



Universidade do Minho
Escola de Direito

**Cidades Inteligentes: Proposta de modelagem
regulatória para a governança participativa,
no contexto lusobrasileiro**

Mariele Berger Bernardes

Mariele Berger Bernardes

**Cidades Inteligentes: Proposta de modelagem
regulatória para a governança participativa,
no contexto lusobrasileiro**

UMinho | 2019

fevereiro de 2019



Universidade do Minho

Escola de Direito

Marciele Berger Bernardes

Cidades Inteligentes: Proposta de modelagem regulatória para a governança participativa, no contexto lusobrasileiro

Tese de Doutoramento em Ciências Jurídicas
Especialidade em Ciências Jurídicas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do

Professor Doutor Francisco António Carneiro Pacheco de Andrade

e do

Professor Doutor Paulo Jorge Novais


DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

Universidade do Minho, 14 de Fevereiro de 2019

Nome completo: Marcielle Berger Bernardes

Assinatura: 

DEDICATÓRIA

Convenção internacional sobre os direitos da criança, princípios gerais: participação — As crianças, como pessoas e sujeitos de direito, podem e devem expressar suas opiniões nos temas que lhes afetam. Suas opiniões devem ser escutadas e levadas em conta na agenda política, econômica ou educacional de um país. Desta maneira se cria um novo tipo de relação entre crianças e adolescentes e aqueles que decidem por parte do Estado e da sociedade civil.¹

Menina Alice Bernardes Pelagio, você representa a nação de crianças, dos “nascidos digitais”. A você dedico os frutos do presente trabalho, desejando que, no uso das redes sociais, sejam levadas em consideração noções básicas de direitos e deveres, e com a esperança de que, num futuro (próximo), participar da gestão do governo seja tão fácil como é hoje comentar um artigo de um jornal *online*.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção internacional sobre os direitos da criança**. Resolução 44/25 da Assembleia Geral. Paris: Assembleia Geral, de 20 de novembro de 1989. Entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/humanrights/Crianca.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro, que permitiu o desenvolvimento deste trabalho no exterior.

Ao meu orientador, professor Francisco António Carneiro Pacheco Andrade, por ter a minha admiração e respeito, não somente pela sua capacidade intelectual, mas pelo seu caráter e postura como educador e orientador, o que refletiu e continuará refletindo em minha trajetória tanto como pesquisadora quanto como educadora;

Ao meu coorientador, professor Paulo Jorge Novais, por conciliar de forma brilhante a capacidade intelectual e a praticidade acadêmica e por ter auxiliado na tarefa de delimitação do objeto de investigação deste trabalho.

Ao incrível corpo docente e de funcionários da Escola de Direito da Universidade do Minho (EDUM), pelo instrumento teórico e pelo suporte técnico para a efetivação deste trabalho. Faço um agradecimento especial a Maria Cristina Fernando Gonçalves, do departamento de análise documental da Universidade do Minho, pelo auxílio com as pesquisas em bases de dados e de artigos científicos, os quais foram fundamentais para o presente estudo.

Não posso me furtar de registrar um agradecimento especial a quatro investigadores/professores que tiveram um papel fundamental neste trabalho: a) Manuel David Masseno, por participar ativamente dos debates lusobrasileiros sobre Direito e tecnologias e por ter sido o principal ponto de contato com meu orientador, contribuindo para meu ingresso no doutoramento em Direito da Universidade do Minho; b) Nuno Vasco Moreira Lopes, pela acolhida no departamento de governança eletrônica da Universidade das Nações Unidas (UNU-Egov), Guimarães, o que contribuiu para o meu amadurecimento nas investigações sobre o tema das Cidades Inteligentes; c) Diogo Azevedo, por gentilmente se dispor a ler o inquérito de coleta de dados e adequá-lo ao português (padrão europeu); d) Natalia de Almeida Moreno, por gentilmente me disponibilizar seu material bibliográfico sobre Cidades Inteligentes e por dedicar uma tarde de sua agenda para me ensinar lições sobre modelagem regulatória.

Aos meus companheiros da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas, representados pelo presidente André Gomyde, que me permitiram assumir o cargo de Diretora Acadêmica, na qualidade de representante da investigação sobre indicadores para Cidades Inteligentes. Esta pesquisa tem a marca de vocês.

À investigadora Iara Negreiros, pelo convite para participar dos debates da Associação Brasileira de Normas Técnicas/ Comissão de Estudos Especial-268 “Desenvolvimento sustentável em comunidades”. Em especial, por viabilizar o acesso às normas ISO sobre Cidades Inteligentes.

A Milla Benicio, pela presteza em ler os textos elaborados e em fazer as correções necessárias.

À minha *teacher* Peggy Kermeen, pelas valiosas lições de inglês e pela preparação para conferências internacionais.

A Semíramis Idalini, (minha ex-aluna e orientanda e que hoje me orgulha como advogada e pesquisadora), pelo auxílio com a coleta de dados referentes à avaliação dos portais municipais de governo que, desta forma, possibilitou-me validar as informações.

Aos amigos(as) Paula, Joeliria, Irina, Mafalda, Joel, Viviane, Rannyeri, Francieli e Gleice. Como diria Willian Shakespeare: “Amigos são a família que a vida nos permite escolher!”

Ao colégio Semear, que, com sua “equipa” de educadoras atenciosas e pacientes, dedicou-se a cuidar da minha filha Alice, nos momentos em que precisei me ocupar com este trabalho.

Aos pequeninos anjos Eduardo, Ana Maria, Isabella, Emília e João. Vocês foram os primeiros amigos da Alice. Obrigada pelos momentos de muita diversão e felicidade. Que Deus os abençoe e que ilumine os caminhos de cada um de vocês.

A Portugal, por sua beleza natural, e ao povo português. Com vocês, aprendi a valorizar a cultura, a tradição e o significado de patriotismo.

Ao meu guru Ravi Shankar ("Sri Sri, Guruji ou Gurudev"), fundador do movimento internacional Art of Living. Minha eterna gratidão pelos ensinamentos sobre consciência corporal, imprescindíveis para a tranquilidade na travessia desta jornada. Tenho plena convicção de que Cidades Inteligentes precisam de pessoas conscientes de que fazem parte do todo, do coletivo.

Aos meus familiares, em especial, meus pais Jesus e Rozane; minha amada avó Maria Alani; meus queridos tios, Terezinha, Wilson, Sônia e Nei; meus primos, Santiago, Allan, Kevin, Luka e Fernanda; meu sogro Lourenço e minha sogra Virginia; e minhas cunhadas, que, juntamente com os meus amigos, tiveram a capacidade de entender e de me apoiar durante minha "ausência", decorrente da elaboração deste trabalho.

Por fim, e não menos importante, à pessoa que mais sentiu o meu afastamento, mesmo quando dentro de casa, durante mais de três anos: meu esposo Wanderson. Obrigada por seu companheirismo, carinho e constante incentivo, para que este projeto profissional fosse realizado e pelo presente fabuloso que me deu, mistério da vida, nossa filha Alice... Só posso te dizer: sou imensamente grata por tê-lo ao meu lado.

A Deus, pela vida.

EPÍGRAFE

Figura 1: Alegoria do Bom Governo



(Galupo)²

Figura 2: Alegoria do Mau Governo



(Costa)³

Na Idade Média, as imagens eram usadas com finalidade pedagógica. Nesse ponto, os afrescos⁴ da Alegoria do Bom e do Mau Governo, pintados por Ambrogio Lorenzetti (entre 1337-1339, em Siena, Itália), são apresentados como a materialização artística das virtudes do bom governo e dos vícios da tirania. Com isso, dão “vida a abstrações conceituais consideradas importantes por todos os medievos que pensavam o político e a coisa pública.”⁵

² GALUPO, Marcelo. **Uma aula sobre a Alegoria do Bom Governo.** Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Jpp8oyeQDUQ>>. Acesso em: nov. 2018.

³ COSTA, Ricardo. Um espelho de príncipes artístico e profano. A representação das virtudes do Bom Governo e os vícios do Mau Governo nos afrescos de Ambrogio Lorenzetti (c.1290-1348) - análise iconográfica. In: **Utopia y Praxis Latinoamericana.** Revista Internacional de Filosofia Iberoamericana y Teoría Social. Maracaibo (Venezuela): Universidad del Zulia, vol. 8, n. 23, outubro de 2003, p. 55-71. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/279/27982304/1>>. Acesso em: nov. 2018.

⁴ Um afresco, do italiano *affresco*, é “uma pintura mural através da aplicação de pigmentos de cor diluídos em água diretamente na parede enquanto a argamassa ainda está úmida. A imagem torna-se então parte integral da construção arquitetônica onde foi pintada, uma concepção entrelaçada e integral de arte tipicamente medieval”. COSTA, Ricardo. Op. cit., p. 56.

⁵ *Ibidem*, p. 59.

RESUMO

Com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e o acelerado desenvolvimento dos centros urbanos, emerge o debate sobre como usar as TICs para aprimorar o desenvolvimento e a qualidade de vida nas cidades e torná-las mais eficientes, o que os teóricos convencionaram chamar de Cidades Inteligentes. Nessa onda, a conjunção de três dinâmicas históricas – o desenvolvimento sustentável, o auge digital da computação em nuvem e o renascimento histórico das cidades – conflui para a emergência de novas maneiras de se usar o espaço público e de se interagir com ele (governança participativa). Diante deste quadro, desvela-se o objeto deste estudo, cuja meta primordial é analisar se o modelo regulatório tradicional, baseado no sistema de sanção de condutas divergentes da prescrição normativa, encontra-se de acordo com os postulados da governança digital (participativa, oriunda das Cidades Inteligentes). Deste modo, indaga-se: tal modelo contribui para a concretização do direito fundamental de participação popular, consagrado no Estado de Direito português e brasileiro? Para a elaboração deste estudo, empregou-se o método de abordagem dedutivo. A etapa concreta da investigação orientou-se pelo método de procedimento monográfico (contexto da administração municipal) e comparativo (análise da governança participativa, nas cidades brasileiras e portuguesas). Ao emprego dessas técnicas agregou-se: a pesquisa bibliográfica; a pesquisa documental; e o formulário (inquérito de coleta de dados). Dessa forma, a partir do inquérito aplicado, foi possível constatar que os níveis de participação promovidos pelas administrações municipais portuguesas e brasileiras, em seus portais de governo, estão aquém das possibilidades viabilizadas pelo aparato tecnológico. A partir dessas constatações, pode-se responder ao problema desta pesquisa. Juntamente com a literatura proeminente e com a experiência de boas práticas internacionais, concluiu-se haver necessidade de uma modelagem regulatória “inteligente” (em que governos atuam em colaboração com as empresas e os cidadãos). Assim, apresentou-se uma contribuição para se construir um novo paradigma jurídico de governança participativa em portais de governo, no contexto português e brasileiro, que se estruturou nos seguintes eixos, denominados “pilares do modelo”: a governança; o território; e o sistema jurídico qualificado por novos agentes. Por conseguinte, apresentaram-se as etapas entendidas como necessárias para as cidades efetuarem sua trajetória rumo ao adjetivo “inteligente”, sem olvidar dos fatores críticos de sucesso (transparência, inclusão digital e educação). Por fim, acredita-se que os contributos resultantes deste trabalho podem suprir algumas lacunas existentes em termos de produção teórica jurídica sobre a modelagem regulatória para a governança participativa, no contexto das cidades inteligentes.

Palavras-chave: Modelagem Regulatória; Governança Participativa; Cidades Inteligentes; Portugal; Brasil.

ABSTRACT

With the advent of Information and Communication Technologies (ICTs) and the accelerated development of urban centers, a debate emerges about how to use ICTs to improve the development and quality of life in cities and make them more efficient, which theorists call "Smart Cities". In this wave, the conjunction of three historical dynamics - sustainable development, the digital cloud computing boom, and the historical renaissance of cities - converge to the emergence of new ways of using the public space and interacting with it (participatory governance). The objective of this study is to analyze whether the traditional regulatory model, based on the system of sanctioning divergent conduct of normative prescription, is in accordance with the postulates of digital governance (participative, of Smart Cities). Thus, it is questioned: does such a model contribute to the efficacy of the fundamental right of popular participation, enshrined in the Portuguese and Brazilian rule of law? For the elaboration of this study, the method of deductive approach was used. The concrete stage of the research was guided by the method of monographic procedure (context of municipal administration) and comparative (analysis of participatory governance, in Brazilian and Portuguese cities). The use of these techniques was added: bibliographic research; documentary research; and the form (survey of data collection). Thus, based on the applied survey, it was possible to verify that the levels of participation promoted by the Portuguese and Brazilian municipal administrations in their government portals are below the possibilities made possible by the technological apparatus. From these findings, we can answer the problem of this research. Together with prominent literature and the experience of good international practice, there has been a need for "smart" regulatory modeling (where governments work in collaboration with business and citizens). Thus, a contribution was made to build a new legal paradigm of participatory governance in government portals, in the Portuguese and Brazilian context, which was structured in the following axes, called "pillars of the model": governance; the territory; and the legal system qualified by new agents. Therefore, the stages understood as necessary for the cities to make their way towards the adjective "intelligent", without forgetting the critical success factors (transparency, digital inclusion and education) were presented. Finally, it is believed that the contributions resulting from this work can fill some gaps in terms of legal theory production on regulatory modeling for participatory governance in the context of smart cities.

Keywords: Regulatory Modeling; Participatory Governance; Smart Cities; Portugal; Brazil.

ÍNDICE

DEDICATÓRIA	v
AGRADECIMENTOS	vii
EPIGRAFE	xi
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xv
LISTA DE FIGURAS	xxi
LISTA DE QUADROS	xxiii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	xxv
INTRODUÇÃO	29
1 DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR	41
1.1 Pressupostos epistemológicos jurídicos: governança e políticas públicas aplicadas aos territórios	41
1.2 Participação popular na Administração Pública.....	57
1.2.1 Participação popular: aproximações terminológicas	58
1.2.2 Classificação da participação popular na administração	63
1.2.3 Participação popular: limites e possibilidades	67
1.3 Participação popular na perspectiva lusobrasileira	71
1.3.1 Participação popular em Portugal	71
1.3.2 Participação popular a partir do ordenamento jurídico brasileiro	76
1.4 Direito à informação como pressuposto à participação popular	80
1.4.1 Direito à informação no ordenamento jurídico português.....	82
1.4.2 Direito à informação no ordenamento jurídico brasileiro.....	88
1.5 Participação popular nas políticas de ordenamento do território	91
1.5.1 Ordenamento do Território: noções e natureza jurídica.....	92
1.5.2 Referências internacionais para a cultura de Ordenamento do Território	97
1.5.3 Políticas europeias de Ordenamento do Território	103
1.5.4 Política de Ordenamento do Território e participação popular na perspectiva lusobrasileira.....	105
2 A SOCIEDADE INFORMACIONAL E A MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS	127
2.1 Sociedade Informacional e as Revoluções Industriais	128
2.2. A expansão da internet e o desenvolvimento da Inteligência Coletiva.	138
2.3 Modernização da administração pública e novos paradigmas do direito	149

2.3.1 Adoção das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pela Administração Pública.....	149
2.3.2 Governança (digital): a busca de fundamentos em matéria jurídica	158
2.4 Modernização da administração e implementação da Governança Digital: a experiência lusobrasileira em curso.....	172
2.4.1 Principais marcos da modernização administrativa na Europa e em Portugal	173
2.4.2 Incorporação e implementação da governança digital no cenário brasileiro	185
3 LIMITES E POSSIBILIDADES REPRESENTADOS PELA INTRODUÇÃO DAS TICS NA DINÂMICA DAS CIDADES E DEMOCRACIAS MODERNAS	203
3.1 Democracia (digital) e poder local	203
3.1.1 Democracia: modelos e défices.....	204
3.1.2 Democracia e(m) crise? Um olhar pela experiência lusobrasileira.....	209
3.1.3 Democracia (Digital)	221
3.2 Inovações Colaborativas em contextos urbanos.....	228
3.2.1 Cidades Inteligentes: o encontro de duas tendências	228
3.3 Cidades inteligentes na perspectiva jurídica: limites e possibilidades	256
3.3.1 Cidades Inteligentes, dados e privacidade: desafios e perspectivas.....	257
3.3.2. Portugal e Brasil: perfil normativo da proteção de dados pessoais.....	262
4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A PRÁTICA IMPLEMENTADA POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PORTUGUESES	281
4.1 É possível medir a inteligência das cidades?.....	281
4.2 Níveis de governança participativa nos portais de governo brasileiros e portugueses: análise dos dados e síntese dos resultados.....	296
4.2.1 Análise dos dados.....	296
4.2.2 Síntese dos resultados	350
5 CONSTRUINDO A MODELAGEM REGULATÓRIA: AS ETAPAS NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA EM CIDADES INTELIGENTES.....	361
5.1 Leis inteligentes para Cidades Inteligentes	362
5.1.1. Teorias da Responsive Regulation, Smart Regulation e Really Responsive Regulation: Concepção da modelagem regulatória, elementos, limites e aplicação prática	365
5.2 <i>Smart Cases</i> : governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos.....	391
5.2.1 <i>Cases</i> relacionados com o primeiro nível de governança participativa: informação e prestação de serviços <i>online</i>	393
5.2.2 <i>Cases</i> relacionados com o segundo nível de governança participativa: promoção das TICS e sondagem de opinião	394

5.2.3 Cases relacionados com o terceiro nível de governança participativa: transparência, dados abertos e privacidade e proteção dos dados.....	397
5.2.4 <i>Cases</i> relacionados com o quarto nível de governança participativa: Coprodução e Deliberação	404
5.3 Pressupostos de uma modelagem regulatória para a governança participativa, no âmbito dos portais de governo, em Cidades Inteligentes.....	410
5.3.1 Pilares do modelo: Governança, Território e Sistema jurídico qualificado por “novos” agentes	412
5.3.2 Etapas de implementação de um projeto de governança participativa	431
5.3.3 Fatores críticos de sucesso	435
CONCLUSÃO	449
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	461
Legislação consultada	499
Sites Consultados	501
APÊNDICE: Formulário de coleta de dados	503

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Alegoria Do Bom Governo	xi
Figura 2: Alegoria do Mau Governo.....	xi
Figura 3: Sistema da participação popular na legislação brasileira e portuguesa	123
Figura 4: O ciclo de aprendizagem colaborativa na hiperesfera pública	147
Figura 5: Democracia Aberta ou "Governo Aberto"	156
Figura 6: Estratégia de Governança Digital Brasileira – Diagrama Estratégico.....	196
Figura 7: Megatendências que impactam na Smart city	232
Figura 8: Cidades Inteligentes – elementos-chave.....	240
Figura 9: Oito degraus na escada de participação cidadã	250
Figura 10: Consentimento específico para fins de processamento de dados, de acordo com o RGD.	270
Figura 11: Canal de participação popular prefeitura de São Paulo	315
Figura 12: Portal da prefeitura de São Paulo – Consultas públicas	315
Figura 13: Portal da câmara municipal de Lisboa “Lisboa em Debate”	316
Figura 14: Portal de Lisboa”LisBOAideia”	317
Figura 15: Brasil- Mosaico da página do Facebook das prefeituras municipais.....	319
Figura 16: Brasil – Prefeitura de Vitória, página da rede social Facebook.....	320
Figura 17: Portugal- Mosaico das páginas do facebook das câmaras municipais	322
Figura 18: Proteção de Dados – Política de Cookies do portal da União Europeia.....	333
Figura 19: Dados pessoais – Portal do Serviço Nacional de Saúde Português	337
Figura 20: Brasil – Floripa em Tempo Real	343
Figura 21: Escala de participação cidadã de Sherry Arnstein.....	358
Figura 22: Ciclo da governança regulatória.....	388
Figura 23: Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente.....	414
Figura 24: Fases do processo legislativo e participação dos cidadãos na governança partipativa	426
Figura 25: Ministério do Governo Digital de Taiwan.....	428
Figura 26: Modelo de evolução de uma cidade inteligente.....	434

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Conceitos de governança na literatura de Administração Pública e Políticas Públicas	44
Quadro 2: Instrumentos de Gestão Territorial	108
Quadro 3: Modernização da administração pública em Portugal	183
Quadro 4: Modernização da Administração pública no Brasil	198
Quadro 5: Definições de Cidade Inteligente	234
Quadro 6: Modelos de Referência: Dimensão Governança	290
Quadro 7: Formulário de coleta de dados – Governança Participativa	295
Quadro 8: Primeiro nível da governança participativa- ênfase na informação	300
Quadro 9: Primeiro nível da governança participativa- ênfase nos serviços online	304
Quadro 10: Segundo nível da governança participativa – ênfase inclusão digital.....	311
Quadro 11: Segundo nível de governança participativa- ênfase consulta popular	313
Quadro 12: Terceiro Nível de governança participativa – ênfase no acesso à informação	327
Quadro 13: Terceiro Nível de governança participativa – Ênfase responsabilidade fiscal	329
Quadro 14: Feedback Informativo	330
Quadro 15: Terceiro Nível de governança participativa – Ênfase Privacidade e Proteção de dados	338
Quadro 16: Terceiro Nível de governança participativa – ênfase nos dados abertos	341
Quadro 17: Quarto Nível de governança participativa – ênfase na Deliberação	349
Quadro 18: Desenvolvimento Humano e Índice da Governança Participativa das cidades portuguesas e brasileiras.....	351
Quadro 19: Diferenças entre teorias de modelagem regulatória.....	390

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AENOR- Agência Espanhola de Normalização
AMA- Agência de Modernização Administrativa
ANPD- Autoridade Nacional de Proteção de Dados
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CA- Cidades Analíticas
CDO- *Chief Data Officer* -Diretor Executivo de Dados
CEDH- Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CEMAT- Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território
CEOT- Carta Europeia de Ordenamento do Território
CETIC- Comitê Gestor da Internet no Brasil
CF/88- Constituição Federal Brasileira de 1988
CGU- Controladoria-Geral da União
CIGA- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto
CML- Câmara Municipal de Lisboa
CMSI- Cúpula Mundial da Sociedade da Informação
CNI- Confederação Nacional de Indústrias
CNJ- Conselho Nacional de Justiça
COR- Centro de Operações do Rio de Janeiro
CPA- Código de Procedimento Administrativo
CPI- *City Prosperity Initiative*- Iniciativa Cidade Próspera
CRP/76- Constituição da República Portuguesa de 1976
CSCO- *Chief Smart City Officer*- Líder da Cidade Inteligente
DGOTDU- Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGT- Direção Geral do Território
EBT- Escala Brasil Transparente
EC- Estatuto da Cidade
EDEC- Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário
EDN- Estratégia Digital Nacional
EPD- Encarregado de Proteção de Dados
ETD- Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais
EUROSTAT- Serviço de Estatísticas da União Europeia
FAO- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
GCIO- *Government Chief Information Officer*- Líder de Transformação Digital do Governo
GDT- Glossário de Desenvolvimento territorial

GT-29 Grupo de Trabalho do Artigo 29

IBOPE- Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística

ICI- Instituto de Cidades Inteligentes

IDH- Índice de Desenvolvimento Humano

IGP- Índice de Governança Participativa

INA- Instituto Nacional de Administração

INE- Instituto Nacional de Estatística

IoT- *Internet of Things*- Internet das Coisas

IPPUL- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina

IPTU- Imposto Predial Territorial Urbano

ISO- *International Organization for Standardization*- Organização Internacional para Padronização

ITU- *International Telecommunication Union* – União Internacional de Telecomunicação

ITU- União Internacional de Telecomunicações

LADA- Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

LAI- Lei de Acesso à Informação

LB- Lei de bases

LBPOTU- Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LDO- Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGPD- Lei Geral de Proteção de Dados brasileira

LOA- Lei Orçamentária Anual

LPDP- Lei de Proteção de Dados Pessoais portuguesa

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MR- Modelo de Referência

MSC- Mapping Smart Cities

NASA- *National Security Agency*- Agência de Segurança Nacional

NAU- Nova Agenda urbana

NCPA- Novo Código de Procedimento Administrativo

NRJIGT- Novo regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão territorial

OCDE- Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico

ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OGP- *Open Government Partnership*- Parceria Governo Aberto

OIT- Organização Internacional do Trabalho

OMC- - Método Aberto de Coordenação

ONU- Organização das Nações Unidas

OP- Orçamento Participativo

OT- Ordenamento do Território

PCGT- Plataforma Colaborativa de Gestão territorial

PDE- Plano Diretor Estratégico

PDM- Plano Diretor Municipal

PIOT- Programa Intermunicipal de Ordenamento do Território

PISA- Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, na sigla em inglês)

PDUI- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PDTCI- Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente

PNPOT- Política do Ordenamento do Território

PP- Plano Pormenor

PPA- Plano Pluri Anual

PU- Plano de Urbanização

RBCIH- Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas

RGPD- Regulamento Geral de Proteção de Dados

RI- Revolução Industrial

RJIGT- Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RRR- *Really Responsive Regulation*- Regulação Realmente Responsiva

SCS- Smart Cities Study

SIMPLEX- Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SNIOT- Sistema de Indicadores do Ordenamento do Território

TFL- *Transport For London*- Transportes de Londres

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TIC's- Tecnologias de Informação e Comunicação

U4SSC- *United for Smart Sustainable Cities*- Unidos para Cidades Inteligentes e Sustentáveis

UNCTAD- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNDESA- Departamento das Nações Unidas de Assuntos Econômicos e Sociais

UNDESA-United Nations Department of Economic and Social Affairs

UNDP- Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

UNESCO- Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura

UNU- *United Nations University*- Universidade das Nações Unidas

V.G- *verbi gratia*

WEF- *World Economic Forum*- Fórum Econômico Mundial

WHO- *World Health Organization*- Organização Mundial de Saúde

WMO- *World Meteorological Organization*- Organização Mundial de Meteorologia

INTRODUÇÃO

Três dinâmicas históricas se complementam e convergem para a formar o que, progressivamente, poder público, universidades, terceiro setor e iniciativa privada estão a buscar: a cidade inteligente (do inglês *Smart City*⁶). A primeira delas é a pressão em prol do desenvolvimento sustentável,⁷ em virtude da escassez dos recursos naturais. A segunda dinâmica é o auge digital da computação em nuvem (Big data⁸, Internet das Coisas).⁹ Por fim, tem-se o renascimento histórico das cidades, com conversão da esfera local no nível essencial da ação pública, como o principal lugar de criação de riqueza, inovação e concentração¹⁰ de pessoas. Estas mostram-se cada vez mais abertas a diferentes maneiras de usar o espaço público e de interagir com ele, além de outras formas de viver, trabalhar e se deslocar pela cidade.

Busca-se, assim, atingir o *status* de cidade inteligente, ou seja, uma cidade com desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista econômico e socioambiental e, ainda, com serviços de qualidade (efetivos e eficientes), primando pela transparência, abertura e participação de todos os cidadãos. Tal conquista significa garantir o bem-estar de toda uma sociedade.

Falar em cidades inteligentes, remete imediatamente às soluções tecnológicas (veículos autônomos, segurança e vigilância avançada, finanças digitais, iluminação pública inteligente, entre outras), todas interligadas pela internet. Tal raciocínio é simples

⁶ O conceito de cidades inteligentes (do inglês *Smart City*) será profundamente explorado no terceiro capítulo deste trabalho, entretanto convém desde já apresentar ao leitor as premissas que vão entabular todo este debate. De acordo com Peter Spink, a palavra *Smart* é normalmente encontrada no cotidiano da língua inglesa em duas formas. “A primeira é uma expressão usada ao se apreciar uma solução ou ação que, com efetividade e certa rapidez, demonstra um bom uso da inteligência individual ou coletiva. Pode-se chamar esse eixo de sentido como *being smart*”. Já a segunda “se refere à apreciação visual, isto é, de se estar bem vestido, dos sinais externos associados à elegância, denominado *looking smart*” SPINK, Peter. Prólogos. In: **Smart Cities transformação digital de cidades**. CUNHA, Maria Alessandra; et. al. (Orgs.). São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016. p. 09.

A compreensão do significado do termo *Smart* é oportuna, pois seu emprego ao discurso das cidades desvela toda a trajetória que a busca pelas *smart cities*, no Brasil, em Portugal ou em qualquer outro país, representa. Qual significado de *Smart* as cidades devem buscar? O primeiro, cidades onde governo, empresas, cidadãos, universidades e entes não governamentais agem juntos, com efetividade e rapidez, com talento e inteligência para criar regas, formas de controle e equilíbrio para manter a justiça e a segurança social? Ou deve-se recorrer ao segundo sentido, segundo o qual as cidades são descritas pelo uso tecnologias avançadas, visualmente destacadas pela sua elegância e cujos sistemas e equipamentos são caros e pertencentes a empresas privadas?

⁷ O conceito clássico de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980, com o relatório *Brundtland – Our Common Future*, das Nações Unidas. Sem estar atrelado à ideia de meio ambiente, a associação do termo às questões ambientais decorreu do emprego deste conceito pela conferência internacional Rio’ 92 (cujo foco era eminentemente ambiental). Pelo relatório, desenvolvimento sustentável significa que “*Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Our Common Future – The World Commission on Environment and Development**. Oxford University, Oxford University Press, 1987. p. 03. Disponível em: < https://en.wikisource.org/wiki/Brundtland_Report >. Acesso em: nov. 2018.

⁸ O termo *Big data* “descreve qualquer quantidade volumosa de dados estruturados, semiestruturados ou não estruturados que têm o potencial de ser explorados para obter informações”. GARTNER. **Dicionário de Tecnologia da Informação**. Disponível em: <<https://www.gartner.com/it-glossary/big-data>>. Acesso em: nov. 2018.

⁹ A Internet das Coisas (do inglês *Internet of Things*, IoT) “é a rede de objetos físicos que contém tecnologia incorporada para comunicar e sentir ou interagir com seus estados internos ou com o ambiente externo”. Ibidem.

¹⁰ Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), até 2050 mais de 70% da população mundial viverá em cidades ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS -ONU. **World Urbanization Prospects The 2014 Revision**. United Nations New York, 2015. disponível em: < <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>>. Acesso em jan. 2017.

e se deve ao fato de que a internet adentrou em diversos segmentos, quer seja na esfera pública (a prestação de serviços digitais), quer seja na privada (a internet está “no bolso”¹¹ da maioria dos cidadãos), ou seja, a tecnologia assumiu o pano de fundo dessa transformação. No entanto, a cidade inteligente não é um conceito tecnológico, mas sim um “desafio político de adaptar uma das forças econômicas e sociais mais poderosas do nosso tempo às necessidades dos lugares onde a maioria das pessoas vive e trabalha”.¹²

Desta perspectiva, o debate se interrelaciona com o reconhecimento da participação popular,¹³ um direito humano, resultado de várias lutas ao redor do mundo, em diversas regiões e culturas. Na seara jurídica internacional, uma das maiores conquistas das lutas por participação popular é consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, artigo XXI, inciso I, que, ao reconhecer a liberdade política dos povos, especifica: “Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos”.¹⁴

A tutela do direito dos cidadãos a uma participação ativa nas decisões políticas de seu país, estado e/ou município (como diretriz principiológica para a efetivação dos direitos humanos) influenciou a Organização das Nações Unidas (ONU) a sistematicamente incorporar novas reivindicações em prol da participação popular, resultando, com isso, na publicação de novos instrumentos jurídicos: “Fortalecimento da participação popular, equidade, justiça social e da não discriminação como fundamentos essenciais da democracia”.¹⁵

¹¹ A expressão “no bolso” foi empregada para se referir aos aparelhos de *smartphones*. A reflexão é oportuna, pois espera-se que “em 2019, o número global de assinantes de *smartphones* seja de 3,5 mil milhões, o que equivale a uma taxa de penetração na população de 59% de *smartphones*” SATISH MEENA apud SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. Portugal: Levoir, 2017, p. 123.

¹² Tradução livre de: “*The “Smart City” isn’t a technology concept; it’s the political challenge of adapting one of the most powerful economic and social forces of our time to the needs of the places where most of us live and work*” ROBINSON, Rick. 6 inconvenient truths about Smart Cities. *The Urban Technologist* 15 fev. 2015. Disponível em: < <https://theurbantechologist.com/2015/02/15/6-inconvenient-truths-about-smart-cities/#define> >. Acesso em: nov. 2018

¹³ O conceito de participação popular é de fato polissêmico, já que, com base nele, é possível agregar definições múltiplas e paralelas, como participação social, participação cidadã e, até mesmo, controle social. Neste trabalho adota-se a expressão participação popular, cuja definição passa pela ideia de trazer para dentro da administração pública representantes de grupos sociais variados e mais: para que o cidadão seja fiscal, colaborador do processo de construção de políticas públicas e, por assim dizer, da produção normativa, com vistas a justificar as decisões conformadoras da vontade do Estado. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, 1993, pp. 128-139. / MEDAUAR Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: Assembleia geral, 1948. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.html >. Acesso em: nov. 2018.

¹⁵ Idem. **Human Rights Resolution 2003/35**: Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy. Genebra: UN Commission on Human Rights, 2003. Disponível em: < www.refworld.org/docid/43f313330.html >. Acesso em: nov. 2018. / Idem. **Human Rights Resolution 2004/31**: Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy. Genebra: UN Commission on Human Rights, 2004. Disponível em: < www.refworld.org/docid/43f313690.html >. Acesso em: nov. 2018. / Idem. **Human Rights Resolution 2005/29**: Strengthening of Popular Participation, Equity, Social Justice and Non-discrimination as Essential Foundations of Democracy. Genebra: UN Commission on Human Rights, 2005. Disponível em: < www.refworld.org/docid/45377c470.html >. Acesso em: nov. 2018

Sob tal perspectiva e continuando com o esforço sustentado nesta área, a Comunidade Ibero-americana¹⁶ (incluindo Portugal e Espanha) elabora a “Carta Ibero-americana de Participação cidadã na Gestão Pública”,¹⁷ que se inscreve na proposta de adequar o funcionamento das Administrações Públicas Ibero-americanas, para garantir que sejam instrumentos úteis, efetivos e confiáveis a serviço das suas respectivas sociedades.

Uma vez compreendida a sua complexidade e sua elevação à categoria de direito humano inalienável, a participação popular passa a ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos estatais, dentre eles o português (artigos 2º e 9º, alínea “c”, CRP/76) e o brasileiro (artigo 1º, parágrafo único, CF/88). Assim, a positivação nos referidos textos constitucionais de um direito fundamental à participação é a base do reconhecimento de diversos instrumentos desenvolvidos para promover e consentir o exercício da soberania popular, não meramente formal,¹⁸ mas efetivamente participada.

Nessa linha, com a evolução tecnológica, modernização da administração pública e crescimento urbano, o discurso acerca das cidades inteligentes ganha o debate e fortalece o papel de centralidade do cidadão, nos processos de participação popular. Dentre os teóricos que se dedicam a esta temática, é consenso que a utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação – em especial, a internet –, para aprimorar a governança, é prioritária.

O uso da internet, como ferramenta de modernização das administrações, apresenta diferentes designações na literatura, sendo identificados os termos “governo eletrônico” (simples informatização da administração), evoluindo para “governo aberto”, “governança digital” e “governança inteligente” (com foco na melhoria da eficiência e eficácia da gestão, aumento da transparência e responsabilidade) até se chegar a “governança participativa” (associada à democracia/participação digital).

¹⁶ O Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) é um órgão público internacional, de natureza intergovernamental, criado em 1972, sob a iniciativa dos governos do México, Peru e Venezuela. Sua criação foi apoiada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 2845 - XXVI) com a ideia de estabelecer uma entidade regional cujo eixo de atuação é a modernização das administrações públicas, fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social dos países Ibero Americanos. Informação disponível em: < <https://www.clad.org/acerca-de/clad>>. Acesso em: dez. 2018

Dentre as publicações sistemáticas na área, vale referir: em 1998, “Uma Nova Gestão Pública para a América Latina”; em 2003, “Carta Ibero-americana da Função Pública”; em 2006-2007, “Código Ibero-americano do Bom Governo” e da “Carta Iberoamericana do Governo Eletrônico” e, em 2008, “carta ibero-americana de qualidade na gestão pública”.

¹⁷ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO-CLAD. **Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública**. Consenso de Lisboa. Lisboa, 2009. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-lisboa/at_download/file>. Acesso em: nov. 2018.

¹⁸ Num sentido sociológico, Ferdinand Lassale, em seu livro *O que é uma Constituição?*, diz que: “De nada serve o que se escreve numa folha de papel, se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos do poder”. Neste sentido, o autor cunha a expressão “folha de papel” para afirmar que a norma é a maneira de expressar um conteúdo ou substância e, portanto, transcende a etapa do processo legislativo que se inicia com a mera formalização (expressão gráfica) do texto legal. LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição**. trad. Gabriela Edel Mail. São Paulo: Pillares, 2015, p. 88.

A materialização da governança participativa pode ser observada de diversas formas, iniciando-se com enquetes e referendos eletrônicos em portais de governo (pelos quais a população expressa as suas opiniões e expectativas). Passa, ainda, por estratégias de orçamentos participativos (poder de os cidadãos influenciarem a tomada de decisões) até lograr espaços mais sofisticados de deliberação. À guisa de ilustração, pode-se citar a experiência do Ministério do Governo Digital de Taiwan (do governo taiwanês), do portal *regulations.gov* (do governo dos Estados Unidos) e da plataforma *Decide Madrid* (da prefeitura de Madrid), os quais vêm desenvolvendo soluções para interações inteligentes de engajamento social, possibilitando ao público tornar-se colaborador e coprodutor de toda a gama de atividades legislativas¹⁹ (em suas diversas etapas). Estes são indicativos não só da abertura das administrações para as tecnologias, mas da possibilidade real de alteração do contrato social que os governos estabelecem com seus cidadãos.

Com base nessas mudanças paradigmáticas e no referencial teórico adotado, delinea-se o presente trabalho, cujo tema de investigação é a governança participativa em cidades inteligentes. Desta feita, pretende-se responder ao seguinte questionamento: o modelo regulatório tradicional, baseado no sistema de sanção de condutas divergentes da prescrição normativa, encontra-se de acordo com os postulados da governança digital (participativa-oriundo das cidades inteligentes)? Deste modo, contribui para a concretização do direito fundamental de participação popular, consagrado no Estado de Direito português e brasileiro?

A hipótese em que se ampara esta pesquisa acompanha o entendimento de Klaus Schwab, quando afirma que, assim como nas revoluções industriais anteriores, a regulamentação assume papel de relevo na adaptação e difusão das novas tecnologias. E mais, assinala o autor que “no ‘velho mundo’, os decisores tinham tempo suficiente para estudar uma questão específica e, em seguida, criar o quadro regulamentar apropriado”,²⁰ entretanto, com o acelerado ritmo de mudanças, esse modelo se tornou insuficiente e inapropriado.

Na era da Sociedade Informacional,²¹ com emergência do discurso das cidades inteligentes, “o que é preciso não é necessariamente mais decisões políticas, ou mais

¹⁹ Exemplos da estratégia de envolvimento dos cidadãos nas diversas etapas do processo legislativo são encontrados com a designação *Crowdlaw* (temática que será aprofundada no quinto capítulo deste trabalho).

²⁰ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Portugal: Levoir, 2017, p. 66.

²¹ Expressão cunhada por Manuel Castells. Para o autor, o “emprego dos termos sociedade informacional e economia informacional tenta uma caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para nossas sociedades”. Pela relevância desta terminologia e por considerar os termos informação e conhecimento, esta será a expressão adotada para se referir a toda esta mudança paradigmática oriunda da revolução tecnológica, objeto deste trabalho. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. V. 1. 14. reimp., 1999, p.46, nota 33.

rápidas, mas sim um ecossistema regulatório e legislativo que pode produzir estruturas mais resilientes”.²² Uma governança digital, inteligente e participativa significa, por assim dizer, que “os legisladores devem encontrar formas de se adaptarem continuamente a um novo ambiente de mudança rápida, reinventando-se para entender melhor o que estão a regular”.²³ O desafio é garantir que essa nova forma de governança torne os canais de deliberação mais efetivos do que comumente acontece, sem olvidar o papel de destaque do cidadão na tomada de decisões.

A justificativa deste estudo parte da seguinte premissa: a internet é uma ferramenta hábil para viabilizar novos canais de interlocução, cujo uso tem potencial²⁴ de otimizar a inclusão do cidadão na supervisão do governo, inclusive da construção normativa.

Sendo assim, todo o trabalho se desenvolve a fim de apurar, criticamente, quais são as respostas jurídicas mais racionais ao complexo fenômeno da governança participativa (participação popular), que se associa ao acelerado desenvolvimento urbano e aos fenômenos da Administração Pública (e do próprio Estado) em Rede. Estes põem em causa os quadros tradicionais do Direito Administrativo e Constitucional e, em última instância, com implicações ao nível das fronteiras clássicas entre o Direito Público e Privado. Para tanto, o embasamento teórico deste trabalho demandou uma interlocução constante entre Direito, Informática²⁵ e Sociologia, ramos do saber indissociáveis para a compreensão destes novos enquadramentos científicos, tecnológicos e sociais.

Foi exatamente esta perspectiva a definida como próxima etapa de aprofundamento nos estudos de pós-graduação, ou seja, a participação popular não só no plano administrativo, mas também no plano de formação da lei (procedimento legislativo), temática esta que já encontra casos práticos na experiência internacional e, portanto, demanda reflexão jurídica.

Nesta linha, o presente trabalho também se justifica por estabelecer comparação entre a realidade europeia (Portugal) e brasileira, oportunidade em que se buscou avaliar e estudar os impactos da incorporação das novas tecnologias para o aprimoramento democrático dos países em apreço. E, finalmente, é relevante o recorte deste estudo sobre os impactos dos programas de cidades inteligentes nos portais institucionais das

²² SCHWAB, Klaus. Op. cit., p. 67.

²³ Ibidem, p. 66,

²⁴ Diz-se potencial, pois o contrário também é verdadeiro. A depender do uso, as tecnologias podem de aniquilar direitos fundamentais de liberdade e igualdade, dando origem ao que Schwab denomina de “autoridades públicas todo-poderosas”. Ibidem, p. 65.

²⁵ Nesta linha, também o trabalho teve dupla orientação: professor Doutor Francisco Pacheco de Andrade (da Escola de Direito da Universidade do Minho) e a do Professor Doutor Paulo Novais (do Grupo de Inteligência Artificial, do Departamento Informático da Universidade do Minho).

administrações municipais, sobretudo, pelo fortalecimento do poder local estabelecido pelas Constituições da República Portuguesa e Constituição Federal brasileira.

A partir disso, com base nos ensinamentos de Marconi e Lakatos,²⁶ a metodologia levada a efeito para a operacionalização desta pesquisa baseou-se no método de abordagem dedutivo, pois se pretende verificar se o marco teórico proposto possibilita a construção de um novo paradigma jurídico para a governança participativa em cidades. A etapa concreta da investigação orientou-se pelo método de procedimento monográfico (contexto da administração municipal, com a finalidade de obter generalizações) e comparativo (análise da governança participativa, nas cidades brasileiras e portuguesas, para compreender e entender os resultados da participação popular no aprimoramento da democracia e do Estado de Direito).

As técnicas de pesquisa empreendidas envolvem: a) a pesquisa bibliográfica, pelo aprofundamento do marco teórico e dos conceitos operacionais (sobre governança e políticas públicas de participação popular) que podem tornar inteligíveis os acontecimentos ou experiências que se dão no mundo real; b) pesquisa documental, na legislação portuguesa e brasileira de todas as esferas de Poder; nos Tratados, Diretivas e Regulamentos da União Europeia e da legislação estrangeira, que serviram como paradigma para o estudo; e c) Formulário,²⁷ instrumento de coleta de dados concebido especificamente para o efeito de se conhecer como deve ser medida, avaliada e monitorizada a governança participativa, em diferentes contextos urbanos.

Frente à complexidade da temática, e com o objetivo de procurar responder ao questionamento proposto, a pesquisa será desenvolvida em cinco capítulos: os três capítulos iniciais tratam da base teórica da pesquisa, o quarto confronta a teoria, por meio da análise da prática levada a efeito pela administração pública municipal portuguesa e brasileira, em seus portais de governo, e o último capítulo finaliza com a problematização do objeto de estudo, a partir da matriz teórica desenvolvida e a confirmação ou não da hipótese apresentada.

O primeiro capítulo, intitulado “Direito, Governança e Políticas Públicas de participação popular”, tem por escopo situar a construção teórica da governança e políticas públicas de participação popular na agenda do Direito. Para tanto, será realizada

²⁶ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas 2003.

²⁷ O formulário é um instrumento de uso comum na investigação social, cujo sistema de coleta de dados consiste “numa lista formal, catálogo ou inventário destinado à coleta de dados resultantes quer da observação, quer de interrogatório, cujo preenchimento é feito pelo próprio investigador, à medida que faz observações ou recebe respostas, ou pelo pesquisado, sob sua orientação” Nogueira apud Marconi e Lakatos, Op. cit., p. 212. Neste trabalho, a coleta de dados resultou de uma lista formal de perguntas destinadas à observação direta de portais de governo municipais portugueses e brasileiros, aplicada entre os meses de janeiro e fevereiro de 2018. Seu preenchimento foi realizado pela própria investigadora e por uma pesquisadora sob sua orientação.

a apresentação preliminar dos conceitos operacionais de governança e políticas públicas, demonstrando-se a complexidade da temática, bem como a sua relação sistêmica com o Direito, o que se faz a partir da análise arcabouços legais e mecanismos de participação popular vinculados à tradição lusobrasileira. Como cotejamento dessa construção teórica, torna-se oportuno olhar para um dos principais requisitos da participação, nomeadamente o direito à informação.

Nessa esteira, demonstrar-se-á que, por consequência da previsão constitucional do direito à informação, associado à evolução tecnológica, houve a necessidade de revisão/adequação de diversos institutos jurídicos a essa realidade, tanto em Portugal (v.g Novo Código de Procedimento administrativo e Lei de Acesso aos Documentos Administrativos), como no Brasil (v.g Lei de Acesso à Informação). Por fim, na última parte desse capítulo, tem-se por referência o estudo das políticas de Ordenamento do Território, identificadas como ferramenta nuclear para o desenvolvimento das cidades e do poder local. Abordar-se-á, em especial, os instrumentos de gestão territorial português e brasileiro, no que tange à materialização da participação popular.

No segundo capítulo, denominado “Sociedade informacional e a modernização das Administrações Públicas”, buscar-se-á apresentar a mudança de paradigmas oriunda da incorporação das novas tecnologias em diversos segmentos socioculturais. A partir disso, serão identificados os postulados de uma matriz teórica apta a responder aos atuais desafios postos ao Direito e a fundamentar a resolução do problema desta pesquisa.

Em um primeiro momento, será estudada a emergência da Sociedade Informacional, sua relação com a internet e a explicitação dos benefícios e riscos dela decorrentes. Em seguida, desenvolver-se-á, a análise de sua sucessiva incorporação pela administração pública, passando inicialmente pelo movimento denominado Nova Gestão Pública (*New Public Management*), materializada nos discursos de governo eletrônico. Esta foi sucedida pelo Novo Serviço Público (*New Public Service*), tendo por referência a temática do governo aberto e da coprodução do bem público. Nestas condições, como podem os decisores políticos e os ordenamentos jurídicos apoiar o desenvolvimento tecnológico de forma a compatibilizar a inovação, a segurança jurídica e o direito dos cidadãos de participar das decisões jurídico-políticas do Estado? A boa governança (*good governance*) é a resposta.

A releitura do “velho constitucionalismo”, em prol do “constitucionalismo global” ou da boa governança, será amparada no discurso de José Joaquim Gomes Canotilho e de Maria da Glória Garcia, preponderantemente. Na sequência, a partir da composição entre

a doutrina especializada e documentos internacionais, são identificados os princípios estruturantes da boa governança (ou governança digital). Já na parte final do capítulo, proceder-se-á à apresentação de traços gerais caracterizadores do processo de modernização, adotados por muitos organismos da administração pública portuguesa e brasileira, destacando-se, a esse respeito, algumas estratégias legislativas de governança digital.

O terceiro capítulo, intitulado “Limites e possibilidades representados pela introdução das TICs na dinâmica das cidades e democracias modernas”, terá como objetivo inicial conceituar e situar historicamente as teorias da democracia, de maneira a identificar o modelo democrático que serve de base para este trabalho. Em seguida, a partir do discurso sobre o interesse público, apresentar-se-ão as causas ensejadoras do *défice* democrático em Portugal e no Brasil, sem olvidar das estratégias que despontam com a promessa de resgate dos “elos perdidos” entre cidadãos de seus representantes: a democracia digital.

O panorama traçado acerca da revolução digital e da crescente urbanização tornará oportuno o estudo sobre o contexto e as perspectivas em torno do movimento urbano tecnológico das cidades inteligentes. Este possui diversas dimensões de análise. Entretanto, para fins desta investigação, importará a governança inteligente, em especial, a governança participativa (a qual enfatiza o engajamento democrático em meio digital). Esta última receberá atenção pormenorizada de maneira a apreender seu significado real e concreto; além disso, apresentar-se-ão quatro modelos (*frameworks*) identificados na literatura, desenvolvidos para a avaliação dos diferentes níveis de participação popular, viabilizados pelas aplicações tecnológicas, no desenvolvimento da governança das cidades.

Por fim, nesse capítulo, explicitar-se-á a outra “face da moeda” das cidades inteligentes, uma vez que estas, à medida que incorporam mudanças exponencialmente disruptivas,²⁸ têm o potencial tanto de ajustarem suas estruturas administrativas a níveis elevados de eficiência, transparência e participação, quanto de exporem os cidadão ao

²⁸ Segundo os autores Christensen; Rory e McDonald, a teoria da inovação disruptiva foi introduzida no debate acadêmico em 1995, quando provou ser uma maneira poderosa de pensar sobre o crescimento impulsionado pela inovação. Desde então, seu uso esteve associado a empresas e negócios. No entanto, o debate sobre “inovação disruptiva” se espalhou para diversos segmentos ligados à inovação tecnológica CHRISTENSEN, Clayton M.; RAYNOR, Michael E.; MCDONALD, Rory. What Is Disruptive Innovation? In: **Harvard Business Review**. Dez. 2015. Disponível em: < <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation> >. Acesso em: dez. 2018.

Nestes termos, coaduna-se com a lição de Schwab, que recorre a significados mais amplos do termo, para, assim, referir que: “Na sociedade, está em curso uma mudança de paradigma na forma como trabalhamos e comunicamos, e também como nos expressamos, nos informamos e nos divertimos. Ao mesmo tempo, os governos e as instituições estão a ser reformulados, tal como os sistemas de educação, de saúde e de transportes, entre muitos outros”. SCHWAB, Klaus. Op. cit., p. 6.

controle absoluto, com impactos na esfera da privacidade e proteção de dados pessoais; daí a relevância de passar em revista a legislação de proteção de dados europeia e brasileira.

No capítulo quatro, denominado “Governança participativa: a prática implementada por municípios brasileiros e portugueses”, buscar-se-á confrontar a teoria com as práticas de governança digital levadas a efeito por cidades²⁹ portuguesas e brasileiras. Num primeiro momento, identificar-se-á que, enquanto as cidades se esforçam para incorporar a tecnologia na sua rotina, é fundamental que elas tenham maneiras de monitorar seu progresso. Neste sentido, serão apresentados modelos de referência³⁰ (contendo indicadores para cidades inteligentes), desenvolvidos por entidades (inter)nacionais de padronização e normatização, os quais viabilizam às cidades métodos normatizados de coleta de dados. Entretanto, ciente da dificuldade de se adotar um modelo geral para cada contexto urbano específico, apresentar-se-á um modelo de avaliação³¹ (contendo indicadores derivados dos diversos modelos de referência estudados anteriormente), o qual servirá para a análise do nível de desenvolvimento da governança participativa em cidades.

Pelo emprego desta técnica, será possível avaliar as cidades em seus portais de governo, quanto à presença ou ausência de informações sobre os níveis de governança participativa: primeiro nível (e-administração/e-serviços); segundo nível (promoção das TICS e sondagem de opinião); terceiro nível (transparência, acesso à informação e responsabilidade fiscal, proteção de dados e dados abertos) e quarto nível (coprodução/deliberação). Por fim, a partir dos resultados da análise, poder-se-á identificar a existência de assimetrias entre os portais de governo e experiências que sirvam de paradigma em matéria de governança participativa para projetos de cidades inteligentes.

No quinto e último capítulo, denominado “construindo a modelagem regulatória: as etapas necessárias à implementação de um programa de governança participativa em

²⁹ Para fins desta avaliação, serão mapeadas, comparadas e cruzadas as informações referentes a cinco cidades brasileiras (Curitiba, Vitória, São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro) e cinco cidades portuguesas (Lisboa, Porto, Braga, Coimbra e Faro).

³⁰ Inobstante a relevância dos modelos de referência acima expostos, o trabalho publicado por Bernardes; Andrade; Novais intitulado “*Indicators for smart cities: bibliometric and systemic search*” identificou uma proliferação de documentos/relatórios internacionais sobre o tema “indicadores para cidades inteligentes”, enquanto que o desenvolvimento de estudos acadêmicos para a avaliação de Cidades Inteligentes ainda é incipiente, sobretudo quando o foco da análise recai na dimensão governança inteligente, com ênfase nas categorias transparência, dados abertos, proteção dos dados. BERNARDES, Mariele Berger, ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. *Indicators for Smart Cities: Bibliometric and Systemic Search*. In: **Recent Advances in Information Systems and Technologies**. WorldCIST, 2017.

³¹ O referido modelo de avaliação passou por um teste operacional, no qual se aplicou a metodologia em dois portais de governo, designadamente Lisboa (capital portuguesa) e Brasília (capital brasileira), resultando na publicação e apresentação do seguinte artigo: *Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals*. BERNARDES, M.B.; ANDRADE F.P., Novais P. *Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals*. In: **11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance-ICEGOV '18**, ICEGOV '18, April 4–6, 2018, Galway, Ireland, 2018.

idades inteligentes”, a partir do diálogo com o referencial teórico desenvolvido nos primeiros capítulos, procurar-se-á responder ao problema desta pesquisa. Busca-se, assim, possibilitar às cidades e aos decisores políticos – considerando-se que a esfera municipal foi eleita o local de exercício efetivo da democracia –, um novo paradigma jurídico e político que lhes ofereça o arcabouço necessário para proteger e concretizar o direito à participação popular reconhecido no Estado de Direito e elevado à categoria de norma fundamental pelas CRP/1976 e CRFB/1988. Para tanto, parte-se da revisão da literatura proeminente acerca da necessidade de uma modelagem regulatória “inteligente” (em que governos – em colaboração com as empresas e os cidadãos – sejam capazes de adotar experiências políticas aptas a viabilizar o diálogo, a aprendizagem e adaptação, em prol de um ecossistema regulatório mais eficiente).

A seguir, buscar-se-á compreender como as cidades podem migrar satisfatoriamente de uma governança tradicional para uma governança inteligente e participativa, a partir da experiência de boas práticas internacionais. Por fim, serão apresentados os pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico para a governança participativa, no contexto lusobrasileiro, com base no que foi desenvolvido em toda a pesquisa e procurando responder ao problema proposto. Para tanto, reconhece-se explicitamente a necessidade de incorporar o cidadão no eixo dessa transformação e de identificar os fatores críticos de sucesso.

Desta perspectiva, tem-se consciência de que “instruir a democracia, reavivar se possível suas crenças, purificar seus costumes, modificá-lo de acordo com as circunstâncias e os homens – este é o dever imposto nos dias de hoje aos que dirigem a sociedade”.³² Entretanto, a pesquisa que ora se desenvolve não tem a pretensão de apresentar um modelo pronto e fechado, pois temáticas desta complexidade demandam contínua revisão.

Ademais, considerando este panorama delineado, entende-se que é papel da academia fomentar o debate sobre temas atuais e desafiadores, com impacto em diversos ramos do saber, sobretudo no universo jurídico. Para além disso, espera-se que este trabalho sirva como plataforma de reflexão para os diversos atores sociais, no desafio de maximizar os benefícios das tecnologias emergentes que estão a reconfigurar a sociedade.

Por fim, acredita-se que o esforço adotado para a produção deste trabalho contribuirá para complementar o debate no âmbito da linha de pesquisa do Centro de

³² SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**. Doutrina e Jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid juris, 2011, p. 41.

Investigação em Justiça e Governação (JusGOV) e do Mestrado em Direito e Informática, da Escola de Direito da Universidade do Minho, bem como no âmbito da colaboração estabelecida com Universidade das Nações Unidas – Centro de Competências em Governança Eletrônica (UNU-EGOV/Guimarães).

1 DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Este capítulo inicial constitui-se no suporte sobre o qual será estruturado o presente trabalho, o que se faz a partir da abertura do Direito a novos debates, nomeadamente, às políticas públicas e à relação entre elas. Esta temática de cunho interdisciplinar tem sido examinada, prioritariamente, nos campos da Ciência Política, Sociologia, Economia Política e Administração, sendo, porém, ainda pouco explorada no universo jurídico.

Nesse sentido, o foco deste trabalho recai no desafio de articular as políticas públicas de participação com o Direito, no contexto europeu e nacional (português e brasileiro), com ênfase nas medidas jurídicas de Ordenamento do Território.

Enfatiza-se, ainda, que, diante da emergência da Sociedade informacional,³³ o diálogo entre o Direito e as políticas públicas apresenta-se como um caminho jurídico-político aos problemas identificados ao longo da pesquisa e à operacionalização da boa governança, pautando-se na exigência do aprimoramento dos direitos fundamentais de acesso à informação, participação popular e inclusão política.

1.1 Pressupostos epistemológicos jurídicos: governança e políticas públicas aplicadas aos territórios

“A tarefa não é contemplar o que ninguém ainda contemplou, mas meditar, como ninguém meditou, sobre o que todo mundo tem diante dos olhos.”
(Arthur Schopenhauer)

A frase de Schopenhauer em epígrafe serve para atestar o ponto de virada que as primeiras décadas do século XXI podem significar. A interação entre o Direito e as políticas públicas a fim de renovar a gestão da Administração Pública é uma “velha novidade,”³⁴ num cenário globalizado, marcado pela constante influência das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Estas oferecem diariamente mudanças sociais, econômicas, culturais, tanto para os cidadãos quanto para os Estados,

³³ Expressão cunhada por Manuel Castells para designar as mudanças oriundas com o advento da internet. Essa abordagem será aprofundada com mais detalhes no próximo capítulo deste trabalho. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. V. 1. 14. reimp., 2011.

³⁴ Expressão adotada por Garcia, em sua obra *Direito das Políticas Públicas*. GARCIA, Maria da Glória F.P.D. **Direito das Políticas Públicas**. Coimbra: Almedina, 2009.

pois situam os problemas que desafiam os governos e permitem que se faça uma abordagem crítica e pautada na experiência histórica.

Diversos estudos buscam apresentar soluções, das mais pragmáticas às mais dogmáticas. No entanto, até hoje, nenhum destes conseguiu gerar consenso para que a temática das políticas públicas no direito ganhasse a autonomia necessária para orientar o agir dos gestores públicos em prol de uma administração pública eficiente, eficaz e transparente.

A solução que está a ser adotada em diversos ordenamentos jurídicos, dentre eles o português e o brasileiro, apresenta deficiências tanto práticas, quanto teóricas. Urge, portanto, aperfeiçoar tais sistemas para patamares mais satisfatórios.

Sendo assim, como marco teórico e referência metodológica da fase inicial deste trabalho, foram eleitos os trabalhos da investigadora portuguesa Maria da Glória F.D.P. Garcia, em sua obra: *Direito das políticas públicas*, e da brasileira Maria Paula Dallari Bucci, em *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*.

Segundo Garcia,³⁵ com o advento das Revoluções Liberais, houve uma passagem do Estado de Polícia (caracterizado pelo não reconhecimento de direitos e garantias aos particulares) para o Estado de Direito. Tais revoluções significaram a captura da Polícia/Política pelo Direito, pautando-se num pacto social que previa a separação dos poderes e a democracia representativa, assegurados por uma Carta Constitucional.

Inobstante isso, é senso comum entre os teóricos³⁶ que o Estado de Direito hodiernamente vem falhando na sua tarefa de operacionalizar os direitos sociais, pois este se mostra incapaz de responder a novas demandas oriundas do cenário globalizado, da hegemonia econômica e dos desafios suscitados pelas novas formas de organização política, econômica e social deflagradas pela Sociedade Informacional.

Em face desse panorama, Garcia³⁷ apresenta o direito das políticas públicas como um caminho, uma nova forma de compreender o Estado pautada nos direitos individuais, na principiologia jurídica e no aprimoramento democrático.

³⁵ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit..

³⁶ A expressão falhanço democrático é empregada pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos para criticar o modelo de Estado que prioriza os interesses privados “fortes”, como os de conglomerados empresariais, produzindo, ativamente, a ausência dos outros interesses no tablado político. Haveria nisso um rompimento com pressupostos democráticos de primeira linha, como a *igualdade de todos na participação política*, a *publicidade* (transparência dos atos dos governantes), a *lisura dos processos decisórios* e a *influência de todos os interesses* na composição do *Interesse Público*. SANTOS, Boaventura de Souza. A crítica da governação neoliberal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 72, out. 2005, p.7-44. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/rccs_72_7_44.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

³⁷ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit..

Na mesma esteira, Bucci³⁸ defende a presença da discussão sobre políticas públicas na agenda do Direito como ferramenta posta ao Direito Constitucional e Administrativo para a solução de questões econômicas, administrativas e jurídicas inerentes à tarefa de realização dos Direitos Sociais.

a) Conceitos Operacionais

Diante do exposto, os principais termos operacionais eleitos para a compreensão deste capítulo são os conceitos de governança e o de políticas públicas. A discussão envolvendo a temática da governança não é nova. Não se pode olvidar que, nos séculos passados,³⁹ a questão foi muito debatida entre os teóricos. Neste sentido, para se delimitar o contexto de tais análises, o presente estudo parte do reaparecimento do debate sobre governança, no século XXI.

Antes de iniciarmos o presente estudo, é importante clarificar a adoção do termo governança. Segundo Aragão,⁴⁰ em sua versão anglo saxônica, o termo *governance* tem seu surgimento vinculado a diversas fontes: econômica (*corporate governance*, que significa gestão de empresas); jurídica (*global governance*, reforma de organizações internacionais); no campo específico do Direito Administrativo (*good governance*) ou do Direito Constitucional (*democratic governance*); e, por fim, com foco na eficiência do processo de formulação de políticas públicas, destaca-se a Constituição Europeia (*boa governação*, [art. I, 50º]); Direito Europeu (*european governance*, (COM(2001) 428 final).

Como se nota, a ideia de governança está presente em diferentes ramos do saber, desde a Economia, passando pelo Direito, Administração Pública e relações entre Estados; para cada área, o termo assume significados variados, o que aponta para a ausência de consenso sobre ele.

Capella⁴¹ mapeou as diversas aplicações do termo governança na administração pública, tendo identificado as seguintes utilizações: aumento da participação cidadã, nova administração pública, desempenho do setor público e poder de decisão, gestão de redes,

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

³⁹ Um maior aprofundamento sobre o pensamento político de autores que debatiam o *modus operandi* do Estado é imperioso na busca de soluções jurídicas atuais. Neste sentido, Garcia elenca os pensadores políticos mais influentes de cada período: Para Hobbes (1588-1679), aliena-se o poder ao rei, em troca de segurança. Locke (1632-1704) faz uma defesa da democracia representativa, pela necessidade de limitar o poder; Rousseau (1712-1778), uma defesa da democracia direta em prol de maior liberdade; Siéyès (1748-1836), uma defesa do poder moderador; Condorcet (1743-1794) aborda o paradoxo da democracia e a necessidade de maior reflexão sobre o que realmente seja uma decisão democrática. GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. Cit.

⁴⁰ ARAGÃO, Alexandra. A governância na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? In: **A Constituição Europeia**. Estudos em Homenagem ao prof. Doutor Lucas Pires. Coimbra: FDUC, 2005, p. 105-166.

⁴¹ FREDERICKSON *apud* CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. In: **Encontro da ABCP**, 6, Campinas, 2008.

transparência, entre outros. De forma a sintetizar tais ideias, colaciona-se o quadro esquemático apresentado pela autora.

Quadro 1: Conceitos de governança na literatura de Administração Pública e Políticas Públicas

Ideia Central	Referência
Governança é a mudança do Estado burocrático para um Estado mais restrito em suas funções (<i>hollow State</i>), ou para o terceiro setor.	MILWARD, H.B.; PROVAN, K.. “Governing the Hollow State”. Journal of Public Administrations Research and Theory , 10, 2000, p. 359-379. SALAMON, L.M. (org.) <i>The Tools of Government: A guide for the new governance</i> . Oxford: Oxford University Press, 2002.
Governança é a aplicação de mecanismos de mercado pelo Estado.	KETTLE, D. Sharing Power: public governance and private markets . Washington: Brookings Institution, 1993. NYE, J.S.; DONAHUE, J.D. Governance in a globalizing world . Washington: Brookings Institution, 2000.
Governança é o desenvolvimento de capital social, fortalecimento da sociedade civil e aumento de participação cidadã.	HIRST, P. “Democracy and Governance”. In: PIERRE, J. (org.) Debating Governance: Authority, Steering and Democracy . Oxford: Oxford University Press, 2000. KOOIMAN, J. (org.). Modern Governance . London: Sage, 2001. SORENSEN, G. The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat . London: Palgrave Macmillan, 2004.
Governança é o resultado da ação de empreendedores públicos dotados de poder de decisão.	OSBORNE, D; GAEBLER, T.. Reinventing Government . Reading: Addison-Wesley, 1992.
Governança é a nova administração pública ou gerencialismo.	KERNAGHAN, K.; MARSON, B; BORINS, S. The New Public Organization . Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.
Governança representa uma nova geração de reformas administrativas e de Estado.	BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. (2003). Public Management and Governance . New York: Routledge, 2003.
Governança é o desempenho do setor público.	HEINRICH, C.J.; LYNN, L.E. Governance and Performance: New Perspectives . Washington: Georgetown University Press, 2000.
Governança é a cooperação interjurisdicional e gestão de redes.	PETERS, G.; PIERRE, J. “Rethinking Public Administration”. Journal of Public Administration Research and Theory , 8, 1998, p. 223-243.

Governança é globalização e racionalização.	PIERRE, J. (org.). Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.
Governança é transparência na gestão e o estabelecimento de padrões de controle.	MONKS, R.A.; MINOW, N. Corporate Governance. New York: Blackwell, 2004. JENSEN, M.. A Theory of the Firm: governance, residual claims and organizational forms. Cambridge: Harvard University Press, 2000. BLAIR, M.M.; MACLAURY, B.L. Ownership and Control: rethining corporate governance for the 21st century. Washington: Brookings Institution, 1995.

Fonte: Adaptado de CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Op. cit., p. 10-11.

O que se extrai da abordagem e evidencia-se no quadro acima é que, além de inexistir um conceito fechado para o termo “governança”, não há sequer consenso sobre seu uso. Além disso, a simples tradução de algumas palavras pode gerar equívocos e interpretações desajustadas da realidade. Como exemplo, podem-se citar as expressões: *governance, global governance, good governance; democratic governance, boa governação, european governance*, entre outros.

Na seara jurídica, ao analisar essa temática, Garcia⁴² adota o termo “governança”⁴³ e o conceitua como “pilotagem,⁴⁴ como direção política capaz de imprimir uma direção sem a impor. A governança como alternativa ao governo, entendido como forma autoritária de conduzir e impor comportamentos, mas sem prejuízo deste”. Sendo assim, por se aproximar dos objetivos desta proposta investigativa, opta-se pela expressão “governança” entendida como fortalecimento da sociedade civil e aumento de participação cidadã.

O termo acaba por emergir na pauta jurídica, uma vez que a realização do Direito por meio da governança tende a fazer convergir a definição deste com a sua execução. Para além disso, influencia nas políticas públicas, tendo em vista a necessidade de articular eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos e gestão da atividade estatal.

⁴² GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 94.

⁴³ Conhecedora de outras terminologias desenvolvidas pelos teóricos (governação, governância) para se referirem a esta abordagem, Garcia dedica extensa nota de rodapé a clarificar o porquê de sua opção pelo termo governança, em detrimento dos outros. Primeiro, porque a palavra está presente no dicionário de língua portuguesa e na *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*; segundo, porque este termo reflete a história, ou seja, ele já era empregado desde as Ordenações Afonsinas e hoje ressurgiu com as características de seu próprio tempo. Nas palavras da autora: “a governança é uma velha novidade” Ibidem, p. 88.

⁴⁴ A expressão *pilotagem* é extraída pela autora de uma linha teórica alemã, que se dedica ao estudo das mutações de ação política e administrativa estadual, bem como das políticas públicas. Essa vertente teórica adota as expressões “*Governanz*” ou “*Governance*”, as quais apontam para a governança como *força de direção, sem impor*. Ibidem, p. 25; 30; 100.

Esse paradigma ganha força com teóricos que procuram fundamento constitucional para a realidade nascente, conjugando o papel do Estado (inclusão social) e a função do Direito como ferramenta (direção política). Acresça-se a isso o fato de que vivemos sob a égide do modelo globalizado e, conseqüentemente, o próprio Estado acaba por sofrer as alterações correspondentes; a modalidade estatal resultante desse processo recebe o nome de “Estado Social”,⁴⁵ modelo adotado por países desenvolvidos e que serve de guia para aqueles em desenvolvimento.

Segundo Pelayo,⁴⁶ o conceito de Estado Social transcende os aspectos relacionados apenas com o bem-estar social (dimensão de políticas estatais): ele abarca problemas gerais do Estado contemporâneo. Como se nota, o Estado Social guarda relação com os aspectos totais de uma configuração estatal típica da atualidade, na qual as formas políticas do futuro convergem para uma “democracia social, caracterizada constitucionalmente pelo sufrágio universal e administrativamente por sua tendência de neutralizar as desigualdades sociais”.⁴⁷

Em linhas gerais, defendem os teóricos que o Estado Social visa a adaptar o Estado tradicional às novas demandas oriundas das Revoluções Industrial e Informacional (as quais trazem consigo complexas demandas e novos mecanismos de enfrentamento). Giddens⁴⁸ esclarece que, neste cenário, busca-se construir um “novo” Estado defensor das liberdades fundamentais, impondo, mediante uma carta fundamental, a conjugação entre desenvolvimento econômico e assistência social.

A esse propósito, considerando os “novos” papéis assumidos pelo Estado e pelo Direito, é importante referir o trabalho de J. J. Gomes Canotilho denominado *Estado Social de Direito e Governança*, no qual o autor aborda os quatro pressupostos econômico financeiros do Estado Social, quais sejam:

- Provisões financeiras e suficientes (sistema fiscal);
- Estrutura de despesa pública orientada para o financiamento dos serviços sociais (despesa social) e para determinados investimentos produtivos estruturantes (despesa produtiva); orçamento público equilibrado a fim de assegurar o controle do déficit das despesas públicas e evitar que um déficit elevado tenha reflexos negativos na inflação, no valor da moeda e no poder de compra real dos cidadãos;

⁴⁵ Este modelo teve como precursor Lorenz Von Stein, o qual já “em 1850 anunciava o término das revoluções e reformas políticas e o início das revoluções e reformas sociais”. No âmbito jurídico, tal fenômeno assume as vestes de Estado Social de Direito, tendo Hermann Heller como seu precursor, teórico da década de 1920 e 1930, o qual defende que “a solução não está na renúncia ao Estado de Direito, mas em dar a ele um conteúdo econômico e social, para o fim de elaborar uma nova ordem de trabalho e de distribuição dos bens” PELAYO, Manuel Garcia. **As transformações do Estado contemporâneo**. Tradução Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Gen, 2009.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem, p. 3.

⁴⁸ GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: Editora da UNESP. 1996.

-Taxa de crescimento do rendimento nacional de valor médio ou elevado e o endividamento do Estado com a finalidade de financiar a despesa pública como problema.⁴⁹

A visão apresentada por Canotilho reforça o papel do Direito de apresentar respostas às demandas de uma sociedade que se mostra cada vez mais complexa, com foco no equilíbrio entre prioridades e recursos. Não se pode olvidar, ainda, da tendência de socialização do Estado, o qual passa a perceber a sociedade e suas demandas, não como um sistema autônomo, mas como um sistema complexo e interrelacionado consigo.

Frise-se que isso não significa buscar o Estado Social distribuição e aumento indiscriminados do bem-estar social, mas, nas palavras de Pelayo,⁵⁰ uma distribuição racional dos bens e um modelo econômico que esteja atento às demandas e aos interesses da sociedade, ainda que, para isso, tenha que reformar suas estruturas.

É dentro dessas alterações de paradigmas do Estado e do Direito que emerge o papel da governança, como mecanismo para exercer poderes sociopolíticos ou a própria política.

Nesse sentido, Garcia apresenta três dimensões para o exercício da governança, quais sejam:

- instituições básicas em que se apoiam os princípios e normas que regem a governança; - definição de órgãos e entidades que exercem a governança (para gerir os bens e distribuição equitativa destes, visando ao bem-estar social sustentado); - identificação do grupo social, promovendo sentido para a ação individual cotidiana e para a ação do todo.⁵¹

Com aporte nas dimensões acima, a governança convive com o Estado e com o Direito sem se sobrepor a eles ou substituí-los. Ela também auxilia as autoridades no processo de concretude dos princípios⁵² jurídicos; conseqüentemente, assegura os direitos individuais e a realização de postulados democráticos.

Para além disso, a governança serve ainda como baluarte para a definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. Considerando que este capítulo também apresenta como elemento operacional a questão das políticas públicas, convém

⁴⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4. Ed. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 149-153.

⁵⁰ PELAYO, Manuel Garcia. Op. cit.

⁵¹ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op.cit., p. 124.

⁵² Dentre os princípios gerais do Direito que se relacionam com a temática da governança e que ganham concretude a partir dela, pode-se destacar: “princípio da transparência de procedimentos, da gestão prudente de recursos, informação acessível, participação dos cidadãos, eficiência, confiança e coerência (...)” Ibidem, p. 147.

apresentar seus delineamentos conceituais e, sobretudo, sua relação com o ordenamento jurídico.

Na busca de fundamento para uma teoria jurídica das políticas públicas, Bucci apresenta um conceito geral, entendendo a temática da seguinte forma:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de **objetivos socialmente relevantes** e politicamente determinados.⁵³

Como se nota, para a autora, existe uma agenda de pesquisa que envolve a formulação e execução das políticas públicas, ou seja, tais políticas não dependem apenas da compreensão dos papéis do Estado e do governo, mas também de técnicas e ferramentas operacionais, as quais são usadas para a seleção de prioridades e reserva de meios destinados a atingir certos fins.

Os objetivos socialmente relevantes acima descritos podem ser relacionados com a temática dos direitos humanos,⁵⁴ em especial, na categoria de terceira dimensão.⁵⁵ Deve-se referir ainda que, consoante leciona Garcia⁵⁶, os direitos de terceira dimensão possuem uma característica comum: “nem o poder e a ordem do Estado nação, nem o poder e a ordem internacional permitem a sua concretização. Está é obtida através de políticas públicas”. Ou seja, “seu núcleo de sentido reside na ação governamental, isto é, o movimento em que se dá máquina pública, conjugando competências, objetivos e meios estatais, a partir do impulso do governo”.⁵⁷

Sendo assim, considerando que os direitos sociais estão consubstanciados nas cartas fundamentais de maioria dos ordenamentos jurídicos modernos, comprovada está a relação das políticas públicas com o Direito Público, em sentido amplo.

⁵³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38, rodapé 12, grifo nosso.

⁵⁴ Sobre a definição de direitos humanos, afirma Perez Luño que se constituem em: “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigências de La dignidade, La libertad y La igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 4. ed. Madrid: Tecnos, 1991, p. 48.

⁵⁵ Consoante a classificação proposta pelo jurista Norberto Bobbio, os direitos do homem podem ser divididos em três dimensões: primeira (direitos individuais – da liberdade); segunda (direitos sociais – da igualdade) e terceira (direitos transindividuais e coletivos – da solidariedade, compreendendo basicamente os direitos do consumidor e os relacionados à qualidade urbana e a proteção ambiental e ecológica). BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

⁵⁶ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 167.

⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Op. cit., p. 38-39.

Pensar em políticas públicas significa colocar o Estado⁵⁸ e o governo em ação, recebendo demandas sociais e adotando um processo político de escolha de quais interesses serão atendidos ou não. Assim, as políticas públicas têm uma acepção política e, conseqüentemente, geram aproximação do Direito com esta.

Deve-se alertar que a política, neste contexto, não possui um viés partidário, antes reflete o sentido amplo⁵⁹ da palavra, como conhecimento e organização do poder.⁶⁰ Assim, atribui-se ao direito o papel de qualificar juridicamente as decisões políticas.

É nesse sentido que Bucci⁶¹ ⁶² e Garcia⁶³ entendem que a abordagem dos direitos sociais implica a conexão entre o Direito e a política. Referendando esse discurso, Canotilho⁶⁴ explica que a categoria dos direitos sociais, econômicos e culturais não são verdadeiros direitos, mas, apenas, elementos da política e da economia. Portanto, a despeito de estarem consagrados em diversos ordenamentos (dentre eles o português e o brasileiro), encontram dificuldade de operacionalização, uma vez que sua concretude não se dá apenas pela previsão constitucional, pois requerem planejamento e gestão.

Dentro deste círculo, Direito e política integram-se às políticas públicas e encontram nestes mecanismos de operacionalização de uma governança (efetiva e eficiente) que garanta os pressupostos mínimos dos direitos humanos de terceira dimensão.

Os programas de ordenamento territorial urbano podem ser analisados sob a ótica acima, uma vez que integram as ações desenvolvidas pela administração pública, ou seja, verificando-os em suas regras (estrutura de organização do território) e finalidades (econômicas, sociais e culturais). Para o presente trabalho, o foco é restrito à instituições formais (União Europeia, Portugal e Brasil), sua regulação e desenho institucional das políticas públicas.

O estudo das especificidades do planejamento de Ordenamento do Território é tarefa que se insere numa nova arquitetura jurídica (nova concepção de poder público e o modo de exercê-lo), a qual determinará o desenvolvimento dos países.

⁵⁸ Coelho destaca a diferença entre política e Estado (independente de governo, o programa deverá ser realizado) e política de governo (depende de cada governo, que está no exercício de sua função, transformar seus programas de governo em políticas públicas e executá-las ao longo do seu mandato). COELHO, Fernando de Souza et. al. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos bric(s). In: Dossiê democracia e políticas públicas. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 37-63, maio-ago. 2012.

⁵⁹ Política em sentido amplo pode ser conceituada como: “um processo social composto por quatro características principais: sua sede é o Estado; influencia a tomada de decisões por meio de ações coletivas; objetiva transformar as relações sociais; constitui uma atividade racional e, em geral pacífica, mas sem excluir o confronto e a violência” DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 69.

⁶⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op.cit..

⁶¹ Ibidem.

⁶² BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Op. cit.

⁶³ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit.

⁶⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit.

Ademais, este estudo se insere na concepção de que a principal tarefa dos pesquisadores desta área é a abertura para novos instrumentos jurídicos e a importância da função condutora do Direito. Importa descobrir se as ações de governo e as políticas públicas estão em harmonia com princípios jurídicos e se estão preparadas para ponderar sobre os diferentes interesses nos casos concretos. Dessa forma, compete relacionar o governo, as políticas públicas implementadas (de acordo com suas finalidades) e sua exteriorização dada pelas normas jurídicas.

Desta perspectiva, partindo-se dos postulados de Bucci,⁶⁵ a relação entre governo, políticas públicas e Direito pode ser dividida em três planos: 1) “macroinstitucional” a “grande política”; 2) “mesoinstitucional” a “média política” e 3) “microinstitucional” a “pequena política”. Tratam-se aqui dos diferentes modos de políticas públicas que se apresentam no interior do Estado, mais precisamente no governo.

No plano macroinstitucional, encontra-se o governo (seus mecanismos de funcionamento e arranjos para colocar a máquina Estatal em funcionamento), na perspectiva de ações/planejamento de longo prazo. Além disso, neste plano, busca-se compreender como se dão as relações entre política e Direito, fenômeno denominado de “juridificação da política, pelo qual a noção de governo passa a ser elemento crescentemente legitimado e disciplinado pelo Direito”.⁶⁶

Já no plano mesoinstitucional, Bucci observa a relação entre política pública, Direito e arranjos institucionais (expressão formalizada da primeira) e esclarece que o que “caracteriza idealmente a política pública, como objeto de interesse para o Direito, (...), é a existência de um regime de efeitos jurídicos combinados, articulados ou conjugados”.⁶⁷ Neste plano, a autora reforça a importância dos resultados práticos dessa política.

Assim, considerando-se que uma das maiores fragilidades do Direito é o grau de efetividade das normas jurídicas, Bucci propõe um modelo de trabalho baseado num “regime de efeitos”, segundo o qual “o arranjo institucional preveja não apenas meios suficientes à escala e ao escopo do programa, mas também a articulação da cadeia de responsabilidades dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública”.⁶⁸ Visa-se, com isso, a que os diplomas legais transcendam o discurso retórico e encontrem efetividade prática.

⁶⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. Op. cit., p. 43.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 39.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 258.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 42.

Já no plano microinstitucional, a política pública é vista na perspectiva de programa de ação governamental, envolvendo os agentes públicos e privados no *processo* de decisão e execução. A palavra “processo” é empregada pela autora em sua acepção ampla, ou seja, busca abranger os vários processos jurídicos que materializam as políticas públicas. Nas palavras de Bucci, “o que se propõe neste tópico é a investigação do processo como categoria ao mesmo tempo estruturante do pensamento jurídico e referencial para a consideração dos aspectos políticos presentes no desenrolar das fases de formação e execução das decisões governamentais”.⁶⁹

Importante referir que o estudo das políticas públicas pode assumir tanto um viés teórico (descritivo) quanto prático (prescritivo). Neste sentido, na tentativa de ampliar o olhar para além da abordagem teórica, é oportuno o conhecimento do processo de elaboração das políticas públicas, seu ciclo político – ou, como os teóricos convencionaram chamar, fases das políticas públicas.

Em que pese o fato de alguns autores questionarem a análise desta temática sob a perspectiva de fases,⁷⁰ Garcia⁷¹ e Schmidt⁷² esclarecem que se trata de uma estratégia metodológica, pois as políticas públicas são um fenômeno em movimento e, portanto, a divisão em fases facilita sua compreensão e estudo.

Nesta perspectiva, Schmidt⁷³ apresenta cinco fases das políticas públicas: Fase 1 (percepção e definição de problemas); Fase 2 (inserção na agenda política); Fase 3 (formulação de política pública); Fase 4 (implementação); Fase 5 (avaliação).

A primeira fase – percepção e definição de problemas – perpassa pelo conhecimento e pela identificação de uma realidade e, por fim, sua transformação num problema político. Assim, diante da ampla gama de demandas sociais, a questão que surge é: como tais matérias entram na agenda? Como harmonizar diferentes interesses?

Sabe-se que os regimes democráticos são caracterizados pela conjugação de diversos interesses e, cada qual, visa à inserção de suas demandas na agenda de governo. Assim, as políticas públicas estão sujeitas a avanços e retrocessos.

Schmidt⁷⁴ esclarece que somente algumas demandas serão objeto de atenção dos governos. Ademais, seu planejamento e execução dependem da complexidade da matéria.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 111.

⁷⁰ Consoante descreve Schmidt: “Há críticos que contestam a relevância da análise das políticas a partir desse ciclo, argumentando que o mundo real da política é mais complicado do que a divisão em estágios ou fases sugere”. SCHIMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. (Orgs.) **Direitos Sociais e Políticas Públicas: Desafios contemporâneos**. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2.315.

⁷¹ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. *Op. cit.*

⁷² SCHIMIDT, João Pedro. *Op. cit.*

⁷³ *Ibidem*, p. 2.313-2.319.

⁷⁴ *Ibidem*.

E esclarece, ainda, que o fato de alguns problemas não serem incorporados na agenda política depende de outras variáveis, tais como: políticos sem base aliada para enfrentar as tarefas a que se propõem e a oposição dos meios de comunicação.

Já a segunda fase – inserção na agenda política – é traduzida por Schimidt⁷⁵ como o momento de definição de estratégias e decisões, as quais devem ser tomadas em razão dos fins que se pretende alcançar. Para tanto, o referido autor destaca o papel da Agenda (que está em permanente construção, envolve diversos atores e disputas políticas), que pode ser dividida em três tipos: “Sistêmica” (demandas sociais, sem atenção do governo); “Governamental” (demandas atendidas pelo governo); e de “Decisão” (demandas que ingressaram na pauta, sobretudo pela temática de alta repercussão).⁷⁶

A Agenda também é influenciada por atores “visíveis” (política, mídia e partidos) e “invisíveis” (pesquisadores, consultores e funcionários), os quais são chamados por Schimidt⁷⁷ de “guardiães da agenda pública”, uma vez que influenciam tanto a inserção, quanto a exclusão de temas na agenda.

Como se nota, esta contém os fins das políticas públicas que, a depender da sua natureza, podem ser negociados ou obtidos por meio de compromissos. Garcia esclarece que as políticas públicas se assemelham às leis pela sua natureza, pois devem atender aos fins pré-estabelecidos; todavia diferem uma da outra, na medida em que a primeira é mais fluida. A depender dos fins das políticas públicas, é possível selecionar os que melhor se adequam às situações concretas e hierarquizá-los, identificando quais eventos são prioritários. E essa seleção e hierarquização obedece a princípios (“determinação de negociadores, recolha de informações, exigência de conhecimentos e poderes pela negociação, procedimento negocial e formação de matriz decisória”⁷⁸), sob pena de invalidade jurídica da política pública.

A terceira fase – formulação de política pública – apresentada por Schimidt⁷⁹ compreende “o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, bem como a atribuição de responsabilidades”. Ou seja, uma sequência de procedimentos políticos que adquirem concretude mediante os *Planos/Programas*, seguidos de *Projetos*, sendo finalizados com as *Ações* concretas.

Note-se que os *Planos* são traduzidos em meios para a concretização dos objetivos de governo, tendo como atores os agentes públicos e privados. Para além destes

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem, p. 2.316-2.317.

⁷⁷ Ibidem, p. 2.317.

⁷⁸ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 170.

⁷⁹ SCHIMIDT, João Pedro. Op. cit., p. 2.318.

procedimentos políticos, Bucci⁸⁰ destaca o aspecto administrativo, sendo parte desta fase o regime de finanças públicas, ou seja, peças de planejamento e orçamento, previstas tanto na Constituição da República Portuguesa-CRP/1976 (artigo 238), quanto na Constituição da República Federativa do Brasil-CF/1988 (artigo 163-169).

Com relação aos *Projetos*, Bucci⁸¹ destaca aqui um campo de análise para os juristas, uma vez que a planificação das políticas públicas não segue o silogismo jurídico das leis, o “esquema se-então”. Ela baseia-se, contudo, num “esquema fim-meio”: as políticas públicas podem ser traduzidas como uma norma programática, projetada para o futuro, exigindo decisões que, em regra, são de longo prazo.

A fim de garantir a realização destes *Planos e Projetos*, Garcia⁸² salienta o papel das *Ações* e pontua a estreita conexão que pode ser estabelecida entre Estado e sociedade, citando como meios de ação as seguintes estratégias: “associar os grupos de interesses à definição das políticas públicas”; “criar entidades reguladoras independentes”; “estabelecer programas que orientem comportamentos e introduzam lógicas de ação na sociedade”; “desenvolver ações de planejamento com a participação generalizada dos interessados”. Para esta última estratégia, a autora cita o caso dos instrumentos de gestão territorial, o qual é objeto desta tese e será abordado, a seguir, neste capítulo.

A possibilidade de se contar com novos atores exemplifica o entendimento de Coelho,⁸³ o qual cita a atual passagem de uma gestão pública centralizadora para uma gestão coletiva, pautada na coprodução do bem público entre Estado e Sociedade Civil.

Cumprе registrar que a formulação de uma política pública não é puramente técnica, antes pelo contrário, atende a interesses, valores e preferências. Nas palavras de Bucci,⁸⁴ desfaz-se aqui o “mito da administração neutra”, uma vez que a formulação da política depende de diversos fatores que, por si só, não desencadeiam a ação, tais como: “conhecimento dos organismos administrativos, dos procedimentos, da legislação, do quadro pessoal disponível, das disponibilidades financeiras”.

Essa fase também comporta o seguinte questionamento: quais são os sujeitos envolvidos no processo de elaboração das políticas públicas?

A resposta ao presente questionamento não encontra consenso entre os teóricos. Enquanto alguns são peremptórios em afirmar que a tarefa de formulação das políticas

⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op. cit.

⁸¹ *Ibidem*, p. 263.

⁸² GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 171.

⁸³ COELHO, Fernando de Souza et. al. Op. cit.

⁸⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op. cit., p. 268.

públicas compete aos Poderes Legislativo e Executivo (Schmidt)⁸⁵, outros⁸⁶ (Bucci; Coelho) lembram a clássica teoria da Tripartição de Poderes.⁸⁷

A esse propósito, Coelho⁸⁸ esclarece que, apesar de o Executivo ser o executor das políticas públicas e o Legislativo o produtor de leis, faz-se necessário pensar este como um auxiliar daquele na tarefa de operacionalizar os programas. Nesse sentido, a fiscalização feita pelo Legislativo sobre o Executivo transcende o caráter punitivo, para se tornar sinônimo de avaliação contínua (monitoramento das ações), projetando-se os resultados e a abertura ao controle social.⁸⁹

Já Bucci⁹⁰ aprofunda o debate e esclarece que a questão é complexa. *A prima facie*, a teoria da separação dos poderes é adequada quando se associa a função legislativa à tarefa de criar leis em relação a programas de longo prazo (que ultrapassem um governo), cujo interesse público não pode ser sacrificado pela alternância de poder. Todavia, a sua aplicação resta comprometida quando se projeta a intervenção do Legislativo em programas de ação ou programas de governo; ou ainda, quando se fala em concretude das políticas públicas, tarefa que depende da ação do Poder Executivo, a ponto da autora defender o fenômeno da normatividade do Poder Executivo.

Esse fenômeno, segundo Bucci,⁹¹ está associado às mudanças ocorridas no Estado contemporâneo, que, além de reforçar as tarefas habituais dos burocratas, alargou o conteúdo da ação governamental, incluindo a administração do presente e o planejamento futuro (estabelecimento de políticas de médio e longo prazo). Como consequência disso, observa-se um progressivo aumento da quantidade e da importância das normas editadas pelo Poder Executivo.

Quando se procede a verificação na prática, constata-se que Portugal e Brasil seguem a tendência de transferir parcela da tarefa de elaboração das Leis ao Executivo, nomeadamente pelo Decreto-Lei, instrumento normativo com força de Lei. Em Portugal, os Decretos-Lei encontram respaldo constitucional (artigo 198 da CRP/1976) e podem ser aplicados à ordem econômica, fiscal, social, territorial e de segurança, com

⁸⁵ SCHIMIDT, João Pedro. Op. cit.

⁸⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op. cit.; COELHO, Fernando de Souza et. al. Op. cit.

⁸⁷ Teoria desenvolvida por Montesquieu, em sua obra *O espírito das Leis*, e, hodiernamente, adotada pela maioria das cartas constitucionais.

⁸⁸ COELHO, Fernando de Souza et. al. Op. cit.

⁸⁹ Hodiernamente, os diversos Ordenamentos Jurídicos vem implementando medidas para efetivar o controle social, vale referir aqui o a edição da Lei de Acesso a Informação brasileira-LAI (Lei n. 11.257/11), a qual obriga a prestação de contas e transparência em portais de governo (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2012), bem como a recente alteração sofrida pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos Portuguesa-LADA (Lei nº 46/2007) no intuito de viabilizar que os cidadãos usem os portais das administrações municipais para fiscalizarem e acompanharem os programas de governo (BERNARDES; ANDRADE; NOVAIS, 2016).

⁹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op. cit..

⁹¹ *Ibidem*.

legitimidade efetiva de uma norma administrativa e poder de lei, desde a sua edição, sanção e publicação no diário ou jornal oficial.

No Brasil, o Decreto-Lei esteve presente nas Consituições Federais de 1937, 1967 e Atos Institucionais de 1965, 1966 e 1988. Porém, com o advento da CF/1988, o instituto do Decreto-Lei foi substituído pela Medida Provisória (artigo 62).

Na sequência do estudo dos ciclos das políticas públicas, importa mencionar a quarta fase chamada por Schimidt⁹² de “Implementação”, que compreende medidas administrativas, financeiras e legais para a execução do Programa/Plano. Tal tarefa fica a encargo do aparelho burocrático e envolve tanto a execução do que foi planejado, quanto a redefinição de estratégias formuladas anteriormente.

Para o referido autor, a fase de *Implementação* é de suma importância uma vez que garantirá o êxito ou fracasso da política pública. Além disso, para Schimidt,⁹³ existem dois enfoques sobre a implementação das políticas públicas: o primeiro “*top down*” descreve a implementação como um processo de cima (nível político) para baixo (nível técnico)”. Já o segundo, de baixo para cima (*botton up*), “ênfatiza exatamente os atores, suas relações e negociações, o peso dos interesses locais e dos funcionários que trabalham diretamente com os cidadãos, as necessidades de adaptação ao longo do processo”.

O enfoque de baixo para cima, ganha adeptos como Estorninho⁹⁴, a qual afirma que, com a adoção desse tipo de processo decisório, a atividade administrativa ganha uma nova perspectiva, para além da ordem normativa pré-existente. Por meio da participação de ampla gama de interessados e coenvolvidos no processo, permite-se uma justa e original composição dos interesses. Todavia, não se pode olvidar do risco dessa estratégia, uma vez que se trata da perda de controle sobre o aparato estatal, gerando dificuldade, por parte dos cidadãos, de exercerem controle sobre os agentes públicos.⁹⁵

Por fim, a última fase do ciclo de políticas públicas apresentada por Schimidt⁹⁶ é chamada de “Avaliação”, a qual, muitas vezes, é associada ao processo eleitoral (momento em que os cidadãos vão mostrar com seus votos se estão satisfeitos ou não com a qualidade dos governos); todavia, não está relacionada apenas às eleições: trata-se, em termos gerais, dos resultados das políticas públicas.

⁹² SCHIMIDT, João Pedro. Op. cit., p. 2.318.

⁹³ Ibidem, p. 239.

⁹⁴ ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Livraria Almedina, 1996.

⁹⁵ SCHIMIDT, João Pedro. Op. cit.

⁹⁶ Ibidem.

Schimidt⁹⁷ classifica a avaliação em dois tipos: a) Quanto aos agentes: responsáveis pela avaliação (destaca-se o papel das agências e instituições independentes) ou os encarregados da sua implementação; b) Quanto à forma de realização: pode ser interna (realizada pelo grupo de governo) ou externa (auditorias, observatórios).

Além disso, outras questões centrais que orientam a fase de avaliação citadas pelo autor são: a avaliação da efetividade política em análise foi mesmo implementada? Os resultados esperados foram alcançados? Na avaliação da eficiência, qual foi o montante dos recursos dispendidos para alcançar tais resultados? E, por fim, na avaliação da legitimidade, qual foi o grau de aceitação da política por parte dos beneficiados?⁹⁸

Uma vez estudado o conceito e as fases das políticas públicas, pode-se constatar que seu fim último está interrelacionado com a ideia de desenvolvimento. Por isso, é importante resgatar o papel das políticas públicas como conjunto de ações que serão tomadas pelo Estado, a fim de elevar o padrão de desenvolvimento da sociedade.

Registre-se que existem diferentes linhas teóricas as quais estudam a relação entre Direito e desenvolvimento. Considerando-se o viés jurídico deste trabalho, o estudo de Mariana Mota Prado⁹⁹, intitulado *What is law & development*, mostra-se oportuno, pois, apresentar uma perspectiva jurídica desta abordagem. Segundo a autora, a temática pode ser dividida em dois grandes blocos: - *Direito no desenvolvimento* (a lei pode servir como um instrumento para promover o desenvolvimento); - *Direito como desenvolvimento* (a lei está intrinsecamente ligada ao conceito de desenvolvimento como liberdade), ou seja, o Direito é um instrumento propulsor da liberdade. Esta última vertente é desenvolvida por Amartya Sen.¹⁰⁰

Para Amartya Sen, o conceito de desenvolvimento deve ser relacionado a uma melhoria na vida das pessoas e às liberdades por elas desfrutadas (políticas, econômicas, sociais, referentes a mecanismos de combate à corrupção – v.g transparência pública – e estratégias protetoras da vida ou da saúde). Dessa forma, expandir as liberdades individuais é um mecanismo para os seres humanos interagirem e influenciarem no mundo em que vivem.

Dentre as principais liberdades citadas por Amartya Sen, destacam-se as liberdades políticas e os direitos civis, pois relacionam-se com este trabalho pelo fato de

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem, p. 2321.

⁹⁹ PRADO, Mariana Mota. What is Law and Development? *Revista Argentina de Teoria Jurídica*, vol. 11 n. 1. 2010. Disponível em: <http://www.academia.edu/17410648/What_is_Law_and_Development>. Acesso em: out. 2016.

¹⁰⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

assegurarem aos indivíduos a oportunidade de participarem de decisões essenciais concernentes a assuntos públicos que afetam suas vidas.

É relevante discutir aqui o padrão de desenvolvimento, do ponto de vista local, a fim de pensar intervenções pontuais dentro de cada realidade, as quais trazem os cidadãos para dentro do processo de tomada de decisões. À guisa de ilustração, pode-se referir a experiência de grandes centros urbanos, *v.g* São Paulo/ Brasil (Planeja Sampa) e Lisboa/Portugal (Lisboa Participa). Para estas realidades, é imprescindível pensar políticas públicas pontuais, a partir de cada localidade. Nos casos citados, elas vêm sendo implementadas nas políticas de gestão/planejamento urbano mediante orçamentos participativos.

Neste novo tornar-se da vida em sociedade, o Direito, a governança e as políticas públicas apresentam-se como uma resposta jurídica-política ao problema identificado, fundamentada nos direitos humanos e princípios jurídicos. Dentre estes, vale destacar o princípio da participação popular, que passa a ser uma exigência, por legitimar a atuação da administração pública e promover o aprimoramento dos modelos democráticos.

Assim sendo, uma vez estabelecidas as premissas iniciais, a abordagem deste trabalho segue rumo à análise das políticas públicas, nomeadamente, de participação popular na Administração Pública.

1.2 Participação popular na Administração Pública

Levando-se em conta que as decisões tomadas pela administração eventual ou efetivamente vão incidir sobre os particulares, torna-se imprescindível para a consecução dos postulados do Estado Democrático de Direito a participação dos cidadãos, titulares do conteúdo da relação jurídica-material.

Sendo assim, é fundamental considerar que os estudos sobre a participação popular têm-se intensificado nos últimos anos e observar o conjunto de mudanças importantes na sua abordagem, entre elas as novas formas de participar, decorrentes da internet. Assim, este estudo faz um esforço com vistas a analisar, desde a sua amplitude conceitual e sua tipologia, para, em seguida, descrever os arcabouços legais e mecanismos de participação popular vinculados à tradição lusobrasileira, sendo essa a abordagem que segue.

1.2.1 Participação popular: aproximações terminológicas

É notório que o século XX assistiu à expansão dos modelos¹⁰¹ democráticos, nos quais grandes contingentes populacionais influenciam na tomada de decisão em nome da coletividade. Todavia, não se pode deixar de reconhecer que existe uma defasagem entre sua proposta conceitual e sua prática nas sociedades democráticas.

Para uma melhor compreensão dessa defasagem, entre a teoria e a prática da participação levada a efeito pela Administração, cabe uma breve digressão acerca do seu papel dentro dos marcos jurídicos estatais, nomeadamente: Estado Liberal, Estado Social e Estado de Democrático de Direito.

Ao abordar esta temática, Di Pietro¹⁰² afirma que, no Estado Liberal de Direito, a Administração Pública era caracterizada por um Estado mínimo e, como consequência disso, houve um robustecimento do Estado e da Administração. É de se notar que, a despeito da evidente separação entre Estado e sociedade, a Administração se valeu de vários institutos, nos quais os particulares exerciam certos serviços públicos. Alguns exemplos são: a concessão de serviço público, contratos de locação de serviços, obras, requisição de serviços (jurados, serviço militar), convocação para trabalhar nas eleições, tradutores públicos, leiloeiros... A grande característica dessas situações, em que havia a participação de cidadãos na Administração, é a existência de dois elementos: um público (natureza da atividade) e outro privado (pessoa que presta).

Em seguida, a autora apresenta o Estado Social de Direito, o qual foi influenciado pelo pós-Segunda Guerra. Ele caracterizava-se por uma menor separação entre Estado e Sociedade e pela passagem do Estado monoclasa para o pluriclasa, o que significa dizer que as demandas da Administração não se restringiram mais apenas ao interesse público, mas a vários interesses (difusos e coletivos). Segundo Di Pietro,¹⁰³ esse cenário de multiplicidade de demandas fez com que o Estado adotasse as seguintes atividades relacionadas com a participação cidadã: “criação de Empresas Estatais e Fundações para o desempenho de serviços públicos”; “criação de Empresas Públicas e Sociedades de

¹⁰¹ Refere-se aqui aos modelos de democracia: Representativa, Participativa e Deliberativa. Santos e Avritzer dividem estes modelos em: hegemônicos (também conhecidos como minimalistas, uma vez que reduzem a democracia ao método de escolha dos dirigentes, em que se insere o modelo representativo e Liberal); e não-hegemônicos (também conhecidos como teoria ampla, visto que, sem a pretensão de afastar o método/procedimento, buscam conciliar a ideia de um procedimento social participativo; neste se inserem os modelos Participativo e Deliberativo). SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

¹⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, 1993, p. 128-139.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 31.

Economia Mista”; “fomento a certas atividades através de meios honoríficos, meios jurídicos e meios econômicos”.

Como se nota, neste modelo de Estado, a participação se caracteriza justamente pela colaboração com o poder público. Noutros termos, trata-se de uma atividade paraestatal.

Por fim, ao discorrer sobre o Estado Democrático de Direito, Di Pietro¹⁰⁴ esclarece que, neste modelo, a participação não está circunscrita à delegação e à colaboração dos particulares com a administração. Ela relembra, ainda, que a participação cidadã é a essência do Estado de Direito, uma vez que seu princípio basilar é a democracia.

Neste modelo, destacam-se grupos da sociedade que visam a “se relacionar” com o Estado e influenciar suas decisões, são eles: partidos políticos, sindicatos, empresas e, para além desses, considerando-se o caráter plural das sociedades, a presença dos cidadãos no interior da Administração.

Como se nota, a evolução dos modelos Estatais vem acompanhar pela expansão da democracia, almejando mais do que o direito de sufrágio: o passo seguinte é chamado por Bobbio¹⁰⁵ de “busca pelo aumento dos espaços de participação”. Trata-se de democratizar as organizações burocráticas e hierarquizadas, ou seja, o próximo nível inclui desde a “democratização do Estado à democratização da sociedade”.

Diante desse cenário e da necessidade de se avançar rumo a um maior adensamento democrático, a questão que se impõe é: a Administração pública pode ser vista como um espaço de maior participação popular?

Na busca por respostas a essa interrogação, não se pode olvidar que os teóricos administrativistas, por muito tempo, preocuparam-se com o seguinte paradoxo: mesmo sob a égide de Estados que adotam modelos democráticos, muitas vezes, a Administração não se mostrava aberta à participação. Esse quadro foi marcado, nas palavras de Medauar,¹⁰⁶ pela “tradição de comportamento fechado e refratário à mesma população a que se destina a atividade administrativa e pela visão do indivíduo como um súdito, não como cidadão.¹⁰⁷”

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 66-67.

¹⁰⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo em evolução**. 2. Ed. Revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2003, p. 220.

¹⁰⁷ Ao estudar a teoria sobre teoria democrática, participação popular na administração e, posteriormente, com a aproximação das TIC's para o aprimoramento destes processos é recorrente o uso das seguintes expressões para se referirem à figura do cidadão, quais sejam: particular, administrador, consumidor, usuário, cliente, dentre outros. Neste estudo, opta-se pela expressão “Cidadão”, o qual é entendido como “todo o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas conseqüências” (SILVA, 2005, p. 346). Ou seja, aquele que tem possibilidade de participar ativamente da vida política do Estado.

Em face disso, registra-se o movimento iniciado pela doutrina administrativa italiana, a qual defendia que, além de uma administração eficiente, faziam-se necessários princípios informadores das relações entre Administração e cidadãos e, inclusive, entre os órgãos administrativos. Segundo Allegretti e Pastori, tal proposta foi sistematizada na Lei Geral de Procedimento Administrativo Italiana, elaborada na década de 80 do século XX. Dentre os princípios-base citados pelos autores, destacam-se:

- a) **Publicidade dos processos e atos administrativos;**
 - b) **Direito de acesso** a documentos e autos administrativos, realizado pelo direito de vista e de obtenção de cópia ou certidão de documentos, com exceções restritamente identificadas;
 - c) Princípio da concentração (...);
 - d) Obrigatoriedade de concluir o processo quando iniciado e mediante ato explícito;
 - e) Condenação do silêncio, com sanções aos responsáveis;
 - f) Prefixação de prazos para a conclusão, com decorrências no tocante aos controles de eficiência;
 - g) Liberdade de formas;
 - h) Dever de completar a instrução;
 - i) Obrigatoriedade de motivar;
 - j) Obrigatoriedade de contraditório e defesa na formação de atos pontuais restritivos de direitos;
 - k) Utilização de meios de instrução pública antes da edição de atos gerais ou de atos que impliquem elevada complexidade de interesses envolvidos;
 - l) Identificação do responsável pelo processo ou conjunto de processos e dos respectivos poderes de impulso;
- Possibilidade de **participação de administrados**, sob forma individual ou como grupos, na tomada de decisões.¹⁰⁸

Da leitura acima, observa-se que os respectivos autores deram um grande salto na doutrina administrativista, no sentido de alertarem o agir da administração para uma nova ordem de princípios, pautada, dentre outros preceitos, na publicidade, na abertura/acesso e na participação, os quais – pela importância para este trabalho – serão objeto de maior aprofundamento no decorrer deste capítulo.

É de se destacar que, diante da relevância da matéria, o tema assumiu o cenário (inter)nacional, influenciando, inclusive, a legislação estrangeira. À guisa de ilustração, vale citar a edição do Código de Procedimento Administrativo¹⁰⁹ português em 1991; a Lei Complementar nº 101/2000, que regula a Gestão Fiscal, e a Lei Federal nº 10.257/01, que regula a Política Urbana no Brasil.

¹⁰⁸ ALEGRETTI; PASTORI apud MEDAUAR, Odete. Op. cit., p.226-227.

¹⁰⁹ Revisado no âmbito do Decreto-Lei nº 4/2015, o qual instituiu o “Novo Código de Procedimento Administrativo Português”. Informação disponível em: <<https://data.dre.pt/eli/dec-lei/4/2015/01/07/p/dre/pt/html>>. Acesso em: out. 2018.

Dentre os preceitos acima expostos, mostra-se relevante a este estudo o aprofundamento do princípio da participação. Neste sentido, além da noção geral de participação, suscita-se aqui a necessidade de estabelecer as premissas terminológicas (ante ao múltiplo uso do vocábulo), uma vez que apenas com definições claras será possível distinguir e delimitar os impactos e posicionamentos da temática em apreço.

Referente à noção geral de “Participação”, insta registrar que a sua inserção como um princípio da administração está associada à necessidade de alteração do modelo burocrático estatal. Para Capelletti, essa lógica demanda a descentralização do modelo burocrático estatal e a simplificação dos procedimentos. Diante disso, o autor propõe um novo método de pensamento para os juristas: “a perspectiva dos consumidores na análise jurídica”, concentrando sua atenção nos “consumidores” da Administração; nesta nova perspectiva democrática, defende-se que “direito e o Estado devem ser observados como simples instrumentos ao serviço dos cidadãos e das suas necessidades, e não o inverso”.¹¹⁰

Com base nisso, a participação passa a ser vista como uma “ponte entre o mundo administrativo muito fechado e cidadãos muito esquecidos”,¹¹¹ sobretudo pelo potencial de maior abertura da administração aos cidadãos.

Emerge, assim, mais um papel inerente à atividade administrativa: trata-se do controle externo, não necessariamente o judicial, mas por outras vias, tal como o efetuado pelas ouvidorias.¹¹² Esta onda de evolução de mecanismos de participação na esfera da Administração vai ao encontro do postulado democrático em que se inspira o já apresentado Estado de Direito.

Conforme visto até o momento, a referência à noção geral da temática participação pode assumir diversas perspectivas, tais como “colaboração do particular com a administração pública” ou “delegação de serviço público”. Aparentemente, todas as expressões têm o mesmo significado, portanto, importa aqui estabelecer qual premissa terminológica guiará este estudo, uma vez que cada uma dessas expressões designa diferentes estágios evolutivos da Administração.

Especificamente quanto ao fenômeno da participação na atividade administrativa há algumas acepções oferecidas pela doutrina. Relatando esse fenômeno Medauar¹¹³ apresenta dois tipos de acepções: a primeira, denominada de “larga” (abrange o processo

¹¹⁰ CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. *Revista forense*, vol. 395, ano 104, jan-fev. 2008, p. 21; 23.

¹¹¹ MATHIOT apud MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 229.

¹¹² A temática das ouvidorias está ligada à questão do *Ombdsman*, estudado na sequência. Em antecipação, essa figura pode ser definida como: “O *Ombdsman* (intermediário, representante) é um órgão de proteção dos cidadãos ligado ao Parlamento e que detém uma série de prerrogativas de controle da Administração Pública”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 36.

¹¹³ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 231.

de eleições dos chefes do legislativo e executivo, mediante voto popular), também chamada de participação na administração; já a acepção “restrita” (inclui a participação de pessoas não inseridas de forma profissional nos quadros da administração), também chamada de participação popular.

Quanto ao âmbito de participação de particulares, a autora refere dois tipos: em sentido genérico, significando “todo o tipo de atuação, individual e por representantes grupos ou associações”; e em sentido restrito, na qual só interessa “a atuação direta de administrados individualmente considerados”.¹¹⁴

Seguindo a mesma lógica, Modesto¹¹⁵ faz uma distinção entre o que denomina de “participação administrativa” e “participação popular na administração”. A primeira seria mais ampla, correspondendo a todas as formas de interferência de terceiros no agir estatal. Já a segunda constituir-se-ia numa interferência de "terceiros" na realização da função administrativa realizada. Ela teria em vista o melhor para a coletividade, não para o indivíduo que interfere, realizando-se por meio da atuação direta dos cidadãos.

Di Pietro¹¹⁶ e Perez¹¹⁷ também adotam a expressão “participação popular” (entendida como a participação do cidadão individualmente considerado) como mecanismo capaz de dar efetividade aos direitos fundamentais, por meio: da colaboração entre a sociedade e a Administração; da busca de adesão; do consentimento e do consenso dos administrados; e, afinal, da abertura e da transparência dos processos decisórios. Ou seja, a participação popular é inerente ao princípio democrático que inspira o Estado de Direito.

Por essas concepções, quer-se referir que, neste estudo, em particular, desconsidera-se da noção de participação os aspectos relacionados com a concessão e delegação de serviço público, optando-se, consoante o estudado acima, pela acepção restrita do termo – *participação popular* – por este dar relevância à possibilidade de intervenção dos cidadãos na gestão e controle dos órgãos que integram a Administração pública. Cabe, então, como próximo passo, apresentar as diferentes formas de classificação desse tipo de participação.

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: mai. 2017, p. 2-5.

¹¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Op. cit.

¹¹⁷ PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

1.2.2 Classificação da participação popular na administração

É possível identificar na doutrina vários critérios para classificar as formas de participação na administração. Ferrier¹¹⁸ elenca três modalidades, as quais se relacionam com diferentes tipos de democracia, a saber: participação ideológica, “uma participação mediada, porque há um eleito entre o administrado e a Administração pública”; participação psicológica, “comum nas pequenas comunidades, em que ainda há um eleito entre a Administração e o particular, mas já é maior a proximidade entre ambos, tendo o administrado maior poder de influenciar as decisões governamentais”; e participação direta, em que “não há um eleito entre a Administração e o administrado (...), do qual são excluídas as formas de participação popular no processo legislativo, porque só interessam aqui as formas de participação na Administração Pública”.

Na doutrina de Enterría,¹¹⁹ a classificação da participação popular na Administração Pública pode dar-se da seguinte forma: participação orgânica, “os cidadãos atuam não como funcionários, mas como pessoas físicas em órgãos da administração, por exemplo: corporações públicas, técnicas de colaboração de especialistas”; participação funcional, “atuação dos cidadãos em atividades materialmente públicas, com o auxílio da Administração, por exemplo, consultas públicas, denúncias, exercício de ações populares, petições e propostas; e participação cooperativa, “o cidadão exerce função materialmente pública, atuando como sujeito privado em atividades de interesse geral, e para tal fim, conta com apoio do Poder Público, por exemplo, atividades de utilidade pública.”

Por sua vez, Di Pietro¹²⁰ sugere uma classificação dicotômica, com ênfase na participação direta e indireta. Assim, para a autora, na participação direta, em que não existe a figura de um mediador (intermediário eleito ou indicado) entre a administração e o particular, destacam-se dois tipos de participação popular. O primeiro é o direito de ser ouvido, “relacionado com o direito de defesa, com o princípio do contraditório, com o devido processo legal (...), mas também deve ser assegurado em todas as hipóteses em que haja limitações ao exercício dos direitos individuais”. O outro é a enquete, que “consistente na consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral; normalmente, precede a elaboração de normas de caráter geral, em que a apresentação de sugestões

¹¹⁸ FERRIER apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 33.

¹¹⁹ ENTERRIA, Eduardo García de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. V. II. 5. Ed. Madrid, Ed. Civitas, 1998, p. 82-83.

¹²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit.

pelos interessados pode ser útil para a decisão sobre determinados assuntos de interesse público”.¹²¹

Já na modalidade de participação indireta (modelo em que a participação é realizada através de intermediários), Di Pietro¹²² destaca quatro hipóteses de participação popular: em órgãos de consulta; via judiciário; em órgãos de decisão; e por meio do *Ombudsman*.

A “participação popular em órgãos de consulta” constitui-se num tipo inspirado em modelos autoritários (em que o rei se baseava nos conselheiros para tomar suas decisões). Tal modelo foi incorporado pelos regimes democráticos¹²³ e consiste na “criação, junto à Administração Pública, de inúmeros órgãos consultivos (conselhos, comissões, grupos de trabalho, comitês), alguns com funcionamento permanente, outros provisórios, mas sempre contando com representantes da sociedade”.¹²⁴

O segundo modelo de participação indireta é a “participação popular via judiciário”, segundo o qual o cidadão ou quem o representa controla a administração pública por intermédio da justiça. Seria, no dizer de Di Pietro,¹²⁵ “a participação popular na administração da justiça”, sendo o Poder Judiciário o instituto que possibilita o envolvimento de cidadãos e grupos de controle na Administração Pública.

Outra hipótese de participação indireta, proposto pela autora, refere-se à “participação popular em órgãos de decisão”,¹²⁶ também chamados de “cogestão”, ou seja, da participação do particular em órgãos de decisão da Administração Pública”.¹²⁷

Por fim, a última hipótese de participação indireta elencada por Di Pietro¹²⁸ refere-se ao instituto da participação popular por meio do *Ombudsman*¹²⁹, órgão ligado à defesa

¹²¹ Ibidem, p. 32-33.

¹²² Ibidem.

¹²³ A guisa de ilustração cita-se o conselho da república, previsto da Constituição da República Federativa do Brasil-CF/88 (art. 89), inspirado no Conselho de Estado previsto nos artigos 144 a 149 da Constituição da República Portuguesa (CRP). Apesar de sua função ser, a busca por uma maior aproximação entre Administração e os cidadãos, na prática um dos principais problemas levantados sobre sua eficácia é a sua real representatividade, uma vez que seus representantes não são eleitos pela própria sociedade.

¹²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 35.

¹²⁵ Ibidem, p. 37.

¹²⁶ No ordenamento brasileiro tal direito está erigido em nível constitucional em diversos dispositivos (neste sentido vide CF/88 no Capítulo da Seguridade Social, artigos 194, parágrafo único, inciso VII, 198, inciso “III”, e 204, inciso “II”), e no Capítulo da Educação (artigo 206, inciso VI). Além destes, insta registrar o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal (art. 182 e art. 183), regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 e julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que estabeleceu, em suas diretrizes gerais, a *gestão democrática da cidade*, com a *participação popular* na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Em Portugal, a participação popular em órgãos de decisão está garantida em nível constitucional (v.g artigo 9º e artigo 297), e os cidadãos portugueses interessados em participar da elaboração dos instrumentos de planeamento territorial têm o respaldo da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei de nº 31, de 30 de maio de 2014), que regulamenta o direito de informação e participação nos planos. A forma como a participação pode e deve ocorrer, no interior destas estratégias de planeamento do território lusobrasileiras, serão aprofundadas no item 1.4).

¹²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 35.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ A figura do *Ombudsman* aparece com diversos batismos (“defensor do povo”, “ouvidor”, “mediador”) e foi abrigada nas mais diversas regiões do mundo como símbolo do conflito permanente entre o Homem e o Poder. Sua origem histórica, remonta ao “Século XIX, quando Constituição Sueca de 1809 consagra na figura do *justitieombudsman* (comissário de justiça) o papel de delegado do Parlamento, ao qual competia a função de supervisionar o cumprimento da leis e regulamentos pelos servidores públicos e os juizes”.

dos interesses dos cidadãos que, para tanto, possui diversas prerrogativas ligadas ao controle dos cidadãos sobre a Administração. Seu mecanismo de funcionamento é pautado no “recebimento de denúncias dos administrados, mas também pode agir sem que seja provocado, ou seja, *ex officio*”¹³⁰.

É de se registrar que o modelo de *Ombudsman*, associado à noção de servidor público, destinado a proteger das liberdades do cidadão e a criar um clima de confiança na Administração, difundiu-se por diversos ordenamentos jurídicos, dentre eles o português e o brasileiro.

A Constituição da República Portuguesa consagrou o *Ombudsman* na figura do Provedor de Justiça¹³¹ (artigo 23, CRP),¹³² órgão perante o qual os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos, “cabendo àquela autoridade controladora apreciá-las, sem poder decisório, dirigindo aos órgãos competentes as recomendações necessárias para prevenir e reparar injustiças”.¹³³

No Brasil, a figura do *Ombudsman* se consagra em 1986 com a edição do Decreto-Municipal nº 215/86, que criou a primeira ouvidoria pública municipal na cidade de Curitiba, estado do Paraná, sendo a iniciativa precursora até mesmo da Constituição Cidadã (CF/88). A ouvidoria de Curitiba teve como finalidade “atuar na defesa de direitos – interesses individuais e coletivos – contra atos e omissões ilegais ou injustos cometidos pela administração pública municipal”.¹³⁴

Note-se que, no Brasil, em nível constitucional, a matéria só foi regulada com a edição da Emenda Constitucional nº 19/98¹³⁵ (Reforma Administrativa), que inseriu, no rol dos princípios da Administração Pública, o direito fundamental à preservação dos interesses difusos.¹³⁶

TÁCITO, Caio. **Ombudsman** - O Defensor do Povo. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45696/44035>>. Acesso em: 01 mar. 2017, p. 17.

¹³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit., p. 36.

¹³¹ Acerca da função do provedor de justiça é oportuno recorrer aos comentários de Canotilho e Moreira à CRP. Segundo os autores, o Provedor de Justiça é uma versão portuguesa do *Ombudsman* escandinavo, dotado de independência e irresponsabilidade política; sua inserção na parte geral, nomeadamente dos direitos fundamentais, denota que é um órgão de defesa de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos em face dos poderes públicos e da administração, em especial. Para os autores, a função do provedor “é mais vasta do que a defesa da legalidade da administração, trata-se de prevenir e reparar injustiças (...) praticadas quer por ilegalidade quer por violação aos princípios constitucionais que vinculam a atividade discricionária da Administração”. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4. Ed. Coimbra: Coimbra, 2010, p. 440-442.

¹³² Vide CRP, Artigo 23 no texto revisto de 1982, antigo artigo 24 do texto original de 1976; ver, ainda, arts. 52 e 283). O cargo fora anteriormente criado pelo Decreto-lei n. 212, de 21 de abril de 1975. e a Lei n. 81, de 22 de novembro de 1977, aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça português.

¹³³ TÁCITO, Caio. Op. cit., p. 21.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 23.

¹³⁵ A Emenda Constitucional n. 19, em vigor, no ordenamento brasileiro, desde 04 de junho de 1998, marca a Reforma Administrativa que atingiu inúmeros dispositivos, alterando-lhes não só a redação, mas gerando profundas consequências na vida da Administração Pública brasileira (registre-se a inserção do princípio da Eficiência, ao lado de vetores clássicos como a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade e a Publicidade).

¹³⁶ A matéria é prevista na CF/88, no artigo 37, parágrafo 3º, inciso I, que assim dispõe: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Essa lacuna na proteção constitucional dos direitos coletivos não ficou imune a críticas. A primeira delas é registrada por Caio Tácito,¹³⁷ pelo fato de que inexistia, no direito positivo brasileiro, remédios aptos à defesa dos interesses dos cidadãos, contra as agressões a estes direitos, oriundas dos Estados e de seus representantes.

A outra crítica é pontuada por Di Pietro,¹³⁸ quando ela constata que, para suprir a ausência de previsão do Ouvidor no âmbito constitucional, proliferaram instrumentos¹³⁹ destinados a atribuir responsabilidades pelos danos causados aos interesses coletivos e a esse fator se relaciona a baixa eficácia da figura do *Ombudsman* no Brasil. Segundo entende a autora, o fato de não existir um único órgão a receber denúncias e irregularidades gerou dispersão de responsabilidades e, inclusive, um desconhecimento por parte da população sobre a própria existência de órgãos com tais atribuições.

Somente com a Emenda Constitucional nº 45/04, efetivamente foram previstas constitucionalmente as primeiras ouvidorias no Brasil. Com a referida Emenda, foi criado um artigo específico na CF/88¹⁴⁰ para tanto, destacando ali que os Tribunais de Justiça do país, bem como os Ministérios Públicos deveriam ter um setor de atendimento aos cidadãos.

No âmbito do Poder Judiciário, a previsão constitucional ganha efetividade em 2010, com a edição da Resolução nº 103, pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em seu artigo 9º, estipulou prazo de sessenta dias para que todos os Tribunais de Justiça brasileiros criassem suas Ouvidorias judiciais, com estrutura permanente e adequada ao atendimento das demandas dos usuários.

Em estudo sobre ouvidorias judiciais, Cartaxo; Bernardes et. al.¹⁴¹ esclarecem que a abertura de canais de comunicação com o cidadão, no âmbito do Sistema de Justiça é salutar, sobretudo porque historicamente o Poder Judiciário foi rotulado pelo seu isolamento tanto com relação aos cidadãos, quanto em relação a outros Órgãos da Administração.

Nesta perspectiva, no intuito de aferir o cumprimento da referida Resolução – sobretudo no que tange à presença de página ativa com Ouvidorias, nos portais dos Tribunais de Justiça brasileiros –, as autoras constataram que “as ouvidorias estão

¹³⁷ TÁCITO, Caio. Op. cit.

¹³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit.

¹³⁹ No Brasil, o meio mais eficaz de participação popular é o que se realiza via provocação do Poder Judiciário, pelos seus diversos instrumentos, por exemplo via Ação popular (DI PIETRO, 1993).

¹⁴⁰ CF/88, ARTIGO 103-B, § 7º “A União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)”.

¹⁴¹ CARTAXO, Geovana Maria; BERNARDES, Marcele Berger; ROVER, Aires José. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, nº 5, p. 84-99, 2011.

presentes em 83% dos portais pesquisados, o que evidencia o cumprimento das normativas do CNJ, bem como uma abertura à participação cidadã”.¹⁴²

Em que pese a regulação tardia da matéria das ouvidorias no Brasil, pode-se constatar que as transformações decorrentes do avanço tecnológico atingiram o Poder Judiciário a ponto de as ouvidorias serem consideradas órgãos obrigatórios para sua estrutura e funcionamento.

Esse cenário tecnológico interessa a este estudo, pois, além de as ouvidorias poderem ser entendidas como um *locus* de apoio à gestão, melhoria da qualidade dos serviços e controle social, passam a ser concebidas como centros de Inteligência Coletiva,¹⁴³ uma vez que fornecem aos gestores públicos mecanismos de coleta e análise de informações sobre o meio onde estão inseridos e os diretamente envolvidos, os cidadãos.

Em face disso, sobressai um dos objetivos deste trabalho, qual seja, refletir sobre a contribuição desses novos instrumentos de controle social sobre a administração municipal e as novas práticas daí decorrentes.

1.2.3 Participação popular: limites e possibilidades

Conforme estudado acima, ao ser dada força normativa à participação popular, emergem novas formas de participação cidadã na gestão da *res publica*. No entanto, na mesma medida em que se faz necessário o interesse do cidadão em participar dos processos de tomada de decisão e controle da Administração, os gestores públicos precisam adotar uma postura de facilitadores da participação. Tais elementos são pressupostos para a concretização do ideal participativo.

Em teoria, uma vez atendidos estes requisitos, o cidadão sentir-se-ia o real titular do poder, uma vez que seus interesses seriam o verdadeiro objeto e objetivo das ações governamentais. Todavia, na prática, alguns fatores críticos mostram-se como obstáculos ao sucesso da participação popular. No rol de problemas, Medauar¹⁴⁴ cita alguns exemplos, a começar pela hipótese de “*participação popular em confronto com a representação política*”, ou seja, a possibilidade de enfraquecimento do Legislativo

¹⁴² Ibidem, p. 92.

¹⁴³ A expressão “Inteligência Coletiva” foi cunhada por Pierre Lévy (1998). Trata-se de um princípio, segundo o qual as inteligências individuais são somadas e compartilhadas por toda a sociedade, potencializadas com o advento de novas tecnologias de comunicação, como a Internet, uma vez que o ciberespaço (espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores) propicia a troca de conhecimentos (maior detalhamento vide capítulo 2).

¹⁴⁴ MEDAUAR, Odete. Op. cit.

diante do Executivo (Administração). No entanto, ela obtempera sua crítica, ao afirmar que a participação popular, neste cenário, pode “propiciar o aprimoramento da conduta dos parlamentares, ante o paralelismo de atuação popular; e pode-se ponderar que se trata de mais um meio de compatibilizar as decisões estatais, às aspirações e reais interesses da coletividade”.¹⁴⁵

Outra questão levantada pela autora refere-se à “*burocracia clássica temperada com a participação*”: a coexistência entre o modelo tradicional de burocracia com as formas contemporâneas de participação. A esse problema Medauar¹⁴⁶ chama de “participação falsificada”, uma vez que gera a crença na sua efetividade, sobretudo quando a administração atrai os cidadãos, mas, em contrapartida, tenta manipular o interesse destes, privando-os da espontaneidade. Em consequência, o prognóstico é já amplamente propalado – a decepção com as práticas de participação e descrença quanto a sua efetividade.

Não se pode olvidar que a participação popular é marcada por um pluralismo social. Beste sentido, Medauar apresenta outro limite, a “*aproximação pseudocorporativa das decisões administrativas*”:¹⁴⁷ a possibilidade de soerguer determinados participantes que se dizem porta-voz do interesse coletivo, quando, na verdade, estão predominando o discurso ou assenhorando-se da participação.

A autora discute também o chamado “*bloqueio na tomada de decisões e na atividade administrativa*”. Este problema trata do risco de se aumentar a procrastinação da já emperrada máquina pública, pela criação *ad infinitum* de conselhos, comissões, grupos de trabalho, destinados a discutir toda a questão afeta à administração. Medauar¹⁴⁸ visa a enfatizar neste problema que vincular todo o agir administrativo à participação popular parece inviável, sendo, portanto, necessária a fixação de premissas para que ocorra a participação.

Ela também alerta para o problema da “*identificação dos participantes e organização da participação*”. Essa questão levantada pela autora desvela a necessidade de criação de instrumentos processuais para organizar a participação e a representação dos interesses difusos, nas práticas de participação.

Por fim, Medauar aponta para a necessidade de esclarecimento quanto ao “*caráter consultivo ou deliberativo da participação*”. Trata-se aqui da necessidade de o cidadão

¹⁴⁵ Ibidem, p. 233.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

de antemão saber distinguir a forma pela qual poderá interagir com a administração, uma vez que cada uma delas possui resultados diversos. Se sua participação for via consulta, significa que a administração decide (ela que dará a última palavra, ainda que o cidadão emita sua opinião). Já as práticas deliberativas, em regra, possuem maior amplitude, uma vez que permitem o debate, aumentam porosidade e abertura de canais de interlocução entre administração e cidadão. Todavia, este último mecanismo traz consigo o risco de descaracterizar a função da administração. O dilema exposto traduz-se em encontrar estratégias para conciliar a abertura da administração à participação popular, entretanto, sem descaracterizar suas características fundamentais de modelo de Estado. Eis aqui o “nó político da participação”.¹⁴⁹

Os problemas à prática da participação popular retromencionados são de extrema relevância, uma vez que, acaso não corrigidos, constituem-se fatores críticos ao sucesso da participação popular.

Diante disso, acredita-se que uma estratégia a ser adotada pelas administrações para contornar estes problemas constitui-se da ponderação entre os interesses da esfera pública e os dos cidadãos, mediante gestão compartilhada das instituições e sociedade; tais estratégias determinarão melhores escolhas pela Administração e garantirão a consecução do interesse público daquela comunidade.

Desta forma, estará legitimado o “Poder” ao qual a Administração Pública foi investida, uma vez que assegurar-se-á uma das características fundamentais da participação popular, já bem observada por Jürgen Habermas,¹⁵⁰ ao esclarecer que a produção de um “direito legítimo implica a mobilização das liberdades comunicativas dos cidadãos”, ou seja, do consenso e da ponderação entre interesses divergentes.

A partir dessas premissas, espera-se uma redução da discricionariedade no agir da Administração no que toca à realização do interesse público, e, paralelamente a isso, um aumento do número daqueles que participam do processo de tomada de decisão. Elevam-se, desta feita, os cidadãos à categoria de coautores¹⁵¹ da Lei ou Política Pública e, conseqüentemente, corresponsáveis pelo seu sucesso.

Uma vez mencionados os problemas inerentes ao sucesso da participação popular no seio das administrações, convém pontuar que, a despeito das críticas, os programas de modernização das administrações, num âmbito geral, expandiram-se, tanto na abertura à

¹⁴⁹ NIGRO apud MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 234, rodapé 49.

¹⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, p. 185.

¹⁵¹ Essas práticas estão relacionadas com a Teoria da Co- produção do bem público, à qual se dará maior aprofundamento no segundo capítulo deste trabalho.

participação popular, quanto no uso das novas ferramentas tecnológicas, nomeadamente da internet. Objetiva-se, com isso, propiciar novos canais de interlocução com os cidadãos, caminhando para o que os teóricos convencionaram chamar de “democracia eletrônica”.¹⁵²

A corroborar esse entendimento, Medauar¹⁵³ esclarece que a Alemanha, desde 1999, vem expandindo o programa “Estado moderno-Administração moderna, o qual se vale da internet para ouvir a opinião pública nos processos de decisão, no sentido de uma democracia eletrônica”.

Dentro deste movimento de (re)valorização da democracia e seus mecanismos de intervenção, difundiu-se, em muitos ordenamentos jurídicos, uma série de iniciativas voltadas tanto para a aproximação do cidadão na gestão e controle da administração, quanto para os novos mecanismos propiciados pelas Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

No seguimento desta tendência, na década de noventa (do século XX), foram publicadas, em diferentes países da Europa, as chamadas “Cartas do Cidadão”, respectivamente, a *Citizen’s Charter* inglesa, em 1991; seguida da *Charte des Services* francesa, de 1992; Carta de Qualidade Portuguesa,¹⁵⁴ de 1993, e a *Carta di Servizi Italiana*, datada de 1994.

Tais documentos trazem preceitos não apenas sobre o âmbito interno das administrações (qualidade dos serviços e eficiência dos gestores públicos), mas também sobre as expectativas dos cidadãos em relação aos serviços, a fim de aumentar, assim, a confiança na Administração.

Todavia, a interpretação pode variar para cada ordenamento. Em alguns países, a qualidade reduz-se ao cumprimento da lei, enquanto em outros, estas Cartas têm como principal escopo “a melhora do serviço público a partir de um equilíbrio de direitos e obrigações às várias partes interessadas”.¹⁵⁵

¹⁵² **Democracia eletrônica, democracia digital, e-democracia, ciberdemocracia** são uns dos múltiplos sinônimos usados para designar o modelo de participação popular desenvolvida em ambiente digital, ou “ciberespaço” de Piérre Levy, conforme se estudará no terceiro capítulo deste trabalho. LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva por uma antropologia do ciberespaço**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

¹⁵³ MEDAUAR, Odete. Op. cit., p. 20.

¹⁵⁴ De se registrar que a Carta de Qualidade Portuguesa, pela primeira vez elevou o cidadão ao o centro das atenções no serviço público (estatuto de cliente) e como colorário deste diploma foi criado no mesmo ano, o Programa da Qualidade, que estabeleceu três objectivos primordiais à administração: “transparência, simplificação e participação” (ARAÚJO, 2001, p. 03).

No Brasil, o Decreto Lei, sem número, de 09 de novembro de 1995, estabeleceu o Plano Diretor de Reforma do Estado, tendo como diretriz a criação do Programa de Qualidade na Administração Pública (artigo 5º, DL/95) cuja finalidade era modernizar a gestão pública no Brasil. Já a participação e a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão tiveram um desenvolvimento tardio neste ordenamento, uma vez que apenas em 2009, com a edição do Decreto nº 6.932, foi instituída a “Carta de Serviços ao Cidadão”.

¹⁵⁵ Tradução livre da autora de: “*Their main intention is to improve public service delivery by maintaining an equilibrium of rights and duties between the various stakeholders*”. LÖFFLER, Elke. **Defining Quality in Public Administration**, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispace/unpan005013.pdf>>. Acesso em: mai. 2017, p. 10.

Se, de um lado, temos as características de sigilo e invisibilidade, predominantes na Administração da década de 1970, por outro lado, não obstante os problemas postos à participação popular, vale ressaltar as várias vantagens que podem ser apontadas à participação dos cidadãos nas decisões da Administração. Nas palavras de Oliveira:¹⁵⁶ “compensa a falta de conhecimento da administração sobre especificidades da gestão”; “fomenta o diálogo entre Administração e cidadão”; “funciona como mecanismo de controle das decisões”; “serve como forma de transparência”; e, por fim, “fomenta o espírito democrático”.

Neste sentido, apesar dos limites retromencionados, constata-se que, gradualmente, os Estados adotaram mecanismos de valorização da participação popular. Além disso, pode-se trazer à tona o debate sobre um dos principais requisitos – o direito à informação –, uma vez que não é possível uma correta participação dos cidadãos interessados, sem a devida informação (acesso, publicidade e transparência dos atos da administração).

É, por isso, necessário debruçarmo-nos sobre os instrumentos de participação popular no ordenamento lusobrasileiro, sendo essa a abordagem que se segue.

1.3 Participação popular na perspectiva lusobrasileira

1.3.1 Participação popular em Portugal

O Estado português, com base no que está assente nos artigos 2º¹⁵⁷ e 9º, alínea “c”¹⁵⁸ da CRP/76, caracteriza-se por ser um Estado Democrático de Direito, baseado na soberania popular, uma vez que os ideais da democracia participativa ali plasmados garantem a participação ativa dos cidadãos na vida política do país.

Nas palavras de Canotilho e Moreira:

A democracia participativa diz respeito à intervenção dos cidadãos, individualmente ou (sobretudo) através de organizações sociais ou profissionais, nas tomadas de decisão das instâncias do poder, ou nos próprios órgãos do poder. As formas de expressão podem ir desde a simples

¹⁵⁶ OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística**. 2. ed. Coimbra: Centro de estudos e formação autárquica, 2004, p. 28-29.

¹⁵⁷ Artigo 2.º, Estado de direito democrático, A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

¹⁵⁸ Artigo 9.º, São tarefas fundamentais do Estado: c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;

participação consultiva até a formas de autoadministração e de autogoverno dos grupos interessados. Trata-se de suprir, em certo sentido, a distância entre o poder e os cidadãos decorrente das fórmulas tradicionais da democracia representativa, em que o envolvimento cívico tem tendência a restringir-se à periódica eleição dos órgãos representativos.¹⁵⁹

Ainda neste sentido, Miranda e Medeiros¹⁶⁰ apresentam três dimensões da participação popular: a primeira, pelo reforço à participação partidos políticos e pela possibilidade de desempenho de cargos públicos; a segunda, pela atribuição do direito de intervir no exercício da função administrativa do Estado; a terceira, pela possibilidade de determinados grupos (associações, instituições da sociedade civil), intervirem em procedimentos de decisão ou em órgãos do Estado.

Dado o escopo deste trabalho, dá-se especial atenção à segunda dimensão da participação popular. Para tanto, buscar-se-á aferir em que medida tais postulados se materializam na legislação (infra)constitucional portuguesa.

Em nível constitucional, toma-se como ponto de partida o artigo 48 da CRP/76, o qual elevou a participação na vida pública à categoria de direito fundamental. Trata-se aqui dos ditos direitos políticos ou de participação política, concebidos como “direitos de cidadania, ou seja, direitos dos indivíduos enquanto cidadãos, enquanto membros da república (...) e são parte integrante e garantida do princípio democrático”.¹⁶¹ Por essas razões, a participação dos cidadãos é consagrada como princípio geral no rol da organização do poder político, em Portugal (artigo 109¹⁶², CRP).

Ainda como decorrência do postulado democráticos em epígrafe, o artigo 267 CRP/76, dispõe que:

1. A Administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática.
2. Para efeito do disposto no número anterior, a **lei estabelecerá** adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativas, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.

¹⁵⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p. 212.

¹⁶⁰ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. 2. Ed. Introdução geral, preâmbulo, artigos 1º a 79º. Coimbra: Coimbra, 2005, p. 112-113.

¹⁶¹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p. 664.

¹⁶² Artigo 109.º, CRP/76- Participação política dos cidadãos: A participação directa e activa de homens e mulheres na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático, devendo a lei promover a igualdade no exercício dos direitos cívicos e políticos e a não discriminação em função do sexo no acesso a cargos políticos.

O que se depreende da leitura do dispositivo constitucional retromencionado é que o constituinte português reconfigurou a relação entre a administração e os cidadãos, elevando estes à categoria de sujeitos de relação jurídica e, portanto, titulares de direitos e deveres.

O artigo 267, n. 2, CRP/76, ainda remete à legislação especial a função de racionalizar a atividade administrativa e de possibilitar a garantia de acesso à informação e participação cidadã nas decisões da Administração. Nesta perspectiva, foi promulgado o Código de Procedimento Administrativo-CPA (Decreto-Lei n. 442/91), totalmente revisto em 2015, pelo Decreto-Lei nº 4, doravante chamado de “Novo código de Procedimento Administrativo” (NCPA).

Assim, já no preâmbulo do NCPA, são apresentados seus objetivos: racionalizar a prestação dos serviços públicos; regular a formação da Administração, com vistas a tomar decisões justas, equânimes, lícitas, úteis e oportunas; assegurar o direito de informação dos interessados e a sua participação nas decisões que lhes digam respeito; salvaguardar a transparência administrativa e o respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos; evitar a burocratização; e, por fim, dar maior eficiência e proximidade dos serviços públicos perante a população.¹⁶³

Percebe-se que o NCPA aprofundou ainda mais as bases participativas da Administração Pública portuguesa. Vários são os pilares sobre os quais se assentam este postulado, designadamente: princípio da boa administração (artigo 5º); princípio da colaboração (artigo 11); princípio da participação (artigo 12); princípio da administração eletrônica (artigo 14º); princípio da administração aberta (artigo 17º); princípio da proteção de dados (artigo 18º); princípio da transparência e da igualdade (artigo 201). À exceção do princípio da transparência – que é pressuposto do Direito à Informação, e, por isso, receberá tratamento em item específico –, os demais princípios são apresentados na sequência.

O “princípio da boa administração”, com implicações procedimentais, implica que, no seu agir, a administração deve privilegiar a eficiência, economia e celeridade, evitando burocracias que procrastinem a marcha do procedimento, o que demanda uma Administração organizada, de forma a garantir que o interessado se aproxime dos serviços. Para Vieira, a boa administração impõe uma atividade: “ágil (...), para além de

¹⁶³ PORTUGAL. Decreto-Lei n. 4/2015, de 7 de janeiro. **Código de Procedimento Administrativo**. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://data.dre.pt/application/conteudo/66041468>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

justa, em particular quando afete direitos fundamentais; levada a cabo com precisão (...) em particular quando estejamos perante matérias de importância vital para o cidadão”.¹⁶⁴

Pelo “princípio da colaboração”, extrai-se que a Administração existe para servir ao interesse público, além de informá-la que deve estar aberta a todas as iniciativas, propostas e sugestões que os cidadãos lhe façam. A operacionalização desse princípio guarda respaldo no pacote de medidas adotadas para simplificar a administração portuguesa, nomeadamente, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX).¹⁶⁵

O “princípio da administração eletrônica” vem para ajustar o NCPA às novas demandas da Sociedade Informacional. As Administrações devem incorporar em suas práticas preceitos das novas tecnologias, nomeadamente da internet, a fim de prestar serviços mais eficientes, céleres e eficazes. Todavia, além disso, o uso dessas ferramentas deve favorecer o diálogo com o cidadão, e mais, este deve estar no centro da tomada de decisões da Administração. Segundo Vieira,¹⁶⁶ não se trata apenas do fomento às novas tecnologias, mas sim de usar estas ferramentas para que “os interessados as possam utilizar no exercício de seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas”.

Para o autor, subjacente ao princípio da administração eletrônica, está relacionado, dentre outros, o “princípio do Serviço ao Cidadão” (necessidade de a Administração tomar uma postura ativa, disponibilizando, em meios eletrônicos, informações sobre os trâmites processuais).

Já pelo princípio da administração aberta (artigo 17, NCPA), resta consagrado o disposto nos artigos 26 e 268, CRP/76 (outros direitos pessoais e direitos e garantias dos administrados), sendo tal administração destinada a todos os cidadãos que busquem informações detidas por ela. Tais dados não se referem à informação procedimental, mas sim ao acesso a arquivos e registros regulados pela Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n. 26/16), independente de estarem ou não incluídos numa relação jurídica com a Administração.

¹⁶⁴ VIEIRA, Vitor Manuel Freitas. O Novo Código do Procedimento Administrativo. (Perguntas e Respostas). Coimbra: Almedina, 2016, p. 129.

¹⁶⁵ O SIMPLEX será estudado com maior detalhamento por ocasião do segundo capítulo desta tese, na abordagem histórico-evolutiva da modernização da Administração Pública em Portugal. Todavia, impende registrar que o referido Programa “foi lançado em 2006, no âmbito de uma estratégia de modernização administrativa transversal a todos os serviços do Estado. Entre 2006-2011, foram implementadas diversas medidas de simplificação administrativa e legislativa e de administração eletrônica com impactos muito positivos na vida das pessoas e das empresas”. Informação disponível em: <<https://www.simplex.gov.pt/historia>>. Acesso em: jun. 2017.

¹⁶⁶ VIEIRA, Vitor Manuel Freitas. Op. cit., p. 145-146.

Referente à proteção de dados, de acordo com o art. 18, NCPA, “os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei”.¹⁶⁷ Nesse sentido, tal dispositivo chancela os direitos de intimidade e privacidade previstos no art. 26, nº1 da CRP/76 e está em consonância com a Lei de Proteção de dados (Lei nº 67/98).¹⁶⁸

Por fim, consoante no artigo 12 do NCPA, encontra-se previsto o “princípio da participação”, segundo o qual os órgãos da “Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes digam respeito, designadamente através da respetiva audiência nos termos do presente Código”. Tal dispositivo se traduz na consecução de estratégias destinadas a forjar a aproximação entre administração e cidadãos, assegurando que estes sejam ouvidos. Além disso, dentro do procedimento administrativo, esse princípio impõe a ponderação entre os interesses públicos e privados.¹⁶⁹

Várias disposições do NCPA consolidaram os princípios da colaboração e da participação, designadamente a parte III (Do procedimento administrativo), em especial, quando analisados os artigos 80 (audiência dos interessados e audiência pública), artigo 100 (audiência dos interessados) e artigo 121 (direito de audiência prévia).

Disso decorre que o NCPA obriga a audiência dos interessados no procedimento administrativo de aprovação de atos, contratos e regulamentos. Trata-se de um direito fundamental, o qual não pode ser entendido apenas pelo conteúdo substancial, mas, sobretudo, pelas garantias de procedimento. Consoante isso, em seu estudo sobre a participação popular no NCPA, Santin¹⁷⁰ infere que se encontra consolidado na Administração Pública portuguesa “o direito à participação dos privados no procedimento administrativo (...). Todos os órgãos administrativos passaram a considerar a necessidade de ouvir os particulares, não havendo mais problemas quanto à exigência da audiência pública para a tomada da decisão final”.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 177.

¹⁶⁸ Consoante se estudará no terceiro capítulo deste trabalho, em maio de 2018, entrou em vigor o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), o qual definiu novas obrigações e modificou a forma como as administrações devem tratar a matéria de proteção de dados e privacidade dos cidadãos. Nesse sentido, vale registrar que, para a Lei de Proteção de Dados portuguesa, **continua em vigor em tudo o que não contrarie o RGPD**. Disponível em: <<https://www.cnpd.pt/bin/faqs/faqs.htm>>. Acesso em: set. 2018.

¹⁶⁹ VIEIRA, Vitor Manuel Freitas. Op. cit.

¹⁷⁰ SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação no Código do Procedimento Administrativo português: inovações do Decreto-lei n. 4/2015. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 846-868, dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000300846&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 out. 2018, p. 864.

Com a previsão do NCPA da abertura das audiências públicas aos cidadãos, mediante ampla publicidade, tanto nos meios oficiais e imprensa, quanto em portais de governo via internet (princípio da administração eletrônica), por certo aumentará o número dos envolvidos no processo de tomada de decisão, elevando os cidadãos à categoria de coautores da Lei ou Política Pública e, portanto, corresponsáveis pela sua consecução.

Consoante estudado, nota-se que o Código do Procedimento Administrativo português “aponta o caminho para a democratização das decisões públicas”.¹⁷¹ Entretanto, além da previsão legal, é preciso verificar se, na prática,¹⁷² o princípio da participação é um norte inviolável por parte do administrador público.

1.3.2 Participação popular a partir do ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988, autodenominada Constituição Cidadã, instituiu, no Brasil, o Estado Democrático de Direito, irradiando, desta feita, os valores democráticos por todo o universo jurídico e estabelecendo uma conexão direta com os princípios da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, CF/88); exercício dos direitos políticos (art. 14, CF/88); dignidade da pessoa humana (at. 1º, inciso III, CF/88), os quais aliados ao direito à informação (art. 5º, inciso XXXIII, CF/88) constituem os pilares do regime democrático.

De fato, a previsão destes princípios desvela as esperanças de cumprimento do sistema democrático previsto pela CF/88, a qual prevê, em seu primeiro artigo, o modelo misto de democracia representativa e direta que deveria vigorar no país. Nas palavras de Santin,¹⁷³ trata-se da combinação do modelo tradicional de democracia representativa, com a participação popular na forma de cogestão de bem público.

Assim, não só sobre a democracia representativa (mediada pelos partidos políticos, voto universal e eleições periódicas) dispõe o sistema brasileiro, mas também sobre a democracia participativa a ser operacionalizada via: plebiscito e referendo (art. 14, CF/88); direito de acesso à informação administrativa (art. 5º, XIV); direito de petição em repartições públicas (art. 5º, inciso XXXIV, CF/88); participação do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 5º, CF/88); dentre outros. Isso sinaliza

¹⁷¹ Ibidem, p. 866.

¹⁷² No quarto capítulo, serão analisadas as estratégias de participação popular em Portugal e no Brasil.

¹⁷³ SANTIN, Janaína Rigo. Op. cit.

as intenções do constituinte originário de promover a participação popular (in)diretamente, oferecendo aos cidadãos instrumentos para controlar e participar do processo de tomada de decisões.

Em linhas gerais, conforme exposto anteriormente, a participação popular – no Brasil – pode ser classificada de diversas formas, em especial, pelas formas direta e indireta.¹⁷⁴ Como estratégias de participação popular direta vale citar: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.

O referendo constitui-se na estratégia que se submete à apreciação popular, o que já foi previamente estabelecido pelos seus representantes (artigo. 14, inciso I, alínea b, CF/88); o plebiscito é adotado nos casos em que os cidadãos são chamados para decidirem previamente sobre as mudanças a serem introduzidas nas instituições estatais (artigo 14, inciso II, alínea c, CF/88); já a Iniciativa Popular permite que os cidadãos pleiteiem coletivamente seus interesses perante seus representantes, mediante projetos de lei subscritos por um percentual da população, artigo 14, inciso III, CF/88.¹⁷⁵

Há de se registrar que, por mais que haja o reconhecimento formal, na prática, decorridos quase trinta anos da promulgação da CF/88, ainda assim, constata-se a exiguidade da proposição de leis de iniciativa popular e a quase inexistência de referendos e plebiscitos. Talvez isso se dê pelo desinteresse da sociedade civil e pela resistência da sociedade política em tornar a participação uma prática efetiva na gestão pública brasileira.

Entretanto, há outros dispositivos constitucionais que materializam a forma indireta de participação popular (aquela que se dá mediante a ação de intermediários). À guisa de ilustração, Silva¹⁷⁶ cita o “princípio da participação popular do usuário na administração pública” regulado pelo artigo 37, parágrafo 3º, CF/88, *in verbis*: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”.¹⁷⁷ Como se observa, compete ao legislador infraconstitucional regular a forma de participação popular, valendo como exemplos,¹⁷⁸ para este trabalho, a análise da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto da Cidade.

¹⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op. cit.

¹⁷⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p.261.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 675.

¹⁷⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. Ed. São Paulo: RT, 2008.

¹⁷⁸ Outras leis brasileiras preveem mecanismos de participação, por exemplo: a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei 9.784/99) menciona a consulta pública (artigo 31) e a audiência pública (artigo 32); a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), (Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014), que regulamentou estratégias de participação popular (consulta, audiência pública e ambiente virtual de participação social, artigo 2º). Registre-se que a PNPS foi criticada devido ao seu avanço limitado, no dizer de Bresser-Pereira: “O decreto nº 8.243, portanto, não legisla sobre o nada. Pelo contrário, as formas de participação que define as conferências nacionais, a ouvidoria pública, as audiências e consultas públicas já

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada em 2000, pela Lei Complementar 101, e teve como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe uma ação planejada e transparente a todos os poderes públicos, em todos os níveis federativos brasileiros.

Dentre seus princípios fundamentais, o destaque vai para a transparência na gestão fiscal, que deve estar presente tanto na fase de elaboração quanto na fiscalização das peças orçamentárias. Neste sentido, vale referir o Capítulo IX, da LRF, o qual é dedicado à transparência, prevendo-se todos os instrumentos para o controle e fiscalização, como se extrai do artigo 48, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, *inclusive em meios eletrônicos de acesso público*: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em *meios eletrônicos de acesso público*; e

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, os quais *deverão ser divulgados em meio eletrônico* de amplo acesso público.

(BRASIL, 2000).

É de se registrar que a redação original do artigo 48 (no momento da publicação da LRF em 2001) não apresentava as estratégias designadoras da transparência, de forma a abranger questões relativas à prestação de contas e responsabilidade. Tais medidas foram sendo incorporadas mediante sucessivas alterações. A primeira delas foi promovida em 2009, pela Lei Complementar nº 131, que determinou a disponibilização, em tempo real (mediante uso da internet), de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, alterando a redação original do artigo supracitado. Já a segunda alteração promovida a este artigo se deu em 2016, com a edição da Lei Complementar nº 156, a

existem no Brasil e muitas delas, especialmente as conferências nacionais, são dotadas de grande vitalidade e legitimidade”. BRESSER-PEREIRA, L.C. Democracia Participativa. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2014. Caderno Opinião. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/articles/2014/39-Democracia-participativa.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2015, p. 15.

qual instituiu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

No cenário brasileiro, o principal fator responsável pelo enfraquecimento dos ideais democráticos – do governo do povo – é a inexistência de controle efetivo e de penalidades sobre os representantes ativos dos cidadãos. Assim, as sucessivas alterações promovidas à LRF, a fim de incorporar os preceitos da prestação de contas e responsabilidade, passam a ser entendidas como uma questão de democracia.

Além disso, o artigo 48, parágrafo da LRF, incumbiu ao Poder Executivo o dever de ouvir a população no processo de elaboração das Leis Orçamentárias – Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Pluri Anual (PPA) –, mediante audiência pública aberta à deliberação popular, como forma de assegurar o controle da população na gestão fiscal, antes do envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo. Trata-se aqui da figura do orçamento participativo.

O instrumento de maior relevo para a implementação do Orçamento Participativo nos Executivos municipais brasileiros é o Estatuto da Cidade (EC), instituído pela Lei nº 10.257, que, em 2001, instituiu mais uma etapa no processo de elaboração das Leis orçamentárias: a obrigatoriedade da participação popular nas audiências, debates e consultas para a aprovação de projetos de leis orçamentárias no âmbito municipal, todos dispostos no rol do artigo 44 do EC. Note que, neste dispositivo, a obrigatoriedade de ouvir a comunidade é expressa, transformando-se em condição de validade para a aprovação das referidas leis pela Câmara Municipal.

Sendo assim, o prefeito, que não garante a participação popular na sua administração, além de violar a Constituição, pratica crime de responsabilidade (artigo 1º, XIV do Decreto-Lei nº 201/1967) e incorre em crime de improbidade administrativa, por atentar contra os princípios da administração pública (artigo 11 da Lei 8429/92).

Nesse quadro evolutivo, a experiência brasileira foi ganhando corpo, sendo que a inserção do item “realização de audiência pública”, tanto no capítulo da transparência da LRF, quanto no Estatuto da Cidade, marcam que não houve uma mera formalidade ou “cochilo” do legislador, pelo contrário: há aqui uma ligação com o princípio da moralidade administrativa e mecanismos de controle e fiscalização da gestão administrativa. Como pontua Medauar,¹⁷⁹ quanto mais efetivos os meios de controle sobre a administração, menores os índices de corrupção.

¹⁷⁹ MEDAUAR Odete. Op. cit.

Essas iniciativas fortalecem o Poder Local, estabelecido pela CF/88, pois é neste *locus* que se poderão efetivar canais de deliberação e interlocução. É no município, no local de sua moradia, que o cidadão poderá mais facilmente exercer a cidadania, participar da tomada de decisões e fiscalizar as ações governamentais.

O objetivo deste item foi o de analisar os mecanismos de participação popular no interior dos ordenamentos jurídicos lusobrasileiros. Pela análise descrita, constatou-se que, num plano formal, tal direito está consagrado nesses países. Entretanto, uma questão de cunho prático é descrita por Janaína Rigo Santin, quando ela esclarece que “o grande problema que se apresenta hoje é a influência do decidido na audiência pública para a tomada da decisão final, um problema presente tanto em Portugal quanto no Brasil, já que em ambos os países não se prevê o caráter deliberativo das audiências”.¹⁸⁰

Este problema material de uma Administração Pública que apenas consulta os particulares, sem deliberar e sem considerar seus argumentos, acaba por colocar em xeque a legitimidade da decisão jurídico-administrativa, com reflexos, inclusive, nas políticas de Ordenamento do Território.¹⁸¹

Por certo, com a evolução social, as decisões se tornam cada vez mais complexas, necessitando o Administrador público estar bem informado sobre a realidade pela qual precisa administrar, portanto a participação dos cidadãos é um mecanismo que conflui para a consagração do princípio da eficiência da administração. E, nesse ponto, é oportuno olhar para um dos principais requisitos da participação, nomeadamente o direito à informação, conforme segue.

1.4 Direito à informação como pressuposto à participação popular

Tendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção, ganha a cena no universo jurídico o direito à informação e, com ele, os princípios da publicidade e transparência dos atos administrativos.

Segundo Fernandes,¹⁸² uma Administração que informa é aquela que “aceita dar a conhecer o sentido das suas decisões”. Além disso, a autora esclarece que a noção de

¹⁸⁰ SANTIN, Janaína Rigo. Op. cit., p. 864.

¹⁸¹ Essa temática será apresentada no item 1.5, “Participação popular nas políticas de ordenamento do território”.

¹⁸² FERNANDES, Débora Melo. **O princípio da transparência administrativa: Mito ou realidade.** Disponível em: <<https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>>. Acesso em: abr. 2017, p. 431.

publicidade está ligada à Administração “que deixa transparecer aos olhos de todos a sua lógica interna de organização de funcionamento, uma verdadeira ‘casa de vidro’”.¹⁸³

Por seu turno, Correia,¹⁸⁴ ao discorrer sobre os direitos à informação e ao acesso a documentos administrativos, afirma que tais direitos são formas de banir o segredo da administração, pois visam à “publicidade e à transparência”.

Na concepção de Duarte,¹⁸⁵ tanto o direito à informação quanto o de acesso à informação constituem baluartes jurídicos do princípio da transparência.

Como se extrai, a temática da transparência e da publicidade estão intimamente relacionadas com o direito à informação, o qual foi positivado em diversos ordenamentos jurídicos, tal como o *leading case* sueco, que há mais de 200 anos reconhece o acesso à informação como direito fundamental.¹⁸⁶ E, nessa esteira, diversos dispositivos internacionais elevaram tal direito à categoria de direito fundamental, tais como:

- Em 1946, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução n.º 59 segundo a qual: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e (...) a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU”;
- Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da ONU, previu em seu art. XIX que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”;
- Em 1966, a Assembleia Geral da ONU adotou o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (ICCPR). O referido pacto garante o direito à liberdade de opinião e expressão.¹⁸⁷

O autor acima destaca ainda que, na época da sua criação, tais dispositivos não incluíam o acesso à informação conservada pelos órgãos públicos, tal como prevê a maioria das legislações atuais referentes a essa temática, o que gera a necessidade de uma leitura de tais dispositivos a partir das “lentes” das atuais demandas sociais.

Na mesma lógica, porém já com a redação adaptada às atuais demandas sociais, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) contém diversas alusões ao

¹⁸³ A alusão à administração “casa de vidro” foi empregada por Colaço Antunes, tendo surgido na década de 70, do século passado, como reação contra a cultura do segredo, muito comum no agir administrativo deste período. COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe. Mito e Realidade da Transparência Administrativa. In: **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró**. V. II, Boletim da Faculdade de Direito da universidade de Coimbra (BFDuC), Coimbra, 1993.

¹⁸⁴ CORREIA, José Manuel Sérvulo. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. In: Estudos sobre o Código do Procedimento Administrativo, **Cadernos de Ciência e Legislação**, N.º 9/10, 1994, janeiro - junho, INA, p. 135.

¹⁸⁵ DUARTE, David. **Procedimentalização, Participação e Fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório. Coimbra: Almedina, 1996, p. 154, p. 154.

¹⁸⁶ ACKERMAN, J.; SANDOVAL, I.: *Leyes de Acceso a La Información en el Mundo*. **Cuadernos de transparência**. México: IFAI, 2005. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>. Acesso em: 04 nov. 2018.

¹⁸⁷ MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado, UNESCO, 2009, p. 17.

direito à informação. Assim, cite-se, por exemplo, o artigo 15º, ao dispor sobre o princípio da abertura e sobre o direito de acesso e a transparência dos documentos.

1.4.1 Direito à informação no ordenamento jurídico português

a) Previsão constitucional

O direito de ser informado no Estado Democrático de Direito Português foi consagrado, em nível Constitucional, no artigo 268 (números 1 e 2) da Constituição da República Portuguesa, sendo considerado um direito de natureza fundamental, análogo às garantias previstas no artigo 18, CRP/76. Ele é capaz de ter aplicação imediata e de vincular as entidades públicas e privadas.

Além disso, o referido direito foi indiretamente consagrado pelo constituinte originário no artigo 35, CRP/76, o qual, ao regular a utilização da informática, dispôs sobre o direito de acesso (“direito de conhecer os dados constantes de registos informáticos, quaisquer que eles sejam públicos ou privados”), operacionalizados pelos *princípios da publicidade* (“conhecimento da criação e manutenção dos registos informáticos”) e *transparência* (“clareza dos registos quanto às espécies ou categorias de dados recolhidos e tratados, quanto à existência ou não de fluxos de informação, quanto ao tempo de tratamento e quanto à identificação do responsável pelo ficheiro”).¹⁸⁸

Cabe destacar ainda que o exercício do direito à informação pelos cidadãos, também encontra respaldo no artigo 37.º da CRP. Sendo dividido em três níveis:- Direito de Informar -“liberdade de transmitir informações”; direito de se informar “direito de não ser impedido de se informar, respeitadas as ressalvas legais” e direito de ser informado “direito de ser mantido adequada e verdadeiramente informado pelos meios de comunicação e poderes públicos”¹⁸⁹.

Assim, o direito à informação engloba como direitos instrumentais: direito ao acesso, à consulta, à transcrição de documentos e passagem de certidões, a informações diretas.

Além disso, da interpretação do art. 268, nº1 decorre tanto o direito à Informação procedimental -procedimentos que estejam em curso, quanto a informação da decisão-decisões administrativas referentes ao destinatário da informação¹⁹⁰.

¹⁸⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p. 552.

¹⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p.573

¹⁹⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit.

Por fim, impende registrar a consagração do “direito de acesso aos arquivos e registros administrativos”, previsto no artigo 268, nº 2¹⁹¹ da CRP/76, o qual garante o princípio do arquivo aberto, ou da administração aberta. No dizer de Canotilho e Moreira,¹⁹² a garantia de tal direito é “um elemento dinamizador da ‘democracia administrativa’ e um instrumento fundamental contra o ‘segredo administrativo’”.

b) Previsão infraconstitucional

Como forma de concretizar o mandamento constitucional, o direito à informação em Portugal foi positivado em diversos instrumentos normativos, dentre os quais merecem destaque: O Novo Código de Procedimento Administrativo (NCPA) e a Lei de Acesso aos Documentos Administrativos-LADA).

b.1) Novo Código de Procedimento Administrativo

A começar pelo mais antigo, porém não menos importante, o Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n. 442/91 e alterado pelo Decreto Lei nº 6/96, foi totalmente revisado pelo Decreto-Lei n. 4/15, sendo denominado de Novo Código de Procedimento Administrativo (NCPA). A referida revisão foi posta por motivos. Primeiro, devido à necessidade de ajustar tal diploma, tanto às exigências do Direito da União Europeia, da evolução jurisprudencial e dos princípios constitucionais, quanto às do Direito ordinário; além disso, existia a necessidade de reconfigurar a relação entre a Administração Pública e os cidadãos.

Sua nova redação pautou-se na mais moderna doutrina e está baseada no alargamento democrático, uma vez que reforçou os princípios da transparência e da participação social. Sendo assim, passa-se a analisar a Parte III no Capítulo IV, do NCPA, o qual regula o Direito à Informação.

Os artigos 81 a 85 do NCPA buscam efetivar o artigo 268, n. 1, da CRP/76, para tanto, preveem os seguintes direitos: a informações diretas; a consulta do processo; e à passagem de certidões.

O *direito a informações diretas* é previsto no artigo 82, NCPA e refere-se ao direito conferido a todas as pessoas diretamente interessadas no procedimento, compreendendo aquelas que terão sua esfera jurídica alterada ou que sejam

¹⁹¹ É de se registrar que, a despeito desta previsão caminhar no sentido da abertura da Administração para banir a cultura do sigilo, tal direito não é absoluto, uma vez que encontra restrições, nomeadamente, no segredo de justiça (art. 268, nº 2, CRP/76) e nas matérias relacionadas a intimidade e vida privada (art. 26, CRP/76), bem como na Lei de Segredo do Estado (Lei nº 2/14).

¹⁹² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Op. cit., p. 824.

(des)favorecidas pela decisão administrativa. Já o item n. 2, art. 82 prevê a amplitude da informação, o que significa que a administração não pode condicionar a utilidade da informação para poder disponibilizá-las.¹⁹³ Oliveira.

Além disso, os itens n. 4 e 5 do mesmo artigo são inovações da revisão ao NCPA e versam sobre o direito à informação nos procedimentos eletrônicos, obrigando a Administração a disponibilizar ao cidadão informações sobre o estado ou tramitação do procedimento.

O *direito a consulta do processo*, também chamado de *informação não procedimental*, está disposto no art. 83, NCPA, e se traduz no direito à informação administrativa, a qual pode ser requerida por qualquer cidadão, desde que ela não esteja coberta por sigilo, tendo a administração o prazo de dez dias para resposta. Segundo Vieira,¹⁹⁴ este direito vem evitar a “opacidade e o secretismo administrativo e confere o acesso aos arquivos e registros administrativos por qualquer pessoa”.

O artigo 84 prescreve o dever da Administrações *emitir certidões*, com a inovação de este procedimento poder ser efetuado pela via eletrônica. E, por fim, o artigo 85 se refere ao direito de informações sobre determinado procedimento a pessoas que não estejam diretamente afetadas pelo processo. Para tanto, Oliveira¹⁹⁵ discorre sobre a necessidade de cumprimento de certos requisitos substanciais (interesse específico) e documentais (deve comprovar-se documentalmente o interesse).

É de se registrar que a revisão ao NCPA foi pautada numa maior transparência da Administração, portanto, além de promover o aprofundamento do direito à informação, regulou os princípios a ele relacionados, tais como: princípio da administração eletrônica (artigo 14); do serviço ao cidadão; da administração aberta (artigo 17); da transparência (artigo 201, n.2). À exceção do princípio da transparência – que se traduz no dever de publicizar e dar transparência às informações constantes de seus arquivos –, todos os demais princípios já foram estudados no segundo item deste capítulo.

b.2) Lei de Acesso aos Documentos Administrativos

O direito à informação encontra respaldo na Constituição da República Portuguesa (CRP) desde 1976 (princípio do livre acesso aos arquivos e documentos da Administração Pública), sendo posteriormente atualizado pela Revisão Constitucional de 1982, a qual

¹⁹³ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit..

¹⁹⁴ VIEIRA, Vitor Manuel Freitas. Op. cit., p. 219.

¹⁹⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit., p. 36.

consagrou o direito de se informar (e restrições ou limitações ao direito de se informar) em quatro princípios: direito à informação (arts. 20 e 37, CRP/76); reserva da intimidade e vida privada (arts. 26, 34); direito à participação na vida política (art 48.º, 268, n.º 2, CRP/76); segredo de justiça (arts. 268, n.º 2 CRP/76).

Todavia, a despeito de estar prevista desde a Carta de 1976, apenas em 1993, a matéria foi regulada por meio da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), Lei n.º 65/93. Tal dispositivo foi reiteradamente alterado em 1995 e em 1996 e, posteriormente, pela Diretiva 2003/98, sendo totalmente revogado pela Lei n.º 46/2007, de 24 de agosto.

É de se registrar que, a despeito das sucessivas revisões, a lei portuguesa continuava defasada com relação às demandas externas de maior abertura, transparência e uso das novas tecnologias. À guisa de ilustração, vale citar a avaliação sobre a legislação do direito à informação realizada pela *Global Right to Information Rating*,¹⁹⁶ em 2015, segundo a qual o Brasil ocupou a 22ª posição, enquanto Portugal ficou em 77º lugar.

Neste cenário, em agosto de 2016, entrou em vigor a Lei n. 26/16, a qual revogou a Lei n. 46/2007. Seu objetivo era atualizar o regime de acesso aos documentos administrativos conforme as atuais demandas impostas à Administração; revisar a temática da reutilização; e transpor para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva n.º 2013/37/UE, a qual alterou a Diretiva n.º 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro de 2013.

A atual LADA é dividida em seis capítulos e conta com 48 artigos. No primeiro capítulo, “Disposições gerais”, são apresentados: o objeto da lei (art. 1º); os princípios da administração aberta (art. 2º) e suas definições (art. 3º); âmbito de aplicação (art. 4º); o direito dos cidadãos requererem informações (independente de justificativa); bem como as restrições e informações categorizadas por lei como sigilosas (art. 5º e 6º); informa sobre os dados referentes à *saúde* (art. 7º); sobre os responsáveis específicos para o fiel cumprimento da lei; e das responsabilidades pelo uso ilegítimo das informações (art. 8º e 9º). Por fim, estabelece diretivas sobre transparência ativa, ou seja, informações que devem obrigatoriamente ser divulgadas pela Administração (art. 10 e art.11).

Partindo desta perspectiva, observa-se que a reforma da LADA teve, dentre seus objetivos, o de consagrar o princípio da administração aberta. Este é um dos pilares sobre o qual assenta um conjunto vasto de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que vão

¹⁹⁶ Informação disponível em: <http://www.rti-rating.org/country-data>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

desde o acesso aos documentos, dados e processos administrativos até a divulgação ativa e de forma acessível de documentos, dados e informações por parte da Administração Pública. Com efeito, o princípio da administração aberta corresponde ao exercício do já estudado direito à informação pelos cidadãos, consagrado nos artigos 37.º e 268º da CRP/76.

O segundo capítulo da LADA, denominado “Exercício do direito de acesso e de reutilização dos documentos administrativos”, é dividido em duas seções: “*Do direito de Acesso*” e “*Direito de acesso à informação ambiental*”. A primeira seção elenca, respectivamente, o *direito de acesso*, dispondo de todas as etapas de como se dará o acesso (art. 12); forma de realizar o pedido (escrita, oral, art. 13); seus encargos (taxas de reprodução, art. 14); *prazo de resposta da administração, que não pode exceder a dez dias, salvo casos excepcionais em que caberá sua prorrogação por até dois meses* (art. 15); bem como a submissão do pedido à CADA (Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos), que terá o prazo de 30 dias para solucionar as dúvidas. Além disso, o CADA fica responsável por solucionar queixas diante do não cumprimento dos prazos ou indeferimento de pedidos. Destaque-se que o cidadão ainda tem direito de se socorrer aos Tribunais Administrativos (art. 16).

A segunda seção foi uma inovação da revisão à LADA de 2016, ao prever dispositivos específicos a regular a matéria do acesso à informação ambiental (arts. 17-18).

Por fim, a terceira seção, “*Reutilização de documentos*”, dispõe sobre os seus princípios (art. 19); documentos que não podem ser objetos de reutilização (art. 20); pedido e resposta ao pedido de reutilização (art. 21 e 22); condições da reutilização (art. 23), incluindo notas referentes a publicidade; e a divulgação de documentos disponíveis para a reutilização (arts. 24 a 27).

Pode-se notar que este segundo capítulo da LADA está assentado no princípio de que todas as informações são públicas (desde que não expressamente abrangidas por uma exceção legal) e passíveis de serem reutilizadas de forma gratuita, devendo cada organismo e entidade definir as regras e as condições da respectiva utilização.

Ademais a matéria da reutilização também leva em conta o aumento exponencial da quantidade de dados produzidos a nível mundial, incluindo dados produzidos pela própria Administração Pública, bem como a evolução das tecnologias de análise, exploração e processamento de grandes volumes de dados, que tornaram possível a criação de novos serviços e aplicações assentes na agregação ou combinação de dados.

A inovação trazida pela reforma da LADA, em 2016, incorpora, ainda, as *benesses* oriundas das novas tecnologias. Ela desenvolve os instrumentos necessários para aprofundar o exercício dos direitos de cidadania que alicerçam o princípio da administração aberta em prol do movimento mundial abertura de dados. Neste sentido, andou bem o legislador português uma vez que os documentos e os dados produzidos, detidos pela Administração Pública, são uma fonte reconhecida de informação útil para os cidadãos, para a própria Administração e seus múltiplos parceiros e, também, para os decisores políticos, visto que contribuem para o desenho e execução das já estudadas políticas públicas.

O terceiro capítulo versa sobre o importante órgão responsável pelo cumprimento da LADA: a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA). Nesta nova redação, a CADA passa a ter mais efetividade, uma vez que extrapola a simples emissão de pareceres e passa a ter o papel de emitir deliberações (arts. 28 a 37).

No quarto capítulo, “Regime sancionatório”, são apresentadas as formas de violações dos direitos, incluindo, desde o não cumprimento de deveres atinentes à disponibilização ativa de informação, até a ausência de designação de um responsável pelo acesso à informação (arts. 38 a 42). Por fim, nos capítulos cinco e seis, são previstas as alterações legislativas e as disposições finais e transitórias (arts.43 a 48).

A análise da LADA permite inferir que o referido diploma, em teoria, aumenta a transparência da atividade administrativa e, com isso, potencializa o acesso dos particulares ao direito à informação. Dentre suas inovações, aponta-se o alinhamento do direito à informação ao novo paradigma de abertura da Administração. Destaca-se, ainda, o uso das TICs como ferramentas para consagrar a passagem para uma postura ativa da Administração, a qual disponibiliza informações online referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Assim, pode-se apontar as seguintes vantagens decorrentes deste novo paradigma: a maior responsabilização das administrações e dos seus funcionários, devido à maior abertura e publicidade dos seus atos; uma maior abertura aos cidadãos, permitindo outros canais de consulta popular, inclusive o debate de políticas públicas; e, por fim, a revisão geral da legislação anterior com a consagração em nível principiológico do acesso como marca do fim da cultura do segredo, sendo a informação a regra, e o sigilo, a exceção.

1.4.2 Direito à informação no ordenamento jurídico brasileiro

a) Previsão constitucional

O direito do acesso à informação no contexto brasileiro é garantido pelos art. 5º, incisos XIV e XXXIII; art. 37, parágrafo 3º, inciso II e art. 216, parágrafo 2º da CF/1988. Tais dispositivos somente tiveram eficácia material/substancial com a edição da Lei Federal nº 12.527/2011, regulada pelo Decreto Federal nº 7.224/2012.

b) Previsão infraconstitucional

No âmbito da legislação infraconstitucional, o direito à informação pública, no Brasil, é encontrado em diversas espécies normativas. Vale referir as dimensões do direito ao acesso sintetizado por Bernardes; Santos et. al.¹⁹⁷ e da Lei de Acesso à Informação.

b.1) As dimensões do direito ao acesso

Segundo Bernardes; Santos et. al.,¹⁹⁸ a temática do acesso à informação, no Brasil, pode ser dividida em quatro dimensões. A primeira dimensão (1934-80) dispõe sobre os antecedentes legislativos do direito à informação brasileira. Esta etapa é dividida em três fases: a *primeira fase* (1930-40) foi marcada pela emergência do Estado burguês, sendo o principal marco normativo desta época o Decreto nº 4.657/1942. Este instituiu a Lei de Introdução ao Código Civil, prevendo, dentre seus dispositivos, que a existência, a validade e eficácia das leis dependem de publicidade. A *segunda fase* (décadas de 1950-60) contou com normas que “abordaram superficialmente a temática da informação, restringindo-se eminentemente à troca de informações entre órgãos governamentais”. Dentre estas, destaca-se a Lei nº 5.250/1967, Liberdade de manifestação do pensamento e da informação. Já a *terceira fase* (1970-80) tem como característica a presença de normas em teoria, faltando mecanismos para efetivar o direito de acesso à informação na prática, tal como o Decreto nº 83.936/1979, que simplifica a disponibilização de documentos na administração pública.

Na segunda dimensão (1981-88), o direito à informação foi tomado como mecanismo oficial do Estado, sendo a Constituição Federal de 1988 o principal marco normativo deste período. Ela trazia consigo a “promessa de redemocratizar o país,

¹⁹⁷ BERNARDES, Marcele Berger; SANTOS, Paloma Maria; Rover, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(3):761-792, maio/jun. 2015, p. 761-792. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>>. Acesso em: mar. 2007.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 768-773.

tornando a administração pública mais transparente e eficiente no combate à corrupção”.¹⁹⁹

Após a promulgação da CF/88, vem à tona a terceira dimensão (1989-99) e, com ela, diversas leis relacionadas ao direito à informação, tais como a Lei nº 8.429/1992 (Lei da Improbidade Administrativa), primeiro dispositivo legal vinculado à publicidade, segundo o qual a negação desta representa uma forma de improbidade administrativa. Em seguida, a Lei nº 9.755/1998 (cria o portal do Tribunal de Contas da União) determina que todos os entes da administração direta e indireta devem, obrigatoriamente, publicar sua prestação de contas públicas, inclusive pela internet. E, ainda, a Lei nº 9.840/1999 (Combate a crimes eleitorais), a qual permite que o cidadão “seja um fiscal das ações dos candidatos”, podendo, inclusive, “monitorar o orçamento público e a máquina administrativa”.²⁰⁰

Por fim, a quarta dimensão (2000-12) marca a consolidação da transparência e direito de acesso à informação. Foram promovidas alterações significativas na legislação brasileira, entre as quais vale registrar: Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000, que foi alterada pela Lei Complementar nº 131/2009), a qual tornou obrigatória a prestação de contas na internet; e, na mesma esteira de políticas de transparência e incremento à participação popular, foi promulgada a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso a Informação-LAI.

b.2) Lei de Acesso à Informação

Decorridos 23 anos após a previsão pela Constituição Federal de 1988, apenas em 2011, foi publicada a Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira. Todavia, urge destacar que, desde o ano de 2009, tramitava, no Congresso Nacional, o Projeto Lei nº 5228/2009, o qual, após dois anos, foi convertido na Lei 12.527/2011.

Nesta seção, proceder-se-á a análise das principais regras, procedimentos e prazos adotados pela Lei de Acesso a Informação Brasileira, bem como pelo Decreto n. 7724/2012, que regulamenta a referida Lei no âmbito **do Poder Executivo Federal**, conforme dispõe seu artigo 1º.

O primeiro capítulo, “*Disposições Gerais*”, informa quem está sujeito à LAI (artigo 1º e 2º). Em seguida, é apresentado o comando central da Lei, qual seja, de que a

¹⁹⁹ Ibidem, p. 769.

²⁰⁰ Ibidem, p. 771.

informação é a regra e o sigilo é a exceção (artigo 3º). Por fim, no artigo 8º, traz importantes diretrizes, tais como a denominada Transparência Ativa, tornando dever dos Estados garantir o direito dos cidadãos de acesso à informação (art. 5º).

No capítulo II, “*Do Acesso à Informações e da sua Divulgação*”, o artigo 6º aborda o tema da gestão transparente e da necessidade de se propiciar amplo acesso. O artigo 7º detalha os tipos de informações abrangidas pela lei. Já o artigo 8º trata do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

Já no capítulo III, “*Do Procedimento de Acesso à Informação*”, são encontrados os procedimentos referentes ao que se denomina transparência passiva, ou seja, aquela que não estará disponível no SIC, mas que o cidadão pode ter acesso mediante pedido identificado (art.10). No capítulo IV, “*Das Restrições de Acesso à Informação*”, abre-se o tema das restrições de acesso à informação, apresentando-se novas regras referentes ao sigilo e à classificação das informações.

Vale lembrar que, embora o comando central da LAI seja o acesso como regra e o sigilo como exceção, a própria lei elenca algumas hipóteses que podem ensejar o sigilo, tal como dispõe o artigo 23. O capítulo V, “*Das Responsabilidades*”, prevê as condutas dos agentes públicos que configuram o descumprimento da Lei, e o artigo 33 apresenta as sanções pelo incumprimento.

Por fim, no último capítulo da LAI, o destaque vai para a obrigatoriedade de todos os órgãos/entidades da Administração Pública Federal (in)direta designarem autoridades responsáveis pelo cumprimento e monitoramento da Lei, além da adoção de medidas imprescindíveis ao seu correto funcionamento (artigo 40), sobretudo, no que tange à necessidade de cada uma das esferas regularem a temática (artigo 45).

A análise da legislação de acesso à informação brasileira permite inferir que o referido diploma nasce em tempos digitais. Sua aprovação foi impulsionada pela assinatura da “Parceria Governo Aberto”, em 2011, pelo Estado brasileiro. Portanto, incorpora os preceitos internacionais de publicidade como regra nas administrações. A transparência ativa (com rol de documentos obrigatórios especificados pela própria lei, art. 8º) encontra ferramenta da divulgação na rede mundial de computadores (art. 6º, parágrafo 3º). Nota-se que a LAI pressupõe a internet como ferramenta básica para a transparência, em que pese o fato de o detalhamento das informações ficar a encargo de cada entidade administrativa.

Uma vez estabelecidas as premissas iniciais, a abordagem segue rumo à análise jurídica das políticas de Ordenamento do Território no âmbito do direito europeu (português) e brasileiro.

1.5 Participação popular nas políticas de ordenamento do território

“(...) não há possibilidade puramente teórica de resolver (ou ultrapassar) as contradições que estão na base da questão urbana; esta ultrapassagem só pode provir da prática social, quer dizer, da prática política.”

(Manuel Castells)²⁰¹

A citação em epígrafe atesta exatamente o ponto de viragem das políticas públicas de Ordenamento do Território (OT), ou seja, para que a gestão urbana democrática transcenda a retórica e seja incorporada no OT é forçoso que o Poder Público respeite as deliberações coletivas.

Assim, no cenário globalizado, marcado pelo que Tofler²⁰² denomina de a “Terceira Onda” (a economia do conhecimento, com reflexos em todos os níveis: social, político, econômico e, inevitavelmente, no jurídico); sem dúvida, é papel do jurista acompanhar as evoluções e verificar em que medida elas demandam a ampliação de conceitos previamente instituídos. Neste sentido, este item tem por objetivo compreender como se dá a realização do direito de participação popular, no contexto das políticas públicas de expressão territorial.

Dessa forma, a partir da revisão de literatura, constituíram-se os pilares de análise sobre as políticas públicas de Ordenamento do Território e sua natureza jurídica que, reflexiva e criticamente interpretadas, permitiram que deles se extraísse o seu significado real e concreto.

A partir disso, inicialmente, buscou-se entender a evolução da matéria nos modelos internacionais da cultura de Ordenamento do Território, incluindo as políticas adotadas pela União Europeia e, em seguida, procedeu-se ao seu exame no contexto português e brasileiro. O OT foi identificado como ferramenta nuclear para o desenvolvimento urbano, o envolvimento e a participação pública dos cidadãos. Tais pressupostos são indispensáveis para se efetuar posterior cotejo entre a teoria e as práticas levadas a efeito nos executivos municipais portugueses e brasileiros.

²⁰¹ CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 12.

²⁰² TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução de João Távora. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

1.5.1 Ordenamento do Território: noções e natureza jurídica

a) Ordenamento do Território, em busca de um acordo semântico

Existem diversas definições para o conceito de Ordenamento do Território (OT), variando em suas características, a depender de cada ramo do saber. Neste trabalho, buscou-se remontar as suas origens terminológicas no intuito de aproximá-la do viés jurídico.

É consabido que o OT, em linhas gerais, constitui-se numa ferramenta à disposição da Administração para *planejar* a gestão do território a nível urbano e habitacional. Suas origens remontam aos anos 20 (século XX) na Alemanha e Reino Unido, todavia, apenas entre as décadas de 60 e 70, o conceito foi cientificamente arquitetado.²⁰³ Como se nota, associado ao termo Ordenamento, existe outro que o implementa: trata-se da noção de Planejamento.²⁰⁴ Sendo assim, falar em Ordenamento implica obrigatoriamente falar em Planejamento (e vice-versa).

O termo Ordenamento foi apresentado pela primeira vez na França, em 1950, sendo definido como: “a procura no quadro geográfico da França, de uma melhor repartição dos homens em função dos recursos naturais e das atividades econômicas”,²⁰⁵ ao passo que, segundo a autora, hodiernamente é concebido pela função de articular políticas públicas que orientam modelos de ocupação territorial.

Por seu turno, a Carta Europeia de Ordenamento do Território (CEOT) define Ordenamento como:

(...) uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política, concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma conceção orientadora, correspondendo à *expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas de toda a sociedade*.²⁰⁶

Nesta Carta, está em causa, a abordagem simultânea de diversos elementos imprescindíveis para a evolução da sociedade europeia, no intuito de compatibilizar a

²⁰³ OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do urbanismo do planeamento à gestão**. 2. Ed. Braga: Associação de estudos de Direito Regional e Local (AEDREL), 2015.

²⁰⁴ Segundo o Dicionário Priberam, Planejamento é definido como: “1º. Ato ou efeito de planejar; 2. Plano de trabalho pormenorizado; 3. Serviço de preparação do trabalho ou das tarefas”. Como se nota, planeamento provém da noção de plano, sendo que neste elaboram-se quadros estratégicos e de diálogo, os quais são definidos pelos objetivos do Ordenamento do Território, em face disso, tais conceitos encontram-se intimamente relacionados. **"planejamento"**. In: Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008- 2013, <http://www.priberam.pt/dlpo/planejamento> [consultado em 17-11-2016].

²⁰⁵ COREIA apud OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do urbanismo do planeamento à gestão**. Op. cit., p. 11.

²⁰⁶ CARTA EUROPEIA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (CEOT). Aprovada em 1984 pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território. Portugal: Direção Geral de Ordenamento do Território, 1984, p. 9, grifos nossos.

justa cooperação, organização do espaço e utilização do progresso tecnológico, sem que haja predominância de um dos valores em detrimento dos demais.

Desta ótica, a definição adotada pelos Estados Membros do Conselho da Europa sintetiza como o conceito deve evoluir no regime jurídico:

O Ordenamento do Território refere-se ao conjunto de instrumentos utilizados pelo setor público para influenciar a distribuição de pessoas e actividades nos territórios a várias escalas, assim como a localização de infraestruturas, áreas naturais e de lazer. As actividades de Ordenamento do Território são levadas a cabo a diferentes níveis administrativos ou governamentais (local, regional, nacional), enquanto as actividades de cooperação nestas matérias podem ser desenvolvidos em contextos transfronteiriços, transnacionais e europeus.²⁰⁷

As dimensões acima expostas visam à melhor organização do território europeu, transcendendo a escala local. Além disso, caracterizam-se por assegurar o bem-estar individual e sua interação com o meio ambiente.

Nesta lógica, o Ordenamento do Território deve ser estruturado em quatro pilares: integrado (coordenar diferentes tipos de políticas); funcional (considerar as diversidades regionais que vão desde a cultura até a organização administrativa dos países); prospectivo (considerar as tendências e desenvolvimento sociocultural a longo prazo); democrático (assegurar a participação popular e de seus representantes políticos).²⁰⁸

É de se destacar, ainda, que o funcionamento do OT depende da coordenação e cooperação de diferentes setores, que vão desde entes públicos e privados até o envolvimento e participação ativa dos cidadãos.²⁰⁹ Apesar de reconhecer a amplitude dos agentes envolvidos, adota-se esta última dimensão (participação ativa²¹⁰ dos cidadãos) como preocupação central e perspectiva orientadora da reflexão proposta por este trabalho.

Tudo considerado, importa referir que a CEOT estabeleceu como objetivos para o Ordenamento do Território as seguintes diretrizes:

²⁰⁷ GLOSSÁRIO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIAL-GDT. Conferência europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa. Trad. João Mourato. DGOTDU, 2011. Disponível em: < <http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/Glossary-CEMAT/Glossary-Portuguese.pdf> >. Acesso em: mai. 2017, p. 18.

²⁰⁸ CARTA EUROPEIA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (CEOT). Op. cit., p. 10.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Para melhor compreensão do que se entende por “participação ativa”, no âmbito das estratégias de Ordenamento do Território, colaciona-se conceito apresentado pelo glossário de termos da Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa – CEMAT, segundo o qual o planejamento participativo é: “uma forma específica de atividades de planejamento posta em prática pelas autoridades públicas, principalmente ao nível local, que confere ao cidadão a possibilidade de desempenhar um papel activo no processo de planejamento”. CARTA EUROPEIA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (CEOT). Op. cit., p.19.

Desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões (equilíbrio entre as diferentes regiões do país); Melhoria da qualidade de vida: pela localização que permita uma qualidade de vida quotidiana (habitação, trabalho, cultura, recreio,...), ou ainda, do bem-estar individual (empregos e na instalação de equipamentos de natureza económica, social e cultural...); Gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente: promovendo estratégias que minimizam os conflitos entre a procura crescente de recursos naturais e a necessidade da sua conservação, o ordenamento do território procura assegurar uma gestão responsável do ambiente (abrangendo solo, ar, água, recursos energéticos, fauna, flora), com foco na paisagem e no património cultural e arquitectónico; Utilização racional do território: com foco na organização e desenvolvimento de grandes complexos urbanos e industriais, o qual deve necessariamente ser acompanhado de uma política fundiária, a fim de alcançar objectivos que são de interesse colectivo.²¹¹

Como se depreende da abordagem acima, a operacionalização dos objetivos do Ordenamento do Território constitui-se numa questão de política pública, a qual deve organizar os fatores humanos nos espaços geográficos, de forma a garantir equilíbrio e desenvolvimento sustentável.

Este argumento é corroborado por Oliveira,²¹² quando afirma que o OT visa a corrigir desigualdades sociais oriundas de longos anos, demandando estratégias a serem operacionalizadas em médio e longo prazo (tal como as fases de implementação das políticas públicas estudadas no item anterior). Para tanto, a autora afirma que o desempenho dessa função está associado ao "método dos cenários que consiste em se situar nas perspectivas globais de longo prazo e em considerar as transformações importantes e de fundo da economia e da sociedade".²¹³

No caso brasileiro, a doutrina que desenvolveu o conceito de Ordenamento do Território esteve associada aos movimentos cepalistas²¹⁴ pré-1964, compondo a doutrina de governo "nacional desenvolvimentista".²¹⁵ Por essa vertente, o objetivo do planeamento era o desenvolvimento económico e superação das desigualdades regionais.

No período de redemocratização do Brasil, a matéria ganhou novas pautas de discussão, tais como: descentralização, participação social, sustentabilidade e

²¹¹ Ibidem, p.11-12.

²¹² OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do urbanismo do planeamento à gestão**. Op. cit.

²¹³ Ibidem, p. 14.

²¹⁴ O "movimento cepalista" foi inspirado no consenso de desenvolvimento europeu da década de 1940. No caso do planeamento brasileiro, tal corrente ajudou a compor o instrumental técnico-teórico da doutrina de governo. Segundo Moraes (2005, p. 43) "a meta buscada era a de incremento e equalização do crescimento económico, superando as disparidades regionais e promovendo o bem-estar social. O fomento estatal às regiões deprimidas emergia como instrumento de consolidação de um mercado nacional. A diminuição da desigualdade e a inclusão social completavam a pauta da orientação do planeamento territorial federal pré-1964".

²¹⁵ MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planeamento estratégico. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005, p. 46.

desenvolvimento.²¹⁶ Sendo assim, o OT neste país visou a estabelecer um diagnóstico do território, de modo a articular políticas públicas com os objetivos dos governos.

Feitas estas digressões, importa apresentar qual o conceito operacional de Ordenamento do Território adotado por este trabalho. Conforme estudado, a matéria tem sido objeto de diversas interpretações no mundo. Há, inclusive, quem defenda que o conceito é plurissêmico e ainda está em construção e, em virtude disso, não existe uma definição universal.²¹⁷

Consoante explanado, um dos documentos usados para se referir a esse termo é a supracitada Carta Europeia de Ordenamento do Território (CEOT), a despeito da crítica em relação à suposta confusão entre resultados com os instrumentos, ao definir o OT como uma *expressão espacial*.²¹⁸

Buscando um conceito neutro e operativo, corrobora-se com o entendimento de Becker,²¹⁹ a qual define o Ordenamento do Território como “o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público”. Para além disso, a acompanhar as atuais demandas por uma maior abertura da Administração Pública, neste trabalho, defende-se que as decisões também são de competência do cidadão, visando, com isso, à coprodução do bem público.

Noutras palavras, entende-se o OT não como uma imposição “de cima para baixo”, autoritária, mas sim a partir das realidades vivenciadas pelas populações envolvidas em cada território.

Por certo, a retomada dos postulados conceituais supracitados não é um retorno às teorias do século XX, antes a revisão delas se revela um instrumento útil para alavancar a participação, o diálogo e a dimensão comunicativa, como valores fundamentais à *praxis* do Ordenamento do Território.

b) Ordenamento do Território: natureza jurídica

Apresentado o conteúdo material do Ordenamento do Território, importa conhecer a sua natureza jurídica: qual lugar a temática ocupa no universo jurídico. Como

²¹⁶ Ibidem.

²¹⁷ NARANJO, Florêncio Zoido. Geografía y ordenación del territorio. In: **Íber, Didáctica de las ciencias sociales**. Geografía e Historia, Barcelona: nº 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Acesso em: mai/2017, p. 2.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ BECKER, Bertha. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial**: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005, p. 73.

ponto de partida, a matéria já esbarra na divergência doutrinária acerca da sua natureza. Seria o Ordenamento do Território afeto às Políticas Públicas ou ao Direito?

Segundo Oliveira,²²⁰ diversas motivações fizeram com que a doutrina mantivesse a matéria afastada do universo jurídico, a saber: os objetivos do OT são amplos e imprecisos; as questões que o OT abarca são eminentemente políticas, voltadas para a dimensão da eficácia, logo não podem ser limitadas pelo Direito; por fim, os instrumentos para operacionalizar a matéria do OT são programáticas, ou seja, servem apenas como diretiva, logo, sem o caráter imperativo ou cogente das normas jurídicas.

Por outro lado, contrariando esta perspectiva, a doutrina de Correia²²¹ postula que uma concepção ampla do Estado de Direito abrange a atividade da Administração Pública no universo jurídico, ou seja, “a ordem jurídica pode e deve enquadrar eficazmente as ações englobadas no ordenamento do território e organizar a sua coerência interna. Aliás a atestar o lastro jurídico do ordenamento do território está o facto de o seu objectivo fundamental ser a obtenção de uma justiça distributiva”.

Assim, admitir a integração do OT no Direito é, nas palavras de Oliveira,²²² uma resposta “ao imperativo democrático e ao imperativo da eficácia da ação governativa e da Administração”. Aliás, a autora esclarece que tais postulados remontam à década de 1970, quando a doutrina francesa conferiu *status jurídico* à matéria do OT, influenciando, desta forma, sua inserção em diversas constituições europeias.

Nessa perspectiva, as políticas públicas, a partir de tal momento, incorporadas às premissas fixadas na primeira parte do presente estudo,²²³ circunscrevem seu objeto – o Ordenamento do Território – e, mais especificamente, o espaço urbano.

Enquadrado o OT no universo jurídico, outro questionamento que desponta, sobretudo na doutrina portuguesa, é a sua relação com o direito urbanístico. Dentre as diversas correntes, prevalece a de caráter mais amplo, a defender que ele se constitui num prolongamento das políticas de direito do território. Tratam-se, portanto, de duas disciplinas autônomas, mas que não podem ser tratadas separadamente.²²⁴

Uma vez inserido o Urbanismo como referencial das intervenções de ordenamento do Território, a abordagem segue rumo aos principais documentos influenciadores da matéria.

²²⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit..

²²¹ CORREIA apud OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit., p. 15-16.

²²² OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit., p. 17.

²²³ Para maior aprofundamento acerca da inserção do debate das políticas públicas no universo jurídico vide item 1.1 “Pressupostos Epistemológicos jurídicos: Governança e Políticas Públicas aplicadas aos territórios”.

²²⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do urbanismo do planeamento à gestão**. Op. cit. e OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística**. Op. cit.

1.5.2 Referências internacionais para a cultura de Ordenamento do Território

Sendo um dos objetos de investigação deste trabalho o estudo dos instrumentos de participação popular nas estratégias de Ordenamento do Território, torna-se necessário, antes de tudo, identificar como a referida matéria foi regulada nos documentos que a precederam.

a) *Carta de Atenas*

A começar pela Carta de Atenas,²²⁵ de autoria de Le Corbusier, marco histórico internacional para o urbanismo e para o próprio direito urbanístico. Tal documento teve preocupação com a estética e a eficácia do espaço urbano, mas o debate também se desdobrou para questões relativas à necessidade de ação do Estado nos empreendimentos públicos e à primazia do ser humano, tal como disposto no artigo 76: “o dimensionamento de todas as coisas no dispositivo urbano só pode ser regido pela escala humana”.²²⁶

Como se nota, ainda que utópicas para o momento histórico em curso (entreguerras), o documento propunha uma cidade que funcionasse para sua população, distribuindo para todos o bem-estar. Tal documento é uma referência histórica, uma vez que intensificou a ação do Estado na implantação de ações urbanas²²⁷ e consolidou uma cultura urbanística, o que é identificado no seu artigo 73:

O sentimento de responsabilidade administrativa e o da solidariedade social são derrotados diariamente pela força viva e incessantemente renovada do interesse privado. Essas diversas fontes de energia estão em perpétua contradição, e, quando uma ataca, a outra se defende. Nessa luta, infelizmente desigual, o interesse privado triunfa o mais das vezes, assegurando o sucesso dos mais fortes em detrimento dos fracos. Mas, do próprio excesso do mal surge, às vezes, o bem; e a imensa desordem material e moral da cidade moderna terá talvez como resultado fazer surgir enfim o *estatuto da cidade*, que, apoiado em uma forte responsabilidade administrativa, instaurará as regras indispensáveis à proteção da saúde e da dignidade humana”.²²⁸

²²⁵ Em 1933, na cidade de Atenas, Grécia, foi realizado o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna-CIAM, que resultou em um manifesto urbanístico (Carta de Atenas), o qual expressou o pensamento sobre o meio urbano da época. CARTA DE ATENAS DE 1933. Versão de Le Corbusier. Tradução Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC (Estudos Urbanos): EDUSP, 1993. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

²²⁶ Ibidem, p. 65.

²²⁷ Para o presente trabalho, a referida Carta serve como ponto de partida, para a definição das políticas urbanas de ordenamento do território, em especial, o Plano Diretor Municipal, cuja competência é atribuída aos municípios, para o desafio de estabelecer um quadro estratégico de desenvolvimento territorial, em nível local, tanto em Portugal, quanto no Brasil.

²²⁸ CARTA DE ATENAS DE 1933. Op. cit., p. 64.

As funções da cidade são sintetizadas na Carta de Atenas, por meio de quatro elementos-chave para o urbanismo, segundo os quais a cidade é vista como um espaço funcional que serve para: “habitação, trabalho, circulação e recreação”.²²⁹

É de se registrar, ainda, que as insuficiências da mencionada carta foram gradualmente supridas pelos documentos e tratados a seguir.

b) *Agendas “Habitat”*: *Declarações de Vancouver, de Istambul e de Quito*

b.1) *“Habitat I”*: *Declaração de Vancouver*

Fruto de mudanças sociais e econômicas do século XX, em 1976, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a “Habitat I”, em Vancouver, Canadá, no intuito de identificar soluções para o problema da moradia, tendo como resultado a “Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos”.

Como se pretende analisar esse documento a fim de identificar questões que tenham incidência nas cidades e funções dos governos municipais, e na intervenção da política urbana, são destacados a seguir os principais caracteres da “Habitat I”. Estes se relacionam, mais especificamente, com o intento deste item (a promoção de instrumentos de participação popular nas políticas de Ordenamento do Território).

Neste sentido, a “Habitat I” apresenta o item denominado *Oportunidades e Soluções*, no qual é conferida posição de relevo às políticas públicas de planejamento local para a solução de problemas relacionados com os assentamentos humanos. Aliado a isso, destaca-se o papel dos meios de comunicação como canais de troca de experiências e criação de canais para: “participação efetiva de todas as pessoas no planejamento, construção e gestão de seus assentamentos”.²³⁰

Como se percebe, diferentemente da concepção presente na Carta de Atenas, neste momento, a cidade não é concebida apenas como um espaço funcional, mas também como um local de formação de identidades e exercício da cidadania.

Assim, dentre os dezenove princípios consagrados na “Habitat I”, merece destaque aqui o “direito e a responsabilidade dos indivíduos de participar na elaboração

²²⁹ Ibidem, p. 66.

²³⁰ Tradução livre de: “I. Opportunities and solutions: (c) creating possibilities for effective participation by all people in the planning, building and management of their human settlements; (e) utilizing the most effective means of communication for the exchange of knowledge and experience in the field of human settlements.”. NAÇÕES UNIDAS. Relatório da The Vancouver Declaration on Human Settlements. United Nations Conference on Human Settlements. CARTA DE VANCOUVER DE 1976 (Habitat I), Código No. RES. 3128 (XXVIII), Canadá, 31 May to 11 June 1976. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf>. Acesso em: maio de 2017.

e implementação das políticas e programas para seus assentamentos humanos”.²³¹ Este princípio regula o direito de os indivíduos participarem das políticas de governo, operando um planejamento urbano mais democrático.

Seguindo os princípios, as *Linhas de Ação* referidas nesta Declaração acrescentam que “a participação dos cidadãos e a interconexão dos sujeitos, promovidas na esfera pública devem ser mantidas paralelamente à preservação das identidades individuais e dos grupos, de modo a resguardar sua privacidade”.²³²

Além disso, a Declaração destina um item específico para a participação pública e, dentre as suas diretrizes, destacam-se:

1. participação é parte integrante do processo de decisão política (...);
2. a participação pública é a dinâmica de participação pública nos aspectos políticos, econômicos e sociais da vida de país (...);
3. a cooperação das pessoas nos seus Governos é um pre-requisito para uma efetiva ação dos assentamentos urbanos (...);
4. (...) as formas de participação descritas são as estratégias de base dos planos de procedimento, implementação de programas e, em geral, a gestão dos assentamentos humanos;
5. devem ser tomadas medidas para remover as barreiras que impedem a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão, em todos os níveis de governo;
6. a participação pública é um processo integral que não pode ser dividido em etapas (...);
7. para se alcançar a participação deve ser disponibilizada a informação em termos claros (...);
8. A base da participação pública requer a incorporação da população na produção, consumo e boa distribuição na cidade;
9. participação pública implica não apenas transmitir informação, mas educação e formação(...).²³³

Neste âmbito, consoante o que já foi discutido e continuará a nortear toda a discussão entabulada neste trabalho, a “Habitat I” consubstancia a necessidade de abertura de canais de interlocução entre as entidades públicas e os cidadãos, legitimando o direito destes de agirem com liberdade e igualdade de condições. Deve-se, portanto, tomar este documento como ponto de partida para a renovação do debate sobre a dinâmica das Administrações no que tange ao planejamento urbano, de modo a permitir a interlocução popular, a qual sustenta e reafirma a legitimidade estatal.

²³¹ Tradução livre de: “II. General Principles: 13. All persons have the right and the duty to participate, individually and collectively in the elaboration and implementation of policies and programmes of their human settlements.” Ibidem, p. 5.

²³² Tradução livre de: “III- Guidelines for action: 16. The design of human settlements should aim at providing a living environment in which identities of individuals, families and societies are preserved and adequate means for maintaining privacy, the possibility of face-to-face interactions and public participation in the decision-making process are provided.” Ibidem, p. 8.

²³³ Ibidem, p. 33-34.

Por fim, cabe pontuar que, nesta declaração, é previsto o plano de ação²³⁴ para se implementar todos os objetivos, princípios e diretrizes, por intermédio de políticas públicas. Há, inclusive, recomendações que auxiliam a atividade da Administração pública no planejamento e no processo de tomada de decisão (mediada pela participação popular), respaldando vários aspectos que serão oportunamente abordados nesta tese, quando o estudo recair nas ações de planejamento urbano.

Ainda como resultado desta Conferência, a ONU criou o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos, que, em 2002, passou a ser designado UN-HABITAT.²³⁵

b.2) “Habitat II” - Conferência de Istambul

Decorridos 20 anos da primeira conferência “Habitat I”, no ano de 1996, na cidade de Istambul, na Turquia, foi realizada a segunda conferência Global para os Assentamentos Humanos – “Habitat II”, adotada por 171 países, os quais cancelaram a *City Summit* (documento político da Agenda Habitat II).

Num paralelo com os princípios e compromissos da Declaração de Vancouver, merece ênfase o valor atribuído ao governo local pela “Habitat II”, conforme dispõe o artigo 66 do diploma: “Governos devem tentar descentralizar as políticas de habitação e sua administração para níveis subnacionais e regionais dentro do contexto nacional, sempre que possível e conforme seja pertinente”.²³⁶ Ou seja, tal dispositivo reconhece expressamente a importância dos municípios na gestão do poder local.

Associado a isso, destaquem-se três importantes fatos: (a) pela primeira vez, em uma Conferência Mundial convocada pela ONU, as autoridades locais foram consideradas como um dos principais grupos de parceiros; (b) houve um grande esforço de mobilização e articulação das mais expressivas associações mundiais de autoridades locais para participarem, tanto no processo preparatório e na redação da Agenda Habitat, quanto na própria Conferência de Istambul; (c) oficialmente, e pela primeira vez na história das grandes conferências mundiais da ONU, as autoridades locais, e demais parceiros considerados, tiveram um comitê específico.²³⁷

²³⁴ A participação pública, seus desdobramentos e métodos de operacionalização são previstos no Plano de Ação, item E: “Public Participation”. *Ibidem*, p. 33-38.

²³⁵ UN-HABITAT “will be in a better position to help governments and other partners to implement the Habitat Agenda, and to meet the Millennium Declaration’s goal of improving the lives of at least 100 million slum dwellers by the year 2020”. Informação disponível em: < http://www.fukuoka.unhabitat.org/about/habitat_en.html >. Acesso em: mai. 2017.

²³⁶ NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), Código No. E.97.IV.6, Istambul, 3-14 de junho de 1996. Disponível em: < <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos> >. Acesso em: mai. 2017.

²³⁷ FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003, p. 12.

Por fim, a Declaração de Istambul previu ainda a criação de uma rede global de observatórios urbanos (artigo 51) como forma de acompanhar e monitorar os progressos na implementação da Agenda Habitat II.

A partir desta recomendação, os municípios tiveram a sua disposição um rol de indicadores à orientar suas políticas públicas, defendendo, desta feita, seus planos de ação. Os planos de ação dotam o Poder Local e agentes públicos de instrumentos para o planejamento e ordenamento do território, tais planos serão retomados no item seguinte, quando da abordagem das políticas e estratégias de OT em Portugal e no Brasil.

b.3) “Habitat III” – Declaração de Quito

Ocorrida em outubro de 2016, em Quito, Equador, a “Habitat III”, terceira Conferência das Nações Unidas sobre moradia e desenvolvimento urbano sustentável, promoveu o lançamento da Nova Agenda Urbana (NAU) – no inglês, *New Urban Agenda* – como fruto do documento adotado na Assembleia Geral da ONU em 2015, “*Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*”, mundialmente conhecido como “Agenda 2030”.²³⁸

Num paralelo com os compromissos assumidos nas Declarações anteriores (Habitat I e II), pode-se destacar que, enquanto a “Habitat I” preocupou-se com as políticas públicas de planejamento local para a solução de questões da habitação urbana, e a “Habitat II” preocupou-se com o governo local, a “Habitat III” trouxe a grande novidade de elevação da cidade à categoria de direito fundamental.

Trata-se da adoção, pela NAU, de políticas de desenvolvimento urbano sustentável, contribuindo para os ODS, estabelecendo, desta feita, o direito à cidade como elemento central em suas legislações, declarações e cartas políticas.²³⁹

Assim, o direito à cidade deve assegurar, dentre outros objetivos, a participação popular e promover o envolvimento civil, gerando uma sensação de propriedade e pertença entre todos seus os habitantes. Dentre os compromissos firmados pelos Estados signatários para uma Agenda de Desenvolvimento Urbano Sustentável, de especial interesse a este trabalho, vale referir a construção de uma estrutura de governança urbana.

²³⁸ A Agenda 2030 consiste em uma Declaração, em um quadro de resultados: os 17 Objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) e suas 169 metas, em uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais; de um roteiro para acompanhamento e de mecanismos de revisão. Os ODS são o núcleo da Agenda e deverão ser alcançados até o ano 2030. Informação disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/sobre/>>. Acesso em: mar. 2017.

²³⁹ NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Código n.º A/RES/71/256. Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

Esta deve prever o estabelecimento de marcos legislativos a apoiar o fortalecimento dos governos nacionais e locais na implementação de uma governança inclusiva, a qual inclua a participação popular em todas as fases das políticas urbanas de planejamento territorial²⁴⁰.

Ademais, essa Declaração defendeu a dimensão da tecnologia, trazendo à lume a temática das Cidades Inteligentes²⁴¹ (*Smart Cities*) como um caminho a ser trilhado, numa sessão específica destinada a tal abordagem. Nessa sessão, defendeu-se uma era de governança em novos meios, apoiada e assistida pelas TIC's, a qual pode e deve fortalecer a participação por meio da: transparência, dados abertos, melhora do acesso dos cidadãos aos serviços de plataforma online, planejamento urbano integrado.²⁴²

Desta perspectiva, de forma a promover a participação popular, as abordagens das Cidades Inteligentes precisam ser ancoradas nos direitos humanos, no uso das TIC's para aumentar a participação pública, na prestação de contas e no desenvolvimento de indicadores de desempenho para monitorar o progresso na realização dos direitos dos habitantes.²⁴³

Além disso, o documento ressalta que o “desenvolvimento de uma cidade inteligente não é o objetivo final dos administradores, mas um caminho para reduzir os custos dos serviços públicos, melhorar o acesso e qualidade desses serviços, melhorar a conformidade regulatória e ajudar a aumentar a transparência e responsabilização dos órgãos públicos”.²⁴⁴

Por fim, o referido documento resultante reconheceu que os benefícios das Cidades Inteligentes não são automáticos e envolvem diversos setores de ação. Dentre eles, destacam-se: políticas, legislações e regulamentos estratégicos, harmonização entre as prioridades dos setores público e privado.

²⁴⁰ Idem, p. 08.

²⁴¹ A temática das cidades inteligentes será abordada com profundidade no terceiro capítulo deste trabalho. Desde já, vale mencionar que a Nova Agenda Urbana reservou uma sessão específica destinada ao debate das Cidades Inteligentes. Esta sessão explorou as políticas, abordagens e estratégias inovadoras que poderiam auxiliar a implementação efetiva da referida agenda. HABITAT III, SEÇÃO SMART CITIES. Disponível em: < http://habitat3.org/wp-content/uploads/event_files/rpfxwoUxKYmcMQCpBQ.pdf > Acesso em: mai. 2017.

²⁴² NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Op. Cit.

²⁴³ Ibidem, p. 7.

²⁴⁴ Tradução livre da autora de: “More, it is important that the development of a smart city is understood not as the final aim of city administrators, but as a way to reduce costs of public services, enhance access to and quality of these services, enhance regulatory compliance, and help enhance the transparency and accountability of public agencies”. Ibidem.

1.5.3 Políticas europeias de Ordenamento do Território

No que tange ao contexto europeu, insta registrar que, no domínio do Ordenamento do Território, a União Europeia (UE) não detém competências formais para regular sobre a matéria.²⁴⁵ Todavia, existem programas de iniciativa comunitária que contribuem para a disseminação da terminologia, objetivos, princípios e práticas comuns referentes à temática em questão.²⁴⁶

Neste sentido, esclarece o autor que, no domínio legislativo, ainda que indiretamente, existe uma crescente europeização, sobretudo de diretivas, recomendações e regulamentos. Esta faz-se sentir, por exemplo, por meio da transposição de Diretivas Comunitárias²⁴⁷ ou de compromissos oriundos de recomendações sobre o Ordenamento do Território, aprovadas tanto pelo Parlamento, quanto pelo Conselho Europeu.²⁴⁸

Ainda no que concerne ao processo de europeização de discursos, políticas e culturas de OT, o mecanismo adotado para a convergência de tais políticas é, segundo Ferrão,²⁴⁹ o fenómeno chamado de “Difusão”: processo no qual os decisores adotam, de forma voluntária, uma determinada política, sem que sejam formalmente obrigados a cumpri-las. Neste sentido, dentre as políticas de Ordenamento do Território já trilhadas no bojo da UE, destacam-se:

- Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT), aprovada em 1984;
- Convenção de Aarhus, estabelece a participação do público na elaboração de planos e programas relativos ao ambiente, aprovada em 25 junho de 1998 e ratificada pela república Portuguesa pela Resolução nº 11/2003;
- Esquema de desenvolvimento do espaço comunitário – EDEC, Comissão Europeia de 1999;
- Carta Européia de Garantia dos Direitos Humanos na Cidade (aprovada no ano 2000 na Conferência Europeia sobre Cidades e Direitos Humanos);
- Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa – CEMAT, de 2002;
- Diretiva 2003/35/CE, do Parlamento europeu e do Conselho que estabelece a participação do público na elaboração de programas, planos e políticas relativas ao ambiente;
- Diretiva nº 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, relativa ao acesso do público à informações sobre ambiente;
- Agenda Territorial da União Europeia (aprovada em 2007 na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial);
- Livro Verde sobre a Coesão Territorial (Comissão das Comunidades Europeias, 2008);

²⁴⁵ A temática do Ordenamento do Território é regulada no âmbito de produção legislativa de iniciativa nacional. FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ À guisa de ilustração, cite-se a Diretiva 2001/42/CE, sobre avaliação ambiental estratégica de planos e programas. (Ibidem, p. 63).

²⁴⁸ Neste sentido, cite-se a Recomendação nº. 2002/413/CE, sobre a Estratégia de Gestão Integrada de Zonas Costeiras (Ibidem, p. 63).

²⁴⁹ Ibidem.

- Tratado de Lisboa (em vigor desde 2009), consagra a coesão territorial como uma nova componente da política de coesão, a par da coesão econômica e social).²⁵⁰

Apesar de todo o esforço político e a ratificação dos documentos que regulam a matéria por diversos países, Ferrão²⁵¹ constata que a europeização das políticas de Ordenamento do Território efetua-se muito mais no plano teórico que no da *práxis*. O autor chega a fazer uma analogia, na qual ao “mito fundador do projeto europeu de promoção da paz, prosperidade e democracia” junta-se, agora, os “mitos derivados”, nomeadamente a “Europa dos consumidores, modelo social europeu, ‘Europa Verde’”. A discrepância entre teoria e prática é ainda maior quando comparada com outros domínios, pois, conforme explica, “o território por razões históricas e ideológicas não ocupa posição de relevo no bojo dos projetos europeus, em face disso dificilmente terá condições de se transformar por si só, numa metanarrativa do projeto europeu”.²⁵²

Nesta perspectiva, no estudo da resistência às novas estratégias de Ordenamento do Território, o autor esclarece que a situação pode resultar de diversos fatores: dos decisores políticos (receio de tensões entre lógicas da democracia representativa e deliberativa); dos especialistas locais (técnicos, consultores), pela sua escassez e insuficiente qualificação; dos cidadãos (barreiras à participação e ausência de competência para entender a complexidade dos instrumentos de ordenamento do território).²⁵³

A partir da análise dos principais documentos europeus de política de OT, é de se referir que em Portugal as peças essenciais de enquadramento normativo desta matéria levaram em consideração a filosofia do EDEC, fazendo-se sentir com a criação da Lei de Bases do Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU)²⁵⁴ e com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).²⁵⁵ ²⁵⁶ Os referidos documentos, suas principais alterações e os mecanismos de participação popular por eles previstos serão objeto de análise do item que segue.

²⁵⁰ Ibidem, p. 75-80. GARCIA, Maria da Glória F.P.D. **Direito das Políticas Públicas**. Coimbra: Editora Almedina, 2009, p. 184-185.

²⁵¹ FERRÃO, João. Op. cit, p. 80.

²⁵² Ibidem.

²⁵³ Ibidem, p. 88.

²⁵⁴ Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOUT): Lei n. 48/1988, alterada pela Lei n. 31/2014, quando passou a ser designada “Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo-LBPOTU”.

²⁵⁵ PORTUGAL. Programa Nacional da política de ordenamento do território (PNPOT), Lei n.º 58/2007. Assembleia da República. Agosto de 2016. Disponível em:< <https://dre.pt/pesquisa/-/search/640143/details/maximized>>. Acesso em: jan. 2017.

²⁵⁶ FERRÃO, João. Op. cit.

1.5.4 Política de Ordenamento do Território e participação popular na perspectiva lusobrasileira

A inserção da participação popular nas políticas de Ordenamento do Território dos Estados e, em especial, dos lusobrasileiros, representou um significativo avanço nos instrumentos de gestão territorial. Sabe-se, no entanto, que há muito a ser feito para se concretizar os postulados de participação popular estabelecidos nas Cartas Constitucionais. Estas ainda apresentam um *défice* de efetividade, especificamente no que se refere à crise mundial de democracia representativa, motivada, dentre outros fatores, pela insatisfação popular com os representantes eleitos.

Porém, é visível uma nova ordem global, complexa e multifacetada, a qual, impulsionada pelo advento das TICs, oferece, por um lado, inéditas oportunidades de acesso à informação e participação popular e, por outro, desafia os Estados a se (re)inventarem. Estes precisam orientar suas políticas públicas de acordo com novas formas horizontais de decisão (por uma verdadeira governança local).

Não por acaso, estudos sobre a Administração e participação popular nas políticas de OT têm-se intensificado. Considerando-se o conjunto de inovações legislativas associadas a este cenário e a pluralização de estratégias de participação local, fez-se um esforço, neste item, de analisar o caso português e o brasileiro, na elaboração e modificação dos planos de OT, a fim de compreender seus mecanismos de participação popular e sua eficácia para o aprimoramento da democracia desses Estados, conforme se verá a seguir.

a) A legislação (infra)constitucional portuguesa de Ordenamento do Território

Ao fazer um esforço histórico sobre o sistema de gestão territorial português, Crespo²⁵⁷ relembra que a primeira geração de Políticas Municipais de Ordenamento do Território data de 1982, na época da regulamentação do Plano Diretor Municipal,²⁵⁸ sendo a matéria prevista de forma ampla e generalizada.

Foi com o advento da CRP/76 que a temática passou a ser sistematizada, dando-se ênfase à reorganização do território e regiões (artigo 95, redação original), além do planejamento destas e sua interação com as autarquias (art. 238 e 257, redação original). Já a menção específica à questão do OT se deu com as Reformas Constitucionais de

²⁵⁷ CRESPO, José Luis. **Participação Pública no Planeamento Municipal**. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000^o. Apresentado em 2003, à Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras.

²⁵⁸ Neste sentido, vide Decreto-Lei nº 208/82, introduzido pela Lei nº 79/77, de 25 de outubro.

1982²⁵⁹ e 1989,²⁶⁰ em total alinhamento com os princípios e objetivos da já estudada Carta Europeia do Ordenamento do Território (CEOT), aprovada em 1984.

Com efeito, somente entre 1988/99, foi criado um quadro legislativo a regular a matéria, nomeadamente a partir dos seguintes instrumentos: Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOUT); Lei n. 48/1988 (visão integrada e estratégica das políticas territoriais); Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); Decreto-Lei n. 380/99 (explicitou o regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial). Tais instrumentos, segundo Pereira,²⁶¹ surgiram de forma “avulsa e desarticulada”, para responder às debilidades identificadas no sistema de gestão territorial português.

Dentre as principais inovações decorrentes destes marcos legislativos, destacam-se: separação entre ordenamento do território e urbanismo; consagração de instrumentos de desenvolvimento territorial de natureza estratégica (escalas nacional, regional e intermunicipal); clarificação da natureza de relações entre tipos de planos, indispensável para o funcionamento de um sistema multinível; valorização do planeamento como processo, integrando a obrigatoriedade de avaliação e da monitorização.

Na sequência destas ações, encontram-se o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território²⁶² (PNPOT), Lei n.º 58/2007; Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território (PIOT) e Planos Municipais de Ordenamento do Território-PMOT (Decreto-Lei n.º 69/90), entre os quais se inclui: o Plano diretor Municipal (PDM), Plano de Urbanização (PU) e Plano Pormenor (PP).

Numa análise retrospectiva (1998 a 2015) do quadro legislativo do sistema de gestão territorial português, Pereira²⁶³ identificou diversos gargalos, nomeadamente: divergência entre a teoria e a prática (escassez de recursos financeiros e técnicos); dificuldade da Administração em atender aos prazos que ela mesma estipulou; interferência dos ciclos eleitorais (obsoletos e mais curtos) nos ciclos de planeamento

²⁵⁹ Nesta reforma a redação do artigo 66.º, n.º 2, alínea b: “ordenar o espaço territorial” deu lugar a “ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista a correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico”.

²⁶⁰ Nesta reforma do artigo 66º, n. 2, alínea b: “foi apontada para a necessidade de integração e coordenação de atividades setoriais”.

²⁶¹ PEREIRA, Margarita. Sistema de Gestão Territorial. Tipologia e conteúdo dos programas e planos territoriais. In: **O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**. Coimbra: Almedina, 2016, p. 51.

²⁶² O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento de topo do sistema de gestão territorial português. Ele define objetivos e opções estratégicas de desenvolvimento territorial e estabelece o modelo de organização do território nacional. O PNPOT constitui-se como o quadro de referência para os demais programas e planos territoriais e como um instrumento orientador das estratégias com incidência territorial. A figura do PNPOT foi criada pela Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 1998, com o objetivo de dotar o país de um instrumento competente para a definição de uma visão prospetiva, completa e integrada da organização e desenvolvimento do território e pela promoção da coordenação e articulação de políticas públicas numa base territorializada. O primeiro PNPOT foi aprovado pela Lei n.º 58/2007, sendo totalmente revisado pela Assembleia da República Portuguesa, em julho de 2018, com a Proposta de Lei “Agenda para o Território”. Informação disponível em: < <http://pnpot.dgterritorio.pt/pnpot> >. Acesso em: out. 2018.

²⁶³ PEREIRA, Margarida. Op. cit., p. 53-54.

(políticas públicas que são estratégias de longo prazo); desvalorização da monitorização e avaliação (sem punições e coimas).

No mesmo sentido, o relatório *Programa de Acção do PNPT* apontou 24 problemas para o Ordenamento do Território português, dentre eles, pela relevância a este capítulo, destaca-se o item “Cultura cívica, planeamento e gestão territorial”:

Problema 21. Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos.

Problema 22. Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação geo-referenciada sobre os recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor.

Problema 23. Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacto territorial.

Problema 24. Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social.²⁶⁴

O legislador estava a par do *gap* entre a teoria e a prática nos programas de OT português, pelos diversos problemas retrocitados e pela necessidade de compatibilizar a realidade com as Agendas Internacionais de desenvolvimento urbano, por uma sociedade criativa e voltada à cidadania (v.g “Habitat III”, com a Agenda 2030 da ONU). Assim, ele adotou um conjunto de alterações normativas, incorporando essas tendências no sistema de gestão territorial, consagradas em duas novidades legislativas: Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPTU), Lei nº 31/14; doravante, Lei de Bases e Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (NRJIGT), Decreto-Lei nº 80/15.

Segundo Oliveira,²⁶⁵ a atual “Lei de Bases” não promoveu alterações profundas na anterior, limitando-se a ajustar alguns artigos. Dentre as alterações, vale citar a diferenciação promovida entre programa (nível nacional, regional e intermunicipal estabelecem diretrizes programáticas e políticas nacionais a serem consideradas em cada um dos níveis de planeamento) e planos (nível intermunicipal e municipal, estabelecendo ações e opções referentes ao planeamento e uso do solo). Para além disso, cabe referir a inserção de um novo nível de sistema: o intermunicipal, que persegue interesses

²⁶⁴ MAOTDR. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*, Lisboa: DGOTDU, 2006. Disponível em: <http://pnpt.dgterritorio.pt/sites/default/files/PNPOT_Programa_de_Acao_0.pdf>. Acesso em: mai. 2017, p. 4.

²⁶⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula. Op. cit., p. 40-50.

infranacionais e supralocais. Um paralelo entre a Lei de Bases anterior (1998) e a atual (2014) é sintetizada no quadro abaixo:

Quadro 2: Instrumentos de Gestão Territorial

	Lei de Bases de 1998 (LBOU)	Lei de Bases de 2014 (LBOTU)
Nacional	Responsabilidade do Estado -PNPOT -Planos Setoriais -Planos especiais -da orla costeira -das áreas protegidas -das albufeiras de águas públicas -dos estuários	Responsabilidade do Estado -PNPOT -Programas Setoriais -Programas especiais -da orla costeira -das áreas protegidas -das albufeiras e águas públicas -dos estuários
Regional	Responsabilidade das regiões administrativas e, na sua ausência, do Estado (Planos Regionais OT)	Responsabilidade do Estado Programas Regionais
Intermunicipal		Responsabilidade dos municípios associados Programa Intermunicipal Plano diretor, de urbanização e de pormenor intermunicipais
Municipal	Responsabilidade dos municípios associados ou isolados -Planos intermunicipais Planos municipais (PDM, PU, PP)	Responsabilidade dos municípios isolados; -Planos municipais (PDM, PU e PP).

Fonte: OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do urbanismo do planeamento à gestão**. Op. cit., p. 42.

Já no que tange às alterações decorrentes do NRJGT, o destaque vai para a enumeração dos instrumentos de gestão territorial e a diferenciação entre Planos e Programas, de acordo com a seguinte sistemática: Instrumentos Nacionais (Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, Programas Setoriais, Programas Especiais); Instrumentos Regionais (Programas Regionais), Instrumentos Intermunicipais (Programas Intermunicipais, Planos Intermunicipais), e Instrumentos Municipais (Plano Diretor Municipal, Plano de Urbanização, Plano de Pormenor).²⁶⁶

De todos os regimes referidos, serão abordados o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e o Plano Diretor Municipal (PDM), por assumirem maior relevo em relação ao sistema de gestão territorial, aos municípios e, conseqüentemente, ao objeto deste estudo.

²⁶⁶ PEREIRA, Margarida. Op. cit.

O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território é um documento de aplicação nacional que contém diretivas a orientar os instrumentos de gestão e organização territorial (art. 30, DL n.º 80/15). Dentre seus objetivos, estão o desenvolvimento integrado e sustentável do país (art. 31, DL n.º 80/15), sendo constituído por um relatório. Tal programa espelha cenários de desenvolvimento territorial e serve de base para a definição de um novo programa de ação, com seus objetivos de longo e médio prazo (art. 33, DL n.º 80/15). Foi elaborado por uma resolução dos conselhos de ministros, sob coordenação de um membro do governo responsável pelo OT, e acompanhado com uma comissão consultiva. Está, ainda, sujeito a um período público de discussão, mediante prévia divulgação, por meio de seu sítio na Internet (art. 37, DL n.º 80/15).²⁶⁷

Em nível municipal, é necessário apresentar brevemente o Plano Diretor Municipal. Com incidência em todo o território de jurisdição do município, tal plano é estratégico e regulamentar, uma vez que define as bases para o desenvolvimento local (art. 76, DL n.º 80/15), sistematizando o que já existe e regulando o desenvolvimento futuro. No que tange ao seu conteúdo documental, o PDM é composto por regulamento, planta de ordenamento, planta de condicionantes, estudos de caracterização do território e relatório (art. 97, DL n.º 80/15).

A fase de elaboração do PDM ganha especial relevo, uma vez que a lei distribuiu várias competências para a elaboração dos planos municipais, compartilhando a responsabilidade entre a câmara municipal, assembleia e todos os interessados em participar da sua elaboração, alteração ou revisão (art. 88, DL n.º 80/15), bem como da discussão pública (art. 89, DL n.º 80/15).

Apresentadas as principais alterações à “Lei de Bases” e ao “Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial”, resta a seguinte indagação: o novo regime tem condições de tornar o sistema de gestão territorial português mais aberto à participação popular? A busca de respostas a essa questão é apresentada na sequência.

²⁶⁷ O meio preferencial de participação é por meio do Portal Participa (<http://participa.pt/consulta.jsp?loadP=2210>), mediante o qual foi conduzida a última consulta para a alteração do PNPOT, decorrente no ano de 2018.

a.1) Participação popular nos instrumentos de gestão territorial portugueses

O direito de participação popular resulta do já estudado²⁶⁸ art. 48 da CRP/76. Ademais, a participação dos interessados nos instrumentos de gestão do território é disposta no artigo 65, n.º 5 da CRP/76.

A participação popular na gestão do território é regulada pela Lei de Bases Gerais da Política de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPOTU),²⁶⁹ Lei n.º 31/2014, norma de ordem pública e, portanto, de observância obrigatória pelo poder público municipal, no exercício de suas competências em matéria de ordenamento do território (artigo 3.º, I).

A referida Lei está dividida em sete títulos,²⁷⁰ dos quais interessam a esta abordagem o estudo de dois deles: o item III, Sistema de Gestão Territorial, e VI, Publicidade e Registro. A análise desses itens recairá no estudo da democratização da política urbana. Busca-se, desta feita, aferir a possibilidade de aliar a internet ao mecanismo de publicidade e participação popular, nestes dispositivos.

Na LBPOTU, a participação dos cidadãos foi eleita como diretriz principiológica (art. 3, alínea “g”²⁷¹) e como direito (art. 6.º, 2, alíneas “a” e “b”), ao prever a intervenção dos cidadãos nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais.

Associado ao “princípio da participação”, Oliveira²⁷² agrega o princípio da cooperação (uma vez que as decisões sobre OT devem considerar a ponderação entre o interesse público e privado) e o “princípio da imparcialidade, corolário do princípio da cooperação e um reforço ao princípio democrático”. Além disso, a autora apresenta dois direitos decorrentes do princípio da participação: o direito à informação, “porque não é possível uma correcta participação dos interessados, sem uma correcta informação destes”, e o direito à participação, já que “todos os instrumentos de gestão territorial estão submetidos a prévia apreciação pública”.²⁷³

Como se nota, a LBPOTU reafirma a disposição da Carta Política Portuguesa da soberania popular (art. 2.º) e aquela de que o povo é o titular do Poder (art. 180.º). Portanto,

²⁶⁸ Vide item 1.3.1 “Participação popular em Portugal”.

²⁶⁹ A referida norma, em seu artigo 83, alínea a, revogou a Lei n.º 48/98 de 11 de agosto, alterada pela Lei n.º 54/07, de 31 de agosto.

²⁷⁰ A LBPOTU está dividida em sete capítulos: I – Disposições gerais; II – Política dos Solos; III – Sistema de Gestão Territorial; IV – Operações Urbanísticas; V- Regime Económico e Financeiro; VI- Publicidade e Registro; VII – Disposições transitórias e Finais.

²⁷¹ Lei n. 31/2014, artigo 3.º, alínea g: “Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais”.

²⁷² OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística**. Op. cit., p. 56.

²⁷³ *Ibidem*.

na medida em que o Planeamento Urbano é realizado com a participação dos cidadãos, haverá uma legitimação das decisões políticas que espelharão a vontade popular.

No que concerne à diretriz operacional no “Título III” da LBOTU, encontra-se disposto o “Sistema de Gestão Territorial”, o qual é operacionalizado a partir dos seguintes instrumentos: Programas (Políticas Nacionais de Planeamento) e Planos (Políticas de âmbito municipal). Estes últimos compreendem: Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e Planos Municipais de Ordenamento do Território, os quais, por sua vez, subdividem-se em três categorias: Plano Diretor Municipal (PDM); Plano de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP).

Em nível municipal, o procedimento de elaboração, alteração ou revisão dos Programas e do Plano Diretor Municipal deve ser feito com participação do cidadão, assegurando-lhe o direito à informação, participação efetiva e apresentação de sugestões à entidade que elaborou a proposta (art. 49, Lei n.º 31/2014).

Alinhado a isso, o “Título IV” da LBOTU refere-se à “Publicidade e Registro”. Neste item, o legislador português também assegurara que o direito de acesso à informação pública seja viabilizado por diversos meios, nomeadamente pela internet (art. 75, I, Lei n.º 31/2014), matéria que era omissa nas legislações anteriores.²⁷⁴

Deve-se registrar, ainda, que a LBOTU encontra operacionalização no Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (NRJIG), Decreto Lei n.º 80/2015, o qual assegura o *direito à informação*: “todos os interessados têm direito a ser informados sobre a política de gestão do território e, em especial, sobre a elaboração, a aprovação, o acompanhamento, a execução e a avaliação dos programas e planos territoriais”, conforme dispõe o artigo 5.º do DL n.º 80/15; especifica os *tipos de informação*: direito à consulta, direito de obter cópias e direito à informação direta (art. 5º, 2, alínea “a”, “b” e “c”, do DL n.º 80/15); e dispõe sobre o *direito à informação em meios informáticos*, na medida em que “as entidades responsáveis pela elaboração e pelo depósito dos programas e dos planos territoriais devem criar e manter atualizado um sistema que assegure o exercício do direito à informação, designadamente através do recurso a *meios informáticos*” (artigo 5º, item 3 do DL n.º 80/15).

Uma vez previsto que deve ocorrer a participação dos cidadãos nos processos de elaboração dos planos, resta saber quais as formas e momentos em que ela pode ocorrer.

²⁷⁴ Lei n.º 48/1998, artigo 24, item 2: “Poderão ser estabelecidos ainda outros meios de publicidade que garantam uma adequada divulgação”. Disponível em: < http://www.oem.pt/documentos/legislacao/L48_98.pdf >. Acesso em: maio 2016.

Lei n.º 54/2007: altera os artigos 20.º, 23.º, 32.º e 33.º da Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, portanto permanece o disposto no artigo 24, item 2. Disponível em: < http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1199&tabela=leis >. Acesso em: maio 2016.

Quanto às formas de participação, cite-se: subjetiva “tutela de interesse próprio”, objetiva “fornecer à Administração um contributo complementar de conhecimento”; individual “singular”; coletiva, “através de grupos sociais organizados”; e, ainda, direta, “por delegados dos grupos” ou indireta “por representantes”.²⁷⁵

Quanto aos momentos da participação, devem ocorrer em dois períodos: o primeiro, chamado de “participação preventiva”, para o controle da discricionariedade na elaboração do planejamento urbanístico (logo fase inicial do procedimento de planejamento); e o segundo, chamado “participação sucessiva ou discussão pública”, após a conclusão do projeto de plano.²⁷⁶

Quando estudou a antiga Lei de Bases, Lei n. 48/98, e seu respectivo Decreto regulamentador, Decreto-Lei 380/99, Oliveira²⁷⁷ constatou que a participação pública no procedimento de elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, dos planos setoriais e planos intermunicipais (previstos nos artigos 33.º; 40.º; 58.º e 65.º do DL 380/99), só faziam referência à fase de “*discussão pública*”, ou seja, a uma modalidade de “participação sucessiva”. No entanto, a autora esclareceu que, pela leitura do artigo 6º, do DL 380/99, depreende-se a “participação ao longo dos procedimentos”.²⁷⁸

Recorde-se que a LBOTU foi alterada em 2014 (revogando as Leis nº 48/98 e 54/2007), seguida pelas alterações de seu decreto Regulamentador, o NRJIGT. Neste sentido, ao incorporar a internet como paradigma, tais normas acompanharam a evolução do direito de acesso à informação, consagrando, desta feita, no âmbito legal e formal português, a passagem para uma postura proativa (a administração detém a informação e a disponibiliza em seus portais de governo, independente da demanda do cidadão).

No entanto, apesar de haver possibilidade do uso da internet, constatou-se que a participação pública no procedimento de elaboração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, dos planos setoriais e planos intermunicipais (previstos nos artigos 37.º; 50.º; 59.º e 67.º do DL 80/15) continua a fazer referência à fase de “*discussão pública*”, uma modalidade de “participação sucessiva”. Portanto, a despeito da crítica da doutrina, o legislador português deixou de motivar a participação popular ao longo de todas as etapas da elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

²⁷⁵ OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística**. Op. cit., p. 58.

²⁷⁶ Ibidem, p. 59.

²⁷⁷ Ibidem.

²⁷⁸ Ibidem, p. 59.

Por fim, não se pode olvidar ainda que, a partir do Plano Diretor Municipal, vem à tona a temática do Orçamento Participativo, o qual se desvela como um paradigma de representatividade nas democracias modernas, na medida em que incorpora mecanismos de participação e representação.

No caso português, importa referir a experiência pioneira do “município de Palmela que se iniciou em 2002 e se mantém actualmente”.²⁷⁹ Entretanto, o município de Lisboa é que foi reconhecido como a “primeira capital europeia a desenvolver orçamento participativo municipal, iniciando suas atividades em 2008.”²⁸⁰ Desde então, muitos²⁸¹ municípios portugueses aderiram às práticas de OP, inclusive mediante uso da internet, nomeadamente OP digital.²⁸²

Segundo Nelson Dias,²⁸³ a experiência portuguesa dos Orçamentos Participativos teve um caráter consultivo²⁸⁴ e não foi fruto de lutas populares²⁸⁵ por maior participação e deliberação popular, sendo resultado de uma política pública denominada Programa Operacional da Iniciativa Comunitária (PIC EQUAL).²⁸⁶ Para o autor, na prática, o que se constatou foi a adoção das estratégias de OP, reproduzindo a antiga forma de fazer da política. Em consequência, “a resposta dos cidadãos foi inequívoca e exemplar: os processos consultivos não inspiraram confiança, não transformaram a relação entre os governantes e os governados e, portanto, não geraram uma participação muito marcada e comprometida.”²⁸⁷

²⁷⁹ GONÇALVES, Alda Teixeira. **Orçamento Participativo**. “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”. Portugal: Núcleo de Estudos e Conhecimento do Gabinete de Planeamento, 2009. Disponível em: < http://www.seg-social.pt/documents/10152/13331/or%C3%A7amento_participativo/feb96f69-b41a-4449-a68f-a7b023fd469b/feb96f69-b41a-4449-a68f-a7b023fd469b>. Acesso em: out. 2018, p. 8.

²⁸⁰ Tradução livre de: “the first European capital to develop a PB throughout the municipality as a whole, began the process in 2008”. DIAS, Nelson. A Decade Of Participatory Budgeting In Portugal A Winding But Clarifying Path. In: **HOPE FOR DEMOCRACY – 25 YEARS OF PARTICIPATORY BUDGETING WORLDWIDE**. Portugal: Sigmasense - Design Consultancy, 2014. Disponível em: < http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf>. Acesso em: out. 2018, p. 346.

²⁸¹ A descrever sobre a proliferação de estratégias de OP em Portugal, Dias e Martins (2016, p.09) referem que: “o país registava no final de 2015 a mais elevada percentagem de municípios a nível mundial que já experimentou ou que se encontrava a desenvolver este tipo de processo, nomeadamente, 28%”. Disponível em: < http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/c4016894-6638-4fda-91cd-b0c6c797726b.pdf>. Acesso em: out. 2018.

²⁸² BERNARDES, Marciele Berger; ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. Popular participation and digital democracy: the experience of participative budget of the town hall of Braga (Portugal). **EGOSE '16 Proceedings of the International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia**. 1ed. New York, NY, US: ACM, 2016, v. 1, p. 157-166.

²⁸³ DIAS, Nelson. Op. cit.

²⁸⁴ Nelson Dias e Vânia Martins apresentam duas grandes categorias de OP: os deliberativos ou os consultivos. Os deliberativos “estão muito mais próximos de uma cultura política que entende que a participação é uma dinâmica de partilha efetiva do poder de decisão, que reforça a legitimidade das instituições e de quem as governa”; já os consultivos “resultam de uma perspectiva do OP como uma prática de auscultação seletiva, que não deve interferir com a centralização do poder de decisão”. DIAS, Nelson; MARTINS, Vânia. **Orçamentos Participativos** - Guia de Disseminação. Associação In Loco: 2016. Disponível em: < http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/c4016894-6638-4fda-91cd-b0c6c797726b.pdf>. Acesso em: out. 2018, p. 28.

²⁸⁵ Por exemplo, a experiência das lutas populares no Orçamento participativo de Porto Alegre/Brasil. DIAS, Nelson. Op. cit..

²⁸⁶ O Programa EQUAL, se refere ao apoio ao emprego e ao desenvolvimento local, sendo fruto da Comunicação do Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) EQUAL, publicada em maio de 2000, pela União Europeia. Disponível em: < https://www.een-portugal.pt/destaque/Documents/Programa_Equal.pdf>. Acesso em: out. 2018.

²⁸⁷ Tradução livre de: “The answer from citizens was unequivocal and exemplary: advisory processes do not inspire confidence, do not transform the relationship between the rulers and the ruled, and therefore should not generate a very marked and committed participation.” DIAS, Nelson. Op. cit., p. 243.

Em face disso, a doutrina reiteradamente passou a indagar se a adesão a estas práticas foi acompanhada por maior abertura à interlocução e à participação popular. Para Costa,²⁸⁸ o fato de o OP Portugal ter-se baseado num processo consultivo revelou também “a falta de ligação da cidadania a mecanismos participativos, daí a importância de implementar o OP em Portugal, também como escola e prática de cidadania”.

No mesmo sentido, Dias²⁸⁹ argumenta que a “rejeição das práticas consultivas pelos cidadãos permitiu supor que eles foram os primeiros a ter consciência e, melhor que muitos prefeitos, o que é um orçamento deve ser realmente”.²⁹⁰ As práticas de orçamento participativo devem ser baseadas num modelo codecisional e deliberativo, apto a romper com modelos tradicionais de governança e, com isso, a aprimorar a democracia participativa.

Neste item, buscou-se apresentar as estratégias de participação popular e as reformas pelas quais passaram a LBOTU e o novo RJOT. Pelo o que foi estudado, não se pode negar que, com as inovações legislativas, a gestão territorial ganhou mais complexidade com o aumento da transparência e acesso à informação. Ademais, avançou nos âmbitos de intervenção, nomeadamente com a criação do plano intermunicipal, o que, segundo Pereira,²⁹¹ reforçou as exigências de coordenação vertical e horizontal, até então debilitadas, além de clarificar o papel da administração central e local.

Todavia, no geral, a doutrina portuguesa é uníssona em mencionar que a reforma foi pautada na falta de rigor, ficando aquém daquilo que a LBOTU solicitava, tal como evidenciado nos estudos de Campos,²⁹² Oliveira²⁹³ e Pereira.²⁹⁴

Há ainda quem defenda que a reforma do quadro legal da política do solo e gestão do território português não era necessária, nem prioritária. Neste sentido, Vítor Campos pontua que os “problemas que afetam nossa gestão territorial não são problemas de lei, são problemas de organização e de prática”, e continua: “o que fazia e continua a fazer falta é capacitar as instituições, os profissionais e as organizações, para usarem bem os instrumentos que a lei prevê (...) falta desenvolver as competências genéricas dos atores

²⁸⁸ COSTA, Marta Nunes. Constituição, Democracia e Orçamento participativo Perspectiva Comparada entre Brasil e Portugal. In: Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 59, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/155/144>>. Acesso em: out. 2018, p. 263.

²⁸⁹ DIAS, Nelson. Op. cit., p. 350.

²⁹⁰ Tradução livre de: “The rejection of advisory practices by citizens allows one to hypothesise that they were the first to be aware, and better than many mayors, what a participatory budget should really be” (DIAS, Nelson. Op. cit., p. 350).

²⁹¹ PEREIRA, Margarida. Op. cit.

²⁹² CAMPOS, Vítor. Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal do ordenamento do território e urbanismo. In: O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João. (Coords.). Coimbra: Almedina, 2016.

²⁹³ OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão**. Op. cit.

²⁹⁴ PEREIRA, Margarida. Op. cit.

territoriais, mudar a cultura do território e a cultura da gestão”²⁹⁵. O autor ainda cita o acompanhamento dos planos municipais como um dos maiores problemas da gestão territorial, o que sem dúvida interfere, inclusive, na participação popular.

Por tudo o que foi exposto, pode-se inferir que o quadro de alterações legislativas no novo RJIGT português não implicou mudanças significativas nos pilares da governança, em termos de participação e colaboração dos cidadãos. Além disso, Campos²⁹⁶ refere que faltou o legislador prever um Sistema Nacional de Indicadores de Ordenamento do Território (SNIT)²⁹⁷, para avaliar a Administração e indicar as tarefas prioritárias em torno do OT.

b) Legislação (infra)constitucional brasileira de Ordenamento do Território

A temática do Ordenamento do Território no Brasil teve seu início com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no bojo do movimento de redemocratização do país. Com a edição da Magna Carta, o constituinte originário inovou, ao prever um capítulo específico destinado ao tratamento da Política Urbana (artigos 182 e 183).

Sua inspiração baseia-se nos “planos de ordenação do território” à semelhança das experiências em curso na Europa, v.g o modelo português já estudado. Tal temática nasceu no Brasil como instrumento de planejamento, organização e ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado.²⁹⁸ A partir disso, surge a necessidade de uma Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT), em consonância com os objetivos de desenvolvimento, sustentabilidade e participação popular, previstos nas já estudadas Cartas e Declarações de OT,²⁹⁹ das quais o Brasil é signatário.

Com efeito, a CF/88 contemplou, no seu artigo 21, inciso I, as disposições do OT, atribuindo competência legislativa à União Federal para legislar sobre PNOT. Além disso, atribuiu aos municípios tanto a competência para legislar sobre o planejamento local (artigo 30, inciso I), quanto para executarem a política urbana, sendo o plano diretor

²⁹⁵ CAMPOS, Vítor. Op. cit. P. 40-41.

²⁹⁶ Ibidem, p. 42.

²⁹⁷ A sugestão do autor de existir indicadores para avaliar a administração e dizer quais os caminhos devem ser seguidos para uma gestão territorial eficiente pauta-se no modelo do Sistema Nacional de Informação Territorial-SNIT. O referido modelo “é um sistema de Informação oficial, de âmbito nacional, desenvolvido pela ex-Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), atual DGT, e é partilhado em rede pelas entidades públicas com responsabilidade na gestão territorial. Presta um serviço público de informação sobre o território nacional e o estado do seu ordenamento e serve finalidades de acompanhamento e avaliação da política de ordenamento do território e do urbanismo”. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/sistemas_de_informacao/snit/o_que_e_o_snit/_enquadramento_e_evolucao/>. Acesso em jun. 2017.

²⁹⁸ BECKER, Bertha. Op. cit..

²⁹⁹ A esse propósito vide item 1.5.2, intitulado: “Referências Internacionais para a cultura de Ordenamento do Território”

“o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 182, § 1º, CF/88).³⁰⁰

No entanto, é de se referir que os artigos 182 e 183 da CF/88 não foram instrumentalizados pela Constituição e, por conta disso, necessitavam de condições para serem colocados em prática. Desta forma, ultrapassados 13 anos de debate popular e negociações, o MNRU (Movimento Nacional da Reforma Urbana) conseguiu que sua emenda popular da Reforma Urbana fosse aprovada. Assim, em 2001, foi promulgada a Lei nº 10. 257/01, autodenominada Estatuto da Cidade (EC).

É de se destacar que a emenda popular da reforma urbana foi orientada pelos seguintes princípios:

- Direito à Cidade: entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos;
- A subordinação da propriedade privada aos objetivos da política urbana: com destaque para a prevalência do interesse comum, sobre o direito individual de propriedade.
- Democratização da cidade: a emenda popular introduziu diversos instrumentos para o exercício da governança democrática, concebidos como forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.³⁰¹

Portanto, como norma de ordem pública e de observância obrigatória pelo poder público municipal, no exercício de suas competências de regulamentação da política urbana, o Estatuto da Cidade deve primar pelo bem coletivo, segurança e bem-estar dos cidadãos (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 10.257/01).

Assim, ao estabelecer tais diretrizes, esse estatuto dá início a uma nova ordem ao direito urbanístico no Brasil, o qual, além de ganhar autonomia (deixando de ser um apêndice do Direito Administrativo), destinou-se à efetivação de direitos fundamentais, em particular a dignidade da pessoa humana.³⁰²

No bojo destas reformas, incorporando uma das transformações mais significativas decorrentes das Declarações do “Habitat”, emerge um novo direito fundamental a orientar o direito urbanístico: o chamado direito à cidade, entendido como o “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana,

³⁰⁰ Di SARNO, Daniela. Competências urbanísticas (art. 3º e 51). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**. Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61-70.

³⁰¹ AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil », **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 91 | 2010, colocado online no dia 01 Novembro 2012. Disponível em: <URL : <http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 29 maio 2017, p. 207-208.

³⁰² FARIAS, Vanderlei de Oliveira; GOMES, Daniela; MUSSI, Andréa Quadrado (Org.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED. 2011.

ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2, EC). Ao elevar o direito à cidade à categoria de direito fundamental, restou clara a imprescindibilidade do planejamento urbano, que deixou de ser apenas uma reflexão de declarações para se tornar norma cogente, imposta ao Poder público, operacionalizada pelo Plano Diretor.

Como se nota, o direito à cidade passou a ser a pedra de toque no direito urbanístico do Brasil. Desta feita, os poderes locais devem orientar suas políticas no sentido de promover estes elementos, uma vez que “quanto maior for o estágio de igualdade, de justiça social, de paz, de democracia, de harmonia com o meio ambiente, de solidariedade entre os habitantes das cidades, maior será o grau de proteção e implementação do Direito à Cidade”.³⁰³

O Estatuto da Cidade está dividido em cinco capítulos. O primeiro, “Diretrizes gerais”, apresenta as diretrizes da política urbana no Brasil, delineando a função social da propriedade urbana e as funções sociais da cidade. No segundo capítulo, “Instrumentos da política urbana”, destacam-se os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; plano diretor; gestão orçamentária participativa, dentre outros. O terceiro versa sobre o “Plano diretor”, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômica; já o quarto capítulo, “Gestão democrática da cidade”, aborda sua operacionalização mediante órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; por fim, são apresentadas, no último capítulo, as disposições gerais.

Para tanto, por ter especial relevância para este trabalho, toma-se por base o estudo do plano diretor e os instrumentos de gestão democrática, no intuito de verificar quais os mecanismos adotados pelo Ordenamento Jurídico para promover a participação popular e, além disso, verificar se, e em que medida, dá-se o uso da internet para aprimorar essas práticas e promover a democracia.

A gestão democrática foi considerada pelo Estatuto da Cidade como diretriz *principiológica e de operação*. A diretriz principiológica é estabelecida pelo inciso II do artigo 2º do EC, ao prever que a gestão será exercida mediante a participação da

³⁰³ SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 64.

população e de associações representativas dos vários segmentos comunitários na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

De acordo com Saule Junior, et al.,³⁰⁴ essa participação no planejamento da cidade tem várias finalidades: “controle e fiscalização social; juridicização e racionalidade no processo decisório; legitimidade; imposição de limites a discricionariedade administrativa, ruptura das tradições de sigilo, da arbitrariedade, do tráfico de influência; aumento do grau de correspondência entre as políticas públicas e as demandas sociais”.

Noutros termos, “a gestão democrática remete à ideia de um novo pacto territorial, em que o Direito não se distancie da Justiça, mas garanta que a cidade seja espaço de convivência de todos os seus habitantes”,³⁰⁵ reafirmando-se, desta feita, a disposição Constitucional³⁰⁶ de que todo o poder emana do povo.

Assim, na medida em que o planejamento urbano é realizado em coautoria com os cidadãos, haverá uma legitimação das decisões políticas que espelharão a vontade popular, uma vez que não serão elaboradas em gabinetes ao arbítrio dos administradores.

Como diretriz operacional, o Estatuto da Cidade prevê capítulo próprio para a gestão democrática da cidade. No artigo 43, inciso I do EC, estabeleceram-se os órgãos colegiados de política urbana. Em nível municipal, tais órgãos devem ser compostos pelo poder público e sociedade civil, permitindo igualdade de poderes e participação, o que, para Bucci,³⁰⁷ é uma situação nova para o Estado e para a Administração, que geralmente concentram o poder decisório.

Já o inciso II, art. 43, do EC apresenta como instrumentos da gestão democrática a realização de debates, audiências e consultas públicas. Esta disposição normativa deve ser analisada em conjunto com a previsão do inciso III, que indica a realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano. Como se percebe, são quatro os elementos-chave: debates, audiências, consultas e conferências públicas. Tais instrumentos podem ora servir para informar a população, ora para propiciar poderes decisórios à sociedade civil.³⁰⁸

³⁰⁴ SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico: Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007, p. 274-275.

³⁰⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. Op. cit., p.337-338.

³⁰⁶ CF/88, artigo 1º, parágrafo único: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

³⁰⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

³⁰⁸ *Ibidem*.

Ainda no artigo 43, inciso IV, o EC inova ao prever a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Este dispositivo dota a população de poder para interferir nas decisões políticas em curso ou propor ações que sejam do seu interesse direto.

Como já referido outrora, na primeira parte deste capítulo, vale lembrar que o planejamento e o plano são componentes das políticas públicas, todavia não são coincidentes com estas. Há um paralelo evidente entre políticas e planos, no sentido de que estes preveem os objetivos da política, institucionalizam instrumentos e fixam as demais condições de sua implementação. Todavia, a política é mais abrangente que o plano, sendo definida “como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados”.³⁰⁹

Ainda com relação à operacionalização da gestão orçamentária participativa, o artigo 44 do EC trata do instrumento de planejamento municipal. O dispositivo prevê que o orçamento participativo deve incluir debates, audiências e consultas públicas sobre: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária.

O destaque recai na parte final do artigo, que dispõe ser obrigatória a realização de tais mecanismos para a aprovação do orçamento pela Câmara de Vereadores. Como exemplo, pode-se citar o caso dos orçamentos participativos, em que a população pode dirigir-se até a Câmara municipal para votar a qual investimento deve ser destinado o recurso.

Apesar do atual desenvolvimento tecnológico, o Estatuto da Cidade permanece com sua redação original. Esse cenário se agrava devido ao fato de o Brasil ter sancionado a Lei de Acesso a Informação,³¹⁰ que dispõe sobre a abertura da administração mediante o uso das TICs (internet). O EC não atenta, portanto, para essa evolução tecnológica, para as novas demandas sociais e do próprio direito comparado, v.g a experiência portuguesa estudada acima, a qual conta com previsão expressa do uso da internet em vários dispositivos da Lei de Bases e do seu Decreto Regulamentador.

Impende registrar algumas iniciativas esparsas e ainda incipientes. Por exemplo, o processo de Revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei nº. 16.050/2014, de São Paulo, o qual foi escolhido pela Organização das Nações Unidas³¹¹ como um *case* de

³⁰⁹ Ibidem, p. 259.

³¹⁰ Para maiores detalhes vide item 1.4.2 “Direito à Informação no Ordenamento Jurídico Brasileiro”.

³¹¹ Para a premiação, a ONU seguiu como referência o Manual Shanghai 2016, lançado na Habitat III – Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável. O objetivo do manual é disseminar bons exemplos de desenvolvimento urbano sustentável e dar suporte para que prefeitos e gestores urbanos possam aplicar soluções práticas em suas comunidades. No documento, o PDE de São Paulo é apontado como destaque no quesito “Integração Social e Cidades Inclusivas”.

sucesso no planejamento urbano, com participação popular. Com esse processo, os mecanismos de gestão democrática e de planejamento urbano foram reforçados por plataformas digitais, criadas para auxiliar na revisão dos instrumentos de planejamento urbano e permitir a participação do cidadão, via formulário digital.³¹²

Nesta perspectiva, vislumbra-se aqui a possibilidade de o Estatuto da Cidade prever a obrigatoriedade desta consulta ser feita, inclusive em meio digital, assim como já se fez São Paulo e como orientam alguns dispositivos legais acerca do uso da internet, nomeadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 131/2009), a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), a Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/ 2016) e a Política de Dados Abertos (Decreto nº. 8777/16).

Outro capítulo do Estatuto da Cidade que interessa a este trabalho se refere ao “Plano Diretor”, considerando que tal dispositivo tem destacada importância para a gestão democrática. De acordo com o artigo 40 do Estatuto, é o plano diretor o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Segundo Meirelles,³¹³ o Plano Diretor tem por objeto o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômicos e administrativos, desejado pela comunidade local”. Trata-se, portanto, de uma das mais importantes leis de competência municipal e, como tal, deve estar em sintonia com as diretrizes da gestão democrática: a participação popular.

Ademais, a participação popular, no que se refere ao plano diretor, é constante: primeiro, porque abrange não somente a elaboração, como também a implementação do plano (artigo 40, § 4º, EC); segundo, porque o plano deve ser revisto, no mínimo, a cada dez anos (artigo 40, § 3º, EC). Ou seja, a cada dez anos o plano deve ser atualizado, e essa revisão deve ser fruto de planejamento permanente entre os atores civis.

O Plano Diretor tem como destinatários diretos os habitantes das cidades, aos quais devem ser propiciados canais de discussão para definir os destinos da cidade e dos investimentos públicos. Em observância do princípio constitucional da democracia participativa (art.1º, parágrafo único da CF/88), os preceitos que irão consolidar o planejamento participativo no Plano Diretor são previstos no art. 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Informação disponível em: <<http://capital.sp.gov.br/noticia/plano-diretor-se-torna-referencia-internacional-em-participacao-popular>>. Acesso em: maio 2017.

³¹² Informação disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>>. Acesso em: maio 2017.

³¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal**. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 538.

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

A partir disso, depreende-se que o Estatuto da Cidade incumbe aos Poderes Executivo e Legislativo a promoção de audiências públicas e debates, uma vez que, para uma gestão democrática, é importante que as demandas populares sejam refletidas no plano diretor.

Nesta perspectiva, em 2005, foi emitida a Resolução nº 25, pelo Conselho das Cidades, que trata do processo participativo na elaboração dos planos diretores. Assim, a Resolução nº 25/2005 estabelece o dever de ampla comunicação pública, em linguagem acessível, a partir dos meios de comunicação social de massa disponíveis; divulgação do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; e publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Desta forma, no intuito de garantir uma participação popular ampla, a resolução determina também a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros, e a alternância dos locais de discussão. Para além disso, no artigo 6º, a Resolução nº 25/2005 reforça a determinação já prevista no Estatuto da Cidade quanto à integração entre o planejamento urbano e as leis orçamentárias, prescrevendo que “o processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento”.

Como se nota, o intuito do legislador, ao regular a matéria, foi o de garantir o envolvimento efetivo e a intervenção dos cidadãos nas decisões (consagrando possibilidade de estes influenciarem e fiscalizarem diretamente o processo de elaboração do Plano Diretor).

Deste modo, produzido coletivamente e propiciando a participação popular, o Plano Diretor materializa a gestão democrática e garante “não apenas o governo do ‘povo’ e ‘pelo povo’, mas também o governo da cidade para o povo.”³¹⁴

Não se pode olvidar ainda que, tanto o artigo 40, § 4º do EC, quanto a Resolução nº 25/2005, também obrigam a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos

³¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. Op. cit., p. 325.

documentos e informações produzidas. Estas medidas destinam-se a garantir à população o acesso a tais informações e conhecimento a respeito do processo de elaboração do plano. Elas contribuem, inclusive, para evitar a restrição de acesso aos documentos a líderes comunitários, partidários.

Observa-se, com isso, que a finalidade dos instrumentos arrolados consiste em conferir aos cidadãos meios de controle, não para punir o agente público, pelo contrário: nas palavras de Barcellos,³¹⁵ “trata-se apenas de racionalizar a gestão das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais e incrementar o grau de responsabilidade política e social (*accountability*), de modo a fornecer subsídios mais consistentes para o debate e o controle sociais.”

Ainda no que se refere ao acesso às informações, sobretudo no contexto da Sociedade Informacional e da promulgação da lei brasileira de Acesso a Informação, importante as considerações de Câmara,³¹⁶ o qual pontua que permitir o acesso significa a ampla disponibilização das informações ao público e, segundo entende, isso pode ser feito por diversas formas, inclusive via internet. Na mesma esteira, Freire³¹⁷ acredita que as novas tecnologias podem influir no processo de gestão democrática, pois afirma que o uso da internet contribui tanto para ampliar o acesso ao debate quanto para viabilizar novos meios de deliberação e de tomada de decisão.

É de se registrar, como a já citada experiência de São Paulo, que a disponibilização dos projetos de lei dos planos diretores nos portais dos executivos municipais, para a aposição de comentários e sugestões pela população – tanto nas fases de elaboração (artigo 40, §4º), quanto na de revisão (artigo 40, §3º) –, mostram-se como alternativas de aprimoramento da democracia. Todavia, pelo fato de não serem obrigatórias pelo Estatuto da Cidade, acabam por se identificar experiências isoladas, fruto de diferentes tradições de movimentos sociais urbanos e de diferentes coalizões políticas que atuam no cenário brasileiro.

Mesmo tendo consciência de que o Brasil não é Europa, é lícito reconhecer o que se passa naquele continente, onde ocorreu grande realinhamento da governança urbana e da política espacial. Apesar da crítica, vale mencionar a já citada experiência

³¹⁵ BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *Revista de Direito do Estado*, nº 3. Rio de Janeiro: Renovar, Jul/Set de 2006, p. 135.

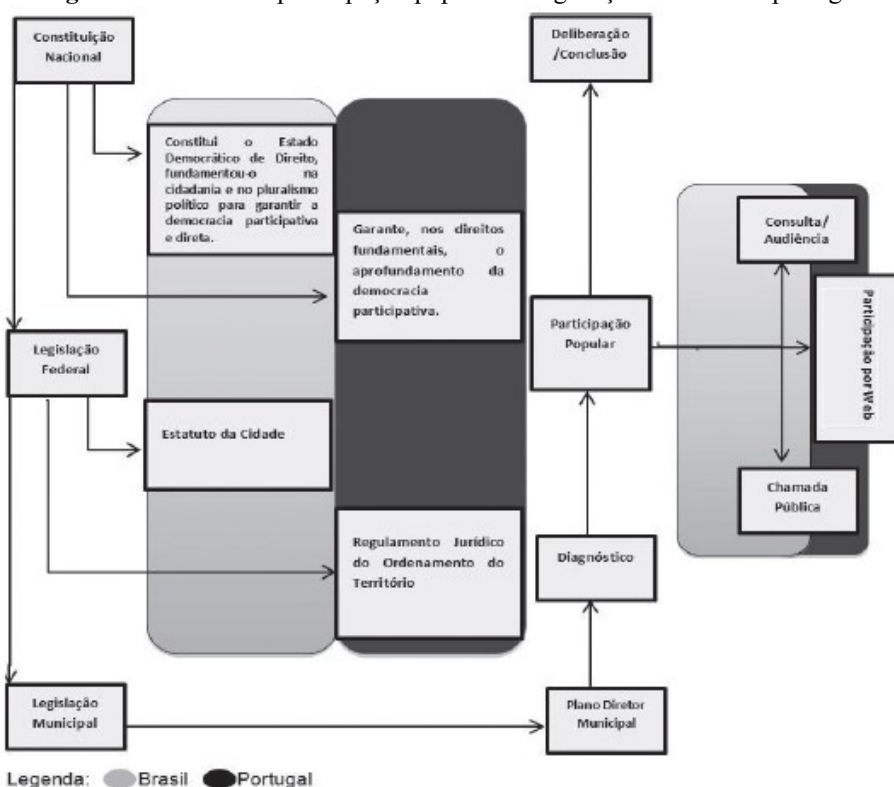
³¹⁶ CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor (art. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade* Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 318.

³¹⁷ FREIRE, Geovana. Direito à cidade sustentável. In: *XVII Congresso Nacional do CONPEDI – Brasília*. 20, 21 e 22 de novembro de 2008, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/brasil/integra.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

portuguesa, a qual prevê expressamente, em sua Lei de Bases, o uso da internet em todas as fases de construção do Planejamento Urbano.

Conforme estudado ao longo deste capítulo, a participação popular está prevista tanto na Constituição Federal brasileira, quanto na Constituição Nacional da República Portuguesa, sendo regulada, nestes países, na esfera municipal, respectivamente pelo Estatuto da Cidade e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Numa perspectiva comparada, os referidos Estados apresentam semelhanças na operacionalização das fases de elaboração e revisão dos seus Planos de Ordenamento do território. Entretanto, Bazolli e Delgado³¹⁸ pontuam diferenças significativas na forma como o poder local destes países materializa esse direito. Assim, enquanto no Brasil a participação se materializa integralmente na modalidade presencial – via audiências públicas –, em Portugal existe uma abertura aos canais mediados pelas TIC's, nomeadamente pela internet, conforme figura abaixo:

Figura 3: Sistema da participação popular na legislação brasileira e portuguesa



Fonte: BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecilia Maria Neves. Op. cit., p. 431.

³¹⁸ BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecilia Maria Neves. Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. *Revista de Políticas Públicas*, vol. 19, núm. 2, jul./dez., 2015, pp. 423-434. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695006> >. Acesso em: 10 maio 2017.

É de se registrar ainda que, a despeito de Portugal dispor da internet para aplicar os princípios da boa governança, abertura e transparência, ainda assim, no estudo de Bazolli e Delgado,³¹⁹ restou comprovado, nesse país, um déficit de cultura cívica, de planejamento e de gestão territorial, agravados pela “complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação”.

Semelhante cenário é encontrado no Brasil, que, apesar de dispor de longa trajetória no percurso dos Orçamentos Participativos, a exemplo de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo,³²⁰ é um país com dimensões continentais e, portanto, com distintas realidades. Neste sentido, as dificuldades referentes ao processo de participação popular brasileiro não são diferentes do cenário português, conforme esclarecem Bazolli e Delgado.³²¹ No estudo de caso do Plano Diretor de Tocantins (Região Norte do Brasil), os autores identificaram um quadro de falta de tecnologias adequadas, falta de vontade política, falta de implementação do Orçamento Participativo na íntegra, tal como o aprovado pelos cidadãos (sendo este alterado ao sabor de interesses econômicos).

A partir disso, pode-se inferir que, embora a participação popular nas políticas de Ordenamento do Território dos países em apreço encontre previsão formal, no campo da *praxis*, ainda existem muitos obstáculos que descaracterizam e comprometem os pilares democráticos desses regimes.

Cabe lembrar que, para além da previsão legal, os dois países são signatários de diversos documentos e tratados internacionais, nos quais seus chefes de Estado se comprometem a operacionalizar uma administração mais célere, eficaz e compromissada com a abertura a novos canais de interlocução e deliberação com o cidadão, mediante o uso das TIC’s.

Pode-se afirmar que a “velha” forma de gestão da administração, burocrática, voltada para a infraestrutura e resguardo dos interesses internos é posta em xeque, uma vez que comprovadamente colocou (e ainda coloca) em crise os pilares da democracia representativa. E, nesse sentido, a luta pela participação popular no poder local deve ser tomada como um bem inalienável. Considerando a sua previsão em leis, o momento agora é o de saber como proceder em concreto. Para um ensaio de fórmula deste novo exercício do poder, Garcia³²² cita o papel das políticas públicas como “poder de conferir coerência a ações sociais, movimentos sociais em movimento, a que vem chamando poder de

³¹⁹ Ibidem, p. 430.

³²⁰ AVRITZER, Leonardo. Op. cit.

³²¹ BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecília Maria Neves. Op. cit.

³²² GARCIA, Maria da Glória F.P.D. **Direito das Políticas Públicas**. Op. cit., p. 252.

governança”, contemporaneamente compreendida no debate sobre governo aberto e suas variantes (governança digital, governança participativa), tema dos próximos capítulos.

2 A SOCIEDADE INFORMACIONAL E A MODERNIZAÇÃO DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS

“A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece.”

*(Antonio Gramsci)*³²³

A citação acima é oportuna, pois convida a uma reflexão sobre o ponto nevrálgico das incertezas que as democracias em consolidação vivenciam. Tal crise reside no fato de que um regime rotulado como democrático não necessariamente alcançou sua finalidade última.

Trata-se aqui do reiterado questionamento sobre o conteúdo material das democracias. Noutros termos, para além da sua previsão formal (elenco do rol de direitos políticos), deve-se alinhar tais preceitos a uma forma em que se garanta uma governança que respeite e preserve os direitos humanos (nomeadamente a participação popular no âmbito do Poder Local).

Assim, o momento agora é de viragem, de deixar “nascer o novo”. Neste sentido, os pressupostos da governança e da boa governança (do inglês “*Good Governance*”³²⁴), capazes de assegurar a preservação dos direitos humanos, vêm à tona, em resposta às demandas de uma Sociedade Informacional, cuja realidade tecnológica se insere cada vez mais no universo da democracia. À guisa de ilustração, vale citar os protestos³²⁵ mundiais ocorridos no Chile, Brasil, Argentina, México, Itália, França, Espanha, Estados Unidos, países rotulados como democráticos, cujo povo tem o direito de ir às urnas. Ainda assim, seus cidadãos sentiram a necessidade de ir às ruas para que fossem ouvidos.

A par disso, na primeira parte deste capítulo são apresentados: os pressupostos caracterizadores da Sociedade Informacional, a emergência das novas tecnologias, a sua incorporação pela tessitura política e seus desdobramentos como indutores de processos democráticos.

³²³ Tradução livre da autora de: “The crisis consists precisely in the fact that the old is dying and the new cannot be born; in this interregnum a great variety of morbid symptoms appear”. GRAMSCI, Antonio. **Selections of the Prison Notebooks**; International Publishers, New York, 1932. Disponível em: <https://archive.org/stream/AntonioGramsciSelectionsFromThePrisonNotebooks/Antonio-Gramsci-Selections-from-the-Prison-Notebooks_djvu.txt>. Acesso em: mai. 2017, p. 276.

³²⁴ Expressão empregada por Canotilho no livro *Brançosos e a Interconstitucionalidade. Ideários dos discursos sobre a historicidade constitucional*, nomeadamente no capítulo intitulado: “Constitucionalismo e a geologia da *Good Governance*”.

³²⁵ Segundo dados da OCDE, a crise financeira e econômica fez com que muitos governos implementassem planos de ajustamento estrutural com vistas à recuperação da solidez das suas finanças públicas. No entanto, a **confiança nos governos diminuiu consideravelmente**, uma vez que tem sido difícil satisfazer as expectativas crescentes dos cidadãos devido à escassez dos recursos governamentais, **sendo registrada uma queda de 5% entre os anos de 2007 e 2012**. Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/sites/524e7891-pt/index.html?itemId=/content/summary/524e7891-pt&mimeType=text/html>>. Acesso em: ago. 2017.

Em continuação, este capítulo centra-se nos caminhos que as instituições portuguesas e brasileiras adotaram para promover boa governança, a governança digital e, em última instância, o governo aberto, e como essas noções se conectam com técnicas jurídicas potencializadoras da qualidade e eficácia no desempenho das missões que se incumbem à Administração Pública.

Por fim, a partir da apresentação dos vários, argumentos, pontos e contrapontos oferecidos pelos autores que estudam a teoria do moderno direito público, será possível realizar o cotejo ente o campo teórico e as práticas levadas a efeito no âmbito do poder local lusobrasileiro, em prol de um melhor e mais eficaz relacionamento com os cidadãos.

2.1 Sociedade Informacional e as Revoluções Industriais

Há mais de três décadas, a sociedade vem assistindo transformações de ordem econômica, governamental, cultural e política, o que tem despertado o interesse de estudiosos de vários ramos do saber, nomeadamente da Filosofia, Economia, Direito, História e Sociologia, em busca de uma compreensão e da interpretação dos fatos. Ao se indagar “*para onde vamos?*”, Boaventura de Souza Santos³²⁶ reforça que a ideia de que a intensificação “das interações econômicas, políticas e culturais transnacionais das três últimas décadas assumiu proporções tais que é legítimo questionar se com isso ocorreu a inauguração de um novo período e um novo modelo de desenvolvimento social.”

Com esse propósito, diversos teóricos se dedicam ao estudo da realidade desencadeada pelo uso intensivo das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), tais como Castells,³²⁷ Lévy,³²⁸ Jeremy Rifkin,³²⁹ klaus Schwab³³⁰ os quais descrevem o estado da arte das principais evoluções identificadas na trajetória da sociedade.

Neste sentido, ciente de que qualquer reflexão séria sobre a sociedade contemporânea deve considerar o uso intensivo das TIC's, Pierre Lévy³³¹ discorre sobre as mutações e manipulações dos símbolos pelos seres humanos. Seu discurso não se

³²⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências sociais**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94.

³²⁷ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 2. Ed. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

³²⁸ LÉVY, Pierre. **O que é virtual?** São Paulo: editora 34, 1996.

³²⁹ RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial** – Como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

³³⁰ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Portugal: Levoir, 2017.

³³¹ LÉVY, Pierre. Veinte años de inteligencia colectiva. Entrevista. **Jornadas con IBERTIC**. Buenos Aires, 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/zt-qlA36LzQ>>. Acesso em: jul. 2017.

constitui nem numa apologia, nem numa crítica aos novos dispositivos tecnológicos, mas sim num ensaio de avaliação sobre as questões antropológicas.

Segundo o autor, as mudanças cruciais na história da humanidade ocorreram quando os regimes simbólicos convergiram com outros regimes, como os de comunicação. Quando ocorre essa convergência, a sociedade se reestrutura por completo; para tanto, Lévy identifica quatro grandes mudanças ou sistemas simbólicos.

A primeira grande mutação na história da manipulação simbólica se refere à invenção da escrita, a qual fez com que as informações perdurassem no tempo e não se perdessem. Assim, quando inventada a escrita, não se transformou apenas a memória das pessoas, mas a memória coletiva da sociedade. Tal invenção permitiu que fossem criadas bibliotecas, por exemplo. Este acúmulo de conhecimento proporcionou à humanidade acesso ao seu passado, levando-a, a partir deste período, a dar grandes passos. Assim, houve consideráveis inovações no âmbito da agricultura, das religiões e da política, com a invenção do Estado.³³²

O segundo sistema simbólico referido pelo autor foi o da invenção do alfabeto:³³³ a criação de símbolos que representam sons, os quais reproduzem discursos e ideias, facilitando o aprendizado e também a criação dos sistemas numéricos. Nesta época, o conhecimento era mais racional e tinha um horizonte universal.

A invenção da imprensa é referida por Lévy³³⁴ como o terceiro sistema simbólico, acrescida das descobertas subsequentes, como a fotografia, a televisão, a reprodução e a transmissão dos símbolos. Neste período, a humanidade assistiu a um aumento das bibliotecas e da (re)produção de livros que preservam a memória cultural, a invenção de novas ciências, como a matemática experimental da natureza, auxiliando na Astronomia. Todos estes fatores convergiram para o desenvolvimento da indústria, da Revolução Industrial e, inclusive, para o surgimento do que os cientistas políticos denominam de Estado Nação. Na visão do autor, percebe-se uma mutação da manipulação simbólica em todos os aspectos da cultura, da ciência, da religião e da política.

Por fim, Lévy³³⁵ esclarece que hodiernamente somos testemunhas do quarto sistema simbólico, de uma grande revolução cultural, marcada pela força da reprodução e difusão da informação: trata-se da transformação automática da informação. Uma vez que a informação foi transformada num código binário (zero e um), as pessoas podem

³³² Ibidem.

³³³ A invenção do alfabeto como forma de escrita que prescinde dos elementos pictóricos.

³³⁴ LÉVY, Pierre. Veinte años de inteligencia colectiva. Op. cit.

³³⁵ Ibidem.

realizar muitas operações mais complexas sobre essas informações, de forma automática. Segundo entende, este processo não terminou – ele é contínuo, sendo que a maior parte da memória humana já foi codificada e se encontra online, no ciberespaço.³³⁶ Portanto, qualquer pessoa conectada pode acessar essa memória global, transformá-la e realizar operações instantâneas sobre elas.

Em suma, o que se depreende da fala do autor é que, a cada vez que se produz uma mudança na manipulação dos símbolos da humanidade, automaticamente se observa uma mudança em todos os aspectos da cultura: ciência, religião e política.

Para compreender a lógica das revoluções tecnológicas, Castells³³⁷ apresenta as lições da Revolução Industrial, dividindo-a em dois momentos: o primeiro, no final do século XVIII, caracterizado por novas tecnologias, como a máquina a vapor e a fiadeira. Trata-se da substituição das ferramentas pelas máquinas. O segundo momento, cem anos depois (final do século XIX), destacou-se essencialmente pelo desenvolvimento das tecnologias de comunicação (desenvolvimento da eletricidade, o motor a combustão, os produtos químicos, a fundição do aço e pelo início de tecnologias de comunicação com a difusão do telégrafo e a invenção do telefone).

Em que pesem os aspectos peculiares de cada momento, o autor resgata características comuns a ambos, tais como grandes inventos, com reflexos tecnológicos, os quais transformaram a produção e distribuição de riquezas, criando novos bens de consumo.

Como Castells³³⁸ discorre, para que fosse possível chegar na tecnologia utilizada hodiernamente, existiram muitas invenções que criaram a estrutura necessária para que se desse a Revolução Tecnológica da Informação. Entre elas, três marcantes, consideradas a sequência histórica de tal revolução: o primeiro transistor (1947); o microprocessador (1971); e o microcomputador (1975). O sistema tecnológico que existe hoje surgiu nos anos 70. O autor esclarece ainda que a primeira Revolução Tecnológica da Informação se concentrou nos Estados Unidos, Califórnia, com a criação do microprocessador. Assim, com o contexto social e a dinâmica da transformação técnica, a partir da tecnologia disponível nos anos 70, foi possível a estruturação socioeconômica nos anos 80, que, então, condicionou o uso e a trajetória da tecnologia nos anos 90.

³³⁶ De acordo com Lévy, a palavra ciberespaço foi inventada em 1984 por Wilian Gibson, em seu romance de ficção científica *Neuromancer*, em que o termo ciberespaço designa o universo das redes digitais, descrito como campo de batalha entre as multinacionais, palco de conflitos mundiais, nova fronteira econômica e cultural; (...) o que tornou sensível a geografia móvel da informação que geralmente é invisível. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999, p. 92.

³³⁷ CASTELLS. Manuel. Op. cit.

³³⁸ *Ibidem*.

Para ilustrar esse processo de transformação social, Castells³³⁹ esclarece que o uso das novas tecnologias e a telecomunicação passaram por três estágios distintos: o da automação das tarefas; o das experiências de usos (nestes dois, o processo de inovação tecnológica baseou-se no aprender usando); e, por fim, o da reconfiguração das aplicações (usuários aprendem a tecnologia fazendo).

Tal como Lévy, o Castells³⁴⁰ defende que, no final do século XX, a humanidade assistiu ao aparecimento de nova estrutura social baseada em redes, que teve reflexo direto em três segmentos: “*econômico* (globalização do capital)”; “*social*, (com supremacia da liberdade individual e da comunicação aberta)” e “desenvolvimento da internet (alavanca para a transição da sociedade pós- industrial para um novo modelo: - a sociedade em rede)”.

Nesse discurso, também vale elucidar os ensinamentos de Jeremy Rifkin, em seus trabalhos *Era do Acesso*³⁴¹ e *Terceira Revolução Industrial*.³⁴² Na primeira obra, o autor esclarece que o século XIX foi marcado pela chamada Era Industrial (primeira Revolução Industrial), cujo traço característico foi o desenvolvimento do carvão, vapor e uso intensivo da força bruta, do corpo humano e da energia física, tendo como base da comunicação o telégrafo; já o século XX foi marcado pela “Era do Acesso” (Segunda Revolução Industrial), cujo destaque foi para o petróleo, eletricidade, motor a combustão e, sobretudo, a base da comunicação pautou-se no uso do telefone, televisão, rádio, internet (anos 90).

Já para o século XXI, Rifkin³⁴³ sinaliza a emergência da “Terceira Revolução Industrial”, caracterizada por um novo poder: o partilhado, descentralizado, colaborativo, ou, nas palavras do autor, “lateral”. O traço comum com as revoluções anteriormente descritas é o fato de que a Terceira Revolução Industrial resulta da convergência de novos meios de comunicação e distintas formas de produção energética. Todavia, sua base não está na energia, na internet, ou na noção de rede, *de per si*, analisadas de forma estanque, mas sim na junção das três, o que resulta numa organização social pautada no compartilhamento.

Assim, como expõe em *A Terceira Revolução Industrial*, escrita em resposta à crise de 2008 (resultado da concentração de capital, fortalecimento de regimes exclusivos

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ CASTELLS. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Traduzido por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 8.

³⁴¹ RIFKIN, Jeremy. *La Era del Acceso*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2000.

³⁴² Idem. *A Terceira Revolução Industrial* – Como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

³⁴³ Ibidem.

de propriedade e da busca exclusiva por interesses individuais), Rifikin³⁴⁴ propõe uma (re)organização da cultura, do *modus vivendi* e das estruturas de negócios – organização convencional, de cima para baixo –, cedendo espaço para as relações colaborativas e distributivas da Era Industrial Verde, emergente, a qual está pautada em cinco pilares.

O primeiro pilar assenta-se na energia renovável e é caracterizado pela passagem das energias fósseis para as renováveis (solar, eólica), que estão crescendo a cada dia, à medida que os governos estipulam objetivos e referenciam a introdução generalizada dessas técnicas no mercado. Nesse quadro, a União Europeia³⁴⁵ se destaca, por obrigar os Estados Membros a adotarem, em suas estratégias energéticas, 20% de energia renovável. Associado a este, o segundo pilar refere-se à transformação dos edifícios em centros coletores de energia. Trata-se da estratégia de transformação do patrimônio imobiliário dos países em microgeradores para a coleta de energias renováveis. Noutros termos, é uma proposta de transformar as construções de todo o mundo em microusinas de coleta (e de distribuição) de energia.

O terceiro pilar está em tecnologias que permitam armazenar. Assim, para maximizar a energia renovável e minimizar o custo, será necessário desenvolver métodos de armazenamento de energia. Segundo Rifikin,³⁴⁶ um dos recursos mais viáveis para tal intuito é o hidrogênio.

Isto pressupõe o quarto pilar – redes inteligentes –, ou seja, o uso da tecnologia da internet com vistas a transformar a rede elétrica dos países em uma rede de compartilhamento de energia. São redes inteligentes, mas que operam com base em energias produzidas localmente: trata-se de um processo inverso ao que ocorreu nas revoluções anteriores, uma vez que essas redes serão usadas do local para o global (por exemplo, as edificações poderão produzir a sua energia, compartilhar com seus vizinhos o excedente e, ainda, vender o excedente na rede).³⁴⁷ Nota-se que, além de resolver seu problema de produção energética, tais redes permitem que surja uma nova forma de poder que não é de baixo para cima, mas distribuído, compartilhado – em rede.

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ A Diretiva n.º 2006/32/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa à eficiência na utilização final de energia e aos serviços energéticos, determinou que os Estados Membros adotassem, e procurassem atingir, até 2016, um objetivo global nacional indicativo de economia de energia de 9% por meio da promoção de serviços energéticos e da adoção de outras medidas de melhoria da eficiência energética. Neste âmbito, os Estados Membros comprometeram-se ainda a, até 2020, reduzir as emissões de gases com efeitos de estufa em 20%, aumentar em igual percentagem a proporção de fontes de energia renováveis no cabaz energético da União Europeia (UE) e alcançar a meta de 20% estabelecida para a eficiência energética. Disponível em: <<http://www.pnaee.pt/pnaee>>. Acesso em: jun. 2017.

³⁴⁶ RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**. Op. cit.

³⁴⁷ Neste sentido, a União Europeia editou a diretiva 2010/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Maio, relativa ao desempenho energético dos edifícios. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32010L0031>>. Acesso em: jul. 2017.

Por fim, o quinto pilar está assente no sistema de transportes e na gradual transição destes para uma frota de veículos movida por eletricidade, integrados por uma rede interativa, descentralizada e inteligente.³⁴⁸

Em síntese, o que se extrai dos discursos acima é que, enquanto na primeira Revolução Industrial houve destaque no setor das invenções, na segunda Revolução, isso se deu na indústria do sigilo, o que favoreceu o desenvolvimento de economias verticais, centralizadas, geridas por organizações hierárquicas. A terceira Revolução Industrial que se desvela tem como traço característico a partilha, já que as entidades organizadas de cima para baixo darão lugar a uma economia do compartilhamento. Essas são as novas forças do capitalismo distribuído (v.g novas formas de fazer negócio a partir de plataformas como Airbnb, plataforma digital de hotelaria, e Uber, plataforma digital de transportes).

Para além disso, a “Terceira Revolução Industrial” está forçando as instituições governamentais de poder a (re)pensarem seu *modus operandi*. Com isso, uma nova governança passa a ser escrita, reformulando-se a forma como é vista e feita a política. Esta, difundida pelos “sujeitos” da nova era, transcende os partidos de esquerda ou de direita: seu foco está no debate sobre o que é centralizado e autoritário *versus* o distribuído, o colaborativo, o co-construído.³⁴⁹

É de se registrar que há muitos teóricos que, como Rifkin, reconhecem que a sociedade vive sob os auspícios da Terceira Revolução Industrial, sendo os recentes fenômenos, como a revolução dos sistemas ciberfísicos,³⁵⁰ apenas um de seus desdobramentos. Por outro lado, para instituições como o Fórum Econômico Mundial (do inglês *World Economic Forum* [WEF]), com a virada do século XXI, a humanidade assistiu a uma revolução digital tão significativa a ponto do seu presidente, Klaus Schwab, defender, durante a abertura da 46ª edição do WEF, uma nova Revolução Industrial, a qual resultou na sua obra intitulada *A Quarta revolução Industrial*.

³⁴⁸ A esse propósito vide o Projeto Plataforma tecnológica Europeia de Redes Inteligentes. Disponível em: <http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/smartgrids_en.pdf> Acesso em: jul. 2017.

³⁴⁹ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**. Op. cit.

³⁵⁰ Os sistemas ciber-físicos enfatizam o papel das ligações entre os elementos computacionais e elementos físicos/humanos. BAHETI, Radhakisan; GILL, Helen. **Cyber-physical Systems**. The Impact of Control Technology, T. Samad and A.M. Annaswamy (eds.), 2011. Disponível em:

<http://www.ieeeccs.org/sites/ieeccs.org/files/documents/IoCT-Part3-02CyberphysicalSystems.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018, p. 1. À guisa de ilustração, pode-se citar a divisão da IBM – *Watson Health* – *Watson for Oncology*, cuja principal característica é a capacidade de aprendizagem homem-máquina, uma vez que, além de oferecer todos os possíveis procedimentos a serem adotados para que o médico tome a melhor decisão no tratamento de câncer, permite que a plataforma seja aprimorada continuamente com a contribuição de oncologistas (inter)nacionais que a utilizam. Informação disponível em: < <https://www.ibm.com/us-en/marketplace/ibm-watson-for-oncology> >. Acesso em: out. 2018.

Segundo Schwab,³⁵¹ a 4ª RI é caracterizada por uma onda de descobertas ligadas à conectividade: robôs, drones,³⁵² cidades inteligentes,³⁵³ inteligência artificial, *big data*, internet das coisas, entre outras, as quais são incorporadas pelos governos, cidades e passam a fazer parte do dia-a-dia das pessoas.

Para além de um discurso apologético sobre os recursos tecnológicos, sua obra visa a alertar a sociedade para as oportunidades (novas formas de colaboração e governança) e possíveis dilemas que essa era representa. O mais relevante é a explicação de Schwab de que a 4ª RI é algo fabricado pela sociedade – portanto, esta detém o controle da revolução (usando-a de forma correta ou incorreta). Com isso, pode-se extrair três objetivos da referida obra: primeiro conscientizar as pessoas sobre as dimensões, a velocidade e os impactos da 4ª RI; segundo abordar questões centrais, apontando possíveis respostas; e, por último, oferecer um mecanismo para que as parcerias público-privadas enfrentem estes desafios auxiliando os governos a desvelarem novas oportunidades.

Contextualizado o cenário da fala, é importante elencar, entre as diversas acepções, os conceitos que servirão de base para este trabalho. Sendo assim, devido à multiplicidade de interpretações sobre os fenômenos e transformações sociais contemporâneos é possível identificar divergências semânticas, tais como: Sociedade Pós-Industrial;³⁵⁴ Sociedade Pós-Moderna;³⁵⁵ Sociedade do Risco;³⁵⁶ Era do Acesso;³⁵⁷ A Terceira Onda);³⁵⁸ Sociedade em Rede e Sociedade Informacional.³⁵⁹ É de se esclarecer que a diversidade conceitual sobre essa (nova) modalidade de sociedade que se desenvolve no meio digital dificulta o desenvolvimento da área, uma vez que, para o fortalecimento teórico, é preciso que existam definições claras.

³⁵¹ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Portugal: Levoir, 2017.

³⁵² Considerando que a sociedade está sempre a se (re)inventar e com o advento das TICs, foi possível desenvolver inclusive aeronaves não tripuladas, popularmente chamadas de drones. Tal realidade deve ser explorada pela perspectiva jurídica. Neste sentido, foi criado o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Especial – RBAC –E nº 94, regulamento especial para utilização de drones. Informação disponível em:< http://www.anac.gov.br/noticias/2017/regras-da-anac-para-uso-de-drones-entram-em-vigor/release_drones_v2.pdf>. Acesso em: jul. 2017. Em Portugal, vale referir o Regulamento n.º 1093/2016, que dispõe sobre “Condições de operação aplicáveis à utilização do espaço aéreo pelos sistemas de aeronaves civis pilotadas remotamente (“Drones”). Informação disponível em:< https://dre.pt/home/-/dre/105367104/details/maximized?serie=II&print_preview=print-preview&parte_filter=33&day=2016-12-14&date=2016-12-01&dreId=105362832>. Acesso em: out. 2017.

³⁵³ Estratégias de como pensar as tecnologias para melhorar a vida dos cidadãos nas cidades recebem o nome de Cidades Inteligentes (CI). Sendo assim, maior aprofundamento e análise sobre as iniciativas governamentais que se multiplicam a fim de beneficiar os cidadãos, mediante o uso da internet, em particular no domínio da participação democrática, serão feitos no terceiro capítulo deste trabalho.

³⁵⁴ DE MASI, Domenico. A sociedade pós-industrial. In: _____.(Org.). **A sociedade pós-industrial**. 3. ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000, p. 11-98.

³⁵⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Ética pós-moderna**. Tradução João R. Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

³⁵⁶ BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. Londres: Sage, 1992.

³⁵⁷ RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**. Op. cit.

³⁵⁸ TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução João Távora. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

³⁵⁹ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Op. cit.

Desta forma, em busca de um acordo semântico, toma-se como ponto de partida os ensinamentos de Mattelart³⁶⁰ sobre o pioneirismo do Japão. O país, já na década de 1970, aludia à transição da era industrial para a sociedade baseada no conhecimento intensivo e estipulava metas para o ano 2000, incluindo o estímulo ao desenvolvimento da informática.

No mesmo período, o autor destaca a incorporação da agenda da Sociedade da Informação pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), seguida da União Europeia que, em 1987, lançou o histórico livro verde³⁶¹ dos serviços de telecomunicações na Europa. Esse movimento fez com que, em 1995, a expressão “Sociedade da Informação” fosse incluída na pauta das reuniões do Grupo dos sete, G-7 (posteriormente Grupo dos Oito, G-8); em 1998, a terminologia foi escolhida pela União Internacional de Telecomunicações (do inglês *International Telecommunication Union* [ITU]) e, depois, pela ONU, para nome da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (CMSI),³⁶² programada para 2003 e 2005.

Sendo assim, durante a primeira CMSI, em 2003, foram aprovados dois documentos fundamentais, a saber: a Declaração de Princípios e o Plano de Ação. A Declaração de Princípios – intitulada “Construir a Sociedade da Informação: Um Desafio Global no Novo Millennium” – representa o esforço e desafio global de colocar em prática os objetivos, princípios e rumos da Sociedade da Informação. Como resultado da Cúpula, resultou a visão comum sobre tal expressão pelos países signatários, qual seja:

declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una **Sociedad de la Información** centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, **para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida**, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.³⁶³

A operacionalização destes preceitos foi prevista no Plano de Ação, o qual reconheceu que a Sociedade da Informação é um conceito em evolução, que deve ser adaptado a cada contexto local. Por isso, conta com metas estruturadas com base numa

³⁶⁰ MATTELART Armand. **Historia de La sociedad de La información**. 1. Ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

³⁶¹ Histórico do Livro verde da União Europeia. Disponível em: <https://www.anacom.pt/streaming/livroverde.pdf?contentId=26202&field=ATTACHED_FILE>. Acesso em: jul. 2017.

³⁶² CFr. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra, 2003 Documento WSIS-03/GENEVA/4-S, 12 de mayo de 2004. Informação Disponível em: <<http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>>. Acesso em: out. 2018.

³⁶³ CÚPULA MUNDIAL DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO-CMSI. **Declaración de Principios**. Disponível em: <https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf>. Acesso em: jul. 2017, grifo nosso.

plataforma dinâmica para promover e desenvolver até 2015 os seguintes objetivos: uso das TICs para conectar comunidades, universidades, escolas, bibliotecas, centros de saúde, departamentos governamentais (com criação de portais de governo com informação de e-mail para contato); assegurar que todos os habitantes do planeta tenham acesso a televisão e rádio; universalizar vários idiomas na internet; assegurar que o acesso às TICs alcance mais da metade dos habitantes do planeta.³⁶⁴

Durante a CMSI, ainda foram previstas quatro linhas de ação³⁶⁵ a serem desenvolvidas por diferentes entidades: UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e Cultura e³⁶⁶Aprendizagem); UNDESA (Departamento das Nações Unidas de Assuntos Económicos e Sociais), e-Government; ITU (União Internacional de Telecomunicações); UNDP (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas), infraestrutura e segurança de informação e comunicação; UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento); WHO (Organização Mundial de Saúde); ILO (Organização Internacional do Trabalho); WMO (Organização Mundial de Meteorologia); FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), respectivamente: com as atribuições nas áreas de e-Negócio, e-Saúde, e-Emprego, e-Ambiente, e-Agricultura.

É importante assinalar que sobressaem da leitura da Declaração de Princípios e do Plano de Ação, em análise, o firme propósito de promover a partilha do conhecimento, cujo foco é o ser humano e o respeito aos seus direitos fundamentais. Ademais, grande parte dos objetivos propostos para o ano de 2015 foram alcançados, sem olvidar das mutações constantes decorrentes do desenvolvimento do aparato tecnológico que impuseram a adaptação de algumas destas metas. Por exemplo, os portais de governo que, conforme se estudará adiante, devem servir como um canal de abertura e compartilhamento de informações, não apenas como um “Mural de Recados”.³⁶⁷

Ademais, apesar de terem sido alcançados muitos dos objetivos previstos pela CMSI, não se pode afirmar que estejamos vivendo sob os auspícios de um único modelo de Sociedade da Informação. Como referido outrora, este modelo societal se mantém

³⁶⁴ Ibidem.

³⁶⁵ Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20170823011156/http://www.unic.pt/images/stories/noticias/Linhas_de_Accao_WSIS.pdf>. Acesso em jul. 2017.

³⁶⁶ O emprego da partícula “e” é uma abreviação do termo “eletrônico” e serve para designar todo o tipo de atividade que se desenvolve em ambiente digital, ou que é mediada pelas TIC’s.

³⁶⁷ Expressão cunhada por Manuel Castells em sua obra: “A galáxia da Internet” para referir que em muitos casos a administração (sub)utiliza as TIC’s desenvolvendo portais de governo que servem mais para promoção pessoal e propaganda política que propriamente para promover serviços e a participação dos cidadãos CASTELLS. *A galáxia da Internet*. Op. Cit., p.128.

sobre uma base dinâmica. Conforme pontua Cardoso,³⁶⁸ as sociedades continuam a ser construídas, “daí que existam múltiplas sociedades em rede, umas em transição, outras à procura de afirmação de diferentes modelos informacionais”.

Sob esse propósito, o autor esclarece que, embora exista um discurso oficial acerca das transformações sociais em curso, as divergências semânticas ocorrem, pois, conforme visto, a CMSI previu diversas linhas de ações. Assim, enquanto umas entidades analisam mais a dimensão tecnológica, outras valorizam mais os aspectos educacionais, socioeconômicos como caracterizadores dessa fase. O fato é que, a despeito da tentativa de uniformizar o debate, existem, no mínimo, duas formas de se olhar essa (nova) sociedade: uma focada no argumento tecnológico e a outra, no desenvolvimento humano.

Considerando que a CMSI, acima analisada, teve por base a dimensão humana, serão apresentados os autores signatários de tal dimensão. Esse é o raciocínio apresentado por Ascensão,³⁶⁹ quando afirma que a Sociedade da Informação não contempla um conceito técnico. Para tanto, esclarece que melhor se falaria em sociedade da comunicação e, apenas num sentido lato, seria possível qualificar toda a mensagem como Informação.

Ao enfrentar essa divergência terminológica, Castells³⁷⁰ identifica diversos termos designadores desse movimento: Sociedade em Rede, Sociedade do Conhecimento, Sociedade da Informação. Todavia, o autor defende que esta “sociedade” não é da informação, mas claramente Informacional. A expressão cunhada pelo autor resulta da junção entre os termos: Informação e Conhecimento. Aqui, *Informação* seria entendida como “dados que foram organizados e comunicados”³⁷¹ e *Conhecimento*, como “conjunto de declarações organizadas sobre fatos ou ideias, apresentando um julgamento ponderado ou resultado experimental que é transmitido a outros por intermédio de algum meio de comunicação, de alguma forma sistemática”.³⁷²

Disto resulta a expressão “Sociedade Informacional”, a qual, segundo Castells,³⁷³ “tenta uma caracterização mais precisa das transformações atuais, além da sensata observação de que a informação e os conhecimentos são importantes para as sociedades”. Assim entende que, apesar da expressão “Sociedade em Rede” não esgotar todo o sentido

³⁶⁸ CARDOSO, Gustavo. *A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 15.

³⁶⁹ ASCENSÃO, José de Oliveira. *Direito da Internet e da Sociedade da Informação*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

³⁷⁰ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Op. cit.

³⁷¹ PORAT apud CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Op. cit., p., nota 24.

³⁷² BELL apud CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Op. cit., p., nota 24.

³⁷³ CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Op. cit., p. 64-65, nota 30.

de Sociedade Informacional, esta possui como característica principal a lógica da estrutura de redes, daí a justificativa pela expressão Sociedade em Rede.³⁷⁴

Sendo assim, em que pese a ampla gama retórica sobre a temática, aqui se emprega a expressão “Sociedade da Informacional”, de Manuel Castells (como expansão quantitativa das expressões informação e conhecimento), compreendendo-a como eixo norteador de uma sociedade que se vale da estrutura da rede, para aprimorar a vida dos cidadãos. Uma vez assentado o conceito operacional eleito para este trabalho, a abordagem avança em direção à estrutura tecnológica no qual se alicerça a Sociedade Informacional, conforme segue.

2.2. A expansão da internet e o desenvolvimento da Inteligência Coletiva.

“A informática não tem mais nada a ver com computadores. Tem a ver com a vida das pessoas.”

(Nicolas Negroponte)³⁷⁵

Conforme estudado, a Sociedade Informacional, consequência da(s) sucessivas Revoluções Industriais, tem sido caracterizada pelo uso intensivo das TICs. Neste sentido, os equipamentos e sistemas tecnológicos penetraram e se difundiram de tal forma nas atividades humanas, a ponto de a internet ter sido elevada à principal plataforma de relacionamento das pessoas, sejam elas físicas (singulares) ou jurídicas (coletivas), sem olvidar da administração pública que não está alheia a esta revolução.

a) Escorço histórico

Numa época em que a internet já celebrou mais de 25 anos,³⁷⁶ conectou aproximadamente 3,73 bilhões³⁷⁷ de pessoas através de computadores ou outros dispositivos, impactando diretamente no *modus vivendi* de grande parcela da população

³⁷⁴ Uma das principais obras de Manuel Castells que abordam este cenário intitula-se *The Information Age: Economy, Society and Culture* (trilogia): Vol. I. *The Rise of the Network Society. The Information Age* (1996; 2000) Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.

³⁷⁵ Tradução livre da autora de: “Y es que la informática ya no se ocupa de los ordenadores, sino de la vida misma”. NEGROPONTE, Nicolas. **El mundo digital**. Tradução Marisa Abdala. Ediciones B, S.A., 1995. Disponível em: <<https://users.dcc.uchile.cl/~cguiter/cursos/INV/serDigital.pdf>>. Acesso em: jun. 2017, p. 8.

³⁷⁶ Em que pese o fato de os registros históricos ligarem a formação da Internet ao desenvolvimento da Arpanet na década de 1960, sua explosão para fins civis e comerciais se deu com a criação da *world wide web* na década de 1990. CASTELLS. **A galáxia da Internet**. Op. cit.

³⁷⁷ Conferir os sites eletrônicos do instituto *Internet World Stats* <<http://www.internetworldstats.com/stats.htm>> e, ainda, da Agência vinculada a Organização das Nações Unidas (ONU) União Internacional de Telecomunicações. Disponível em: <www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/>. Acesso em: jul. 2017.

mundial, é importante passar em revista os principais eixos da sua intensa e rápida evolução.

Primeiramente, impende destacar que, comumente, é encontrado na doutrina o emprego da expressão “Tecnologias de Informação e Comunicação” (TICs) para se referir à internet. Porém, convém esclarecer que as TICs fazem parte de todos os recursos tecnológicos que são usados para produzir e disseminar informações, dentre estes vale citar: televisão, rádio, telefone-fixo e celular, as redes e os computadores.³⁷⁸ Ademais, numa perspectiva geral, a literatura apresenta duas grandes definições para as TICs: uma ampla, que abarca a indústria eletrônica, serviços informáticos, de telecomunicações, audiovisuais e de conteúdos, e uma restrita; relacionada com a indústria de equipamentos, informações e telecomunicações.³⁷⁹

Sendo assim, para fins deste estudo, as TICs se restringem à internet e não a todo o conjunto destes recursos. A importância se refere ao fato de que tais tecnologias, nomeadamente a internet, estão cada vez mais sendo incorporadas pelas administrações públicas e, conseqüentemente, abrem oportunidades e recriam as formas de gestão das cidades.

Assim, partindo para sua definição, toma-se por base o entendimento de Lévy,³⁸⁰ que conceitua a internet como “um dos mais fantásticos exemplos de construção cooperativa internacional, a expressão técnica de um movimento que começou por baixo, constantemente alimentado por uma multiplicidade de iniciativas locais”. Ou, nas palavras de Castells,³⁸¹ a “rede global de redes de computadores” é um dos mais revolucionários meios tecnológicos, uma vez que permite a comunicação entre usuários de todo o mundo pela interconexão de redes.

Como se observa, a internet se traduz como marco inicial do ciberespaço³⁸² e máquina propulsora da sociedade informacional. Quanto ao seu processo de criação e expansão, vale referir que a internet nasce associada a uma rede interna (ligando um número limitado de computadores) e acaba se transformando na rede global.

³⁷⁸ SANCHEZ, Oscar Adolfo. *Governo Eletrônico no Estado de São Paulo*. São Paulo: Série didática nº 7, 2003.

³⁷⁹ BANEGAS apud GRANDE, Ignacio Criado; ARAUJO, María Carmen Ramilo; SERNA, Miquel Salvador. *La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora*. In: *XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico"*. Caracas, 2002. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0043103.pdf>>. Acesso em: jul. 2017, p. 4.

³⁸⁰ LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Op. cit., p. 126.

³⁸¹ CASTELLS. *A galáxia da Internet*. Op. cit., p. 13.

³⁸² Enquanto a internet é considerada como a rede, a qual coloca em conexão vários dispositivos (computadores, telefones) ao redor do mundo; o ciberespaço é concebido como o “**espaço de comunicação aberto pela interconexão mundial dos computadores e das memórias dos computadores**”. ³⁸² LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Op. cit., p. 92, grifo no original. Como dito anteriormente há indícios de que a palavra ciberespaço foi citada por William Gibson na premiada novela de ficção científica *Neuromancer*, publicada em 1984, em que significava o espaço e o tempo virtual no qual se desenvolvia a narrativa. *Ibidem*, p. 92.

Assim, segundo as lições históricas da internet narradas por Castells,³⁸³ seu ponto de partida está associado à criação da *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), pelo departamento de defesa dos Estados Unidos, em 1958. A Arpanet, rede interativa de computadores, foi estruturada em três princípios: flexibilidade, ausência de comando e autonomia máxima de cada nó. Tais características atendiam às necessidades militares de sobrevivência do sistema contra possíveis ataques.

Sendo assim, a primeira lição da história da internet apresentada por Castells³⁸⁴ é de que “a produção histórica de uma dada tecnologia molda seu contexto e seus usos, de modo que subsistem além de sua origem, e a Internet não é uma exceção a essa regra”. Isto porque seu surgimento está ligado a objetivos militares, em especial, ao interesse americano de alcançar superioridade militar em relação à União Soviética.

Nos anos 1970, a internet esteve circunscrita a ambientes militares e acadêmicos e foi marcada pela introdução do conceito de rede das redes, a partir da conexão da Arpanet com outras redes de computadores. Todavia, em 1983, houve uma cisão da rede na MILNET (militar) e ARPA-INTERNET (pesquisa). A partir disso, foram dados os primeiros passos à disponibilização para o uso civil da internet. Dessa forma, outra lição que se extrai é que essa interface, inicialmente desprovida de interesse de mercado, desperta atenção social, permitindo a expansão da internet.³⁸⁵

Já nos anos 1990, as descobertas das pesquisas de Tim Berners-Lee e Robert Caillau levaram ao desenvolvimento do programa de hipertexto chamado *world wide web*, o qual propiciou o surgimento do primeiro navegador comercial, o *Netscape Navigator*, em 1994. Mas, somente em 1995, a internet nasceu para a sociedade, quando a Microsoft introduziu no mercado o software Windows 95 e seu navegador, o Internet Explorer.³⁸⁶ Observa-se, então, que, apesar da sua origem ligar-se a complexos interesses, a internet ganha o mundo e propicia o compartilhamento de informações.

Dentre as aplicações e impactos na sociedade, Lemos³⁸⁷ evidencia a rápida evolução da internet e sua capacidade de transformação. Numa breve cronologia, a primeira fase se deu entre a década de 1970 e 1980, com o desenvolvimento da microinformática, convergência tecnológica e estabelecimento do *personal computer* (PC). Entre os anos 1980 e 1990, houve uma popularização da internet e transformação

³⁸³ CASTELLS. A **galáxia da Internet**. Op. cit.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 13.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ *Ibidem*.

³⁸⁷ LEMOS André. Cibercultura e Mobilidade: a Era da Conexão. **Revista Eletronica Razón y Palabra**, n. 41, out/nov, 2004. Disponível em: < <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n41/alemos.html#au>>. Acesso em: jul. 2017.

do PC em Computadores Coletivos (CC), conectados ao ciberespaço. Já no século XXI, com o desenvolvimento da computação móvel e das tecnologias nômades (*laptop, palm, celulares*), a humanidade caminha para uma era da computação ubíqua,³⁸⁸ baseada nos Computadores Coletivos Móveis (CCm).

Estabelecidas as categorias conceituais e principais lições históricas da internet, é oportuno o esclarecimento acerca dos principais limites e possibilidades relacionados ao seu uso.

b) Desafios e oportunidades do desenvolvimento da Internet

“Quem controla o passado, controla o futuro. Quem controla o presente, controla o passado (...) quem controla o passado, controla o futuro. Quem controla o presente agora?! Agora testemunhe, está logo atrás da porta”
(George Orwell)³⁸⁹

Considerando que a internet permeou diversos segmentos, vale discorrer, ainda que superficialmente, sobre as principais transformações socioculturais decorrentes da sua chegada.

Os estudos de Sorj, já em 2003, referiam-se aos seguintes eixos de transformação associados ao desenvolvimento da internet: a transformação do setor de serviços (como decorrência da valorização do conhecimento); a desmaterialização da produção (pois, na medida em que o conhecimento passa a ser o núcleo do eixo de produção, todos os bens que possam ser transformados em informação são valorizados); e a flexibilização do trabalho, uma vez que o foco no conhecimento exige maior autonomia para o processo criativo.

Para exemplificar este cenário, o autor cita diversas aplicações da internet, tais como: e-mail (envio instantâneo de mensagens); e-pesquisa (facilita a localização e democratização de informações); e-ciência e e-tecnologia (permitem acesso a todo o tipo de informação); a produção com a criação de diferentes formas de comércio, *e-commerce* (representadas pelas siglas B2B, Business to Business; B2C, Business to Consumer; C2C, Consumer to Consumer).

³⁸⁸ Segundo Lemos, a “ubiquidade, pervasividade e senciante são quase sinônimos. Ubiquidade refere-se a possibilidade de estar em vários lugares ao mesmo tempo. Por ‘computação ubíqua’ ou ‘pervasiva’, compreende-se a disseminação dos computadores em todos os lugares. A ideia de computadores ubíquos, ou UbiComp, surge em 1991. A ‘computação pervasiva’ está diretamente ligada à ideia de ubiquidade, e se caracteriza pela introdução de chips em equipamentos e objetos que passam a trocar informações”. Ibidem, p.17, rodapé, 3.

³⁸⁹ ORWELL, George. 1984. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

Lemos³⁹⁰ também discorre sobre este cenário e alerta para as transfigurações das cidades, pois, com as tecnologias sem fio, há uma flexibilização do espaço urbano, “acesso nômade à internet, conectividade permanente com os telefones celulares, objetos sencientes que passam informações aos diversos dispositivos, etiquetas de rádio frequência (RFID) que permitem o ‘tracking’ de objetos, equipamentos com *bluetooth* que criam redes caseiras, etc”. E continua afirmando que, nestas interfaces entre cidades e TICs, desde a gestão de práticas corriqueiras do cotidiano (iluminação, semáforos, transporte público) até a gestão do planejamento urbano³⁹¹ passam a ser mediadas pela internet.³⁹²

Ademais, os discursos mais recentes revelam que, como fruto das constantes evoluções tecnológicas e da capacidade de transformação do conhecimento em produtos e serviços, ganha a cena a já estudada “Era Colaborativa”, que “se traduz no jogo criativo, na interatividade de pares, no capital social, no uso comunitário de recursos e no acesso a redes globais”.³⁹³

Nesta economia – a do compartilhamento –, também vale referir novas forma de fazer negócios (prestação de serviços). Cite-se, por exemplo, as empresas Airbnb (plataforma digital de hotelaria) e Uber (plataforma digital de transportes), as quais denominam o neologismo “uberização” da economia, caracterizada pelo compartilhamento de dados, em que o interessado em usufruir um determinado serviço é posto em contato direto com a pessoa que o presta, excluindo qualquer rede (intermediários) que elevariam o custo final.³⁹⁴

Os mais ensaístas acerca dos impactos desta nova “era” defendem que, no futuro, não haverá empregos: “toda a mão de obra, seja intelectual ou braçal, realizada por trabalhadores, passará a ser executada por robôs”.³⁹⁵ A substância deste argumento é a seguinte: assim como na era da Revolução Industrial “as máquinas passaram a fazer as tarefas realizadas pelo homem”, com o fenômeno da “Revolução Digital”, diversos trabalhadores nomeadamente “contabilistas, operadores de caixa e telefonistas”³⁹⁶

³⁹⁰ Ibidem.

³⁹¹ A adoção destas práticas fez emergir o debate sobre cidades inteligentes e a correlata institucionalização de processos de inclusão digital, democracia digital, cidadania digital e governança digital, as quais pela relevância a este trabalho, serão estudadas na sequência, conforme item “3.2 Inovações Colaborativas em contextos urbanos”.

³⁹² Ibidem, p. 2.

³⁹³ RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial**. Op. cit., p. 277.

³⁹⁴ CHAVES, José Eduardo. Caso Uber: regularização pode ser benéfica para os motoristas e para o Mercado. **Jornal Justificando**. Abril. 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/04/28/caso-uber-regularizacao-pode-ser-benefica-para-os-motoristas-e-para-o-mercado/>>. Acesso em: nov. 2017.

³⁹⁵ Teoria desenvolvida por Francesco Ferruggia, presidente do Instituto Campus Party (evento tecnológico realizado anualmente no Brasil). Informação disponível em: <<https://institutocampusparty.org.br/>>. Acesso em: out. 2018.

³⁹⁶ Segundo Schwab (2017, p. 39) diversas categorias de trabalho, sobretudo aquelas que envolvem atividades mecânicas, estão a ser automatizadas, dentre as profissões mais propensas à automatização o autor cita: “operadores de telemarketing, responsáveis por

perderão suas funções para os computadores. Para tanto, afirma que uma vez que sejam subsidiadas³⁹⁷ pelo Estado, as pessoas não terão preocupação com o trabalho e viverão para ser felizes³⁹⁸.

Para Schwab³⁹⁹ há dois cenários quando se trata do impacto das tecnologias no mercado de trabalho: “aqueles que acreditam num final feliz” e “aqueles que acreditam que irá conduzir a uma escala massiva de desemprego tecnológico”. Entretanto, o autor sustenta a tese segundo a qual “o resultado estará provavelmente algures no meio⁴⁰⁰”. Embora essa nova economia em rede tenha enorme potencial, tanto para desenvolvimento cultural, quanto para o econômico e social, não se pode olvidar das ambivalências oriundas das relações sociais no ciberespaço. Na mesma medida em que as pessoas se veem seduzidas pelo aumento das possibilidades de socialização e reinvenção das cidades, também existe o risco de serem cooptadas pelo poder econômico, que, além da sutil, é constante na imposição de ferramentas de controle.

Esse discurso da sedução e controle é abordado por Bauman,⁴⁰¹ o qual, para descrever a atual sociedade, cria o neologismo “Sinóptico”⁴⁰² (modelo em que muitos passam a vigiar poucos), numa analogia ao Panóptico de Michel Foucault (sistema prisional em que um vigiava todos). Com essa metáfora, o autor busca evidenciar como o controle e o poder vêm sendo exercidos após o advento da internet. Duas características são citadas como elementares do Sinóptico. A primeira é seu “caráter global”, uma vez

contabilidade e imposto, avaliadores de seguros e danos automobilísticos, árbitros, juízes e outros profissionais desportivos, secretários jurídicos, dentre outros”.

³⁹⁷ Neste caso, Farruggia cita o exemplo de testes que estão sendo feitos em Canadá, Suécia e Suíça, em que ao nascer a criança já terá fonte de renda reservado para ela, oriunda do Estado. FARRUGGIA, Francesco. Não vai mais existir trabalho em 50 anos. **A Tribuna**, Vitória Espírito Santo/Brasil, Economia (Cidades do Futuro), 25 de março de 2017, p. 25. No mesmo sentido, pode-se referir a discussão em torno do tema “Rendimento Básico”, um dos principais desafios dos estados sociais modernos. Na Europa, a discussão é acalorada pelo trabalho e ideias de investigadores, políticos e sociedade. Em palestra sobre o tema, o filósofo Philippe Van Parijjs defendeu a tese de um rendimento básico “uma renda regular paga em dinheiro para cada membro individual de uma sociedade”, e dedicou-se a refutar argumentos contra a renda básica, tais como: a “objeção de livre-arbítrio” eticamente baseada na falta de uma exigência de trabalho, a preocupação prática de que uma renda básica não poderia ser sustentavelmente financiada, e a preocupação de que a renda básica não seja politicamente viável”. PARIJIS, Philippe Van. “Caring Europe and the euro-dividend: promises, obstacles, by-passes”. In: **Basic income: a tool for a social Europe?** Auditório da Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 24 a 26 de janeiro de 2019.

³⁹⁸ De se registrar que alguns países já estão a desenvolver abordagens “inteligentes” para a avaliação da felicidade. Por exemplo, o “*Smart Dubai Office*” lançou, no início de 2018, o seu Índice de Felicidade Inteligente” e no ano de 2019, “a Nova Zelândia anunciou que o seu orçamento anual irá ter em conta o impacto da despesa nacional no bem-estar”. PYKETT, Jessica. Felicidade: a métrica do futuro? In: **Smart Cities cidade sustentável**. 23, jan. 2019.

³⁹⁹ SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. Portugal: Levoir, 2017, p. 36.

⁴⁰⁰ Com efeito, assim como outros segmentos, o trabalho está a revelar-se um elemento chave nesta transformação e revolução. Emergindo assim, corrente de autores, dentre eles Teresa Moreira (2017, p. 15) a defender o fenômeno designado de “trabalho 4.0., do trabalho na gig economy que inclui quer o Crowdwork, quer o trabalho em plataformas – work-on-demand via apps, e que, por isso, não se resume apenas à Indústria 4.0., já que se está a falar do trabalho do futuro”. Nota-se que ao se referir a este novo ecossistema laboral, a autora opta pelo termo “trabalho 4.0.” (reconhecendo que a tecnologia aponta para novos produtos e serviços e a novos tipos de empregos a satisfazer), mais amplo que o termo “Indústria 4.0” (criado pelo governo e indústria alemã, em 2011, para se referir a *Cyber-physical systems*, e um número elevado de *robots* que substituem o trabalho humano manual). MOREIRA, Teresa. A conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar no momento do trabalho 4.0. In: LLI, Vol. 3, No. 1, 2017, p. 15, rodapé 46.

⁴⁰¹ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

⁴⁰² Para se referir a esse mesmo contexto, Manuel Castells emprega a expressão *little sister*: “Não é o Big Brother quem nos vigia, mas sim uma multidão de pequenas irmãs (little sisters), agências de vigilância e processamento de informação, que registrarão sempre o nosso comportamento, já que estaremos rodeados de bases de dados ao longo de toda a nossa vida [...]” CASTELLS, Manuel. *A Galáxia Internet: Reflexões sobre Internet, Negócios e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.p. 215.

que as relações se dão no ciberespaço. Sendo assim, o ato de vigilância e de controle independe da distância. A segunda se refere à “voluntariedade de adesão ao sinóptico”, uma vez que as pessoas não são forçadas à vigilância, antes são levadas⁴⁰³ a oferecer informações e dados, inclusive sobre sua intimidade.⁴⁰⁴

Ainda numa perspectiva mais cética, Lessig⁴⁰⁵ traz ao debate a sua preocupação com as relações entre os ordenamentos jurídicos e, particularmente, com a soberania dos Estados, devido à forma como a arquitetura da internet pode espelhar conflitos de soberania entre diferentes Estados Nação. Os argumentos do autor são sintetizados na tese:

A “Mão Invisível” do ciberespaço, com o manejo do governo e do comércio, está construindo uma arquitetura que irá tornar o controle o mais perfeito possível, bem como uma regulação altamente eficaz. A luta em tal mundo não será do governo, será para assegurar que liberdades essenciais sejam preservadas neste ambiente de controle.⁴⁰⁶

Como se depreende, o alerta da “Mão Invisível” se refere ao risco de a internet seguir uma lógica oposta à de sua criação: quanto maior o controle, menor a liberdade; quanto maior a segurança, menor a privacidade.

Também com um olhar atento aos efeitos da “bomba informática”⁴⁰⁷, Paul Virilio desenvolve termo “Dromologia” (estudo da velocidade), no qual alerta para os efeitos da velocidade e da quantidade de informações. Pode-se dizer que informação já não significa conhecimento, e, com a excessiva carga de informações produzidas todos os dias, gera-se medo e insegurança. Esse novo tipo de dominação faz com que os indivíduos passem a viver num “Estado de Emergência”,⁴⁰⁸ pautado na criação de um sentimento de vulnerabilidade, que resulta num “novo tipo consumo, o da proteção, que progressivamente tornar-se-á o fim de todo o *sistema de mercadorias*”.⁴⁰⁹

Guardadas as peculiaridades de cada caso em concreto, pode-se afirmar que a humanidade assistiu ao “Estado de Emergência” de Virilio, durante os ataques sofridos

⁴⁰³ Exemplo típico do “Sinóptico”, ou “little sisters” é o *Facebook e o Instagram*, que atuam como um confessionário, seduzindo as pessoas a exporem informações sobre suas vidas mediante a publicação de fotos e vídeos.

⁴⁰⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**. Op. cit., p. 10.

⁴⁰⁵ LESSIG, Lawrence. **Code version 2.0**. Basic Books: New York, 2006.

⁴⁰⁶ Tradução livre da autora de: “This invisible hand, pushed by government and by commerce, is constructing an architecture that will perfect control and make highly efficient regulation possible. The struggle in that world will not be government’s. It will be to assure that essential liberties are preserved in this environment of perfect control”. Ibidem, p. 4.

⁴⁰⁷ *A bomba informática* é o título de uma das obras de Paul Virilio, cibercrítico, que se dedica neste estudo a alertar para os riscos sobre uma futura guerra da informação. Cfr. VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Tradução Celso M. Paciornik. 2. Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

⁴⁰⁸ O termo “Estado de Emergência” é adotado pelo autor Paul Virilio para se referir aos impactos ocasionados pela velocidade das mudanças, oriundas das tecnologias. VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Op cit.

⁴⁰⁹ VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Op cit., p. 116, grifo no original.

pelos Estados Unidos, conhecidos como “11 de setembro”. Ao discorrer sobre estes acontecimentos, La Fontaine⁴¹⁰ exalta que, na luta contra o terrorismo e em nome da segurança, deu-se um impulso ao Império Cibernético de controle pelo Estado. Com isso, a autora reitera que, a despeito das TICs trazerem consigo o discurso da segurança, colocam em xeque os princípios orientadores das democracias modernas.

Aprofundando esse debate, pode-se afirmar que, atualmente, a sociedade vive sob o “império” das câmeras de segurança nas cidades, ruas, lojas, casas e das câmeras de celulares, *tablets* e computadores. Diversos exemplos ilustram esse novo *modus vivendi*, que frequentemente suscita controvérsias jurídicas. Pode-se citar aqui o sistema de bilhete único⁴¹¹ da cidade de São Paulo/Brasil, que publicamente afirmou não se comprometer com a privacidade do usuário; ainda em São Paulo, uma portaria da prefeitura revogou⁴¹² o sigilo de dados sobre o Uber.

No mesmo sentido, cite-se dois casos submetidos à Suprema Corte norte-americana. O primeiro, *Kyllo versus Estados Unidos*,⁴¹³ do ano 2000, em que, no sopesamento de direitos fundamentais, os direitos à intimidade e à vida privada foram mitigados em prol do interesse público, com base em provas coletadas por sensor público de imagem térmica

Outro caso foi a *class action*⁴¹⁴ proposta em 2016, na Corte do Distrito Norte da Califórnia, entre o Uber e seus motoristas, a qual resultou num acordo para que o vínculo de emprego não fosse reconhecido entre a plataforma digital de transportes e os motoristas.

Por fim, é imperioso referir *leading case* (*González versus Google*) submetido ao Tribunal de Justiça Europeu (TJUE), que ensejou a discussão e o reconhecimento do direito ao esquecimento, num esforço de proteger a intimidade e privacidade das pessoas. No precedente, o TJUE afirmou que os cidadãos “têm o direito de dirigir-se ao Google para pedir a retirada de seus dados pessoais dos resultados de busca”.⁴¹⁵ Esse *case*

⁴¹⁰ LA FONTAINE, Celine. **O império cibernético** das máquinas de pensar ao pensamento máquina. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

⁴¹¹ Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/sptrans-nao-divulga-politica-de-privacidade-do-bilhete-unico-4526.html>>. Acesso em: jul. 2017.

⁴¹² Informação disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/09/prefeitura-de-sp-publica-revogacao-de-sigilo-sobre-dados-do-uber.html>>. Acesso em: nov. 2018.

⁴¹³ Inteiro teor disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/533/27/case.html>>. Acesso em: jul. 2017.

⁴¹⁴ Informação disponível em: <<http://uberlitigation.com/>>. Acesso em: jul. 2017.

⁴¹⁵ Informação disponível em: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d585485bc5ed1a4a0698fdcbaf380e2b01.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNb3z0?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=PT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=262988>>. Acesso em: nov. 2018.

suscitou várias discussões e corroborou para a aprovação do Novo Regulamento Europeu de Proteção de Dados.

É importante lembrar que este é um trabalho jurídico e não um estudo sobre TICs ou administração pública. Sendo assim, como visto, o objetivo é desvelar os impactos das TICs sobre o Direito, buscando, sempre que possível, o cotejo ente diferentes correntes de pensamento e uma posição neutra a respeito desta temática, que se relaciona com outros ramos do saber. Desta feita, os conceitos⁴¹⁶ e opiniões específicas de outras ciências trazidos à baila não são postos para discussão, mas servem para enfrentar novos temas que suscitam respostas do Direito.

Como se nota, a internet é uma realidade que pode ser compreendida na perspectiva do Direito e, na condição de realidade jurídica, está sujeita a um conjunto de preceitos decorrentes do ordenamento jurídico dos Estados Modernos, em especial, seus preceitos constitucionais. Todavia, a utilização das TICs provoca consequências substanciais em relação a institutos clássicos do Direito, transcendendo o tradicional sopesamento de direitos, caminhando para uma possível (re)visão dos conceitos de esfera pública e privada (maior detalhamento, vide capítulo 5).

O fato é que, a despeito das ambiguidades, a tecnologia impulsiona novas relações sociais, e estas impulsionam novas tecnologias. Sendo assim, a questão principal é que, na prática, todas as *vantagens e desvantagens* dessa rede mundial se impõem, simultaneamente.

No que interessa de perto a este trabalho, as TICs criam opções, abrem oportunidades e recriam as formas de administração pública. Portanto, com todas as ambivalências e riscos, a revolução tecnológica se traduziu, igualmente, em uma revolução na interação e na participação entre as pessoas e as instituições. As redes de computadores e outros dispositivos fizeram com que os cidadãos passassem a ter, por exemplo, uma oportunidade de maior interação com governos, acesso a informações relevantes sobre a gestão de interesses privados, difusos, coletivos e do (idealizado) interesse público; além da chance de tomar parte em processos administrativo-burocráticos e técnico-políticos. Em uma palavra: as TICs permitiram uma nova possibilidade para a administração pública no seu relacionamento com os cidadãos e, por que não dizer, da gestão das cidades.

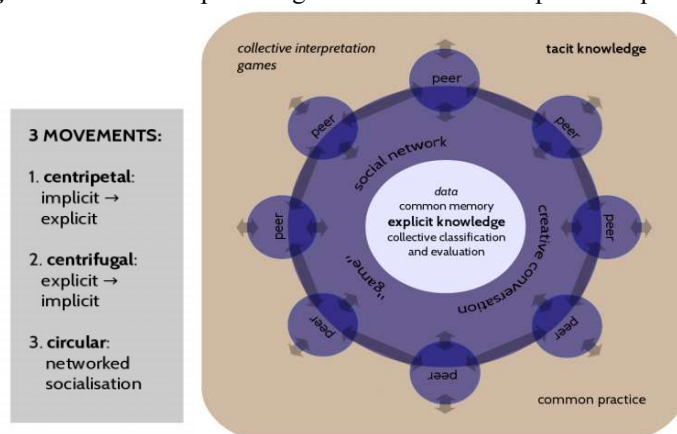
⁴¹⁶ Embora sejam de outros ramos do saber (Ciência da Informação), os termos elencados foram colacionados por se aproximarem do tema em apreço, mas passíveis de maior aprofundamento e avaliação em trabalhos próprios, no âmbito da respectiva área de conhecimento.

Nesse cenário, e considerando-se que a internet possui uma variedade de características que promovem, sobretudo, o engajamento dos cidadãos, propõe-se o seguinte questionamento: como usar essas ferramentas de forma a aprimorar a interatividade entre cidadãos e administração?

Consoante leciona Pierre Lévy, a resposta faz parte de um projeto de evolução cultural, o qual ele designou de “inteligência coletiva”. Segundo o autor, a inteligência coletiva é “(...) una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias”.⁴¹⁷ Portanto, pode-se afirmar que este é um conceito fundamentado no compartilhamento de ideias, na colaboração de seres em meio à diversidade, para a solução de problemas coletivamente.

Assim, toda essa revolução informacional, associada à inteligência coletiva, tem impactos em diversos ramos do saber, mas, sobretudo, nas ciências humanas, uma vez que todos os dados relacionados ao funcionamento da sociedade humana estão (ou estarão) cada vez mais disponíveis *online*, e temos o poder computacional para usar estes dados,⁴¹⁸ conforme ilustração abaixo.

Figura 4: O ciclo de aprendizagem colaborativa na hipersfera pública



Fonte: LÉVY, Pierre. **Collective Intelligence**. 2014. Disponível em: < <http://goo.gl/xZsPTw>>. Acesso em: out. 2018.

A imagem acima explicita o processo de aprendizagem colaborativa. Assim, os indivíduos que trabalham em um campo comum de prática usam sua inteligência pessoal (*personal intelligence*) para transformar conhecimento tácito em conhecimento explícito.

⁴¹⁷ LÉVY, Pierre. **Inteligencia colectiva:** por una antropología del ciberespacio. Tradução Felino Martínez Álvarez. Organización Panamericana de la Salud, 2004, p. 19.

⁴¹⁸ Idem. **Diálogos sobre Inteligência Coletiva**. Palestra proferida em 17 de março de 2014, no Centro Universitário Senac, São Paulo. Saiba mais em: <http://goo.gl/IGTruf>.

Eles também trabalham para traduzir algum conhecimento explícito comum em seus próprios conhecimentos práticos. Para o autor, no meio algorítmico:

(...) o conhecimento explícito assume a forma de uma memória comum: dados categorizados e avaliados pela comunidade. Todo o processo de transformar conhecimento tácito em conhecimento explícito e vice-versa ocorre principalmente nas mídias sociais, graças a uma conversa criativa civilizada.”⁴¹⁹

Ou seja, na mesma medida em que a inteligência artificial⁴²⁰ serve para criar programas de computador, a inteligência coletiva presta-se a destacar as competências e conhecimentos da coletividade e mapeá-los por meio de uma imagem gerada automaticamente pelo computador, permitindo que as pessoas se orientem numa espécie de cartografia do conhecimento.⁴²¹

Na esfera da administração pública, é possível dispor de todo este potencial para inovar na forma de gestão; aumentar a interatividade; promover a transparência; reduzir custos; disseminar o grande volume de dados (de valor público)⁴²² e, até mesmo, aprimorar a forma de produção normativa, de maneira inteligente – valendo-se da inteligência coletiva.

Para esse último caso, em especial, existem ferramentas que podem auxiliar nessa tarefa como o *crowdlaw*, por exemplo. Este é um conceito recente, cunhado pelo Laboratório de Governança da Universidade de Nova Iorque (Govlab),⁴²³ que, em síntese,

⁴¹⁹ Idem. Veinte años de inteligencia colectiva. Op. cit...

⁴²⁰ Segundo o dicionário de tecnologia da Gartner, a Inteligência Artificial (do inglês *Artificial Intelligence*, AI) é definida como: “technology that appears to emulate human performance typically by learning, coming to its own conclusions, appearing to understand complex content, engaging in natural dialogs with people, enhancing human cognitive performance (also known as cognitive computing) or replacing people on execution of nonroutine tasks”. Informação disponível em: <https://www.gartner.com/it-glossary/artificial-intelligence>>. Acesso em: out. 2018.

⁴²¹ LÉVY, Pierre. **Inteligência coletiva na prática**. Entrevista Fronteiras do Pensamento Publicado em 23 de dez de 2017. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=zovtnO7da4I> >. Acesso em: out. 2018

⁴²² A temática do valor público está associada ao debate da Modernização da Administração (item 2.3) e apresenta especial relevância a este trabalho, uma vez que caracteriza os elementos que devem ser agregados ao agir da administração, no momento da sua modernização. Mark Moore, ao idealizar o termo, associou-o às seguintes características: “conception of public value can be envisioned by public managers if they integrate: (1) substantive judgments of what would be valuable and effective; (2) a diagnosis of political expectations; and (3) hard-headed calculations of what is operationally feasible. In short, in envisioning public value, managers must find a way to integrate politics, substance, and administration.” MOORE, Mark. **Creating public value**. Cambridge: Harvard University Press, 1995, p. 22. Ao revisitar esta temática, a OCDE agrega outras características ao conceito: “Public value refers to various benefits for society that may vary according to the perspective or the actors, including the following : 1) goods or services that satisfy the desires of citizens and clients; 2) production choices that meet citizen expectations of justice, fairness, efficiency and effectiveness; 3) properly ordered and productive public institutions that reflect citizens’ desires and preferences; 4) fairness and efficiency of distribution; 5) legitimate use of resource to accomplish public purposes; and 6) innovation and adaptability to changing preferences and demands.” ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE (2013), **Government at a Glance 2013**, OECD Publishing. Disponível em:<http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>. Acesso em: nov. 2018, p. 6.

⁴²³ O Laboratório de Governança (GovLab), coordenado pela professora Beth Simone Noveck, tem por objetivo apoiar os órgãos legislativos na investigação, concepção, implementação e teste de legislações coletivas (*crowdlaw*). Informação disponível em: <<http://www.thegovlab.org/project-crowdlaw.html> >. Acesso em: out. 2018.

consiste na da utilização de ferramentas tecnológicas para explorar a inteligência e o conhecimento do público, a fim de melhorar a qualidade do processo legislativo⁴²⁴.

Interessa a esta investigação a colaboração coletiva nos processos de tomada de decisão da administração pública, à luz dos princípios do governo aberto e governança digital, movimento recente que incorpora os preceitos da abertura e transparência no setor público, dos quais se tratará na sequência.

2.3 Modernização da administração pública e novos paradigmas do direito

Este tópico oferece uma visão panorâmica da opinião dos principais estudiosos acerca dos impactos da sociedade informacional, com destaque especial para: o emprego da internet pela Administração Pública; o desenvolvimento do governo aberto e da governança digital; e, por fim, os pressupostos jurídicos constitucionais de uma nova identidade da administração pública.

2.3.1 Adoção das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pela Administração Pública

Novas tecnologias oferecem a oportunidade para instituições públicas aprenderem com nossa sabedoria coletiva.

(Victòria Alcina Burgués)⁴²⁵

Conforme estudado, a permeabilidade das TICs adentrou em diversos segmentos, dentre eles a Administração Pública. Nesta, a adoção da internet tornou-se uma tendência mundial.

Em tal contexto, para se compreender os avanços legislativos nesta seara, é imperiosa a compreensão dos principais eixos de evolução da Administração Pública. Ademais, segundo Assmann,⁴²⁶ “tanto a ciência do direito administrativo como as denominadas ciências da administração tem o mesmo objeto de estudo e investigação: a administração”. Trata-se, portanto, de se fazer uma aproximação entre conceitos de cunho interdisciplinar.

⁴²⁴ Maior aprofundamento vide capítulo 5.

⁴²⁵ Tradução livre da autora de: “New technology offers the opportunity for public institutions to learn from our collective wisdom” BURGUES, Victòria Alcina. A hundred places where governments are using tech to crowdsource policy. **Apolitical**. Disponível em: <https://apolitical.co/solution_article/a-hundred-places-where-governments-are-using-tech-to-crowdsource-policy/>. Acesso em: out. 2018.

⁴²⁶ ASSMANN, Eberhard Schmidt. **La teoría general del Derecho administrativo como sistema**. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica, 2003, p. XXIV, prefácio.

Desta feita, é importante referir que o contexto social econômico surgido na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, fez surgir um modelo de Administração Pública que se traduziu no “governo em ação”, ou seja, a administração era detentora de meios materiais para fazer cumprir a lei em nome do Estado.⁴²⁷

Isso traduziu uma administração burocrática, centralizada, em que os funcionários públicos eram meros representantes, agindo em nome do Estado. Esse modelo, orientado pelo pensamento weberiano (centralizado e hierárquico), foi a base na qual se estruturou o Estado burocrático do Século XX.⁴²⁸ Todavia, no final dos anos 1970, a legitimidade Estatal passou a ser questionada, corroborando a decadência deste modelo de Administração Pública, a qual, na época, passava inclusive por uma crise fiscal.

Para fazer frente a essa crise, considerando-se a emergência da Sociedade Informacional e seus corolários (internet), no final da década de 1970, dois elementos ganham força: a “globalização” (ou o capitalismo global, que se tornou dominante, abrindo os mercados para uma competição capitalista mundial) e a “democracia” (resultado da imensa transformação política que marcou o século).⁴²⁹

É neste contexto que vem à tona o discurso da Reforma do Estado, adotado por diversos países e que, de maneira geral, buscou atacar quatro problemas: i) a delimitação do tamanho do Estado; ii) a redefinição do papel regulador do Estado; iii) a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; iv) o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses e governar⁴³⁰

Influenciados por este cenário internacional, nos anos 1980 e 1990, dissemina-se entre os governos mundiais o discurso da modernização da Administração Pública. Nesta, as técnicas de organização e eficiência empresarial, próprias das Administrações Privadas, passam a espelhar e referenciar a Administração Pública. Tal movimento surgiu nos Estados Unidos e rapidamente se disseminou entre Europa e América Latina.

Esse novo paradigma buscou suplantado o modelo de administração burocrática, em crise, por um governo mais funcional tanto na perspectiva teórica, quanto prática, daí vem à tona o debate acerca da Nova Gestão Pública (NGP), do inglês *New Public Management* (NPM).

⁴²⁷ PARRA, *Wladimir Pérez*. *La nueva concepción de la Administración Pública*. Mérida, Venezuela: Talleres Gráficos Universitarios ULA, 2013. Publicado em 23 de dez de 2017. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=zovtnO7da4I> >. Acesso em: out. 2018.

⁴²⁸ *Ibidem*.

⁴²⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 07.

Segundo Barbosa et al.,⁴³¹ “Nova Gestão Pública” é um “termo conceitual genérico que descreve o movimento de reforma do setor público, com base em princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado”.

Salientam Denhardt e Denhardt⁴³² que, ao migrar da Velha Gestão Pública para a NGP, o papel do governo passa de remador para condutor, agindo como um catalizador diante das forças do mercado. A concepção do interesse público, que antes era politicamente definida e expressa pela lei, agora representa a agregação dos interesses individuais. O público para o qual o serviço está endereçado e por quem os servidores públicos são responsáveis não é mais visto como apenas constituinte, mas sim como cliente. Osborne e Gaebler definiram bem o papel que cabia ao governo nessa época: “melhor dirigir do que remar – Os empreendedores públicos [...] preferem dirigir [o barco governamental] – reconhecendo ampla gama de possibilidades e chegando a um equilíbrio calculado sobre recursos e necessidades – do que remar ou concentrar-se num único objetivo”⁴³³.

A NGP caracteriza-se pela incorporação do postulado dos três “e” (economia, eficiência e eficácia) na ação de governar, gerando, com isso, uma corrente acadêmica que ocupou todos os espaços da Reforma Administrativa.⁴³⁴ Objetivando a redução de gastos e o combate à corrupção, nota-se que o foco da NGP foi o de tornar a administração pública eficiente tal como o setor privado, buscando assim modernizar as estruturas administrativas e, sobretudo, otimizar seus serviços internamente. Nesse cenário pleno de desafios, o governo eletrônico emerge como mecanismo para operacionalizar e pôr em prática as transformações almeçadas pela NGP.

Impende registrar que não existe, entre os estudos, um consenso teórico sobre o conceito de governo eletrônico. A esse propósito, o Relatório da Organização das Nações Unidas intitulado “Benchmarking E-government” compreende a temática do governo eletrônico sobre duas abordagens⁴³⁵, uma ampla- a incluir todas as aplicações

⁴³¹ BARBOSA, Alexandre Fernandes; FARIA, Fernando Inácio de; PINTO, Solon Lemos. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, Peter Ticombe; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **E-desenvolvimento no Brasil e no mundo**: subsídios para o programa e-Brasil. São Caetano do Sul: Yendis Editora, 2007, p. 513.

⁴³² DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service**: serving, not steering. New York: M.E.Sharpe, 2003.

⁴³³ OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing government. Reading: Addison-Wesley, 1992, p.35.

⁴³⁴ PARRA, Wladimir Pérez. La nueva concepción de la Administración Pública. Mérida, Venezuela: Talleres Gráficos Universitarios ULA, 2013.

⁴³⁵ Tradução livre da autora de: “Broadly defined, e-government can include virtually all information and communication technology (ICT) platforms and applications in use by the public sector. For the purpose of this report however, e-government is defined as: utilizing the internet and the world-wide-web for delivering government information and services to citizens” (UN, 2002, p. 01).

tecnológicas usadas no setor público- e uma restrita -relacionada com o uso da internet para a disponibilização de informações e serviços aos cidadãos- (UN, 2002, p. 01).

No mesmo sentido, parece o entendimento do documento elaborado pela Comunidade Europeia (2003), segundo a qual o governo eletrônico é entendido como o uso das tecnologias pela administração pública conjugando dois efeitos: a mudança organizacional (novas práticas e melhora na prestação dos serviços públicos), aprimoramento democrático (fortalecimento das políticas públicas).

Já o relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁴³⁶ compreende o governo eletrônico como o uso das tecnologias para a melhoria da gestão governamental.

Nota-se, portanto, que, a depender da abordagem, é possível identificar claramente diversas definições acerca do que se entende por governo eletrônico, umas mais restritas e outras mais amplas. As mais restritas centram seu enfoque na mera modernização das estruturas administrativas mediante a absorção das TICs e as mais amplas atentam para o uso dessas ferramentas para a melhora da eficácia das instituições e maior participação popular.⁴³⁷

Ciente dessa falta de uniformidade, neste estudo, o termo “governo eletrônico” é compreendido na sua acepção ampla, de forma a abranger a modernização da administração e melhora da prestação de serviços ao cidadão. Entretanto, este é visto como um cliente, consumidor de serviços.

A corroborar este entendimento, e numa perspectiva jurídica, colaciona-se o entendimento de Viktor Mayer Schönberger e David Lazer,⁴³⁸ os quais definem o governo eletrônico⁴³⁹ como uso das TICs como uma promessa de tornar mais fáceis, rápidos e baratos os serviços prestados pelas agências públicas para os cidadãos (vistos como clientes).

No contexto da NGP, quando o governo eletrônico surgiu, ele foi desenhado para atender às necessidades da época, ou seja, alcançar a eficiência, eficácia e economicidade das ações do governo por meio da melhoria dos processos internos e da prestação de

⁴³⁶ ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE (2003). **E-government studies – the e-government imperative**. Paris: OECD Publishing, 2003.

⁴³⁷ DIAS, Isabel de Meiroz; REINHARD, Nicolau. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton.(Org). **Sociedade da Informação: os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2008.

⁴³⁸ SCHÖNBERGER, Viktor Mayer; LAZER, David. From Electronic Government to Information Government In: **Governance and information technology: from electronic government to information government**. Cambridge: MIT Press, 2007, p. 01-14.

⁴³⁹ Tradução livre da autora do inglês: *electronic government promised to make it easier, faster, and cheaper for citizens (as customers) to transact with public agencies, responding to customer demand to build services around citizens choices* (SCHÖNBERGER; LAZER, 2007, p. 02).

serviços públicos. Havia uma clara distinção entre política (o que o governo faz) e entrega de serviço (quem faz e como faz). Essa separação entre a política e as operações permitiu que reformistas da NGP experimentassem novas formas de entrega de serviços, incluindo privatização, contratações e parcerias público-privadas, enquanto a função principal do governo, ligada à formulação de políticas públicas, mantinha-se firme em suas mãos⁴⁴⁰.

Observa-se aqui, portanto, que a ideia de governo eletrônico esteve, desde sua origem, centrada na eficiência e focada na modernização da estrutura interna das administrações. Entretanto, com o contínuo desenvolvimento das tecnologias, tais postulados deixaram de atender às demandas geradas pela sociedade do compartilhamento, em especial no que concerne ao aumento da participação dos cidadãos perante as questões públicas.

Da mesma forma, o poder de formulação das políticas públicas como atribuição exclusiva do governo já não reflete os anseios da opinião pública. Portanto, sendo a diversidade e a maturidade social fatores significantes da evolução desse processo, na medida em que os cidadãos têm acesso à educação e atingem certo nível de maturidade cívica, acabam por se interessar e se engajar com as questões públicas, o que permite que eles se tornem atores e formadores de opinião capazes de participar nos processos democráticos que lhes são de direito.

Nesta perspectiva, em resposta à NGP, no final de 1990, vem à tona o debate sobre a teoria do Novo Serviço Público (NSP), do inglês *New Public Service*, cuja base epistemológica foi proposta por Janet e Robert Denhardt. Assim, diferentemente da NGP, que se constrói sobre conceitos econômicos como a maximização do autointeresse, o NSP se constrói sobre a ideia do interesse público (resultado de um diálogo sobre os valores compartilhados), a ideia de administradores públicos a serviço dos cidadãos e de fato totalmente envolvidos com eles⁴⁴¹

Por conta desses preceitos, o NSP busca inspiração na teoria democrática, sobretudo por sua preocupação com a conexão entre cidadãos e seus governos, e em abordagens que procedem de uma tradição mais humanística na teoria da administração pública, apresentadas como alternativas à gestão e ao design organizacional⁴⁴²

Partindo desses pilares, Denhardt e Denhardt⁴⁴³ elaboram sete princípios-chave para o NSP, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse

⁴⁴⁰ LENIHAN, Donald G. *Realigning governance: from e-government to e-democracy*. Ontario: Center for Collaborative Government, 2002.

⁴⁴¹ DENHARDT, Robert B. *Teorias da administração pública*; trad. Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cenage Learning, 2012.

⁴⁴² *Ibidem*.

⁴⁴³ DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The new public service*. Op. cit., p. 182-183.

público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Cumpra registrar que essa abordagem, que tem seu foco principal voltado para o espaço democrático da sociedade, requer cidadãos mais ativos, cidadãos na prática e não apenas no *status*,⁴⁴⁴ que estejam dispostos a exercer sua cidadania. Não há direitos sem responsabilidades.

Conforme Salm e Menegasso,⁴⁴⁵ a viabilização plena da proposta do NSP requer uma sociedade politicamente articulada, nos moldes de uma sociedade multicêntrica, que espelhe a multidimensionalidade humana. Esses princípios são a chave de um paradigma que vem tomando forma nos primeiros anos do século XXI, pautado no reconhecimento de que os governos não têm condições de prover todos os serviços de forma eficiente, eficaz e com economia (previstos pelo governo eletrônico). Nesta perspectiva, vem à tona o discurso do governo aberto, um ecossistema de abertura de dados, para resgatar a confiança dos cidadãos no governo.

Segundo Calderón e Lorenzo⁴⁴⁶ o governo aberto “pretende realizar a governança democrática por meio da corresponsabilidade social na concepção e na implementação de políticas públicas”. Para os autores, a ideia de governo aberto é tão velha quanto a própria democracia e está implícita na maioria das leis fundamentais e constituições dos Estados ocidentais modernos. Trata-se da evolução para um modelo de democracia conversacional e aberto, em que as TICs oferecem possibilidades para que o cidadão vá além do exercício do voto ou da participação nas organizações sociais tradicionais.

Dada a sua relevância, a temática do governo aberto foi reconhecida pelo Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD),⁴⁴⁷ que, ao longo dos anos, vem desenvolvendo documentos estratégicos, nomeadamente Cartas Iberoamericanas,⁴⁴⁸ com a finalidade de estabelecer um marco para servir de referência

⁴⁴⁴ BARNETT, Neil J. Including ourselves: new labour and engagement with public services. *Management Decision*, v. 40, n. 4, p. 310-317, 2002.

⁴⁴⁵ SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: *Encontro Científico de Administração da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 24, 2010, Rio de Janeiro.

⁴⁴⁶ CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. Open government: gobierno abierto. Jaén: Algón Editores, 2011, p. 31

⁴⁴⁷ Vale referir a presença do Brasil e de Portugal como países membros do CLAD. Informação disponível em: <<http://old.clad.org/portal/paises-miembros>>. Acesso em: set. 2017

⁴⁴⁸ À guisa de ilustração, vale mencionar o conteúdo das Cartas Iberoamericanas precedentes, tais como: Carta Iberoamericana sobre la Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), y sobre Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013). CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÓNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração pública e Reforma do estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1 junho de 2007. Disponível em: <http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/cartagovernoeltronico.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2011.

no fomento da transformação e modernização do Estado. Nesta perspectiva, durante a XVII Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, no ano de 2016, foi aprovada a Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA).⁴⁴⁹

Para efeito da CIGA, o governo aberto é entendido como:

el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la **transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones**, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.⁴⁵⁰

Com o propósito de garantir maior confiança, bem-estar e qualidade de vida à sociedade, mediante a prestação de serviços públicos melhores, o governo aberto foi estruturado em quatro pilares: “transparência, acesso à informação pública e prestação de contas; participação cidadã e colaboração, inovação pública”.⁴⁵¹

Transparência e acesso à informação foram previstas pela CIGA como força motriz a orientar a relação entre administração e cidadão, possuindo como corolário o direito fundamental de acesso à informação, com base nos princípios da publicidade e acessibilidade. Intimamente relacionada com este pilar encontra-se a “prestação de contas”, a qual trata do dever legal das administrações de fundamentarem suas ações e assumirem a responsabilidade pelos seus atos, o que requer o desenvolvimento de estratégias de prestação de contas não apenas nos moldes tradicionais de forma horizontal (controle e vigilância), mas também vertical (mecanismos para a sociedade exigir a prestação de contas dos seus representantes) e diagonal (participação ativa dos cidadãos no controle social e na tomada de decisões públicas).⁴⁵²

A participação popular também é elencada como pilar das estratégias de Governo Aberto e envolve o processo de construção social de políticas públicas, com ênfase no papel ativo dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos. Dentre os elementos necessários para a sua consecução, vale referir os incentivos à participação, a capacitação do cidadão e a produção/divulgação de informações acerca das diversas dimensões de atuação do Estado. Registre-se que a CIGA reconhece a existência de diferentes níveis de

⁴⁴⁹ O inteiro teor da Carta Iberoamericana de Gobierno Aberto, encontra-se disponível em:<https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf>. Acesso em: out. 2017.

⁴⁵⁰ Ibidem, p. 5.

⁴⁵¹ Ibidem, p. 2.

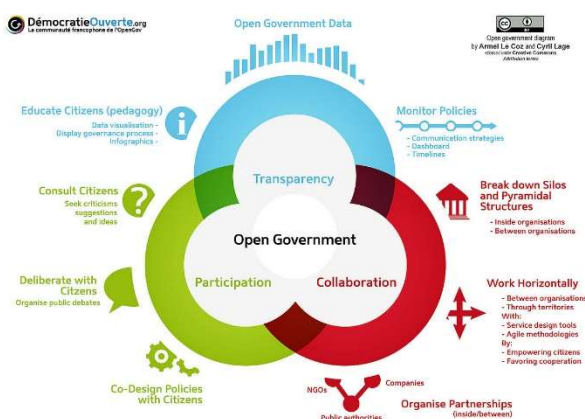
⁴⁵² Ibidem.

participação, quais sejam: “informativo; consultivo; decisório e o de coprodução”.⁴⁵³ Os referidos níveis são identificadores do grau de participação que as Administrações Públicas podem implementar em sua gestão, de forma a garantir maior ou menor abertura popular e, conseqüentemente, aprimoramento democrático.

Por fim, o último pilar no qual está ancorado o Governo aberto: a Colaboração e Inovação pública, que podem ser traduzidos na criação de novos canais de diálogo aptos a favorecer a cocriação e coprodução de novos serviços públicos juntamente com a colaboração de atores da sociedade, setor privado e organizações do terceiro setor.⁴⁵⁴ Os postulados deste pilar implicam que na mesma medida em que o Estado “sai de cena”, entram em ação novos personagens para serem os protagonistas de suas próprias soluções.⁴⁵⁵

Os pilares de ação do Governo Aberto, supracitados, podem ser ilustrados na figura abaixo:

Figura 5: Democracia Aberta ou "Governo Aberto"



Fonte: DEMOCRATIEOUVERTE. Disponível em: <<http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/la-democratie-ouverte-ou-open-government>>. Acesso em: set. 2017.⁴⁵⁶

Conforme ilustrado acima, os pilares da “Transparência”, “Colaboração” e “Participação” propiciam que o cidadão munido de informações deixe de ser um sujeito passivo (mero consumidor) e torne-se coautor de serviços e políticas públicas de

⁴⁵³ Ibidem, p. 7.

⁴⁵⁴ Consoante leciona José Eduardo Sabo Paes, o terceiro setor pode ser definido como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando o seu aperfeiçoamento”. PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 7. Ed. São Paulo: Forense, 2010, p. 134.

⁴⁵⁵ CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Op. cit.

⁴⁵⁶ Democracia Aberta ou "Governo Aberto", no original La démocratie ouverte, ou "Open Government".

qualidade e verdadeiro titular do poder. Tais pilares traduzem, portanto, o ponto de viragem do governo eletrônico para o governo aberto.

Uma administração mais aberta pode reforçar a legitimidade e a credibilidade do governo e ajudar a responder às crescentes demandas públicas por informações e serviços mais acessíveis e de melhor qualidade, além de corroborar para o resgate na confiança nos questionados modelos democráticos. Neste sentido, Fernando Galindo pontua que “programas com dados abertos têm o potencial de impactar a forma em que os cidadãos interagem com seu governo. Embora não sejam uma solução para os problemas do governo, eles são ferramentas poderosas para aumentar a eficiência do governo”⁴⁵⁷

Este quadro delineado, impulsionado por um ecossistema de abertura, mira em ações que estão para além da melhora do bem público, envolvendo os cidadãos de forma mais direta através do uso das tecnologias digitais. Alinha-se, assim, com a vertente teórica da coprodução do bem público.

Ao desenvolver estudo sobre esta temática, Tony Bovaird e Elke Loeffler afirmam que a coprodução resgata raiz epistemológica da expressão “Serviço Público”, (trata-se por assim dizer de uma mudança paradigmática do ‘serviço *para* o público’ para “serviço *pelo* público”). Nessa perspectiva, argumentam que a coprodução oferece uma visão diferente para os serviços públicos, baseada no princípio da reciprocidade, sendo definida como: “O setor público e os cidadãos fazendo melhor uso dos recursos e dos recursos uns dos outros para alcançar melhores resultados ou melhora na eficiência.”⁴⁵⁸

Em seu estudo, os autores identificam uma série de atividades relacionadas com a coprodução, as quais, pela relevância⁴⁵⁹ a este trabalho, destacam-se:

Co-planning of policy—e.g. deliberative participation, Planning for Real
Co-design of services, e.g. user consultation, Service Design Labs
Co-prioritisation of services, e.g. individual budgets, participatory budgeting
Co-financing of services, e.g. fundraising, charges, agreement to tax increases
Co-managing of services, e.g. leisure centre trusts, community management of public assets, school parent-governors
Co-delivery of services, e.g. peer support groups (e.g. expert patients), NurseFamily

⁴⁵⁷ Tradução livre da autora de: “Los programas con datos abiertos tienen el potencial de tener impacto en la forma en que los ciudadanos experimentan e interactúan con su gobierno Si bien no son una solución a los problemas del gobierno, son poderosas herramientas para aumentar la eficiencia del gobierno”. GALINDO, Fernando Ayuda. Datos abiertos y gobierno abierto: Un reto para el presente. In: **XXVII Encuentro Ibero-Latino-Americano de Gobierno Electrónico e Inclusión Digital**. Zaragoza, 3 de Setembro de 2018.

⁴⁵⁸ Tradução livre da autora de: “We, therefore, take a slightly different stance, defining user and community coproduction of public services as the public sector and citizens making better use of each other’s assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency”. BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. In: **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, December 2012, Volume 23, Issue 4, p. 1121.

⁴⁵⁹ A ênfase nestas modalidades de coprodução decorre do fato de que espelham mecanismos de participação popular na gestão do bem público. Estratégias virtuais de coprodução do bem público serão alvo de análise/avaliação, quando do estudo do quarto e quinto capítulo deste trabalho.

É de se referir ainda que cada uma destas atividades pode ter um valor agregado, seja ele *social* (apoio à interação social), *ambiental* (garantindo a sustentabilidade ambiental de todas as políticas) ou *político* (apoio ao processo democrático, por exemplo, por meio do coplanejamento de serviços com usuários e outras partes interessadas).⁴⁶¹

Dentro desta ótica, cumpre registrar que a dimensão política assume papel de relevo neste trabalho, com destaque para o processo de construção de políticas públicas nas cidades. Conforme se estudará nos capítulos seguintes, acredita-se que é no nível local que se estabelece maior proximidade do cidadão com os decisores políticos e onde há, portanto, possibilidades reais de interlocução e coprodução do bem público.

2.3.2 Governança (digital): a busca de fundamentos em matéria jurídica

Conforme visto acima, a incorporação sistemática das TICs pela administração, primeiramente no nível interno – governo eletrônico (economia, eficiência e eficácia) – e, posteriormente, com foco externo – governo aberto (prestação de serviços e abertura aos cidadãos) –, é algo visível.

Assim, paralelamente às formas tradicionais, a maioria das administrações públicas, por meio de seus portais de governo, a cada dia, aumentam a quantidade de serviços e atividades, que, outrora, somente poderiam ser feitas pessoalmente.

Consigne-se, por oportuno, que este novo ambiente em que se exerce a governança desenvolve-se num dos principais eixos de transformação tecnológica – o ciberespaço, ou cibernética. Segundo Dechert, cibernética⁴⁶² é “a ciência que estuda as comunicações e o sistema de controle não só nos organismos vivos, mas também nas máquinas”,⁴⁶³ logo, percebe-se que “o sentido de cibernética está relacionado com a ideia de comando, de direção, e, principalmente, com a ideia de governança”.⁴⁶⁴

⁴⁶⁰ BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From Engagement to Co-production. Op. cit., p. 124.

⁴⁶¹ Ibidem.

⁴⁶² Etimologicamente a palavra cibernética deriva do grego *kybernetes* (significando condutor, governador, piloto). Platão fez uso dela para descrever o aspecto prudencial do ato de governar. Ampère usou o termo para a ciência do governo civil. Porém, somente se popularizou na acepção hoje conhecida, quando Norbert Wiener, matemático norte-americano, escreveu os livros *Cibernética*, em 1948, e *Cibernética e Sociedade*, em 1950, em que defendeu, em síntese, a importância do estudo das mensagens e facilidades de comunicação entre homem-máquina, máquina-homem e máquina-máquina para a melhor compreensão da sociedade. DECHERT, Charles R. (Coord.). **O impacto social da cibernética**. Tradução Adilson Alkimin Cunha. Rio de Janeiro: Bloch, 1970, p. 21-31.

⁴⁶³ Ibidem.

⁴⁶⁴ BERNARDES, Mariele Berger. **Democracia na Sociedade Informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 40.

Portanto, falar em administração pública, ou de prestação de serviços digitais (no ciberespaço), implica reconhecer tacitamente que a governança pode ser compreendida como uma tecnologia.

Neste sentido, o presente item dedica-se a compreender como uma tecnologia (a governança) é afetada por outra (formas digitais de produção e circulação de informação) e quais são os fundamentos deste paradigma emergente – a governança digital.

Segundo a Recomendação da OCDE sobre “Estratégias de Governo Digital (*“Recommendation of the Council on Digital Government Strategies”*):

Governança digital refere-se ao uso de tecnologias digitais, como parte integrante de estratégias de modernização dos governos, para criar valor público. Um governo digital depende de um ecossistema composto por atores governamentais, organizações não-governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos, que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o governo⁴⁶⁵.

Alinhado a isso, e diante da necessidade urgente de uma abordagem ágil para governar as tecnologias emergentes, no ano de 2018, a reunião anual do Fórum Econômico Mundial (do inglês *World Economic Forum*, WFE) lançou o documento intitulado: *Governança Ágil: Reimaginando a formulação de políticas para a quarta revolução industrial*.⁴⁶⁶ Nesse documento, é desenvolvido o conceito de governança ágil, o qual postula a mudança de paradigma de um governo reativo, para um reativo a mudanças. Nesse sentido, um governo ágil é entendido por:

permitir a formulação de políticas mais inclusivas e “centradas no ser humano”, envolvendo mais partes interessadas no processo e permitindo uma iteração rápida para atender às necessidades dos governados. O governo ágil também pode garantir a sustentabilidade a longo prazo, criando mecanismos para monitorar e “atualizar” constantemente as políticas que regem as tecnologias emergentes, bem como compartilhando a carga de trabalho com o setor privado e a sociedade civil para manter as verificações e os balanços relevantes.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Tradução livre da autora de: “*Digital Government refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments’ modernisation strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organisations, businesses, citizens’ associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government.*” ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE (2013), **Government at a Glance 2013**, OECD Publishing. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>, p. 6.

⁴⁶⁶ Tradução livre da autora de: “*Agile Governance: Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution*”.

⁴⁶⁷ Tradução livre da autora de: “*agility can also enable policy-making that is more inclusive and “human-centred” by involving more stakeholders in the process and allowing for rapid iteration to meet the needs of the governed. Agile governance can also ensure long-term sustainability by creating mechanisms to constantly monitor and “upgrade” policies governing emerging technologies, as well as by sharing the workload with private sector and civil society to maintain the relevant checks and balances*” WORLD ECONOMIC FORUM. **White Paper**. Agile Governance: Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution. 2018, p. 06. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Governance_Reimagining_Policy-making_4IR_report.pdf>. Acesso em: dez. 2018.

É neste contexto que se traz à tona o discurso de Canotilho pela substituição do “velho constitucionalismo”, em prol do que designou de “constitucionalismo global” ou “*good governance*” (boa governança), como instrumento que assegure o direito dos cidadãos de participar das decisões jurídico-políticas do Estado.⁴⁶⁸

Por conseguinte, contextualizado o cenário da governança digital, será realizada a análise dos fundamentos jurídicos desse novo paradigma.

a) Pressupostos jurídicos constitucionais de uma nova identidade da administração pública

Com efeito, a governança digital tornou-se parte do *modus operandi* da administração pública. Trata-se de uma realidade que dialoga não apenas com as tecnologias da informação, com a ciência da Administração, mas também com o Direito. Uma vez entendida tal realidade como integrante da esfera jurídica, é importante passar em revista os principais fundamentos da incorporação das TICs pela administração, de acordo com o ordenamento constitucional vigente e seus princípios basilares. Outro aspecto relevante são suas consequências em relação a institutos clássicos do Direito Constitucional e Administrativo, os quais demandam (re)visão, a partir do atual contexto tecnológico.

Sendo assim, tendo em vista o caráter original desta abordagem, toma-se como base os elementos doutrinários colhidos da literatura jurídica portuguesa, país de tradição jurídica próxima da brasileira, sempre com a ressalva das peculiaridades de cada ordenamento.

Desta feita, a busca de bases jurídicas para este paradigma emergente – governança digital – partirá das obras *Direito das Políticas Públicas*, de Maria da Glória Garcia, e *Brançosos e Interconstitucionalidade*, de José Joaquim Gomes Canotilho. E, na sequência, será feita a análise do próprio ordenamento lusobrasileiro, com base em normas (infra)constitucionais vigentes.

Trata-se de uma tarefa prospectiva que envolve dificuldades substanciais, por várias razões. Primeiro, pela inexistência de uma unidade curricular, no cenário jurídico, que expressamente verse sobre a utilização das TICs pela administração; segundo, pela

⁴⁶⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da Good Governance. In: **Brançosos e a Interconstitucionalidade**. Ideários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2008, p. 325.

escassez bibliográfica referente ao suporte constitucional e administrativo da matéria em apreço.

Conforme pesquisas e discursos de Maria da Glória Garcia, elencados no primeiro capítulo deste trabalho, a Governança é uma “velha novidade”, sendo que sua função num Estado de Direito relaciona-se com “um poder de realizar o direito, o que é garantido através dos princípios gerais de direito e da invocação e reconhecimento dos direitos das pessoas”.⁴⁶⁹ A autora também emprega a expressão “pilotagem”, apontando para a governança como “direcção política, como força capaz de imprimir uma direcção sem impor”.⁴⁷⁰

De fato, como já estudado, a governança é uma questão que sempre se fez presente no bojo das políticas de gestão estatal. Todavia, com a incorporação das TICs ao cotidiano da administração para o desenvolvimento de suas tarefas, essa temática ganha “novas vestes”: fala-se agora da “Governança Digital”.

Ao discorrer sobre este cenário, Canotilho emprega o termo boa governança⁴⁷¹ (do inglês “*Good Governance*”), que significa – em uma compreensão jurídica – a condução responsável dos assuntos do Estado, e, nesse sentido, assume diversas frentes:

Trata-se, pois, não apenas da **direção de assuntos do governo/administração** mas também da **prática responsável** de actos por parte de outros poderes do Estado, como o poder legislativo e o jurisdicional. Em segundo lugar, a *good governance* acentua a **interdependência internacional dos Estados**, colocando questões de governo como problema de multilateralismo dos estados e das regulações internacionais. Em terceiro lugar, a “boa governança” recupera algumas **dimensões do *New Public Management*** como mecanismo de articulação de parcerias público-privadas, mas sem enfatização unilateral das dimensões económicas. Por último, a *good governance* insiste, novamente,

⁴⁶⁹ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 252.

⁴⁷⁰ Ibidem, p. 100.

⁴⁷¹ Ao discorrer sobre esta matéria, Sophie Peres Fernandes adota o termo “boa administração”. Segundo a autora, a temática “evoluiu de ideia relativamente nova, pelo menos quando erigida em norma jurídica, a pilar do direito administrativo moderno”. Assim, defende que existem duas acepções de *boa administração*: uma ampla (ou “boa governança”) e outra restrita (ou “parcial”). Assim, a boa administração pode ser concebida de forma ampla como “acolhendo valores, princípios, regras, padrões de eficácia administrativa e de legitimação da atuação administrativa numa sociedade democrática” e, de forma restrita, como “aquela que encontra expressão no art. 41.º CDFUE, procurando desvendar o seu específico sentido”, sendo a acepção restrita o objeto de estudo da autora. FERNANDES, Sophie Perez. **Da vinculação dos Estados-Membros ao «direito a uma boa administração» previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia** – argumentos para uma internormatividade administrativa. Tese (Doutorado em Direito) – Escola de Direito, Universidade do Minho. Braga, Portugal, 2016, p. 18-19. Ainda quanto a acepção restrita do termo, ao analisar o artigo 41.º CDFUE, no artigo intitulado *Direito a uma boa administração*, a autora Cláudia Viana registra que “o ordenamento jurídico português, apesar de não consagrar especificamente o direito fundamental a uma boa administração, prevê na Constituição, de forma adequada, os direitos e garantias dos administrados (cfr. Artigos 268º, 267, nº5, e 22º), os quais são consagrados no Código de Procedimento Administrativo” VIANA, Cláudia. Artigo 41.º - Direito a uma boa administração. In: **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada**. SILVEIRA, Alessandra; CANOTILHO, Mariana (coord.). Coimbra: Almedina, 2013, pp. 483-489. Neste trabalho, elege-se a noção de “boa administração” em **sentido amplo**, de forma a considerar os postulados da **boa governança**. Por oportuno, registre-se que o termo “boa governança” é utilizado pelo Banco Mundial para “promover a reforma dos Estados ao introduzir maior transparência, reduzir a corrupção e aumentar a eficiência da administração. Neste contexto, o termo ‘governança’ está diretamente relacionado às funções centrais do governo. KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet** [livro eletrônico] Tradução Carolina Carvalho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: < https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernoCGIbr_Uma_Introducao_a_Governanca_da_Internet.pdf>. Acesso em: nov. 2018, p. 21, rodapé 4.

em questões politicamente fortes como a **governabilidade, da responsabilidade** (*accountability*) e da legitimação.⁴⁷²

Da abordagem acima, extrai-se que, para além de uma matriz conformadora da atividade Estado-Administração, a “boa governança” contém dimensões básicas para promover uma interpretação ampliada de princípios clássicos do Direito. Assim, usando uma analogia das “camadas geológicas”,⁴⁷³ Canotilho refere que, assim como a geologia, o Direito Constitucional “aumenta a sua massa rochosa como resultado das teorias da constituição, da metódica das normas, da ponderação de princípios, da concretização de direitos fundamentais, da radicação da democracia e do estear do Estado de Direito”.⁴⁷⁴

Nota-se que essas camadas geológicas – que não se substituem, mas se sobrepõem uma a uma – materializam condições emergentes da vida em sociedade e servem de alicerce para conformar essa nova identidade da administração pública, configurando, no dizer do autor, não apenas um “Estado Administrativo”, mas um verdadeiro “Estado Constitucional”.

Desta perspectiva, pode-se inferir que o discurso de ampliação das “camadas geológicas” da ciência do Direito Constitucional (no intuito de precisar seu conteúdo, titularidade, efetivação e até mesmo sua sistematização) dialoga com a doutrina que tem consagrado uma evolução linear e cumulativa das “dimensões” de direitos do homem (também chamados de direitos humanos ou fundamentais).⁴⁷⁵

Não se pode olvidar que a doutrina dos direitos humanos abrange diversas tipologias: três, quatro ou cinco “dimensões” de direitos. A divisão clássica, proposta por Marshall,⁴⁷⁶ refere-se aos três elementos da cidadania (“os direitos civis, tangentes ao século XVIII, os políticos ao XIX, e os sociais ao XX”); tal modelo foi seguido por Bobbio⁴⁷⁷, que dividiu os direitos humanos em três dimensões: direitos individuais (da liberdade); sociais (da igualdade); e direitos transindividuais e coletivos (da solidariedade).

⁴⁷² CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 327, grifou-se.

⁴⁷³ Segundo Canotilho, a alusão ao termo camadas geológicas foi inspirada no estudo *The geology of international law – Governance, democracy and legitimacy*, de J.H.H. Weiler (Disponível em: <http://www.zaoerv.de/64_2004/64_2004_3_a_547_562.pdf>. Acesso em: out. 2017). Ibidem, p. 326.

⁴⁷⁴ Ibidem.

⁴⁷⁵ Segundo Wolkmer, alguns autores tendem a distinguir a denominação de “direitos humanos” (direitos numa: esfera global, criados para todos os homens em todos os lugares, pelo simples fato de serem homens), de ‘direitos fundamentais’ (direitos tutelados e consagrados na constituição de um país)”. WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho. (ed) **Revista Jurídica UNICURITIBA**. v. 2, n. 31 (2013), p. 121-148. Disponível em: < <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/593/454> >. Acesso em: set. 2018, p. 126. A ilustrar esse caso, Piovesan esclarece que “a afirmação dos direitos fundamentais como um todo, na sua exequibilidade plena, vem sendo positivada nas Cartas Políticas mais recentes, como se vê do art. 2º da Constituição portuguesa e do Preâmbulo da Constituição brasileira, que proclama ser o país um Estado democrático, ‘destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais’”. PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e o direito constitucional internacional. 14ª. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 102.

⁴⁷⁶ MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, s.d, p. 66.

⁴⁷⁷ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Op. cit.

Posteriormente, a doutrina incorporou novas dimensões: a dos “direitos de quarta dimensão”, como os atinentes à manipulação genética, os da biotecnologia, da bioengenharia, da bioética Bonavides⁴⁷⁸ e a dos “direitos de quinta dimensão”, relacionados com a realidade virtual, que nascem do grande desenvolvimento da cibernética e, por assim dizer, da inserção do cidadão e da governança no mundo virtual.⁴⁷⁹

Tomando-se como válido esse modelo teórico, pode-se afirmar que tanto o Direito Administrativo quanto o Constitucional são sucessivamente desafiados a responder às demandas das dimensões e da “geologia” da ciência do Direito.

Sendo assim, consoante leciona Canotilho,⁴⁸⁰ o primeiro desafio desta “nova ciência do Direito Constitucional” é a de colocar no centro de suas ações o *princípio da condução responsável* dos assuntos do Estado. Os principais eixos dessas ações são esquematizados pelo autor nos seguintes tópicos: adensamento político, institucional e constitucional, pela valorização contínua dos Direitos Humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito; alargamento do princípio do desenvolvimento sustentável, para além da perspectiva do meio ambiente, com vistas a uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros; e, por fim, especial atenção a procedimentos tais como clareza nos processos de decisão do poder público, transparência, responsividade institucional e primazia do Direito no controle financeiro, associados à revisão de instrumentos de prevenção e combate à corrupção.⁴⁸¹

A par da sua definição e da sua afinidade com a quinta dimensão de direitos, posta está a natureza jurídica⁴⁸² da governança digital. Trata-se de uma categoria abordada no universo da boa governança (ou “*good governance*”).

Diante disso, convém trazer à tona uma das problemáticas enfrentadas pela boa governança (e, conseqüentemente, pela governança digital), traduzida por Canotilho no seguinte questionamento: “Qual o tipo de Estado capaz de assegurar os enquadramentos

⁴⁷⁸ BONAVIDES, Paulo. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Paulo-Bonavides-A-quinta-gera%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-fundamentais.pdf>. Acesso em: ago. 2017.

⁴⁷⁹ OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. **Teoria Jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Iures, 2000. WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma Teoria Geral dos “novos” Direitos. In: _____; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “novos” Direitos no Brasil: natureza e perspectiva**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-30.

⁴⁸⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit.

⁴⁸¹ Ibidem, p. 329.

⁴⁸² Consoante leciona Maria Helena Diniz, a natureza jurídica pode ser entendida como a “afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação”. DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb633.pdf>>. Acesso em: out. 2017, p. 381.

políticos e institucionais para a prossecução do desenvolvimento sustentável e equitativo?”⁴⁸³

Segundo o autor, esta é uma das grandes reflexões presentes nas pesquisas do Direito Constitucional contemporâneo. Canotilho identifica, também, que há signatários de diversas correntes, como a do “Estado intervencionista” e do “Estado regulador”. Há, ainda, outros que postulam a criação de uma linha de investigação da “teoria do Estado,⁴⁸⁴ dentro da Teoria da Constituição”, ou aqueles para quem “a *good governance* é um novo enquadramento transnacional da estatalidade”. Todavia, seguindo-se os ensinamentos de Canotilho, pontua-se que, independentemente da abordagem a ser adotada, a resposta deve estar ancorada nos princípios de direito.

b) Princípios orientadores da boa governança (digital)

A governança digital, tendo por referência o já exposto, parte das diretrizes jurídicas da boa governança, as quais, consoante a doutrina de Canotilho, devem estar ancoradas em dois pontos principais. Primeiro, nos princípios tradicionais do Estado de Direito: “proteção da segurança e da confiança jurídicas, princípio da proporcionalidade, princípio do acesso ao direito”. Segundo, nas condições materiais e processuais de uma “Estatalidade Moderna”, abalizada em novos princípios, tais como “transparência,

⁴⁸³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 328.

⁴⁸⁴ Nesta toada, inserem-se os discursos de José Luis Bolzan de Moraes quando analisa esse cenário de mudanças estruturais do Estado e defende que tais circunstâncias “exigem a superação da fórmula dogmatizada do Estado através de estruturas cuja porosidade seja compatível com a liquidez do mundo, mas (...) sem perder de vista as consequências de tais possibilidades, assim como o papel fundamental das estruturas”. BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 35. Em complemento, Bolzan e Gustavo Oliveira Vieira (2013, p. 40) discorrem sobre o “Estado e constituição em tempos de abertura” e concluem que essa temática trata “de uma transformação conteudística do Estado por onde as suas crises afetam tanto o ‘lugar’ do constitucionalismo, que passa do âmbito nacional para o regional e, eventualmente, projeta um âmbito mundial/ cosmopolita”. BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; VIEIRA, Gustavo Oliveira. Estado e constituição em tempos de abertura: a crise conceitual e a transição paradigmática num ambiente intercultural. In: **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** (RECHTD) 5(2):133-140, julho-dezembro 2013. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/download/rechtd.2013.52.05/3933>>. Acesso em: out. 2017.

Ao analisar esse contexto, Antonio Carlos Wolkmer expressa que é necessário, portanto, “transpor o modelo jurídico individualista, formal e dogmático, adequando seus conceitos, institutos e instrumentos processuais a fim de contemplar, garantir e materializar os ‘novos’ direitos”. WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. Op. cit., p. 139-140.

Desta perspectiva, o autor cunha a teoria do “Pluralismo Jurídico”, a qual – em apertada síntese – refere-se à adoção de “procedimentos estratégicos pluralistas e mais democráticos, ou seja, a produção legislativa e a resolução de conflitos no interior do Direito oficial (Poder Judiciário) e no espaço do Direito não-oficial (instâncias comunitárias descentralizadas)”. WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico** – fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001, p. 308.

No mesmo sentido, ressoa o discurso de José Isac Pilati a respeito da “teoria pós-moderna do Direito”, cujo método consiste em adotar como ponto de partida a comparação/transformação entre Modernidade e Pós-modernidade. Assim, enquanto a “Modernidade parte da norma para os fatos, sob o primado absoluto da lei representativa, pondo em segundo plano a realidade dos bens, dos sujeitos e dos processos”, a “Pós-modernidade faz o contrário, parte do fato, do conflito em sua inteireza, na busca pela decisão mais justa, ou seja, pela autocomposição e de iure constituendo”. CANCELIER, Mikhail Vieira de Lorenzi; PILATI, José Isaac. Privacidade, pós-modernidade jurídica e governança digital: o exemplo do marco civil da internet na direção de um novo Direito. In: **Journal of Law**. Joaçaba, v. 18, n. 1, p. 65-82, jan./abr. 2017, pp. 65-82. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/7252/pdf>>. Acesso em: set. 2018, p. 66.

coerência, abertura, eficácia, democracia participativa e da proporcionalidade – justa medida”.⁴⁸⁵

Além disso, diversos documentos correlatos, como padrões e modelos internacionais, sugerem princípios orientadores da boa governança, sendo, portanto, aptos a estruturar este campo de estudos desafiador e incipiente, no contexto jurídico, dentre eles: a) *Livro Branco da Governança Europeia – LBGE* (2001) ([COM 92001] 428 FINAL, de 25 de junho de 2001);⁴⁸⁶ b) *Estratégia Europeia de Inovação e Boa Governança em Nível Local – do inglês European Label of Governance Excellence, ELoGE* (2007);⁴⁸⁷ c) *Agenda Digital para a Europa* (2010);⁴⁸⁸ *Recomendação da OCDE sobre “Estratégias de Governo Digital”* (2014); d) *Carta Íbero Americana de Governo Aberto*,⁴⁸⁹ CIAGA (2016); e) *eGovernment Benchmark* (2017)⁴⁹⁰; e f) *Governança Ágil: Reimaginando a formulação de políticas para a quarta revolução industrial*.⁴⁹¹

Assim, a composição destas duas linhas – doutrina especializada e documentos internacionais – permitiu identificar os princípios estruturantes da boa governança (digital). Resultou dessa análise a formulação do seguinte rol principiológico:

b.1) Princípio da transparência

Temática de difícil conceituação (uma vez que se relaciona com diversas áreas do conhecimento), a transparência pode ser traduzida como algo que não é opaco. Segundo Canotilho,⁴⁹² este preceito deve incidir no *modus operandi* das instituições, órgãos e organismos estatais, os quais, em suas rotinas de trabalho, devem garantir a “transparência nas relações entre as diferentes esferas de Poder e o acesso público (a dados e

⁴⁸⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331-333.

⁴⁸⁶ O Livro Branco aponta cinco princípios da boa governança. São eles: “**Abertura**, **Participação**, **Responsabilização**, **Eficácia**, **Coerência**, **proporcionalidade** e **da subsidiariedade**”. Informação disponível em: <https://carloscoelho.eu/pdf/diversos/livro_branco.pdf>. Acesso em: ago. 2018

⁴⁸⁷ Consagrada pela Declaração de Valencia (de outubro de 2007), instituiu o Selo Europeu de Excelência em Governança (do inglês *European Label of Governance Excellence – ELoGE*), simbolizado pelos doze princípios europeus de boa governança democrática. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#%7B%2225565951%22%3A%3B%7D%3E>>. Acesso em: jul. 2018. e <<https://rm.coe.int/1680701699>>

⁴⁸⁸ A Agenda Digital para a Europa (ADE), publicada em 2010, foi uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, que visou a prosseguir com as políticas europeias para a Sociedade da Informação e, para tanto, adotou sete princípios para a economia e sociedade digitais. Informação disponível em: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/europe-2020-strategy>>. Acesso em: out. 2017.

⁴⁸⁹ Refere-se a um acordo internacional que conta com 196 países signatários, dentre eles Brasil e Portugal. Trata-se de um documento que oferece os elementos necessários para a abertura governamental na Ibero-América, “propondo um quadro de referência comum, não juridicamente vinculativo, para Governos e Estados da região adaptarem seus pilares, princípios, mecanismos e orientações para o contexto particular institucional próprio de cada país”. Disponível em: <https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf>. Acesso em: out. 2017.

⁴⁹⁰ Com base na transformação digital das administrações públicas europeias, o documento *eGovernment Benchmark* foi desenhado para apresentar rol principiológico capaz de operacionalizar a Estratégia 2020 da Europa. Informação disponível em: <https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/11/2017-egovernment-benchmark_background_v7.pdf>. Acesso em: out. 2017.

⁴⁹¹ WORLD ECONOMIC FORUM. White Paper. Agile Governance: Reimagining Policy-making in the Fourth Industrial Revolution. 2018. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Agile_Governance_Reimagining_Policy-making_4IR_report.pdf>. Acesso em: dez. 2018

⁴⁹² CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331.

informações)”. Idêntico raciocínio é apresentado no rol de princípios do *Livro Branco da Governança Europeia; Estratégia Europeia de Inovação e Boa Governança em Nível Local; Recomendação da OCDE sobre “Estratégias de Governo Digital”*; *Carta Íbero Americana de Governo Aberto* e “*e-Government Benchmark*.”

Conforme estudado no primeiro capítulo deste trabalho, impende frisar que a temática da Transparência sempre vem associada à noção de “*accountability*”, em sua dúplici dimensão: “na prestação de contas” – obrigação de os administradores prestarem contas de sua gestão – e na “responsabilidade” – capacidade de os governos adotarem políticas preferidas por seus representados.⁴⁹³

b.2) *Princípio da abertura*

Intimamente relacionado com o princípio da transparência uma vez que lhe garante a operacionalidade, encontra-se o princípio da abertura, o qual visa à proposição de “soluções múltiplas de governo, desde as clássicas actuações, até aos novos procedimentos de participação”.⁴⁹⁴

De acordo com o LBGE, a abertura pressupõe a adoção de medidas para assegurar a confiança em instituições complexas e isso pode ser garantido por uma linguagem acessível e compreensível ao público.

Já na perspectiva da Carta Íbero Americana de Governo Aberto (CIAGA),⁴⁹⁵ a abertura deve servir como corolário da Transparência e do Acesso a Informação, a partir da colaboração de diferentes esferas da administração e participação cidadã.

b.3) *Princípio da Coerência*

Para dar resposta à ampla e complexa gama de demandas constituídas do sistema social, Canotilho propõe, sob a ótica jurídica, a adoção do princípio da coerência entendido como “a capacidade de o administrador público observar as características inerentes a cada esfera (pública e privada); a cada temática (econômica, social, cultural, ambiental, internacional) e a cada âmbito (municipal, estadual, nacional)”.⁴⁹⁶

De acordo com o *Livro Branco de Governança da União Europeia* (LBGE), a “coerência” implica liderança e responsabilidade política na condução de assuntos de

⁴⁹³ AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democracia-delegativa--investigacao-em-portais-de-governo-no-brasil/i/pt-br>>. Acesso em: nov. 2017, p. 731.

⁴⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331.

⁴⁹⁵ CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Op. cit., p. 9.

⁴⁹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331.

governo que são caracterizados pela alta complexidade e pela mutabilidade constante. Tais medidas são indispensáveis no agir do administrador, visto que a incoerência das ações pode constituir elemento para agravar a já quebrada relação de confiança dos cidadãos na administração pública, no mesmo sentido vide OCDE e CIAGA.

b.4) Princípios da eficácia e efetividade

Antes de definir esses princípios, convém pontuar a diferença entre eficácia e efetividade das ações do governo/administração. Segundo esclarece Schommer,⁴⁹⁷ a eficácia está atrelada a “maiores resultados com menores custos possíveis”; enquanto que a efetividade equivale à “responsividade, ou atendimento das expectativas/necessidades, o que contribui para o fortalecimento de laços sociais, emancipação dos cidadãos, compartilhamento de responsabilidades e, por fim, a novas formas de prover serviços pautadas na humanização urbana”.

Na perspectiva da boa governança ou “*good governance*” de Canotilho e do LBGE, o *princípio da eficácia* representa a força de governo, que emprega meios adequados para os fins que se pretende alcançar. Ela envolve ações com objetivos claros e com avaliação dos impactos, analisando, sempre que possível, as experiências anteriores.

No documento EloGe,⁴⁹⁸ os princípios eficiência e efetividade são associados à ideia de “procedimentos práticos criados e usados para transformar habilidades e produzir melhores resultados”. Em complemento, a CIAGA⁴⁹⁹ associa este princípio à noção de qualidade do serviço público, ou seja, “ações de governo que satisfaçam as necessidades e expectativas dos cidadãos”, tudo isso, com base em critérios de justiça, equidade e eficiência dos recursos.

b.5) Princípio da democracia participativa ou participação popular

Por este princípio, aborda-se a questão da participação popular, cada vez mais difundida entre os teóricos. Trata-se aqui da possibilidade de qualquer cidadão intervir em processos da administração com impactos social-econômicos, tanto para esclarecer, quanto para informar ou subsidiar o poder público na tomada de decisões.

⁴⁹⁷ SHOMMER, Paula Chies et. al. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: **Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, Editora, 2011, p. 46-47.

⁴⁹⁸ EloGe. Op. cit., p. 10.

⁴⁹⁹ CIAGA. Op. cit., p. 9.

Na perspectiva de Canotilho,⁵⁰⁰ a operacionalização deste princípio depende de instituições políticas abertas ao diálogo. E, para além disso, o LBGE vincula a tal princípio a qualidade, pertinência e eficácia das políticas públicas, uma vez que, com maior participação, aumenta a segurança dos cidadãos nas instituições que produzem políticas.

À ideia de participação pode ainda ser acrescida a noção de representatividade, ou seja, “os cidadãos devem estar no centro da atividade pública e envolvidos de forma clara na vida pública a nível local”.⁵⁰¹

b.6) Princípio da política de crowdsourcing policy-making

Esse princípio é apresentado pelo WFE, o qual defende que, para se garantir uma governança inclusiva (que reforce a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais) e se incutir o paradigma da agilidade nos tradicionais sistemas de governança, é recomendada a adoção de estratégias *crowdsourcing policy-making*, definidas como “uma prática governamental de formulação de políticas, que visa a envolver os cidadãos nos processos democráticos, e também infundir transparência ao governo em múltiplos níveis”.⁵⁰² Como exemplo de operacionalização dessa estratégia é referido o caso da plataforma *CrowdLaw*,⁵⁰³ a qual permite que os cidadãos, a partir de sites e aplicativos móveis, contribuam com o processo de proposição, elaboração, monitoramento e implementação de leis.

b.7) Princípio da responsabilidade pública e corresponsabilidade com a cidadania

Intimamente relacionado com o princípio da democracia participativa, encontra-se o princípio da responsabilidade pública. Assim, uma vez que estejam resguardados os canais de abertura e diálogo entre governo/administração e cidadãos, será possível promover “espaços de corresponsabilidade com os cidadãos, agregando, desta feita, valor às ações públicas”.⁵⁰⁴

⁵⁰⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331.

⁵⁰¹ EloGe. Op. cit., p. 4.

⁵⁰² Tradução livre de: “*is an open government practice in that it aims to engage citizens in democratic processes, and it also infuses transparency to government at multiple levels*”. Aitamurto e Chen (2017, apud WFE, 2018, p. 10).

⁵⁰³ A temática da *CrowdLaw* foi abordada neste capítulo, item “Desafios e oportunidades do desenvolvimento da Internet” e será melhor aprofundada no último capítulo deste trabalho.

⁵⁰⁴ CIAGA. Op. cit., p. 10.

b.8) Princípio da proporcionalidade

Além de ser um preceito concretizador do Estado Democrático de Direito, este princípio é subjacente ao agir do administrador público e, neste sentido, pode ser traduzido na “gestão necessária, adequada, responsável e sustentável dos recursos naturais e financeiros”.⁵⁰⁵

No *Livro Branco de Governança Europeu*, a concepção de proporcionalidade deve ser tomada como balizadora dos princípios até aqui estudados. Tal documento informa, ainda, que a justa medida deve ser o critério orientador, desde a concepção até a aplicação de políticas públicas, incluindo os meios necessários para os fins perseguidos. Ou seja, no nível europeu, “antes de se lançar uma iniciativa é fundamental verificar se realmente é necessária uma ação pública”.⁵⁰⁶

b.9) Princípio da ética pública e integridade

Corolário de todos os princípios até então estudados, a ética pública guarda conexão intrínseca com a operacionalidade da governança, uma vez que, se o servidor público não está capacitado para o exercício do *múnus* público, os demais princípios estudados restam inoperantes.

No documento EloGe,⁵⁰⁷ este princípio materializa a “supremacia do interesse público sobre o particular”. Em complemento, a CIAGA⁵⁰⁸ descreve que a ética pública encontra respaldo nos valores da “lealdade, honestidade, probidade, imparcialidade, solidariedade, corresponsabilidade social, respeito aos cidadãos, diligência, primazia do interesse público sobre o particular”.

Além disso, diante do atual estado tecnológico, pode-se afirmar que esse princípio também se relaciona com a dedicação ao trabalho e atualização permanente (tanto de suas estruturas físicas, quanto materiais), para atender as demandas de acordo com o estado mais avançado das técnicas, ou seja, aberto às mudanças e à inovação, neste sentido.⁵⁰⁹

b.10) Princípio da transversalidade, coordenação interinstitucional e coerência

A transversalidade das ações pressupõe a sinergia entre os diferentes níveis da administração, na busca de seus objetivos, com o menor custo possível, evitando

⁵⁰⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 333.

⁵⁰⁶ LBGE. Op. cit., p. 12.

⁵⁰⁷ EloGe. Op. cit., p. 9.

⁵⁰⁸ CIAGA. Op. cit., p. 9.

⁵⁰⁹ EloGe. Op. cit. / AGENDA DIGITAL. Op. cit. / OCDE. Op. cit. / CIAGA. Op. cit.

duplicidade⁵¹⁰ de processos. Assim, para a consecução de suas finalidades e atendimento do interesse público, as instituições “devem agir de maneira cooperativa e coordenada”.⁵¹¹

A isso dá-se o nome de “coerência”, a qual, consoante exposto no *Livro Branco*⁵¹² implica: “uma liderança política e uma forte responsabilidade por parte das instituições, para garantir uma abordagem comum e coerente no âmbito de um sistema complexo”.

Tal *modus operandi* requer, portanto, “competência e capacidade”, ou seja, “as habilidades profissionais daqueles que coordenam a governança são continuamente mantidas e fortalecidas para melhorar sua produção e impacto”⁵¹³ e, ainda, “liderança e o compromisso político com a estratégia, “por meio de uma combinação de esforços destinados a promover a coordenação e a colaboração interministeriais, estabelecer prioridades e facilitar o envolvimento e a coordenação de agências relevantes em todos os níveis de governo na busca da agenda do governo digital”.

Assim, mediante a adoção de uma agenda com *liderança* que *coordene* as ações com *transversalidade* e *coerência*, será viável a assunção de uma perspectiva *sustentável* “ampla e de longo prazo sobre o futuro da comunidade local, juntamente com uma noção do que é necessário para tal desenvolvimento”.⁵¹⁴

b.11) Princípio da Interoperabilidade

Deve ser compreendido como forma das entidades trabalharem e compartilharem seus recursos e efetuarem transações. Essa estratégia permite o intercâmbio e compartilhamento de dados, informações e conhecimento, de forma eficaz e com redução de custos.⁵¹⁵

No atual contexto informacional, as cidades estão se tornando mais “inteligentes”, uma vez que, pela incorporação das TICs, passam a ser grandes sensores de coleta de dados. Com isso, tal princípio ganha especial relevância. Assim, considerando o desenvolvimento vertiginoso das tecnologias de informação e comunicação e a

⁵¹⁰ Conforme se estudará no terceiro capítulo deste trabalho, pode-se afirmar que, no âmbito local, cidades são grandes exemplos da boa governança (digital) e, portanto, estão sujeitas aos princípios em estudo. Chama atenção o princípio da coordenação institucional, uma vez que na corrida pelas melhores estratégias tecnológicas para prestar um serviço público inovador e, desta forma, para serem adjetivadas como “inteligentes”, muitas administrações celebram contratos com empresas privadas para remodelarem e inovarem seus serviços. Todavia, um dos fatores críticos de sucesso destas iniciativas reside exatamente na replicação de estratégias, falta de diálogo, falta de coordenação institucional o que acaba levando a gastos desnecessários e duplicidade de processos.

⁵¹¹ CIAGA. Op. cit., p. 10.

⁵¹² LBGE. Op. cit., p. 11.

⁵¹³ EloGe. Op. cit., p. 10.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 12.

⁵¹⁵ AGENDA DIGITAL. Op. cit. / CIAGA. Op. cit.

multiplicidade de soluções no mercado, o documento *eGovernment Benchmark* apresenta a interoperabilidade como princípio basilar, na qual “os serviços públicos devem ser projetados para trabalhar através de um único mercado e sem enfrentar problemas relacionados com os silos organizacionais, viabilizando a livre circulação de dados e serviços digitais”.⁵¹⁶

b.12) Princípio da inclusão e multiculturalidade

Trata-se do reconhecimento dos “Direitos humanos, diversidade cultural e coesão social”,⁵¹⁷ o que significa afirmar que as respostas às demandas sociais não podem mais ser (re)produzidas de forma homogênea a qualquer situação ou território.⁵¹⁸

Por este princípio, infere-se que a administração deve estimular estratégias que favoreçam a emergência de diversos atores (individuais e coletivos), empoderando diferentes formas de intervenção, em prol do interesse público. Isso passa pela “alfabetização digital, habilidades e inclusão”, o que impende a adoção de políticas, a fim de superar o acesso desigual à literacia digital por parte dos cidadãos e também para a promoção da acessibilidade eletrônica.⁵¹⁹

Significa dizer ainda que os serviços digitais devem ser “inclusivos por padrão”, ou seja, devem “atender a diferentes necessidades como as dos idosos e pessoas com deficiência”.⁵²⁰

b.13) Princípio da confiança e segurança

Refletir sobre uma abordagem de gerenciamento de riscos e sobre questões de segurança e privacidade digital é imprescindível quando a administração opera digitalmente. Isso supõe a promoção e a adoção de medidas de segurança eficazes e adequadas, de modo a “aumentar a confiança nos serviços públicos”.⁵²¹ Sua operacionalização se perfectibiliza mediante a “conformidade com o quadro jurídico sobre protecção de dados pessoais e privacidade e segurança de TI”.⁵²²

⁵¹⁶ EGOVERNMENT BENCHMARK. Op. cit., p. 21.

⁵¹⁷ EloGe. Op. cit., p. 15.

⁵¹⁸ CIAGA. Op. cit., p. 10.

⁵¹⁹ AGENDA DIGITAL. Op. cit.

⁵²⁰ EGOVERNMENT BENCHMARK. Op. cit., p. 20.

⁵²¹ OCDE. Op. cit., p. 7.

⁵²² EGOVERNMENT BENCHMARK. Op. cit., p. 21.

b.14) Cultura de dados

Por fim e não menos importante, é de se destacar que a perfectibilização do princípio da transparência, da abertura, da participação popular, da confiança e segurança supõem a criação de uma “cultura orientada por dados no setor público”. Assim, é necessário “desenvolver estruturas para permitir, orientar e fomentar o acesso, uso e reutilização de, cada vez mais evidências, estatísticas e dados referentes a operações, processos e resultados”.⁵²³ Mediante essas condições, os cidadãos e demais atores não governamentais poderão reutilizar e suplementar os dados, com vistas à maximização de serviços de valor público.

É de se referir que os princípios supracitados podem ser usados para se compreender questões jurídicas reais decorrentes da incorporação das TICs pelo poder público – governança digital (dimensão atualizada da boa governança, *good governance*), inclusive a servir de base para, nos próximos capítulos deste trabalho, entabular discursos referentes à teoria e à prática levadas a efeito pelas administrações – em projetos de governança para cidades inteligentes⁵²⁴ e identificar mecanismos efetivos à tutela desta “Estatividade Moderna”⁵²⁵. Antes disso, cabe examinar as estratégias legislativas de governança digital adotadas pelo direito positivo lusobrasileiro, conforme segue.

2.4 Modernização da administração e implementação da Governança Digital: a experiência lusobrasileira em curso

Como já estudado, a governança (digital) se baseia no uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação para garantir o aumento da eficiência e eficácia da gestão pública e, além disso, para ofertar melhores serviços, mais transparência e centralidade nos direitos fundamentais dos cidadãos, assegurando a participação destes no desenvolvimento de políticas públicas, com vistas ao aprimoramento dos processos democráticos.

Para que projetos desta dimensão sejam postos em prática e se produzam os resultados esperados, é necessário ter em conta investimentos em diversos aspectos que vão desde a incorporação das TICs na rotina das administrações (se passam pela mudança em termos organizacionais) até se falar em promoção de novas formas de cidadania.

⁵²³ OCDE. Op. cit., p. 7.

⁵²⁴ Maior aprofundamento vide capítulo 4.

⁵²⁵ Maior aprofundamento vide capítulo 5.

Neste sentido, independente das diferenças no método das reformas, decorrentes de contextos nacionais e institucionais distintos, é possível identificar minimamente um fio condutor comum a todas elas. Assim, tal como referido por diversos autores estudados, deste corpo de reformas fazem parte a adoção das TICs, novas formas de prestação de serviços, prestação de contas e maior atenção ao cidadão.

Feito esse enquadramento, procede-se, em seguida, à apresentação de traços gerais caracterizadores do processo de modernização, adotados por muitos organismos da administração pública portuguesa e brasileira, destacando-se a esse respeito alguns marcos normativos de relevo.

2.4.1 Principais marcos da modernização administrativa na Europa e em Portugal

Como visto acima, a problemática ligada à Sociedade Informacional e à Governança Digital vem ganhando notoriedade no contexto internacional.

Num cenário de acelerado desenvolvimento tecnológico, cujos ciclos são cada vez mais curtos – reconfigurando-se, além da vida da sociedade, as expectativas dos cidadãos com relação aos governos e administrações –, tais avanços são tomados pelos Estados como desafios (de reformarem sua atuação) e como oportunidades (para melhora dos serviços e interação dos cidadãos, empresas e agentes sociais com o poder público).

Neste sentido, foram criados grupos de trabalho no âmbito da Organização das Nações Unidas,⁵²⁶ visando a estudos e debates sobre governança da internet, tendo a União Europeia, Portugal e Brasil dentre seus componentes.

No que tange à União Europeia, desde a assinatura do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),⁵²⁷ designadamente no Título XIX, “A Investigação, o Desenvolvimento Tecnológico e o Espaço” (artigos 179 e 180), a UE está comprometida com o desenvolvimento e a difusão da Sociedade Informacional e, reflexamente, com projetos de governança. Tais estratégias vêm sendo implementadas em blocos de metas, as quais tiveram início em 1993, com a edição do Livro Branco (COM /93); foram aprimoradas ao longo dos anos (Plano de Acção eEurope 2005, i2010)

⁵²⁶ A Resolução 56/183 (21 de dezembro de 2001) da Assembleia Geral da ONU aprovou a realização da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) em duas fases. A primeira fase aconteceu em Genebra de 10 a 12 de dezembro de 2003, e a segunda, em Túnis, de 16 a 18 de novembro de 2005. No total, 174 países participaram do encontro e de eventos relacionados. (Mais informações, remete-se o leitor ao item “2.1 Sociedade Informacional e as Revoluções Industriais”). Informação disponível em: <http://www.itu.int/wsis/basic/about.html>. Acesso em: nov. 2018.

⁵²⁷ CONSELHO EUROPEU, (C 326/49). Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, 26 de outubro de 2012, p. 82-83. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: out. 2017

e se projetam para 2020, cuja meta é o uso das TICs para uma Europa inteligente, sustentável e inclusiva⁵²⁸.

Portugal, no mesmo sentido, ao acompanhar os Planos de Ação e as diretivas da UE, vem passando por diversos ciclos, caracterizados por processos de atualização das técnicas e dos “saberes e fazeres”.

Desta feita, tendo em vista o horizonte democrático pós-1974, são consagradas, na norma constitucional portuguesa, as premissas da desburocratização e direito ao acesso à informação, respectivamente nos artigos 267.º, em que “a administração Pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva”, e por seu turno, na alínea 1.ª, do artigo 268.º ao prever que “os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”.

A esse propósito, Nolasco⁵²⁹ identifica três grandes ciclos da modernização da administração pública portuguesa (1974/1985, 1985/1995 e 1995/2004), traduzindo a evolução conceitual de acordo com os programas de governo constitucionais, conforme abordagem abaixo.

O primeiro ciclo, de 1974 a 1985, que vai do I ao IX Governo Constitucional, é marcado pela preocupação com a descentralização e desconcentração das atividades administrativas. Nesse período, a qualidade do serviço público não esteve no foco das prioridades, uma vez que as ações se centraram na desburocratização e racionalização dos métodos de trabalho.⁵³⁰ Traçando um paralelo com as teorias da gestão pública já estudadas, pode-se afirmar que as ações adotadas neste período espelham a velha gestão pública (burocrática e centralizada), que passou por uma crise e, com isso, começa a internalizar os preceitos da Nova Gestão Pública.

⁵²⁸ Informação disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/information_society.html?root_default=SUM_1_CODED%3D31,SUM_2_CODED%3D105&locale=pt>. Acesso em: 01 mar. 2017.

⁵²⁹ NOLASCO, Maria Inês. A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. **Revista da Associação portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas**. Qualidade em serviços de documentação e informação-BAD. Cadernos BAD. n. 2 (2004), p. 33-47. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/download/828/827>>. Acesso em: out. 2017.

⁵³⁰ *Ibidem*.

Pode-se registrar que, segundo a doutrina de Nolasco,⁵³¹ Rocha e Esteves,⁵³² Sá e Sintra⁵³³ e Cardoso,⁵³⁴ os principais marcos normativos deste período foram:

-1974: Criação do Instituto Nacional de Administração (INA), o qual, de acordo com o Decreto-Lei nº 160/79, teve por objetivo “contribuir, através do ensino, da investigação científica e da prestação de apoio técnico especializado, para a reforma administrativa e o aperfeiçoamento da gestão pública”.

-1978-1979: Elaboração da Lei de Bases da Reforma Administrativa (traduzidas no pacote legislativo de 1979, Decreto-Lei nº 191);

-1980: Criação do Centro de Estudos e da Formação Autárquica (CEFA), o qual, de acordo com o D.L. n.º 161/80, teve como missão o aperfeiçoamento e modernização autárquica.

O segundo ciclo, entre **1985 e 1995**, foi do X até o XII Governo Constitucional. Neste período, Portugal assistiu ao desenvolvimento de estratégias internacionais ligadas à Sociedade informacional e às Teorias da Nova Gestão Pública (NGP). Tais políticas influenciam uma mudança tanto na estrutura, quanto no método de trabalho e cultura organizacionais, as quais passam a estar centradas nas necessidades dos “clientes⁵³⁵ da administração pública”.⁵³⁶

Ainda segundo a autora, durante o Programa do XII Governo Constitucional, a qualidade é identificada como o cerne das reformas da administração, sendo compreendida como serviço eficaz, humanizado, célere às solicitações e cuja aferição dar-se-ia pela inexistência de erros, omissões, defeitos, reclamações, atrasos e incompreensões pelos utentes.

No bojo destas atividades, foram implementadas diversas medidas. Nolasco⁵³⁷ destaca as “Mil Medidas de Modernização Administrativa”, que resultaram na promulgação da “Carta da Qualidade dos Serviços Públicos” e da “Carta Deontológica de Serviço Público”. Relata a autora que estas medidas fizeram com que Portugal fosse reconhecido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

⁵³¹ Ibidem.

⁵³² ROCHA, J. A. Oliveira; ESTEVES, J. F. Ferraz. Administrative reform in Portugal: problems and prospects. **International Review of Administrative Sciences**, 2007, 73(4), p. 583–596. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>. Acesso em: nov. 2018.

⁵³³ SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes Sintra. Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses. **Nota Económica**, jun. 08, p. 57-80.

⁵³⁴ CARDOSO, Julio. **Sistemas de Informação para a Modernização Administrativa**, 2014. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/arquivosmunicipais/article/viewFile/1161/1154>>. Acesso em: jul. 2017.

⁵³⁵ Tal como estudado neste capítulo, vale notar, que o início das atividades da NGP em Portugal segue a tendência mundial, na qual o cidadão é visto como um usuário/cliente da Administração.

⁵³⁶ NOLASCO, Maria Inês. A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. Op. cit., p. 36.

⁵³⁷ Ibidem, p. 36.

(OCDE),⁵³⁸ uma vez que as estratégias de modernização da administração constituíram-se em molas propulsoras da melhoria das relações administração-administrados.

Os principais marcos normativos deste período, apresentados pela doutrina de Nolasco,⁵³⁹ Rocha e Esteves,⁵⁴⁰ Sá e Sintra,⁵⁴¹ Cardoso⁵⁴² e Bernardes; Andrade e Novais⁵⁴³ são:

- 1986: Criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA). Dentre as medidas, destacaram-se as ações voltadas ao cidadão que ganharam o adjetivo de “cliente”, na perspectiva de uma administração centralizada para uma administração prestadora de serviços.⁵⁴⁴

- 1991: Publicação do Decreto-Lei n.º 442/91, que instituiu o Código de Procedimento Administrativo (CPA).⁵⁴⁵ Dentre os princípios baluartes desta administração pública emergente, pautada na consecução dos interesses dos cidadãos, destacaram-se o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos; princípio da igualdade e proporcionalidade; princípio da justiça e da imparcialidade; princípio da boa fé; princípio da colaboração da administração com os particulares; princípio da desburocratização e da eficiência.

-1991: Lançado o Sistema Interdepartamental de Informação ao Cidadão (INFOCID). Sistema global e integrado que, utilizando tecnologia multimídia, resultou da cooperação de cerca de 50 direções gerais representativas de quase todos os Ministérios Portugueses. Segundo Cardoso,⁵⁴⁶ esta iniciativa revestiu-se de “extrema importância, tanto no que concerne aos serviços e disponibilização de informação ao cidadão como em relação ao próprio funcionamento da Administração Pública, que conseguiu integrar e oferecer, num único ponto de contato, informação e serviços de diferentes origens”.

-1995: Com o desenvolvimento do browser e profusão da internet, o INFOCID migrou para a o endereço www.infocid.pt.

⁵³⁸ As medidas adotadas pela Administração Portuguesa formam caracterizadas pela OCDE “pelo radicalismo selectivo, na medida em que se concentravam esforços numa área específica a qual, depois de transformada, provocava mudanças noutras áreas, criando uma reacção em cadeia” (Ibidem, p. 36).

⁵³⁹ Ibidem.

⁵⁴⁰ ROCHA, J. A. Oliveira; ESTEVES, J. F. Ferraz. *Op. cit.*

⁵⁴¹ SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes Sintra. *Op. cit.*

⁵⁴² CARDOSO, Julio. *Op. cit.*

⁵⁴³ BERNARDES, Marciele Berger; ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. The right of access to information in Portugal and Brazil and the challenges of its implementation. In: **Digital Transformation and Global Society**. First International Conference, DTGS 2016, St. Petersburg, Russia, June 22–24: 299-316.

⁵⁴⁴ CARDOSO, Julio. *Op. cit.*

⁵⁴⁵ Conforme estudado no primeiro capítulo desta tese, o CPA sofreu sucessivas alterações normativas, para acompanhar o estado de evolução das reformas administrativas e tecnológicas, as quais gradualmente foram inseridas na rotina da administração portuguesa. Sendo assim, para noção dos atuais princípios do CPA, convida-se à leitura do primeiro capítulo.

⁵⁴⁶ CARDOSO, Julio. *Op. cit.*, p. 11.

Cumpra registrar que, durante a avaliação deste período de dez anos, o Relatório da Comissão para a Qualidade e Modernização da Administração Pública constatou que os resultados da Administração Pública portuguesa ficaram aquém do esperado. Dentre as causas, identificou-se a falta de mudança no comportamento da gestão, falta de participação dos funcionários, falta de envolvimento dos gestores nas estratégias de modernização.⁵⁴⁷

Já o terceiro ciclo, entre **1995 e 2004**, é caracterizado pelo investimento na modernização, mas passa a dividir o espaço com as inovações relacionadas ao *e-government* e à Sociedade Informacional, em que a noção de qualidade transcendeu a perspectiva de cidadão como cliente, para abranger a relação administração-cidadão, tendo em vista todos os agentes (*stakeholders*⁵⁴⁸) interessados.⁵⁴⁹ Segundo a autora, este período pode ser subdividido respectivamente em dois sub-ciclos distintos: primeiro, de **1996 a 2002** (Programa do XIII a XIV Governo Constitucional) e segundo, de **2002 a 2004** (Programa do XV Governo Constitucional), uma vez que, a depender dos programas de governo, existem diferenças com relação às estratégias e à importância dada à temática da qualidade nos serviços públicos.

Sendo assim, os marcos normativos do período de 1996 a 2002, apresentados pela doutrina de Nolasco,⁵⁵⁰ Rocha e Esteves,⁵⁵¹ Sá e Sintra,⁵⁵² Cardoso,⁵⁵³ Fernandes⁵⁵⁴ e Bernardes et al⁵⁵⁵ são:

- 1996: Pelo portal do INFOCID, foi possibilitado aos cidadãos “entregarem as suas declarações de impostos pela Internet, no site das declarações eletrônicas, atualmente o Portal das Finanças”.⁵⁵⁶

-1996: Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação e o Conselho de Ministros da Missão para a Sociedade da Informação.

-1997: Publicação da RCM nº176/97. Previu a estrutura para implementação dos serviços de atendimento ao cidadão (SAC), fruto do intercâmbio de experiências e

⁵⁴⁷ NOLASCO, Maria Inês. Op. cit.

⁵⁴⁸ A noção de *stakeholders* inclui funcionários, cidadãos, gestores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral. (Ibidem, p. 38)

⁵⁴⁹ Ibidem.

⁵⁵⁰ Ibidem.

⁵⁵¹ ROCHA, J. A. Oliveira; ESTEVES, J. F. Ferraz. Op. cit.

⁵⁵² SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes Sintra. Op. cit.

⁵⁵³ CARDOSO, Julio. Op. cit.

⁵⁵⁴ FERNANDES, Sara. **E-gov em Portugal**. Situação, desafios e estratégia. 2015. Disponível em: <http://haslab.uminho.pt/sarafernandes/files/relatorio_egov_baixa-3.pdf>. Acesso em: jul. 2017.

⁵⁵⁵ BERNARDES, Marcele Berger; ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. The right of access to information in Portugal and Brazil and the challenges of its implementation. In: **Digital Transformation and Global Society**. First International Conference, DTGS 2016, St. Petersburg, Russia, June 22–24: 299-316.

⁵⁵⁶ CARDOSO, Julio. Op. cit., p. 11.

partilha de informações entre Portugal e o Estado da Bahia (Brasil). Tal Resolução, posteriormente, deu origem ao projeto das lojas do cidadão.

-1997: Lançamento do Livro Verde⁵⁵⁷ para a Sociedade da Informação, cuja missão foi a de implementar um Estado Aberto ancorado nos seguintes pilares: eficiência, informatização da Administração Pública, acesso digital do cidadão e das empresas à informação pública, rede eletrônica de interligação dos organismos públicos, arquivos eletrônicos, divulgação da informação ao cidadão e às empresas e democracia eletrônica;

-1998: Programa Cidades Digitais

-1999: Livro Branco do Desenvolvimento Científico e Tecnológico Português;

-1999: Publicado o Decreto-Lei n.º 166-A/99, que criou o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, cujo artigo 3.º conceitua a qualidade em serviços públicos como “uma filosofia de gestão que permite alcançar uma maior eficácia e eficiência dos serviços, a desburocratização e simplificação de processos e procedimentos e a satisfação das necessidades explícitas e implícitas dos cidadãos”.

-1999: Publicado o Decreto-Lei n.º 135/99, que previu as medidas gerais da Modernização Administrativa. No bojo dessas atividades, surgiu a primeira geração das lojas do cidadão, uma em Lisboa e outra no Porto, “consubstanciando um novo modelo de prestação de serviços aglomerando no mesmo espaço físico, balcões de atendimento de várias entidades como a Direção-Geral de Impostos, a Segurança Social ou o Instituto de Registos e Notariado”.⁵⁵⁸

-1999: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99, que orientou a iniciativa nacional do comércio eletrônico, prevendo, inclusive, seu uso pela Administração Pública;

-1999: Publicado o Decreto-Lei n.º 290-D/99,⁵⁵⁹ que aprovou o regime jurídico dos documentos eletrônicos e das faturas eletrônica e assinatura digital, regulando a sua validade, eficácia e valor probatório.

-2000: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 156/2000, a qual criou Serviço Público Direto para obtenção de certidões, requisição de serviços e pagamentos por meio eletrônico;

-2000: Criação do Programa Operacional para a Sociedade de Informação (POSI);

⁵⁵⁷ PORTUGAL. **Livro verde para a Sociedade da Informação** em Portugal. Lisboa:1996. Disponível em: <<http://homepage.ufp.pt/lmbg/formacao/lvfinal.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

⁵⁵⁸ CARDOSO, Julio. Op. cit., p. 12.

⁵⁵⁹ Este diploma passou por sucessivas alterações, sendo a mais importante a do DL n.º 62/2003 que adaptou o regime jurídico ao regime da Directiva 2000/31/CDE, com uma mudança para o paradigma da neutralidade tecnológica. Passou-se a privilegiar o conceito de assinatura electrónica (conceito mais amplo) em detrimento de assinatura digital (conceito mais restrito).

-2000: Criação da Comissão Interministerial para a Sociedade de Informação e Iniciativa Internet;

-2001: Criação da Associação para a Promoção e Desenvolvimento da Sociedade de Informação (APDSI);

- 2001: O INFOCID evoluiu para o Portal do Governo, o qual, após dois anos, foi integrado no portal do cidadão (portal do *e-government* português no endereço www.portaldocidadao.pt);

- 2002: o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão (IGLC) passa a assegurar os serviços disponibilizados pelo INFOCID;

No segundo sub-ciclo, que compreende os anos de **2002 a 2004**, a temática da qualidade da Administração Pública foi concebida como modelo estruturante do Programa dos XV e XVI Governos Constitucionais. Assim, em 2002, a Direção-Geral da Administração Pública (DGAP) adotou um modelo para “avaliar os serviços e incentivar as organizações a promover acções que reflectam uma consciência social, com implicações ao nível da ética”. Destaque-se que o foco na cidadania ativa esteve encampado como tema do programa do XVI Governo Constitucional, com a criação de um portal de governo “que permita maior participação do cidadão nas políticas nacionais”.⁵⁶⁰

Os marcos normativos do período de **2002 a 2004** apresentados pela doutrina de Nolasco,⁵⁶¹ Rocha e Esteves,⁵⁶² Sá e Sintra,⁵⁶³ Cardoso,⁵⁶⁴ Fernandes⁵⁶⁵ e Bernardes et al⁵⁶⁶ são:

- 2003: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/03, a qual versou sobre Plano de Ação para a Sociedade de Informação, idealizada como estratégia para desenvolver e implementar políticas de governo eletrónico na administração portuguesa.

-2003: Iniciativa Nacional para a Banda Larga;

- 2004: Lei nº 4/04 Instituiu normas e princípios da administração direta do Estado;

- 2004: Lei nº 10/04: Criou o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública,

⁵⁶⁰ NOLASCO, Maria Inês. Op. cit., p. 40.

⁵⁶¹ Ibidem.

⁵⁶² ROCHA, J. A. Oliveira; ESTEVES, J. F. Ferraz. Op. cit.

⁵⁶³ SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes Sintra. Op. cit.

⁵⁶⁴ CARDOSO, Julio. Op. cit.

⁵⁶⁵ FERNANDES, Sara. Op. cit.

⁵⁶⁶ BERNARDES, Marcele Berger; ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. Op. cit.

- 2004: Lei nº 2/04: Instituiu o Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Pública;

-2004: Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC).

A abordagem de Nolasco,⁵⁶⁷ que apresenta a evolução das estratégias de modernização da AP Portuguesa em três períodos distintos (1974/1985; 1985/1995; 1995/2004), finda em 2004. Todavia, numa análise das ações políticas ao longo das legislaturas subsequentes, é possível inferir que houve uma relativa continuidade das diversas iniciativas, seguindo as tendências internacionais de evolução tecnológica, bem como da já estudada Teoria do Novo Serviço Público, cujo foco é a modernização da administração e o cidadão como eixo do processo, assumindo um papel ativo.

Pode-se, assim, fazer referência a um quarto período (de 2005 até 2015) que alcança o XVII até o XXI Governo Constitucional; pela listagem de estratégias abaixo citadas, observa-se que o princípio da interoperabilidade da infraestrutura das administrações passa a ser o elemento chave para a prestação de serviços aos cidadãos.

-2005: Programa Ligar PT;

-2005: Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/05, lançamento do Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado-PRACE;

-2005: Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/05. Criou a Unidade de Coordenação de Modernização Administrativa (UCMA), que “[...] se constitui como estrutura de missão de apoio e coordenação do desenvolvimento da política governamental em matéria de modernização e simplificação administrativa”.⁵⁶⁸

-2006: Criação do Programa Simplex (Simplificação e Melhoria da Prestação de Serviços Públicos), cuja meta era a simplificação administrativa e legislativa;

-2007: Publicado o Decreto-Lei n.º 116/07, o qual criou a Criação da Agência para a Modernização Administrativa (AMA). Dentre as suas funções, destacam-se a de promover a articulação dos níveis central, regional e local da Administração Pública.

-2008: AMA assume a coordenação do programa Simplex autárquico, que se reveste de particular relevância, pois visou a garantir mais proximidade com os cidadãos, aprofundar o processo de simplificação administrativa e operacionalizar as medidas de simplificação e racionalização na administração local;⁵⁶⁹

⁵⁶⁷ NOLASCO, Maria Inês. Op. cit.

⁵⁶⁸ CARDOSO, Julio. Op. cit., p. 14.

⁵⁶⁹ Ibidem.

- 2008: Publicada a Portaria 701 – G/2008 de 29 de julho, relativa à utilização de plataformas eletrônicas pelas entidades adjudicantes – contratos públicos. Esta Portaria foi revogada pela Lei 96/2015 de 17 de Agosto, que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrônicas de contratação pública.

-2009: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/09, a qual instituiu a Rede Interministerial para as Tecnologias de Informação e Comunicação, consistindo numa rede colaborativa de agentes, com o objetivo de definir normas e diretrizes transversais a toda a Administração Pública para a utilização das TIC.⁵⁷⁰

-2010: Lançada a Agenda Digital 2015, cujo objetivo foi o de alinhar as políticas de utilização das TIC em Portugal com a Agenda Digital para a Europa.

-2011: Publicado o Documento Verde da Reforma da Administração Local. O poder local passa a ser visto como pilar fundamental para a gestão do território baseada “na proximidade com os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa, valorizando a eficiência na gestão e afetação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país”.⁵⁷¹

-2011: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46/11, a qual constituiu o Grupo de Projeto para as Tecnologias de Informação e Comunicação;

- 2012: Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012. Aprovou a Agenda Portugal Digital;

-2012: Publicada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/12, que instituiu o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública;

-2012: Decreto Lei nº43/12, aprova a orgânica da Agência para a Modernização Administrativa. (AMA), dispondo sobre as suas atribuições, órgãos e respectivas competências, bem como a sua gestão financeira;

- 2014: Lançamento do Programa Simplificar;

-2014: Decreto-Lei n.º 73/14, revisa normativas anteriores com vistas a adequar o modo de funcionamento da Administração Pública a um paradigma de prestação digital de serviços públicos, o qual vem sendo aprofundado pelo presente governo, designadamente por meio de um conjunto considerável de diplomas que alargam o número de serviços disponíveis no balcão eletrónico dos serviços;

- 2015: Lançamento do Novo Portal Cidadão.

⁵⁷⁰ Ibidem.

⁵⁷¹ Ibidem, p. 16.

- 2015: DL n.º 4/2015, revisa o Código de Procedimento Administrativo e traz um conjunto de normas sobre o procedimento administrativo eletrónico;⁵⁷²

-2016: Revisão do Simplex, que passou a ser designado SIMPLEX+⁵⁷³ (+ PARTICIPADO, + CO-CRIADO, + INOVADOR), um programa com 255 medidas de simplificação administrativa e legislativa e de modernização dos serviços públicos.

No início deste item, o objetivo foi o de elencar os marcos mais significativos da evolução normativa da reforma da Administração Pública portuguesa (do governo eletrónico à governança digital). De acordo com a literatura revisada, identificou-se sobretudo três períodos a marcarem este transcurso histórico: primeiro período, 1974-1985 (publicação do Código de Procedimento Administrativo); segundo período, 1985-1995 (estratégias de informatização e divulgação de informações), sendo o traço comum destes períodos a persecução da cidadania numa perspectiva de tutela de direitos; e, um terceiro período, 1995-2004 (reforço à cidadania ativa mediante a associação de estratégias de governança à participação popular).

A abordagem de Nolasco⁵⁷⁴ finda no terceiro período, entretanto, pelo levantamento bibliográfico realizado neste estudo, foi proposto um quarto período, 2005-2015, no qual se verificou um alinhamento normativo às questões de interoperabilidade, simplificação de processos e desmaterialização de informações. No intuito de resumir didaticamente as principais normas publicadas, de acordo com os respectivos governos Constitucionais de Portugal, utilizou-se o quadro sinótico de Nolasco⁵⁷⁵ conforme segue:

⁵⁷² Maior detalhamento remete-se o leitor ao item 1.4.1.2 “Novo Código de Procedimento administrativo”.

⁵⁷³ Disponível em: < <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mpma/docs/20160519-mpma-simplex.aspx>>. Acesso em: jul. 2017.

⁵⁷⁴ NOLASCO, Maria Inês. Op. cit.

⁵⁷⁵ Ibidem.

Quadro 3:Modernização da administração pública em Portugal

Governo Constitucional	Período	Principais Preocupações	Objetivos da Modernização	Principais Estratégias
I-IX	1974-1985	<ul style="list-style-type: none"> -Consolidação do Estado democrático; -Direitos e garantias dos agentes do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> -Dignificação e qualificação dos agentes do Estado. -Desburocratização e simplificação administrativa. -Coordenação interministerial, -Descentralização, desconcentração. 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistema de carreiras, regime disciplinar; -Sistema de recrutamento, estatuto dos quadros superiores; -Sistema de Avaliação dos funcionários; -INA; -Instituto de Informática; -Provimento de Justiça.
X-XII	1985-1995	<ul style="list-style-type: none"> -Imagem negativa da Administração pelos cidadãos: -Máquina pesada, ineficiente, ineficaz 	<ul style="list-style-type: none"> -Valorização e dignificação dos trabalhadores públicos; -Desburocratização e simplificação administrativa; -Informação aos cidadãos; -Reforço da garantia dos administrados; -Aumento da produtividade; -Contenção de despesas públicas; -Desintervenção; -Coordenação da Administração Pública. 	<ul style="list-style-type: none"> -Carta de qualidade dos serviços públicos; -Mil medidas de Modernização administrativa; -Planos setoriais de modernização; -Protocolos de Modernização administrativa; -Comissão para qualidade e racionalização da AP.; -Lei da contabilidade pública; -Código de procedimento administrativo; -Reforma do sistema retributivo da função pública; -INFOCID; -Prémio Nacional Da Qualidade; -Carta Deontológica do Serviço Público; -Programa Integrado de formação para a modernização da AP.

XIII-XVI	1995-2004	<ul style="list-style-type: none"> -Administração cara, baixa produtividade. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desburocratização; -Dignificação, qualificação e motivação dos recursos humanos da AP; -Eficiência; -Eficácia; -Utilização das Tecnologias para racionalizar e modernizar a AP; -Racionalização das Estruturas da AP; -Gestão por objetivos; -Cultura do Mérito na AP; -Desburocratização e Simplificação Administrativa; -E-government. 	<ul style="list-style-type: none"> -Inspeção geral da AP; -DL 135/99; -Fórum Cidadãos Administração; -Lei do Balanço Social para a AP; -Rede Interministerial para a Modernização Administrativa; -Iniciativa Nacional para a Sociedade da Informação - Eixo Estado Aberto; -Lojas do Cidadão; -Serviço Público Direto; -Postos de atendimento ao cidadão; -Portal do cidadão; -Estatuto pessoal do dirigente. -Sistema integrado de avaliação do desempenho da AP; -Princípios e normas da administração direta do Estado.
XVII-XXI	2005-2015	<ul style="list-style-type: none"> -Administração atuando em silos; -Simplificação de processos; -Disposição vertical dos serviços (modelo Top Down); -Interoperabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ausência de entidade única a centralizar normas existentes e a aplicá-las; - Falta de regras de governança claras; -Necessidade de desenvolvimento de serviços de qualidade e organizados horizontalmente, de acordo com a linha de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> -SIMPLEX +; -DL 73/14/ -Res nº 112/12; -Espaço cidadão; -Agenda Pós 2015 (substituirá os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável Pós 2015).⁵⁷⁶

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de NOLASCO, Maria Inês. Op. cit., p.46.

⁵⁷⁶ Disponível em :< http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/DocPosicao_POS2015.pdf>. Acesso em: jul. 2017. Por esta agenda o estado Português se compromete a assegurar até 2030 a boa governança (digital), assente no respeito aos “Direitos Humanos, no Estado de Direito, no acesso à justiça e à informação, na transparência e na responsabilização, é um pré-requisito para um desenvolvimento sustentável” (Portugal, 2014, p. 12)

O que se extrai da abordagem e evidencia-se no quadro síntese é que, embora não se possa identificar uma estratégia nacional⁵⁷⁷ clara a conduzir a reforma administrativa portuguesa, a relevância das estratégias e a profusão normativa foi, de certa forma, um consenso político entre os diversos Governos Constitucionais, identificados pela tendência de continuidade das diferentes medidas.

Frise-se que a análise recaiu no regime pós-1974, sendo notável pela modelação rigorosa de *corpus legais* e normativos que se estabeleceram em Portugal. Noutros termos, a consubstanciação de direitos nas leis avançou. Resta verificar se as estratégias e ferramentas de governança digital – que possibilitam emergir redes colaborativas entre governo e cidadãos, e formular, implementar e monitorar políticas públicas – foram colocadas em prática⁵⁷⁸ na sua integralidade.

2.4.2 Incorporação e implementação da governança digital no cenário brasileiro

À luz das definições, rol dos princípios e teorias previamente estudados, passa-se ao estudo das ações em prol da governança digital no Brasil, bem como dos principais impactos destas políticas na Administração Pública brasileira.

No intuito de se fazer um recorte teórico, a abordagem histórica tem como baliza a Constituição Federal de 1988 (CF/88), marco no movimento democrático brasileiro. Neste contexto de viragem, para que fosse possível a internalização dos preceitos da Nova Gestão Pública (NGP) e, posteriormente do Novo Serviço Público (NSP), foi necessário criar todo um quadro institucional de leis, além de investimentos em projetos para uma mudança cultural administrativa. À primeira vista, as reformas foram vistas de maneira negativa, ou seja, contra os servidores públicos, e só com trabalho e conscientização observou-se uma mudança de mentalidade pela administração brasileira⁵⁷⁹

O marco dessas estratégias é o mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, idealizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), o qual foi estruturado para as esferas Federal, Estadual e Municipal. Cabe registrar que o

⁵⁷⁷ Dentro dessa perspectiva, complementa-se que a Agência para a Modernização Administrativa Portuguesa (AMA), pelo site da Rede Comum de Conhecimento, cita como exemplo Estratégia de Governança Digital (EGD), instituída pelo Decreto 8.638/2016 da Presidência da República brasileira. Mais informações disponíveis em: <[http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-de-Governan%C3%A7a-Digital-\(EGD\).aspx](http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-de-Governan%C3%A7a-Digital-(EGD).aspx)>. Acesso em: jul. 2018.

⁵⁷⁸ Sobre a prática levada a efeito pela administração portuguesa, em portais de governo, vide capítulo 4.

⁵⁷⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Resposta Estratégica Aos Desafios Do Capitalismo Global E Da Democracia. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília: MP/Seges, 2002: 29-35.

PDRAE foi uma resposta do governo brasileiro à já estudada emergência de um cenário globalizado, com cariz democrático, estruturado “não com base em um Estado mínimo, mas na necessária reestruturação do Estado”⁵⁸⁰

Assim, orientado por um contexto (inter)nacional de promoção de reformas forjadas pela Nova Gestão Pública (NGP), do inglês *New Public Management*, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, dentre cujos objetivos destacaram-se:

[...] reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da **transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente**, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de -governabilidade, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. **Enfrenta, entretanto, um problema de governança**, na medida em que **sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada** (BRASIL, 1995, p. 13, grifo nosso).⁵⁸¹

Adaptando ao contexto brasileiro, o PDRAE foi pensado essencialmente com foco na descentralização de serviços e capacitação dos servidores, tanto que, como fruto deste programa, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (EC nº 19/98), autodenominada “Reforma Administrativa”.

O novo capítulo da Administração Pública brasileira inicia-se sob o signo do "princípio da eficiência" (artigo 37,⁵⁸² caput, CF/88, arrolado juntamente com os já insculpidos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), que se colocou numa linha de aperfeiçoamento da administração pública nos moldes das diretrizes conceituais da já estudada⁵⁸³ Nova Gestão Pública (NGP).

Assim, a “Reforma Administrativa” brasileira esteve fundada num sistema de dominação racional-legal, com destaque para os seguintes elementos caracterizadores: privatização e terceirização de diversos serviços públicos; alocação de valores gerenciais de mercado, com a mentalidade voltada para o mercado e clientes; redução de gastos sociais; propagação do discurso “fazer mais com menos”; e adoção do modelo de administração gerencial⁵⁸⁴.

⁵⁸⁰ Ibidem, p. 33.

⁵⁸¹ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: maio 2017, p. 13, grifo nosso.

⁵⁸² Com a reforma o artigo 37, CF/88, passou-se a ter a seguinte redação: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).⁵⁸³

⁵⁸³ Conforme item “2.3.1 Adoção das novas Tecnologias de Informação e Comunicação pela Administração Pública”.

⁵⁸⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Uma Resposta Estratégica Aos Desafios Do Capitalismo Global E Da Democracia*. Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília: MP/Seges, 2002, p. 12.

Cumpra lembrar que este novo modelo que torna o *modus operandi* da administração pública semelhante ao da iniciativa privada não passa imune à análise dos críticos. Segundo Pessoa⁵⁸⁵, o modelo de Reforma Administrativa implementado no Brasil

parece, proceder a um “transplante”, senão perigoso, pelo menos inadequado, posto que, inspirado em noções rudimentares de eficiência, economia, redução de custos e desempenho, não leva em conta as exigências e características próprias do setor público, dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

O discurso acima serviu de alerta⁵⁸⁶ para a compreensão da ineficácia de muitas políticas públicas no Brasil, uma vez que a mera réplica de modelos adotados noutros regimes (v.g iniciativa privada), de simplesmente transformar a Administração Pública numa grande empresa, enxergando o cidadão como um cliente, parece destoar dos objetivos últimos da Administração Pública brasileira, insculpido na CF/88, qual seja – o de servir à sociedade,

É neste cenário de mudanças, críticas e resistências que se desenvolve o modelo de Reforma Administrativa brasileiro e, com ele, o programa da Nova Gestão Pública e seu corolário, o governo eletrônico. Este (como estudado no item 2.3.1) tem por escopo a utilização das TICs para prestação dos serviços públicos com foco na economia, eficiência e eficácia das funções governamentais, estando aparentemente alinhado ao recém-reformulado artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Além disso, no período em que foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ainda não havia no cenário brasileiro um estágio evoluído de uso das TICs, apesar de os registros de que as agências governamentais estarem estabelecidos em sites na internet desde 1993⁵⁸⁷. Nessa onda, à guisa de ilustração, cite-se o processo de informatização do voto, nas eleições municipais de 1996, pela justiça eleitoral brasileira⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ PESSOA, Robertônio Santos. Alerta! A “nova Administração Pública”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/318/alerta-a-nova-administracao-publica>>. Acesso em: nov. 2017.

⁵⁸⁶ Ao discorrer sobre o tema, Diniz (1997) denomina este fenômeno de paradoxo neoliberal: os governos reduzirem seu papel na economia e expandirem para as forças do mercado.

⁵⁸⁷ CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. E-gov.br a próxima revolução brasileira. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

⁵⁸⁸ NAZARENO, C. et al. Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

O embrião da proposta de governo eletrônico pautou-se no desenvolvimento das redes nacionais, por meio do Programa Sociedade da Informação,⁵⁸⁹ no Brasil, o qual buscou propor alternativas para a próxima fase da internet no país.

Desta feita, visando a atender as propostas do referido programa, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CTT) instituiu, em dezembro de 1999, o Programa Sociedade da Informação, que foi estruturado em sete⁵⁹⁰ grandes linhas de ação. Cada qual possuiu seus próprios mecanismos de execução e suas fases de implantação, os quais se consolidaram com a redação do Livro Verde, súmula de possíveis aplicações de tecnologias da informação de modo a orientar o governo e a sociedade civil nas ações que visam ao estabelecimento e extensão das novas tecnologias a todos os brasileiros⁵⁹¹.

Esta sequência de políticas, adotadas durante o mandato de **Fernando Henrique Cardoso, FHC**, desencadearam a adoção, pelo Estado brasileiro, das diretrizes do governo eletrônico. O marco legal desta diretriz foi a promulgação, em 03 de abril de 2000, do Decreto sem número que Instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. Sendo assim, por orientação do governo, o grupo de trabalho que desenvolveu o programa concentrou seus esforços em três das sete linhas de ações do Programa Sociedade da Informação, sendo elas: Universalização dos serviços, Governo ao alcance de todos e Infraestrutura avançada.⁵⁹²

No mesmo ano, em setembro, o GTTI apresentou o documento "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal" e, logo em seguida, o Decreto de 18 de Outubro de 2000 criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de: “ art. 1º (...) formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão”.⁵⁹³

A análise dos textos, Decretos, documentos e relatórios permitiu constatar que o Programa de Governo Eletrônico brasileiro contemplou três frentes de ação:

⁵⁸⁹ o Programa Sociedade da Informação brasileiro resultou de trabalho iniciado em 1996 pelo Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia. Sua finalidade substantiva foi a de “lançar os alicerces de um projeto estratégico, de amplitude nacional, para integrar e coordenar o desenvolvimento e a utilização de serviços avançados de computação, comunicação e informação e de suas aplicações na sociedade”. As metas de implementação deste Programa foram consolidadas no Livro verde, elaborado pelo de Ministério da Ciência e Tecnologia. (TAKAHASHI, 2000, p. v).

⁵⁹⁰ As linhas de ação previstas pelo Programa Sociedade da Informação brasileiro foram respectivamente: Mercado, trabalho e oportunidades; Universalização dos serviços e formação para a cidadania; Educação na sociedade da informação; Conteúdos e identidade cultural; Governo ao alcance de todos; P&D, tecnologias-chave e aplicações e infraestrutura avançada e novos serviços.

⁵⁹¹ TAKAHASHI, Tadao. Sociedade da informação no Brasil: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

⁵⁹² Histórico do programa de governo eletrônico brasileiro. BRASIL. Presidência da República Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria Executiva. **2 Anos de Governo Eletrônico-Balanco de Realizações e Desafios Futuros**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: ago. 2017.

⁵⁹³ Ibidem, grifo nosso.

universalização do acesso do cidadão aos serviços; integração entre sistemas e redes da administração pública e abertura de informações à sociedade, por meio da internet.

Assim, para a consecução dessas metas, foram estabelecidas as seguintes diretrizes e objetivos de longo prazo: oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão com ampliação do acesso a informações; convergência entre os sistemas de informação para permitir o intercâmbio de informações governamentais e desenvolvimento de infraestruturas e redes de comunicação. A guisa de ilustração vale registrar o lançamento do Portal Rede Governo (<http://www.redegoverno.gov.br/>), com o objetivo de colocar serviços e informações públicas ao alcance do cidadão.

No ano seguinte, as ações do governo foram direcionadas a implementação de políticas, designadamente: Portal Governo Eletrônico; Infraestrutura de Chaves Públicas ICP Brasil; Portal Comprasnet; Subcomitê da Rede Brasil.gov no âmbito do CEGE.

Em 2002, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, com a colaboração dos membros do Comitê Executivo, publicou um documento de avaliação das atividades dos dois anos de Governo Eletrônico, no qual relata os principais avanços e desafios futuros. Dentre os principais fatores críticos de sucesso, destacaram-se: inserção do programa na agenda de prioridades do governo; aprofundamento dos projetos de integração com enfoque na prestação de serviços e estruturas administrativas; avanço na qualidade e desempenho dos serviços prestados, dentre outros.⁵⁹⁴

Além disso, neste período, as ações focaram-se no desenvolvimento de subcomitês de certificação digital e de integração de sistemas administrativos, com destaque para a criação de regras e diretrizes para os sítios da Administração Pública Federal.⁵⁹⁵

A partir do estudo destes relatórios e diretrizes, percebeu-se que a concepção de e-gov desenvolvida durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso foi pautada na oferta de serviços, considerando o cidadão como um *cliente/consumidor*. Assim, conforme já noticiado, as estratégias de uso do governo eletrônico tiveram como traço característico a ampliação da presença, padronização e exposição dos órgãos da administração federal na internet, o que, conforme a doutrina de Freire e Feitosa⁵⁹⁶e

⁵⁹⁴ Ibidem, p. 37-38.

⁵⁹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: SLTI-MP, 2016. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/egd/estrategia-de-governanca-digital>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

⁵⁹⁶ FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 29 de julho a 01 de agosto de 2007, Unicamp, Campinas, SP. Anais de evento.

Bernardes⁵⁹⁷ fica aquém do esperado, considerando que a administração do século XXI já deveria agir em conformidade com os paradigmas do Governo Aberto.⁵⁹⁸

Entretanto, ao menos em teoria, este foco muda na passagem para o governo **Luiz Inácio Lula da Silva**. Doravante, os documentos que regulam a matéria abandonam a visão que vinha sendo adotada – a qual apresentava o cidadão como *usuário/cliente* de serviços públicos, numa perspectiva neoliberal –, para uma concepção de cidadão produtor de produtos e serviços. Mas esse ajuste não foi apenas semântico, houve uma alteração de fundo, como apresentado nos princípios e diretrizes do governo:

[...] O deslocamento não é somente semântico. Significa que o governo eletrônico⁵⁹⁹ tem como referência os direitos coletivos e uma visão de cidadania que não se restringe à somatória dos direitos dos indivíduos. Assim, forçosamente incorpora a promoção da participação e do controle social e a indissociabilidade entre a prestação de serviços e sua afirmação como direito dos indivíduos e da sociedade.

Essa visão, evidentemente, não abandona a preocupação em atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente, mas a vincula aos **princípios da universalidade, da igualdade perante a lei e da equidade na oferta de serviços e informações**.⁶⁰⁰

Nessa perspectiva, visando a cumprir essas novas metas, já no ano de 2003, foram reestruturados os Comitês Técnicos do CEGE, que passaram a ter as atribuições de apoio técnico-administrativo e de supervisão dos trabalhos de: Implementação do Software Livre; Inclusão Digital; Integração de Sistemas; Sistemas Legados e Licenças de Software; Gestão de Sítios e Serviços On-line; Infraestrutura de Rede; Governo para Governo (G2G); Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica.⁶⁰¹

No intuito de coordenar e articular a implantação das ações de governo eletrônico, foi criado, em 2004, o Departamento de Governo Eletrônico (com novas diretrizes para o Programa e-GOV), pelo Decreto nº 5.134, além do desenvolvimento de Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (ePING), da Rede de Comunicações Infovia e, com destaque, a criação do Portal da Transparência.⁶⁰²

⁵⁹⁷ BERNARDES, Marciele Berger. Op. Cit.

⁵⁹⁸ O conceito de governo aberto foi abordado neste segundo capítulo item 2.3.1 e pode ser traduzido como: “el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones”. CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Op. cit., p. 05.

⁵⁹⁹ É de se reparar que não existe, dentre os documentos da administração brasileira, um acordo semântico sobre o uso das terminologias governo eletrônico e governo aberto. Assim, em que pese o referido tenha Decreto empregado a expressão “governo eletrônico”, claramente estão se referindo à adoção das estratégias do Novo Serviço Público e, conseqüentemente, do Governo Aberto.

⁶⁰⁰ Informação disponível em: < <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/diretrizes> >. Acesso em: nov. 2018.

⁶⁰¹ Informação disponível em: < <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios> >. Acesso em: ago. 2017.

⁶⁰² A criação do portal transparência está associada à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei complementar nº 101 de 2000, que foi alterada pela Lei complementar nº 131/2009, a qual inseriu no art.48 a obrigatoriedade da disponibilização, em meio eletrônico, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Op. cit.

Já no ano de 2005, as políticas voltaram-se para o lançamento do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e para o lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG). Contou-se, ainda, com regulamentação das compras governamentais, tornando obrigatório, na Administração Pública Federal, o uso do pregão eletrônico nas compras de bens e serviços comuns.⁶⁰³

Em 2006, foi realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov, considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico. Ainda em 2006, surge o Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes, reunindo informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área.

Nos anos seguintes, o destaque foi para a criação, em 2008, de: cartilhas (Padrões Brasil e-GOV3); Portal de Convênios do Governo Federal (SINCOV); Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE); IN SLTI 04; contratações de TI; Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI); Agenda Nacional de Gestão Pública; Projeto INFOVIA Brasil; e, posteriormente, a publicação do Regimento Interno da Comissão de Coordenação. Em 2009, destacou-se a publicação do Decreto Cidadão nº 6932, em agosto de 2009.⁶⁰⁴

O fechamento do mandato do então presidente Luis Inácio Lula da Silva deu-se com mais uma leva de publicações de normas, dentre elas da Instrução Normativa nº 01, que recomendou a compra de computadores menos poluentes; instituição do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e, por fim, com o lançamento da 1ª Pesquisa TIC Governo Eletrônico.

Como referido anteriormente, o programa do governo Lula acenou para mudanças significativas na orientação e priorização dos projetos desenvolvidos durante o mandato anterior. O foco passou a ser a “inclusão social”. A esse propósito, Mantovane⁶⁰⁵ lembra que o tema da campanha de Lula foi “Crescimento, emprego e inclusão social”, o que se constituía claramente num indicativo de ruptura com preceitos neoliberais que orientaram o mandato Fernando Henrique Cardoso.

⁶⁰³ Acesso em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Disponível em: set. 2017

⁶⁰⁴ O Decreto nº 6932/09 foi instituído para regulamentar a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, mediante a obrigatoriedade da criação da “Carta de Serviços ao Cidadão”, o referido Decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.094, de 2017. BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15, de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016b. Seção 1. p.2.

⁶⁰⁵ MANTOVANE, Solange Aparecida. **A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula.** 2012. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1010>>. Acesso em: nov. 2017, p. 47.

Assim, com essa mudança de diretriz, o Programa de Governo eletrônico brasileiro tornou-se refém dos ciclos eleitorais e, com isso, iniciou novamente todas as etapas do ciclo das políticas públicas,⁶⁰⁶ a começar pela sua reformulação.⁶⁰⁷

Não se pode olvidar o rol das leis e programas supracitados, o que evidencia a continuidade, durante a gestão Lula, de alguns projetos (comitês técnicos para tratar de temas específicos e estrutura da política) e também a inovação em outras áreas (desenvolvimento de políticas públicas para a inclusão social). Entretanto, de forma geral, o Programa de governo eletrônico brasileiro na gestão Lula sofreu um retrocesso. Dentre os principais fatores críticos de sucesso, pode-se citar: perda de liderança (causada pela troca de dirigentes políticos); perda de interesse político (uma vez que outros assuntos passaram a ter mais relevância no cenário político); sobreposição de funções na condução da política; inexistência de uma política específica de governo eletrônico (o tema recebeu tratamento genérico, dentro das políticas de Tecnologia de Informação e Comunicação).⁶⁰⁸

Este panorama não ficou imune à análise pelo cenário internacional: a avaliação da ONU sobre os programas de governo eletrônico descortinou tal processo. Nesse sentido, o estudo de Santos; Bernardes; et al. verificou que o “Brasil, que em 2001 ocupava a 18ª posição no *ranking* internacional, caiu para 33ª em 2005, para a 45ª em 2008 e para a 61ª em 2010, ficando atrás de outros países da América do Sul”⁶⁰⁹.

A próxima etapa da história do governo eletrônico, no Brasil, tem início com a mudança da gestão Lula para a presidente Dilma Roussef, no ano de 2011. Em que pese o fato de os dois governos serem do mesmo partido, o foco das ações da presidente esteve relacionado com a melhoria da gestão pública. Neste sentido, seu plano de ações englobou um conjunto de estratégias para “melhorar a prestação de serviços ao cidadão, a melhoria do gasto público, da governabilidade e da governança dos ministérios”.⁶¹⁰

Em relação às inovações, durante o primeiro ano de mandato, já foram adotadas importantes iniciativas focadas no governo eletrônico, a começar pelo acordo de cooperação técnica com municípios, com o intuito de melhorar a gestão administrativa das prefeituras e os serviços eletrônicos oferecidos à população. Seguindo essas ações,

⁶⁰⁶ O ciclo das políticas públicas foi estudado no primeiro capítulo deste trabalho item “1.2.2 Classificação da participação popular na administração”.

⁶⁰⁷ *Ibidem*.

⁶⁰⁸ *Ibidem*, p. 67.

⁶⁰⁹ SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Mariele Berger; ROVER, Aires José. et. al. **Governo Eletrônico no Brasil**. Análise dos Fatores Críticos de Sucesso e dos Novos Desafios. In: 39 JAIHO - Simposio Argentino de Informática y Derecho, 2010, Buenos Aires. Anales del SID 2010: Simposio Argentino de Informática y Derecho. Buenos Aires, 2010. p. 2049.

⁶¹⁰ Acesso em: < <https://www.governoeletronico.gov.br/noticias/adicionar-imagem-miriam-belchior-enfatiza-importancia-da-gestao-no-governo-dilma>>. Disponível em: set. 2017.

foi publicado o Decreto sem número, de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, destinado a promover ações e medidas que visem, conforme disposto no artigo segundo: “I- ao aumento da transparência; II- ao aprimoramento da governança pública; III- ao acesso às informações públicas; IV- a prevenção e o combate à corrupção; V- a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa”.⁶¹¹

Dentre estas ações, vale referir a sanção da Lei nº 12.527/11,⁶¹² com o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso à informação pública. Além disso, há o incentivo à interação e participação popular consolidadas na forma de consultas públicas virtuais, dentre elas sobre o lançamento do I Fórum da Internet no Brasil, promovido pelo Comitê Gestor de Internet para discutir com a comunidade sobre os desafios da internet no Brasil.

Outros marcos normativos do ano de 2011 foram: a publicação do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que regulamentou o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), cujo objetivo foi o de garantir mais eficiência, eficácia e economicidade no emprego dos recursos públicos; o lançamento da 3ª versão do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-Mag 3.0), com as diretrizes incorporadas pelo Portal da Pessoa com Deficiência; e ainda, com relação à temática da acessibilidade, foi publicado o documento *Avaliação de 200 sítios e e-serviços do Governo Eletrônico Brasileiro*, que levantou os problemas dos ambientes virtuais do governo federal a partir das recomendações e-MAG.⁶¹³

O primeiro ano de mandato Dilma foi encerrado com a implementação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), pelo lançamento da versão beta do Portal Brasileiro de Dados Abertos.

O ano de 2012 inicia-se com a disponibilização pelo governo da metodologia de gerenciamento de projetos do SISP, no intuito de auxiliar os órgãos públicos a melhorar suas práticas de gestão e governo de Tecnologia de Informação. No bojo destas ações, foi lançado o portal inde.gov.br, através do qual qualquer cidadão poderia realizar buscas e cruzar dados sobre as políticas públicas desenvolvidas no Brasil.⁶¹⁴

⁶¹¹ BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. *Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências*.

⁶¹² A referida Lei, autodenominada Lei de Acesso à Informação-LAI, foi estudada com detalhamento por ocasião do primeiro capítulo deste trabalho.

⁶¹³ Disponível em: < <https://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>. Acesso em: set. 2017.

⁶¹⁴ BRASIL. Histórico do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Ano 2011. Disponível em: < <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico> >. Acesso em: nov. 2018.

Além disso, para operacionalizar a recém-sancionada LAI e a indissociável política de dados abertos, como uma plataforma que sustenta um ecossistema de reutilização de dados públicos, foi lançado o Decreto nº 7746/12, dispondo sobre contratações públicas sustentáveis.

Por fim, o segundo ano de mandato é encerrado com a publicação da nova versão dos Padrões de Interoperabilidade do governo eletrônico (e-Ping), visando à interoperabilidade dos diversos setores de Tecnologia de Informação do governo.

Em 2013, as principais ações na área de governo eletrônico envolveram as seguintes medidas: a) Operacionalização do Programa Cidades Digitais (instituído pela Portaria nº 376/11), com o objetivo de modernizar a gestão, ampliar o acesso aos serviços públicos e promover o desenvolvimento dos municípios por meio das TICs e b) Lançamento da Identidade Digital do Governo visando a padronizar os portais dos órgãos públicos federais, de acordo com o disposto na LAI.

Nos anos seguintes, o destaque foi para desenvolvimento da versão beta do Vlibras (tradutor automático de conteúdos digitais em libras), publicação da Lei nº 12.965/14, que instituiu o Marco Civil da Internet (com a previsão de princípios, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil) e, posteriormente, a publicação de diversas normas, designadamente o Decreto nº 8539/15, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo. Este levou ao desenvolvimento do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, o Decreto nº 8.414/15 (Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil) e lançamentos dos novos portais de Serviços do Governo Federal e do Software Público⁶¹⁵.

Neste mesmo período, vale mencionar o lançamento da consulta pública sobre estratégia de Governança Digital no Brasil. O referido programa visou a substituir a Estratégia Geral de TIC (EGTIC), usada, até então, para alinhar as iniciativas de tecnologias no governo brasileiro.

Assim, transcorridos quinze anos do Programa de Governo Eletrônico, é publicada a Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/16), que normatiza a Estratégia de Governança Digital (EGD) e, com isso, inicia um novo ciclo no cenário brasileiro:

⁶¹⁵ BRASIL. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital – cidadania e governo/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2016.

Decorridos 15 anos, o estágio do governo eletrônico no Brasil requer um reposicionamento das ações alinhado aos avanços da tecnologia e das demandas da sociedade. Assim, **o conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, é expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais**⁶¹⁶

Como consequência destas ações, o Departamento de Governo Eletrônico foi substituído pelo Departamento de Governo Digital, numa perspectiva de alinhar o contexto nacional aos padrões internacionais da Sociedade Informacional. Assim, como forma de evidenciar essa mudança paradigmática, o Decreto nº 8.638/16, em seu artigo 2.^a, inciso III, define a governança digital como:

a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, **incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão** e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo.⁶¹⁷

Como se nota, a Estratégia de Governança Digital (EGD) alinhou-se aos postulados do já estudado Governo Aberto, sendo marcada pela mudança de paradigma do cidadão usuário/cliente para o cidadão coprodutor, figura central na gestão das políticas públicas. Alinhada a isso, a EGD foi construída de forma participada com a sociedade, mediante consulta pública.⁶¹⁸

Sendo assim, a governança digital no Brasil estruturou-se em torno de três eixos (Informação, Serviços e Participação) e nove princípios, que se somam ao artigo 37 da CF/88 (dispõe sobre os princípios⁶¹⁹ da Administração Pública), conforme ilustrado abaixo:

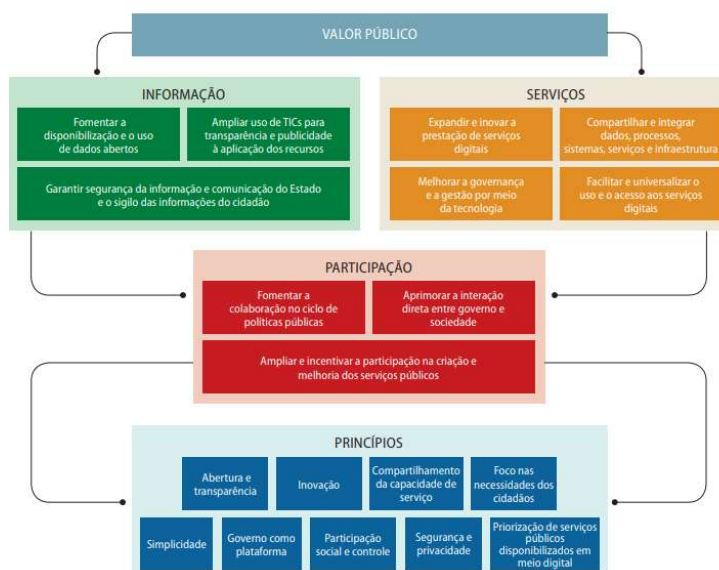
⁶¹⁶ Ibidem, p. 10.

⁶¹⁷ BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15, de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016b. Seção 1. p.2.

⁶¹⁸ Consulta pública disponibilizada no Portal da Estratégia brasileira para a Transformação Digital. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/consultaEBTD/>>. Acesso em: set. 2017.

⁶¹⁹ No rol dos princípios insculpidos no artigo 37. CF/88 encontram-se: princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e eficiência.

Figura 6: Estratégia de Governança Digital Brasileira – Diagrama Estratégico



Fonte: ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OCDE (2018). **Projeto Governo Digital OCDE**. Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <<http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>>. Acesso em: nov. 2018, p. 6.

Estabelecido como um dos objetivos da nova política de governança digital, a Política de Dados Abertos ganha vida com a publicação do Decreto nº 8.777/16,⁶²⁰ sendo operacionalizada com a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), política do governo brasileiro de Dados Abertos.

Por influência deste novo paradigma, o Poder Judiciário brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), edita a Resolução CNJ nº 221/16⁶²¹ para regular a prestação de serviços públicos, com foco nos princípios de gestão participativa e democrática.

Não se pode olvidar ainda o cenário de instabilidade política brasileiro, que culminou com o *impeachment* presidencial, o que poderia contribuir para a estagnação e até mesmo ruptura de determinadas políticas públicas, no bojo da Estratégia de Governança Digital.

A esse propósito, vale mencionar que o presidente Michel Temer iniciou seu mandato com a publicação do Decreto nº 8.818/16,⁶²² pelo qual extinguiu a Controladoria

⁶²⁰ Torna obrigatória a elaboração do Plano de Dados Abertos: <http://wiki.dados.gov.br/Plano-de-Dados-Abertos.ashx>.

⁶²¹ Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016 - Institui princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ. **Princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça**. Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016. DJe/CNJ, nº 77, de 11/05/2016, p. 27-29.

⁶²² Conforme dito anteriormente, o referido Decreto (8816/16) alterou substancialmente o Decreto nº 8.578/15, responsável por instituir a Estratégia de Governança digital no Brasil.

Geral da União (CGU), órgão responsável pela prevenção e combate à corrupção no funcionalismo público, em seu lugar foi criado o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (Lei nº 13.341/16). A referida medida não ficou imune a críticas,⁶²³ inclusive de entidades internacionais (dentre elas a ONU e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos), as quais questionaram a compatibilidade das ações adotadas pelo então presidente brasileiro, em relação aos padrões internacionais ligados ao direito à liberdade de opinião e expressão e direito de acesso à informação.⁶²⁴

A despeito do cenário inicial do mandato de Michel Temer, que poderia abalar substancialmente as Estratégia de Governança Digital (pois interferia no pilar da Informação, em especial, na Transparência pública), pode-se observar, uma relativa continuidade do programa EGD com nova versão de consultas públicas,⁶²⁵ a regulamentação do compartilhamento de dados entre os órgãos da Administração pública Federal publicação (Decreto nº 8.789/16 e Portaria nº 58/16); e a criação da Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936/2016).⁶²⁶

Os anos de 2017 e 2018 foram seguidos de importantes inovações legislativas, tais como: regulamentação da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (Lei nº 13.460/17); instituição da Carta de Serviços ao Usuário e da Simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos (Decreto nº 9.094/17); criação da Política de Governança Pública (Decreto nº 9.203/17); publicação da Lei de Identificação Civil Nacional (Lei nº 13.444/17) e criação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente (Decreto não numerado, de 7 de março de 2017). Em 2018, merecem destaque: a norma que regulamenta a Estratégia brasileira para a Transformação Digital - E-digital (Decreto nº 9.319/18), a norma que Institui a Política Nacional de Segurança da Informação (Decreto nº 9.637/18), a Lei Geral de Proteção de Dados-LGPD (Lei nº 13.709/18), a Medida

⁶²³ Em junho de 2016, o relator das Nações Unidas (ONU) sobre a Promoção e Proteção do Direito à Liberdade de Opinião e Expressão, David Kaye, e o relator Interamericano para a Liberdade de Expressão, Edison Lanza, iniciaram um diálogo com o governo brasileiro quanto à compatibilidade das medidas adotadas (de transformar a Controladoria-Geral da União-CGU no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle e de interferir na direção da Empresa Brasil de Comunicações-EBC) em relação aos padrões internacionais ligados ao direito à liberdade de opinião e expressão. CHADE, Jamil. ONU critica fim da CGU e “interferência” na EBC no governo Temer. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 de junho de 2016. Caderno de política [online]. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-fim-da-cgu-e-interferencia-na-ebc-no-governo-temer,10000059030>>. Acesso em: set. 2017.

⁶²⁴ *Ibidem*.

⁶²⁵ No mês de abril de 2018, foi aberta consulta pública sobre a revisão da Estratégia de Governança Digital (EGD) do Governo Federal brasileiro. O link para acesso ao conteúdo sob consulta é o <<http://www.participa.br/egd/entenda/revisao-da-egd-2018-2019>>.

⁶²⁶ No que tange à norma que regula a Plataforma dos Serviços Públicos Digitais, merece destaque o artigo 3.º, inciso III, que caracteriza a ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços públicos quanto a: a) identificação do serviço público e de suas principais etapas; b) solicitação eletrônica dos serviços; c) agendamento eletrônico, quando couber; d) acompanhamento das solicitações por etapas; e e) peticionamento eletrônico de qualquer natureza.

Provisória⁶²⁷ que altera alguns dos institutos da LGPD e cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Medida Provisória nº 869/18) e publicação da Lei nº 13.787/2018, que trata da digitalização e da utilização de sistemas informatizados para a guarda, o armazenamento e o manuseio de prontuário de pacientes.

Importante lembrar que este item não teve por objetivo descrever sobre a crise político/institucional brasileira. Antes, seu intuito foi o de refletir e pontuar os principais passos que caracterizaram a incorporação das TICs na administração brasileira e que marcaram a expansão do conceito de governo eletrônico para a governança digital (mudando a figura do cidadão – perante a administração pública brasileira – de simples sujeito passivo “consumidor”, para sujeito ativo das políticas públicas). Nessa perspectiva, o quadro sinótico abaixo foi construído de forma a esquematizar os marcos normativos de acordo com os mandatos presidenciais supracitados.

Quadro 4: Modernização da Administração pública no Brasil

Governo	Período	Políticas de Governo Eletrônico/ Governo Aberto
Fernando Henrique Cardoso	1995-2002	<p>1995 -Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)</p> <p>1998 -Emenda Constitucional número 19: (Princípio da Eficiência)</p> <p>1999 Programa Sociedade da Informação</p> <p>2000 - Política de e-GOV - Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) - Portal Rede Governo</p> <p>2001 - Portal Governo Eletrônico - Infraestrutura de Chaves Públicas (ICP Brasil) - Portal Comprasnet - Subcomitê da Rede Brasil.gov no âmbito do CEGE</p> <p>2002 - Documento “2 anos de Governo Eletrônico” - Inventário de Recursos de TIC - Subcomitês de certificação digital e de integração de sistemas administrativos - Regras e diretrizes para os sítios da Administração Pública Federal</p>
Luiz Inácio Lula da Silva	2003-2010	<p>2003 - Reestruturação dos Comitês Técnicos do CEGE</p> <p>2004 -Novas diretrizes para o Programa e-GOV - Departamento de Governo Eletrônico</p>

⁶²⁷ No Brasil, a Medida Provisória (MP) é um instrumento previsto na Constituição Federal brasileira no artigo 62. Trata-se de um instituto com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Informação disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>. Acesso em: jan. 2019.

		<ul style="list-style-type: none"> - Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (ePING) - Rede de Comunicações Infovia - Portal da Transparência - Portal de Inclusão Digital - 1ª Pesquisa de avaliação de Serviços com a Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico <p>2005</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (eMAG) - Uso obrigatório do pregão eletrônico - ePING institucionalizada - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Portal do Software Público Brasileiro - eMAG obrigatório para órgãos do SISP - Avaliador e Simulador para Acessibilidade de Sítios (ASES) <p>2006, 2007 e 2008</p> <ul style="list-style-type: none"> - Padrões WEB (ePWG) - Portal de Convênios do Governo Federal (SINCOV) - Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) - IN SLTI 04 -contratações de TI - Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) - Agenda Nacional de Gestão Pública - Projeto INFOVIA Brasil <p>2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regimento Interno da Comissão de Coordenação do SISP - Decreto Cidadão <p>2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - IN SLTI nº 01 recomenda compra de computadores menos poluentes - Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) - 1ª Pesquisa TIC Governo Eletrônico
Dilma Rousseff	2011-2016	<p>2011</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modelo do Software Público - Licença Pública de Marca (LPM) - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) - Especialização em governo eletrônico (prefeituras) - Comitê Interministerial e Plano de Ação Nacional de Governo Aberto - Avaliação 200 sítios e e-serviços de e-GOV - Decreto do SISP <p>2012</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lei de Acesso à Informação - Portal da Pessoa com Deficiência - INFOVIA em operação - Decreto nº 7.641, que trata transferência de recursos da União no Portal Sincov - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) - Portal Brasileiro de Dados Abertos - Metodologia de Gerenciamento de Projeto e Guia de Processo de Software para o SISP <p>2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cidades Digitais - Decreto nº 8.135, que trata das comunicações de dados da APF - Identidade Digital de Governo (IDG) <p>2014</p> <ul style="list-style-type: none"> - Marco Civil da Internet - Dez anos do Padrão ePING - Nova portaria da ePING - Portal Participa.br - Versão beta do VLibras (tradutor automático de conteúdos digitais para Libras)

		<p>2015</p> <ul style="list-style-type: none"> - Novo Portal de Serviços do Governo Federal - Novo Portal do Software Público - Programa Bem Mais Simples Brasil - Processo Eletrônico Nacional - Sistema Eletrônico de Informação (SEI) - Estratégia de Governança Digital (EGD) – Decreto nº 8.578/15 <p>2016</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) – Decreto nº 8.777/16.
Michel Temer	2016-2018	<p>2016</p> <ul style="list-style-type: none"> -Extinção da Controladoria Geral da União (Decreto nº 8.818/16) -Criação do Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (Lei nº 13. 341/16); -Criação da Estratégia de Governança Digital (Decreto nº 8.638, de 15, de janeiro de 2016); -Regulamentação do compartilhamento de dados entre os órgãos da Administração pública Federal (Decreto nº 8.789/16 e da Portaria nº 58/16); -Instituição da Política de Dados Abertos (Decreto n.º 8.777/16); -Criação da Plataforma de Cidadania Digital (Decreto n.º 8936/16); <p>2017</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lei sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário “Código de Defesa do Usuário de Serviço Público” (Lei nº 13.460/17); -Simplificação dos serviços públicos (Decreto 9.094/17); -Política de governança pública (Decreto 9.203/17); -Identificação Civil Nacional (Lei n. 13.444/17); -Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil eficiente (Decreto não numerado). <p>2018</p> <ul style="list-style-type: none"> -Estratégia Brasileira para a Transformação Digital E-Digital (Decreto nº 9.319/18); - Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/18); - Instituição da Política Nacional de Segurança da Informação (Decreto nº 9.637); Criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Medida Provisória nº 869/18); - Publicação da Lei sobre digitalização e a utilização de sistemas informatizados para a guarda, o armazenamento e o manuseio de prontuário de paciente (Lei nº 13.787/2018).

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de: BRASIL. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital – cidadania e governo/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2016, p. 09.

Como se pode observar, considerando que as estratégias de Governo Aberto e Governança Digital são políticas públicas, a mudança de governo brasileiro e os ciclos eleitorais inexoravelmente acabaram por influenciar o foco dessas ações e a própria implementação da Estratégia de Governança Digital. Para além disso, não se pode olvidar outro fator crítico de sucesso a essa estratégia, relacionado com o acesso à internet no Brasil.

Segundo dados do Comitê Gestor da Internet (CGI) no Brasil, “59% dos domicílios localizados em áreas urbanas possuem acesso à internet”.⁶²⁸ O referido percentual é baixo, quando considerado o grau de desenvolvimento tecnológico e quando analisado com outros países. Entretanto, num comparativo com outras realidades nacionais, a pesquisa desenvolvida pelo Instituto Trata Brasil sobre o saneamento básico revelou que “50,3% da população tem acesso à coleta dos esgotos e somente 42% dos esgotos são tratados”.⁶²⁹

Ao refletir sobre esta problemática, Sílvio Meira⁶³⁰ pontua que, na mesma medida em que esses percentuais são extraordinários (considerando que a internet tem apenas duas décadas), eles são também absurdos, pois podem ser considerados como um erro de percepção da realidade e esquecimento por parte das autoridades e da própria sociedade acerca dos pilares fundamentais de uma vida equilibrada.

O desenvolvimento tecnológico em curso e a sua incorporação em diversos segmentos, dentre eles o setor público, propiciou uma remodelação das relações da sociedade com seus governos, inclusive a revisão de preceitos jurídicos constitucionais conformadores de uma nova identidade da Administração Pública

Neste capítulo, o trabalho foi direcionado para a descrição do panorama histórico, com vistas a aprimorar a governança digital no setor público português e brasileiro. Constatou-se que a garantia jurídico-normativa de prestação de serviços públicos e a participação popular em ambiente digital é uma realidade nos países em apreço. No entanto, possuem sua eficácia condicionada à efetividade de políticas públicas voltadas ao uso deste potencial tecnológico para a entrega serviços públicos de valor à sociedade.

Ademais, lembrando os ensinamentos de Pierre Lévy sobre a inteligência coletiva,⁶³¹ com a internet, a cultura material e intelectual da população muda e, conseqüentemente, a capacidade de análise de situações complexas, a partir de grandes volumes de dados, podem transformar a relação entre seres humanos e o meio ambiente biológico e social.

⁶²⁸ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL-CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC domicílios 2016 = Survey on the use of information and communication technologies in brazilian households : ICT households 2016 [livro eletrônico] / Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR [editor] - São Paulo, 2017. Disponível em:< https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

⁶²⁹ OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; Pires, Oliveira. **Ranking do saneamento Instituto Trata Brasil**. São Paulo, fevereiro de 2017. Disponível em:< <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2017/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: set. 2017, p. 9.

⁶³⁰ MEIRA, Sílvio. Como a inovação e a honestidade sobre nossa realidade podem nos ajudar? Entrevista. **Cenário econômico**. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=x79n-aF4DD8>>. Acesso em: set. 2017.

⁶³¹ LÉVY, Pierre. A revolução digital só está no começo. Entrevista. **Programa Fronteiras do Pensamento**. 14 abr. 2015. Disponível em:< <http://www.fronteiras.com/entrevistas/pierre-levy-a-revolucao-digital-so-esta-no-comeco>>. Acesso em: set. 2017.

Dessa forma, na medida em que todos os cidadãos têm garantido o direito de acesso à informação mais diversificada que outrora, e que todos podem expressar publicamente sua opinião e colocar-se em contato com o poder público (visando a deliberar e participar da “coisa pública”), vem à tona o debate sobre a Democracia (digital), que pode ter uma base local, como em determinados projetos de “cidades inteligentes”.⁶³² Os limites e possibilidades representados pela introdução das TICs na dinâmica das cidades e democracias modernas são objeto do capítulo que segue.

⁶³² *Ibidem.*

3 LIMITES E POSSIBILIDADES REPRESENTADOS PELA INTRODUÇÃO DAS TICS NA DINÂMICA DAS CIDADES E DEMOCRACIAS MODERNAS

A abordagem feita até o momento desvelou parte das transformações sociais, culturais e tecnológicas decorrentes da Sociedade Informacional, passando pelos seus reflexos na esfera jurídica e pelos modelos de organização das estruturas estatais, o que direciona o debate acerca dos impactos das TICs no regime representativo. Nesta ótica, é pertinente a análise sobre o modelo de democracia que se desenvolve no ambiente digital, sobre as inovações nos contextos urbanos, bem como sobre os novos paradigmas jurídicos desafiados pelos modelos urbanos tecnológicos – as cidades inteligentes –, conforme segue.

3.1 Democracia (digital) e poder local

Na base deste item, está a constatação de que, tanto em Portugal, quanto no Brasil, a prática da democracia, a nível municipal,⁶³³ apresenta notória debilidade.

⁶³³ Importante referir que a opção por analisar o Município como instância de governo, para se aferir a qualidade democrática, decorre do fato de este ser considerado o local de exercício/aprendizagem da cidadania, ou seja, “o município vem a ser uma escola de civismo e de democracia”. Trata-se, portanto, do local onde os eleitores sentem diretamente os efeitos da eleição”. Tocqueville, apud, COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro* - 5ª ed. São Paulo: Forense, 2012, p. 21. Além disso, dada a maior proximidade dos cidadãos com órgãos de poder, considera-se que na escala local existe a possibilidade de aprimoramento a democrático. OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo. *Noções fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 4ª ed. 2015, p. 15.

Apenas como nota histórica, uma vez que sua influência contemporânea é tênue, é de se referir que o município teve suas origens ligadas ao *municipium*, organização local surgida no final da República (138-78 a.C). A despeito da distância histórica (mais de dois mil anos desde a sua criação), a instituição foi “transplantada” para a península Ibérica, influenciando a organização das municipalidades espanholas e portuguesas. Entretanto, esta instituição não ficou imune às mudanças históricas, passando por um declínio durante o período feudal, e por um renascimento durante a formação das comunidades políticas dos Estados (assembleias e Cortes). Já nos séculos XIV e XV, com o surgimento dos Estados Nacionais e com o poder dos Reis, novamente Portugal e Espanha assistem ao declínio dos Municípios. No cenário europeu, o Município só se afirma como forma de governo local após as Reformas políticas, de 1832 e 1835, promovidas pela França e Inglaterra. COSTA, Nelson. Op. cit. p.25-26.

Mesmo com seus avanços e retrocessos no continente europeu, a figura dos Municípios como forma de governo local, foi introduzida na América no período de colonização pelas Metrópoles europeias. No Brasil, o primeiro município foi fundado em São Vicente/São Paulo, em 1532 COSTA, Nelson. Op. cit., p.25.

Com efeito, uma vez circunscrito o tema à específica figura do Município, importa referir que, ao promover o cotejo entre diferentes Estados (nomeadamente Portugal e Brasil), observa-se que as semelhanças são muito menos de ordem técnica-jurídica e muito mais de ordem sociopolítica. Tudo isso exige, ainda que brevemente, a incursão no direito constitucional dos países em apreço.

Em Portugal, com a redemocratização ocorrida na década de 1970, que culminou com a promulgação da CRP/76, as regiões que antes eram circunscrito de ação regional passam a ter personalidade jurídica, culminando com a criação das Autarquias locais definidas como: “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam à prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (artigo 235.º, n. 2, CRP/76). Assim, dotadas de autonomia (autogestão, autoadministração), as autarquias são organizadas em órgãos próprios, que, na região continental portuguesa, podem ser: Freguesias, Municípios ou as Regiões Administrativas. Desta forma, a Autarquia materializa a constitucionalização do Poder Local, assentando-se em quatro pilares: tem sua “própria organização democrático constitucional; configura-se como uma administração política; são a expressão imediata da organização democrática e do Poder político republicano e a legitimação constitucional da autonomia local não converte as autoridades locais em pequenas repúblicas, estando compreendidas na organização administrativa do Estado”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. V. II. 4. Ed. 2010, Coimbra: Coimbra, p. 715. Em que pese o alto grau de Poder conferido às autarquias em Portugal, observa-se que elas “não possuem competência para editar leis, apenas para fazer regulamentos”. COSTA, Nelson. Op. cit., p. 40.

Vale referir que, em Portugal, o Município é o órgão mais importante da autarquia, “trata-se de um caminho paralelo ao da afirmação da democracia tal como a conhecemos hoje, assente nos direitos fundamentais dos cidadãos e na separação horizontal e vertical dos poderes”. OLIVEIRA, Antonio Cândido. *Manual breve de cidadania local*. Diário do Minho: Braga, 2016, p. 35. Assim, falar em poder local é falar em poder municipal.

Quando comparado com o cenário brasileiro, as diferenças já se iniciam no aspecto quantitativo. Segundo o IBGE, o Brasil possui 5.570 mil municípios. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. *Cidades@*. 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=33&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: out. 2017). Já Portugal conta

Dentro deste quadro, é importante esclarecer o que se deve entender por democracia, seus modelos, as causas ensejadoras dos seus défices, para, ao fim, identificar como as ferramentas tecnológicas podem contribuir com a transição para um modelo mais transparente, participativo e colaborativo – a democracia digital.

3.1.1 Democracia: modelos e défices

Com o intuito de apresentar o estado da arte, este item faz um panorama conceitual e contextual sobre a democracia e, com isso, prepara o leitor para os desdobramentos desta temática quando o debate caminha para o ambiente digital. Num primeiro momento, é identificado o cerne conceitual sobre o qual o tema está alicerçado e, em seguida, a heterogeneidade teórica que orbita este núcleo. Assim, são delineadas as principais correntes teóricas a influenciarem a temática (liberalismo, participacionismo e deliberalismo).

a) Democracia e sua órbita conceitual

O presente item é orientado pelo seguinte questionamento: qual é o modelo democrático que servirá de baluarte para o debate sobre a democracia a qual se desenvolve no ambiente digital?

A busca de respostas a essa interrogante requer a compreensão das fontes da democracia. Nesse sentido, faz-se imprescindível o entendimento sobre o modelo inspirador do regime democrático contemporâneo, que, segundo Dahl,⁶³⁴ remonta a antiga Grécia (Atenas), Itália (Roma) e Europa do Norte.

Vale mencionar que a aproximação do atual modelo com o regime de democracia grego não está imune a críticas, haja vista que o modelo grego foi delineado para uma

com 308. (OLIVEIRA, Antonio Cândido. Op. cit., p. 40). Tal diferença denota tanto as dimensões continentais daquele país, quanto possíveis entraves na coordenação de políticas públicas.

Além disso, a instituição Municipal brasileira é dotada de especificidades, com mais poderes que o homônimo português. Esta característica foi assegurada com a Constituição Federal, que conferiu autonomia municipal, ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º, CF/1988) e ao fixá-los com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF. **A Constituição e o Supremo**. Constituição da república federativa do Brasil. [online]. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp> >. Acesso em: nov. 2017). O Estado brasileiro, dessa forma, confere autonomia política, administrativa e financeira aos três entes do governo, descritos no artigo 23 da CF/88. Numa análise comparada entre estados Unitários (caso português) e Federados (caso brasileiro), COSTA, Nelson. Op. cit. observa que uma maior autonomia da escala municipal é mais marcante nos estados federados, sendo razoável nos estados Unitários. Portanto, a amplitude do Poder Local está intimamente relacionada com a forma de Estado. Por fim, cabe referir que a maior autonomia municipal traz consigo possibilidades interessantes, mas também está associada a diversos entraves na implementação de políticas públicas e à participação popular, sobretudo devido à má distribuição de recursos, à superposição de competências ou, inclusive, à falta de diálogo entre as diferentes esferas governamentais (fenômeno chamado de administração em silos).

⁶³⁴ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

sociedade não tão complexa como a atual. Ademais, havia um hiato entre a base formal e real da vida política de Atenas, conforme esclarece Held.⁶³⁵ Segundo o autor, as concepções clássicas de igualdade política “estavam muito distantes das ideias sobre poder igual” para todos os adultos; a igualdade política era uma forma de igualdade para aqueles com mesmo status.

A despeito da crítica, o modelo grego se sobressai e sempre é lembrado como fonte histórica da democracia, devido ao seu traço característico: a reunião de diversos cidadãos num local público, onde estes participavam de assembleias para debater, decidir e promulgar leis. Neste sentido, a menção à Grécia como “berço da democracia” não é descabida, uma vez que dela se herdou, além dessa expressão, todo o “imaginário” que está por trás da palavra.⁶³⁶

É de se registrar ainda que as notáveis conquistas desse modelo influenciaram o mundo ocidental, fazendo permanecer viva a esperança nos projetos atuais de transformação dos sistemas políticos. De um lado, encontram-se os defensores do modelo liberal (relacionado com liberdades cidadãs, competições eleitorais livres e multiplicidade de grupos de pressão); e de outro, estão os que postulam a ampliação dos espaços de participação popular, (relacionados com a combinação entre os mecanismos de representação e de participação popular).⁶³⁷

Nessa perspectiva, Santos e Avritzer⁶³⁸ defendem que a democracia “assumiu um lugar central no campo político durante o século XX”, o que atesta a sua relevância, mas, em contrapartida, dificulta sua conceituação e classificação, uma vez que, como visto acima, sob tal rótulo, escondem-se diferentes matrizes teóricas. As mais importantes estão relacionadas à noção de democracia representativa ou participativa e deliberacionista.

A partir do exposto, infere-se que qualquer tentativa de conceituar a democracia será preenchida por múltiplos significados, pois todo o ensaio de doar-lhe um conceito deve partir necessariamente de uma compreensão política, situando seu sentido no contexto histórico e social em que se realiza a experiência democrática, conforme refere Miguel.⁶³⁹

Assim, para a escolha da matriz teórica que orientará este estudo, serão abordados os três modelos democráticos que mais se relacionam com a abordagem proposta (Liberal,

⁶³⁵ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução Alexandre Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 21.

⁶³⁶ MIGUEL. Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. Campinas: Unicamp, 2000, p. 5.

⁶³⁷ Ibidem, p. 7-8.

⁶³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit., p. 39.

⁶³⁹ MIGUEL. Luis Felipe. Op. cit.

Participativo e Deliberativo). Para tanto, optou-se pela classificação⁶⁴⁰ estabelecida por Santos e Avritzer,⁶⁴¹ que dividem os modelos acima em: *Hegemônicos* (em que se insere o modelo Liberal) e *Não-Hegemônicos* (em que se inserem os modelos Participativo e Deliberativo).

Dentre os Hegemônicos,⁶⁴² merece destaque os ensinamentos de Schumpeter,⁶⁴³ cujos estudos sobre democracia relacionam-se com o modelo liberal. O autor chega à conclusão de que não é possível o povo governar. O que existira, na verdade, é um método de seleção de elites, em que vence a melhor. Assim, não necessariamente se elege o melhor governante, mas a elite que soube melhor agradar a população. Daí sua obra ser intitulada “elitismo competitivo”, em que se dá destaque ao elemento procedimental.

Seguindo Schumpeter quanto à definição de democracia e à busca de elementos mínimos, Dahl inaugura uma literatura sobre a transição de regimes. Ele defende a tese de que a democracia não se restringe a um método para definir qual elite vence na disputa do poder, mas sim um conjunto de regras que garanta a livre competição por ele. A partir disso, o autor inaugura a expressão “poliarquia”, entendida como: “regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública”.⁶⁴⁴

Norberto Bobbio também faz parte do rol de autores cuja teoria vincula-se ao modelo hegemônico. Nesse sentido, Bobbio destaca-se por “dar o passo seguinte ao transformar o procedimentalismo em regras para a formação do governo representativo”.⁶⁴⁵ O elemento procedimental schumpeteriano é agregado por Norberto Bobbio quando este apresenta o conceito contemporâneo de democracia, que diz respeito, minimamente, a: “um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.⁶⁴⁶

⁶⁴⁰ À guisa de ilustração convém apresentar as principais classificações propostas pelos teóricos: Miguel (2000) divide em cinco: democracia liberal-pluralista, democracia deliberativa, republicanismo cívico, democracia participativa e multiculturalismo; Habermas em três (1995): liberal, republicana, deliberativa; Held (1987) em dois grandes tipos: democracia direta ou participativa e democracia liberal ou representativa

⁶⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit.

⁶⁴² Tem-se conhecimento dos diversos signatários da corrente hegemônica dentre eles: os clássicos Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, passando por Jeremy Benthan e James S. Mill. Entretanto, neste trabalho optou-se por discorrer sobre a variante mais contemporânea cujos expoentes foram, Schumpeter, Dahl e Bobbio, dentre outros.

⁶⁴³ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

⁶⁴⁴ DAHL, Robert A. Poliarquia. São Paulo: Edusp, 1997, p. 31.

⁶⁴⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit., p. 45.

⁶⁴⁶ BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia uma defesa das regras do jogo. tradução de marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 12.

Como se nota das teorias e discursos dos signatários do modelo hegemônico, a democracia está associada a um procedimento de escolha dos representantes, sendo a participação identificada a partir do amplo acesso dos interessados em decisões coletivas, viabilizadas pelo sufrágio universal (um homem, um voto).

Diante dessa visão restrita de participação (que se consagra apenas nas eleições), defendida no modelo hegemônico, erguem-se vozes a criticar a ideia de democracia como procedimento, tal como pondera Arnaldo Migliano: “O que conta, na democracia, é a realização da liberdade, da igualdade e da solidariedade. Alcançam-se tais objetivos também com o procedimento, porém não se trata do único dos elementos que valem para definir, de maneira essencial, um ordenamento democrático”.⁶⁴⁷

A tese erguida por Migliano cinge-se ao fato de que o discurso em torno da democracia não se resume à sua definição mínima (democracia formal, procedimento). Antes, deve-se considerar o aspecto substancial – os meios para se assegurar o bem comum, entre os quais sobressaem: a liberdade, a igualdade e a solidariedade.

Constatada a insuficiência do modelo hegemônico para dar resposta às crescentes e complexas demandas sociais, surgiu, em meados da década de 1960, um conjunto de teorias que se colocaram numa perspectiva complementar ao procedimentalismo, mediante a “criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional”.⁶⁴⁸

No interior das teorias *não-hegemônicas*, é possível identificar dois grupos de autores. O primeiro valoriza a participação popular no processo decisório. Neste debate, inserem-se os estudos sobre a Democracia Participativa. Já no segundo, o enfoque se dirige à deliberação, ao processo de discussão e diálogo popular, capitaneado pelos defensores da Democracia Deliberativa.⁶⁴⁹

Hodiernamente, dentre os teóricos da democracia participativa, destacam-se as obras de Carole Pateman⁶⁵⁰ e Macpherson,⁶⁵¹ os quais são uníssonos quanto ao entendimento de que a democracia representativa é um modelo posto. Em face disso, não propõem a substituição desse modelo, mas sua complementação.

Ao discorrer sobre a *Participação e Teoria Democrática*, Carole Pateman⁶⁵² defende que a participação ocorre na tomada de decisões. Ela constitui-se num meio de

⁶⁴⁷ MIGLIANO, Arnaldo. Democracia como difusão do poder. In: **IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Conceito, 2010, p. 32.

⁶⁴⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit., p. 51.

⁶⁴⁹ Ibidem.

⁶⁵⁰ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁶⁵¹ MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

⁶⁵² PATEMAN, Carole. Op. cit.

proteger os interesses privados e assegurar um bom governo, sendo responsável por aumentar a sensação de liberdade do indivíduo, o que permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos cidadãos.

Com base nisso, a autora postula que um sistema de democracia participativa está atrelado aos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Portanto, os atores sociais são um elemento-chave nesse modelo e, a partir disso, Pateman acredita que, participando em nível local, os indivíduos desenvolvem senso crítico e se tornam mais sensíveis às causas coletivas. Assim, a teoria da autora espelha os postulados da participação associados à educação, cuja inspiração remonta às teorias de Rousseau e John Stuart Mill.

Outra importante contribuição a ser destacada na teoria da democracia participativa é a de Macpherson,⁶⁵³ segundo o qual a democracia é mais que um método, é um tipo de sociedade. Nessa perspectiva, o autor defende que ela não pode ser pensada sem se conceber o tipo de sociedade que a sustenta. Em outras palavras, a democracia representativa deve ser completada com novas formas institucionais, ao que denominou de sistema piramidal, modelo que mescla democracia direta e indireta.

Por reconhecer os limites do modelo hegemônico (procedimento como simples método de autorização dos governos), a democracia deliberativa, capitaneada por Habermas,⁶⁵⁴ destaca-se por constituir-se numa alternativa que propõe uma conexão entre procedimentalismo e participação. Tal característica pode ser identificada nas palavras do autor, quando expõe que:

A política dialógica e a política instrumental podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora.⁶⁵⁵

Nesse sentido, a democracia deliberativa concebida por Habermas seria uma forma de superar os limites dos modelos liberal e participativo, mediante o entrelaçamento destes no campo da deliberação.

Cumprir lembrar que o objetivo do presente item foi o de identificar o modelo de democracia orientador deste estudo, para, ao final, entabular a discussão sobre a

⁶⁵³ MACPHERSON, Crawford Brough. Op. cit.

⁶⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua nova*, Cedec, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

⁶⁵⁵ *Ibidem*, p. 45.

democracia digital. Pela abordagem acima, pode-se perceber que a palavra “democracia” está associada a vários modelos, estando os mais importantes relacionados com a democracia representativa (Modelo Liberal-Hegemônico) ou participativa e deliberativa (Modelo Não Hegemônico).

Embora a análise feita até o momento tenha apresentado diversas concepções de democracia, restou claro que os modelos que surgem após a teoria hegemônica não visam à derrubada da democracia representativa, mas à sua abertura para incluir novos atores no cenário político.⁶⁵⁶ Percebe-se, com isso, que o fim último das correntes teóricas estudadas foi o de assegurar a participação dos cidadãos na vida política e de obrigar os representantes eleitos a prestar contas do trabalho que estão a efetuar.

Sendo assim, neste trabalho, defende-se uma concepção ampliada da democracia representativa, seja pela participação, seja pela deliberação, o que permitirá “repensar a democracia”, propondo evoluir os padrões de governança ao envolver os cidadãos de forma mais direta, inclusive pelo do uso das tecnologias digitais.

Feita essa abordagem, o estudo será direcionado para o debate sobre os défices de representação que assombram o modelo democrático e, em seguida, sobre a crescente importância das tecnologias digitais no movimento de abertura da democracia.

3.1.2 Democracia e(m) crise? Um olhar pela experiência lusobrasileira

*O substantivo da democracia é, portanto, a participação. Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.*⁶⁵⁷

Afora o fato de a democracia ser um ideal amplamente compartilhado, sua aplicação prática não está imune a críticas e até mesmo a uma “crise” em relação às instituições e às pessoas. Há quem defenda que a perda da legitimidade é dupla: *elitiva* – quebra na relação de confiança entre os cidadãos e seus representantes políticos – e *administrativa* – incapacidade de o Estado prover serviços básicos de qualidade.⁶⁵⁸

Diante disso, devemos aceitar a expressão “crise da democracia”? Na busca de respostas a essa interrogante, é importante passar em revista os fatores responsáveis pela dissociação entre as promessas e a realidade democrática.

⁶⁵⁶ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

⁶⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 283.

⁶⁵⁸ ROSANVALLON, Pierre. **La société des égaux**. Seuil: França, 2008.

a) *Por que as democracias têm dificuldade em promover o interesse público?*

Um governo é tanto mais democrático quanto maior a sua capacidade de promover o interesse público. Segundo Pereira,⁶⁵⁹ duas formas podem determinar o interesse público: a primeira é implementar políticas públicas que os cidadãos (ou a maioria⁶⁶⁰ deles) querem; a segunda é que as decisões políticas devem ser baseadas na deliberação. Há, contudo, diversos motivos pelos quais as práticas democráticas modernas não promovem o idealizado interesse público.

Ao discorrer sobre a dissociação entre as promessas e a realidade democrática, Bobbio⁶⁶¹ aponta diversos fatores. O primeiro está relacionado com as origens do modelo contemporâneo da democracia liberal representativa, o qual nasceu atrelado a uma concepção individualista de sociedade. Aqui, o indivíduo é o soberano de sua vida, portanto o Estado não necessitaria de intermediários. No entanto, a realidade mostrou o oposto: com os avanços do capitalismo e o aumento da complexidade das relações sociais, “os grupos e não os indivíduos são protagonistas da vida política numa sociedade democrática”.⁶⁶²

Desta transformação social deriva o segundo fator que causou o afastamento entre o modelo democrático idealizado e o modelo posto. De fato, com o advento da sociedade pluralista, constata-se a impossibilidade de o povo exercer o poder, a não ser de uma forma mediada, por meio de representantes.

Daí nasce a concepção de democracia representativa ou, ainda, democracia indireta, o que, de acordo com Pierre Rosanvallon,⁶⁶³ significa afirmar que as deliberações que dizem respeito ao interesse público só podem ser tomadas se houver instituições mediadoras, como os partidos políticos. Tais instituições, de alguma forma, ordenam e, de fato, simplificam a enorme diversidade de interesses privados, opiniões e preferências.

A simplificação da vontade das pessoas, associada à possibilidade de distorção dos seus interesses, fez com que a democracia representativa passasse a ser questionada principalmente por dois motivos. Primeiro, devido ao surgimento do poder oligárquico, uma vez que a mera presença dos representantes no poder não transforma automaticamente os regimes autocráticos em democráticos. Segundo, pela inexistência

⁶⁵⁹ PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: dívida pública e déficit democrático**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

⁶⁶⁰ Refere-se aqui ao sistema do voto maioritário, o qual “expressa a vontade, não de todos, mas do maior número possível de cidadãos” (PEREIRA, 2012, p. 64).

⁶⁶¹ BOBBIO, Norberto. Op. cit.

⁶⁶² Ibidem, p. 23.

⁶⁶³ ROSANVALLON, Pierre. Op. cit.

de instrumentos jurídicos para o controle dos representados sobre seus representantes. Ou seja, a não-superação do poder oligárquico associa-se a outro *déficit* democrático: trata-se do Poder Invisível, identificado a partir da dificuldade em se responder à seguinte indagação: “Quem controlará os controladores?”⁶⁶⁴

Finalmente, o autor assevera que a educação para a cidadania é também mais uma promessa não cumprida pela democracia. Trata-se da desconfiança dos cidadãos em relação às instituições políticas e aos partidos políticos em particular, traduzidas no fenômeno da apatia política.

Como se percebe, a representação política traz consigo uma gama de problemas, dos quais, talvez, o principal seja a descrença generalizada nos partidos políticos. Diante desse quadro de declínio dos partidos, passou a ser comum, nas democracias contemporâneas, o uso da expressão “crise de representação política”.

Para Bernard Manain,⁶⁶⁵ a “crise de representação” é atribuída ao enfraquecimento ou desaparecimento da identificação entre representantes e representados e à determinação de políticas públicas por parte do eleitorado.

Em seu estudo sobre *as metamorfoses do governo representativo*, o autor evidencia que o conceito de governo representativo passou por muitas modificações. A primeira se refere ao surgimento da Democracia de Partido, na qual o eleitor vota em partidos e não em pessoas; além disso, os eleitos não estão livres para votar pela sua consciência, pois estão presos aos partidos que os elegeram.

A segunda modificação ocorre com a expansão dos meios de comunicação. Assim, a “Democracia de Partido” se transforma em “Democracia de Público”, na qual se identificam importantes “metamorfoses”. Trata-se do que Manain⁶⁶⁶ chamou de personalização da política, através da figura de candidatos. Neste modelo, o povo tende a votar no candidato; assim, apesar de ainda importantes, os partidos políticos tornam-se meros instrumentos à disposição dos candidatos.

Por essa linha argumentativa, percebe-se que, apesar da importância, o processo eleitoral, *de per se*, não é suficiente para resguardar o interesse público. Diante disso, Campos argumenta que: “A legitimidade do poder delegado (pelo Povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada”.⁶⁶⁷

⁶⁶⁴ Ibidem, p. 31.

⁶⁶⁵ MANAIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. *Revista da Anpocs*. n.29, 1995.

⁶⁶⁶ Ibidem.

⁶⁶⁷ CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990, p. 5.

Segundo Manain,⁶⁶⁸ é nesse cenário que se identifica a crise de representação política, a qual se caracteriza pelo crescente distanciamento entre representantes e representados. O que se observa, portanto, é o fim da centralidade dos partidos, os quais deixam de ser instâncias para a canalização das demandas sociopolíticas.

Vale referir que a crise de representação política traz consigo um conjunto de desafios. A esse propósito, Miguel⁶⁶⁹ cita três problemas fundamentais que se inter-relacionam: 1) a separação entre governantes e governados (decisões não são tomadas pela maioria, mas sim por uma minoria); 2) a formação de uma elite política (trata-se dos políticos profissionais que, pela especialização, afastam-se dos eleitores aos quais estão submetidos); 3) a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a vontade dos representantes (a qual se origina tanto de diferenças sociais, quanto funcionais).

Como visto, a democracia “ideal” requer a persecução do interesse público, o que exige que a tomada de decisão seja feita de forma deliberada, com argumentação livre, no espaço público. Há, contudo, vários motivos para que a decisão, mesmo “democrática”, não atenda ao interesse público. Estes motivos fazem com que venha à tona o discurso sobre a crise de representação política, o qual assola diversos modelos democráticos, não sendo Portugal e Brasil exceção à regra. Sendo assim, convém pontuar os principais fatores que contribuem para a crise de representação política nestes países.

b) Portugal, Brasil e a Democracia

Antes de se proceder a descrição do modelo democrático adotado no âmbito lusobrasileiro, é importante esclarecer que a análise toma como referência a instalação do regime democrático nestes países, respectivamente, em 1976, em Portugal e, em 1988, no Brasil, momento que conjugou com a implementação do Estado Democrático de Direito.

Nesta perspectiva, cumpre registrar que um Estado Democrático de Direito vai além da organização do sistema judiciário e da caracterização de leis: ele abarca os princípios básicos que tornam um regime democrático.⁶⁷⁰ Assim, o autor cita os seguintes caracterizadores de um sistema legal democrático: 1) garantir direitos políticos, liberdades e garantias democráticas; 2) garantir os direitos civis de toda a população; 3) estabelecer mecanismos de controle e fiscalização, assegurando que todos, até as mais altas autoridades da república, estejam sujeitos à lei.

⁶⁶⁸ MANAIN, Bernard. Op. cit..

⁶⁶⁹ MIGUEL, Luis Felipe. Op. cit., p. 26.

⁶⁷⁰ O'DONNELL, Guillermo. Why the Rule of Law Matters. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

Nota-se que a democracia é uma atividade que conjuga a política com o Direito. Portanto, o que este pode fazer é acolhê-la, na ordem jurídica constitucional, a partir do reconhecimento dos pressupostos de um Estado Democrático de Direito, os quais visam a assegurar que ninguém está acima da lei e que a ideia de *accountability*⁶⁷¹ pode-se expressar por meio de controles verticais (eleitorais), horizontais (divisão de poderes) e societais (grupos organizados).

No cotejo destes elementos, Portugal se destaca por ser um Estado Unitário (artigo 6.º, n.º 1, CRP/76), caracterizando-se, ainda, pela separação horizontal de poderes (entre Assembleia da República, Governo e Tribunais) e pela separação vertical de poderes (ou seja, o poder Executivo é compartilhado entre o Governo central e as entidades locais⁶⁷² e regionais com órgãos democraticamente eleitos).

É de se referir ainda que as raízes históricas da democracia portuguesa são, no dizer do relatório de democracia na União Europeia, “pouco profundas”.⁶⁷³ Essa referência significa que a jornada lusodemocrática é recente, data da Revolução dos Cravos de 1974, que operou uma ruptura com a ditadura, instaurando um novo sistema constitucional – o democrático.

Assim, após anos de ditadura, Portugal transforma-se num laboratório de democracia, adota o modelo liberal (democracia representativa), existente noutros Estados europeus, mas conserva elementos de sua experiência autogestora, garantindo a autonomia local (artigos 235-240, CRP/76), cuja participação popular é orientada por princípios da democracia direta e do consenso.⁶⁷⁴

Neste sentido, a democracia local é tida como uma prática inovadora, sendo relacionada à “possibilidade de as comunidades locais poderem gerir, sem interferência do poder central, os assuntos que são da sua competência”.⁶⁷⁵ Isso significa dizer que todos os residentes das comunidades locais têm o direito de participação política e de cuidar dos assuntos locais.

⁶⁷¹ A noção de *accountability* foi apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, sendo o seu significado extraído a partir da associação a outros dois termos: *prestação de contas* (obrigação daquele que administra os recursos, de prestar contas de sua gestão) e *responsabilidade* (disposição dos governos de adotarem políticas preferidas por seus representados). AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: *accountability* e democracia delegativa. In: **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2017, p. 6.

⁶⁷² Vale referir que em Portugal, as entidades locais são compostas pelas “freguesias e os municípios, embora a Constituição preveja também regiões administrativas no Continente”. (OLIVEIRA, 2016, p.23).

⁶⁷³ LOUGHLIN, John. **A democracia regional e local na União Europeia**. Bruxelas: União Europeia, 1999, p. 213.

⁶⁷⁴ OLIVEIRA, António Cândido. **A democracia local**. Op. cit..

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p. 18.

Assim, a estratégia de democracia local portuguesa é operacionalizada por vários instrumentos, designadamente: referendos locais e regionais; reuniões públicas; reuniões extraordinárias; publicação das atas das reuniões; publicação de decisões; associações de moradores; grupos de cidadãos eleitores candidatos a eleição; assembleia plenária de eleitores; direito de petição. Tais instâncias revelam-se fundamentais para assegurar a presença dos cidadãos na vida da comunidade local.⁶⁷⁶

Considerar a participação dos cidadãos como eixo da democracia local converge para os princípios da boa governança insculpidos na Carta Europeia de Autonomia Local. Dentre eles, vale citar: “direito de os cidadãos terem acesso à informação”; “espírito de cidadania”, “cultura da participação democrática”; “consciência da pertença a uma colectividade”; “comunicação entre autoridades públicas e cidadãos”.⁶⁷⁷ Outro fator relevante para a consolidação da democracia em Portugal foi a sua adesão, em 1986, à União Europeia – até então chamada de Comunidade Económica Europeia.

Consoante leciona Paulo Pereira,⁶⁷⁸ as vantagens de se incorporar alguns desses consensos na Constituição da República Portuguesa são que, “por um lado, tornam-se mais estáveis do que os consensos incorporados em leis ordinárias”. Entretanto, o autor alerta que os cidadãos portugueses têm razões para não estarem plenamente satisfeitos com o funcionamento da sua democracia. Esse défice democrático recai especificamente no fato de a democracia portuguesa ter sido “parcialmente incapaz de fornecer o que os cidadãos desejam: segurança, paz, justiça social, estabilidade financeira e alguma prosperidade económica”.

A participação nas eleições ou a abstenção pode ser usada para comprovar o argumento acima. Neste sentido, informações da base de dados “Portugal Contemporâneo”⁶⁷⁹ revelam um aumento na taxa de abstenção de 10 pontos percentuais, considerando a relação entre as eleições para autarquias locais de 1976 (com 35,4% de abstenção) e as eleições de 2017 (com 45% de abstenção). Já o percentual de satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal, numa escala de satisfação de 0 (nada

⁶⁷⁶ LOUGHLIN, John. Op. cit., p. 224.

⁶⁷⁷ OLIVEIRA, António Cândido. **A democracia local**. Op. cit., p. 31-32.

DECLARAÇÃO DE VALÊNCIA. **Estratégia de inovação e boa governança em nível local**. Valência, Espanha, Outubro, 2007. Disponível em: <<https://rm.coe.int/1680701699>>. Acesso em: out. 2017.

⁶⁷⁸ PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: dívida pública e défice democrático** Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012, p. 105-107.

⁶⁷⁹ PORDATA. Base de dados Portugal Contemporâneo. **Taxa de abstenção nas eleições para as Autarquias Locais (1976-2017)**. Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+as+Autarquias+Locais-2210>>. Acesso em: nov. 2017.

satisfeito) a 3 (muito satisfeito), flutuou entre os anos de 1985 e 2017 de “**um e para quase dois**”, segundo os dados do Eurobarômetro.⁶⁸⁰

Além disso, é de se registrar que os dados do índice de saúde democrática do *The Economist*, no ano de 2017, revelaram que Portugal situa-se na linha de uma democracia defeituosa, com classificação de respectivamente de “7,84 pontos percentuais”.⁶⁸¹

Ao analisar as causas ensejadoras do *défice* democrático em Portugal, Pereira⁶⁸² elenca problemas gerais (comuns a diversos modelos democráticos, inclusive o português) e específicos.

Dentre os *problemas gerais*, o autor refere: a dissociação do pagamento e do consumo de bens públicos (trata-se da evasão fiscal – a crítica é endossada àqueles que não cumprem suas obrigações fiscais e, ainda assim, usufruem dos bens públicos); maximização dos votos a partir do *défice* (prática recorrente entre os políticos é o aumento da despesa, sem o correspondente aumento dos impostos); ciclos políticos e econômicos (adoção de políticas expansionistas, antes das eleições e, em caso de reeleição, adotam-se medidas duras e impopulares); gerações presentes e futuras (democracias não preocupadas com a questão intergeracional, a despeito das decisões democráticas afetarem grande parte da população jovem, que, a cada dia, distancia-se mais da arena política); cidadãos desinformados (processamento de informações e sua transformação em conhecimento tem custos – e, considerando que os benefícios são baixos, a capacidade do cidadão influencia a coisa pública, isso faz com que os cidadãos não se informem corretamente e acabem por delegar a atividade política aos políticos); por fim, o autor cita o problema da ação coletiva de grupos de interesse (caracterizado pela concessão de benesses a uma pequena parcela da sociedade, em detrimento da maioria).

Além destes problemas, o autor identifica *problemas específicos* do modelo democrático português, em promover o interesse coletivo. Estas podem ser divididas em dois grandes blocos. O primeiro se refere aos bloqueios do sistema político, decorrente do esclerosamento e fechamento dos partidos políticos, da ausência de deliberação pública e da incapacidade de alterar as regras eleitorais, o que sugere que a separação dos poderes entre diferentes órgãos tem sido insuficiente para garantir uma ação independente, por exemplo, do poder executivo em relação a investimentos públicos.

⁶⁸⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Eurobarômetro Standard 88**. Relatório nacional. Opinião pública na União Europeia. 2017. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5312_pt.pdf>. Acesso em: nov. 2017, p. 6.

⁶⁸¹ DEMOCRACY INDEX. The Economist Intelligence Unit's Index (2017) [Online]. Disponível em: <<https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21>>. Acesso em: nov. 2017.

⁶⁸² PEREIRA, Paulo Trigo. Op. cit.

Por fim, o autor cita o problema designado como “partidos políticos esclerosados”. Trata-se da captura do Estado por interesses divergentes, o financiamento partidário e a falta de competência da administração pública. A consequência é um “Estado opaco que não faculta informação sobre contratos públicos (...), sobre a desempenho de seus serviços(...). É um Estado que trata seus indivíduos como súditos, não cidadãos, incapazes de olharem criticamente para o seu próprio funcionamento”.⁶⁸³

Seguindo os passos de Portugal, o Brasil rompe com o modelo ditatorial e institui a democracia em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF/88) – autodenominada Constituição Cidadã. A fase democrática deste país é inaugurada já no primeiro artigo, o qual dispõe sobre a forma e o regime de governo:

Art. 1º A **República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito**. Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o *exerce por meio de representantes* eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição”.⁶⁸⁴

Como se nota ao estruturar seu Estado Democrático de Direito, o Brasil adotou o Estado Federativo, pautado no modelo presidencialista de democracia (representativo), com cariz participativo.

Segundo Silva,⁶⁸⁵ a *participação por via representativa* é identificada, mediante representantes eleitos, a partir de partidos políticos, artigo 1º, parágrafo único, artigos 14 e 17; associações, art. 5º, XXI; sindicatos, art. 8º, III; eleição de empregados junto aos empregadores, art. 11, CF/88) e a *participação por via direta do cidadão* (mediante exercício direto do poder, art. 1º, parágrafo único; iniciativa popular, referendo e plebiscito; participação na administração da justiça, via ação popular; participação na fiscalização municipal artigo 31, §3º, CF/88).

Por oportuno, vale referir que, desde a sua redemocratização, o Brasil experimentou sete eleições livres e diretas para presidente. Os meios de comunicação são vários e livres, tal como os direitos de liberdade de expressão e opinião, e o sistema partidário é composto por diversos partidos que competem pelo poder, resguardados pela Constituição.

⁶⁸³ Ibidem, p. 87.

⁶⁸⁴ BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

⁶⁸⁵ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. **Opinião Pública**, 2005, 11(2), p. 450-468. Disponível em: < <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762005000200007>.> Acesso em nov. 2018.

Os progressos e melhoras na qualidade de vida da população, como a conquista da estabilidade econômica (no mandato Fernando Henrique Cardoso) e investimentos em infraestrutura e em projetos sociais (mandato Lula/Dilma) fizeram com que alguns estudiosos chegassem a afirmar que “o Brasil constitui exemplo de país que está na trajetória da boa governança”.⁶⁸⁶

Isso não significa que o país esteja imune à crise de representação política. Pelo contrário, o Brasil se coloca como um caso, no mínimo, interessante. A esse propósito vale mencionar que, em toda a sua trajetória democrática, apenas quatro partidos alternaram⁶⁸⁷ no poder e, por diversas vezes, os brasileiros foram às ruas manifestar contra desvio de verbas públicas e corrupção. A primeira vitória do povo culminou com a renúncia do então presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, horas antes do julgamento do seu processo de *impeachment*.

Em 2012, o povo volta às ruas, agora para se manifestar contra o governo Lula, devido às denúncias da operação “mensalão”, as quais não o destituíram, mas desestabilizaram seu mandato. A voz do povo vai novamente vêm à tona devido à operação “Lava Jato”, ocorrida no mandato Dilma Rousseff, e que culminou com o *impeachment* da presidente, no ano de 2016, e acabou por agravar a instabilidade política no país.

O aprofundamento da crise de representação política brasileira foi espelhado em números. Pesquisas divulgadas pelo Latinobarómetro⁶⁸⁸ revelaram que o apoio à democracia diminuiu 22 pontos percentuais no Brasil, passando de 54%, em 2015, para 32%, em 2016. Além disso, apenas 9% dos entrevistados acreditavam que o governo estava realmente governando para o bem do povo. Segundo o relatório, a democracia brasileira parece consolidar-se de maneira imperfeita, permanecendo ancorada em alguns temas. Dentre eles, vale citar o aumento das desigualdades sociais, o agravamento da violência e os altos índices de corrupção.

⁶⁸⁶ ALSNTON apud RENNÓ, Lucio R; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L. et. al. **Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: Uma Visão da Cidadania**. São Paulo: Intermeios, 2011.

⁶⁸⁷ A Constituição Federal brasileira, em 1997, sofreu Emenda Constitucional para admitir o direito de reeleição aos diversos cargos governamentais. A partir disso, o artigo 14 passou a vigorar com a seguinte redação: "Art. 14, § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos **mandatos poderão ser reeleitos para um único período** subsequente.

Referente aos quatro partidos que estiveram à frente da gestão do país, foram respectivamente: Fernando Collor de Mello (Partido da Reconstrução Nacional, PRN, seu vice Itamar Franco, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB); Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB), Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores, PT), e vice substituto da presidente, Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB).

⁶⁸⁸ LATINOBARÓMETRO 2016. **Apoyo a la democracia**. Informação Infográfico elaborado em nov. 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: nov. 2017.

Esse déficit democrático brasileiro é espelhado em outros relatórios, como o índice de saúde democrática do *The Economist*,⁶⁸⁹ no qual o Brasil apresentou ter uma democracia defeituosa, com classificação de 6,86 pontos percentuais.

Diante deste cenário, pergunta-se: o que sobrou da democracia brasileira? No atual quadro, o país é presidido pelo vice Michel Temer que governa sob forte desgaste político, sendo alvo de diversas denúncias, tais como: obstrução da justiça, organização criminosa, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, dentre outras. Uma pesquisa sobre a popularidade do presidente Michel Temer, encomendada pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE) à Confederação Nacional de Indústrias (CNI),⁶⁹⁰ no mês de setembro de 2018, revelou que, no universo dos entrevistados: “82% avaliam o governo como ruim ou péssimo; 92% não confiam no presidente e, apenas 6%, aprovam a sua maneira de governar”. Em nível democrático, os principais impactos do seu governo foram a aprovação de leis com alto impacto nacional, são elas a Reforma Trabalhista, e debate sobre a Reforma da Previdência e Política.

De acordo com a descrição dos modelos democráticos lusobrasileiros acima exposta, pode-se inferir, com Paulo Pereira, que não apenas os portugueses, mas também os brasileiros “têm razões para estarem descontentes com o funcionamento da sua democracia, para desconfiarem da classe política, que promete coisas quando está na oposição e põe em prática outras quando está no poder, para estarem céticos com relação ao seu futuro”.⁶⁹¹

Configurado está, portanto, o *défice* democrático que consiste na crise de representação política, ou seja, na incapacidade das instituições representativas darem respostas ao que o interesse público almeja: transparência, diálogo e participação; para além do atendimento dos pressupostos mínimos à vida digna “segurança, justiça social, estabilidade financeira, prosperidade econômica”.⁶⁹²

Estes resultados insatisfatórios coadunam-se com o argumento de Paulo Pereira quando afirma que a democracia encontra-se “bloqueada”.⁶⁹³ É provável que a

⁶⁸⁹ DEMOCRACY INDEX. *The Economist Intelligence Unit's Index* (2017) [Online]. Disponível em: <<https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21>>. Acesso em: nov. 2017.

⁶⁹⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (setembro 2018)*. – Brasília: CNI, 2018. 10 p. Disponível em: <https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/0a/c8/0ac8876a-315b-45e6-a9c5-33f3914ab059/pesquisa_cni-ibope_set2018_v1.pdf>. Acesso em: nov. 2018, p. 5.

⁶⁹¹ PEREIRA, Paulo. Op. Cit., p. 105.

⁶⁹² *Ibidem*.

⁶⁹³ Paulo Pereira (2012, p. 79) adota a expressão “democracia bloqueada”, para se referir que a democracia portuguesa não funciona para promover o bem comum dos portugueses, sobretudo devido ao fato de que se aproxima de uma “versão minimalista de democracia, de que as eleições servem sobretudo para eleger quem governa (...) porque os partidos não têm visão estratégica e a administração tem zonas de rigidez e instabilidade organizacional associadas às mudanças dos ciclos políticos”. Cenário esse muito semelhante do brasileiro, razão pela qual a expressão é válida para ambos os países.

emergência da já estudada Sociedade Informacional, que propicia o desenvolvimento de novas interações e informações instantâneas, na rede, pode estar relacionada com este sentimento de insatisfação. O descompasso entre a velocidade do mundo e a da política produz impaciência e frustração – a consequência é ilustrada no cenário acima descrito, aumento dos movimentos e protestos sociais, que deflagram o mal-estar social com a velocidade das mudanças.

Diante da indispensabilidade de novos *inputs* democráticos no processo político, alguns teóricos despontam com instrumentos entendidos como aptos a promover o (re)nascimento da democracia.

A esse propósito traz-se à baila o discurso de Canotilho⁶⁹⁴ sobre o Referendo, uma vez que todas as manifestações referendárias (sejam elas deliberativas ou consultivas) têm por denominador comum “reforçar e aprofundar a deliberação e discussão públicas”. Trata-se, na ótica do autor, de um resgate da democracia dos antigos. Mas, segundo entende, para que tal instrumento confira transparência e segurança social, é indispensável a sua regulação constitucional.

Em Portugal, o referendo encontra guarida constitucional no artigo 155, CRP/76, tendo como exemplo prático os referendos sobre o aborto e a questão da regionalização. A experiência portuguesa não passou imune a críticas, sobretudo quanto ao efetivo potencial deste instrumento para o aprimoramento democrático. A despeito disso, Canotilho defende que, no contexto jurídico-constitucional português, as duas experiências “cumpriram a função do *check on legislation* e do *check on parliamentary majorities*”.⁶⁹⁵

Ao discorrer sobre o cenário brasileiro, Paulo Bonavides⁶⁹⁶ (2003) enfatiza que as formas representativas perderam a legitimidade, devido a depravação que mina o sistema de governo vigente, seja ele o Executivo, Legislativo ou Judiciário. Desta feita, pontua que com este nível de crise das instituições estatais brasileiras, somente será possível falar em (re)nascimento da democracia, com a introdução de mecanismos referendários de democracia participativa.

Sua defesa pela tese da democracia participativa decorre entendimento de que esta “desloca o eixo do poder (...), dos corpos representativos para as correntes da cidadania, e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e

⁶⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da *Good Governance*. Op. cit., p. 320.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, p. 321.

⁶⁹⁶ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 285.

imediate, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado”.

O desafio é saber se é possível colocar em prática estes postulados, uma vez que já estão previstos na Magna Carta brasileira, nomeadamente nos artigos 1º, parágrafo único e artigo 14, CF/88. Neste sentido, o autor defende que a esfera Municipal (como ente político dotado de autonomia federativa) é o espaço constitucional mais adequado para o emprego prático das técnicas referendárias da democracia participativa.

Como exemplos de estratégias aptas a levar a teoria constitucional à prática cidadã no Brasil, vale referir a experiência do Orçamento Participativo⁶⁹⁷ (OP) da cidade de Porto Alegre/Brasil, a qual teve ampla repercussão no cenário (inter)nacional, quer seja pelo seu pioneirismo⁶⁹⁸ (construção de um complexo modelo participativo de diálogo entre representantes políticos e os cidadãos), quer seja pelo seu sucesso (dada a continuidade no decurso do tempo e de mandatos municipais). O que fez com que analistas reconhecessem a experiência como instrumento de aprimoramento da soberania, autodeterminação e justiça.⁶⁹⁹

No grupo de analistas que buscam estratégias para o aprimoramento democrático, também se encontram aqueles que visam conjugar a teoria da democracia participativa, deliberação e referendos, com a emergência das Tecnologias de Informação e Comunicação e com a velocidade das transformações sociais, econômicas e culturais dela decorrentes. No bojo destes discursos vem à tona a teoria da Democracia em Digital, Ciberdemocracia, dentre outras designações, as quais propugnam que a adoção das TICs: contribui para viabilizar a participação digital; implica abertura dos governos para maior interação com a sociedade; e, conseqüentemente, pode acelerar o processo de democratização. Portanto, diante dessas novas práticas sociais, emerge uma corrente teórica que identifica alternativas para a (re)construção da democracia.

Assim, considerando que os líderes da cidade precisam dar um passo adiante na evolução digital, seja para aprimorar práticas democráticas, seja pela melhora na

⁶⁹⁷ A experiência brasileira assumiu tamanha repercussão internacional que despertou a atenção de estudiosos, dentre eles o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, que dedicou uma obra para avaliar a prática brasileira. Vale referir que, em Portugal, o Orçamento participativo teve sua primeira edição no ano de 2008, quando o município de Lisboa foi reconhecido como a “primeira capital europeia a desenvolver orçamento participativo municipal” (mais informações vide item 1.5.4.1 “A legislação (Infra)constitucional Portuguesa de Ordenamento do Território”).

⁶⁹⁸ A experiência do OP de Porto Alegre, teve início em 1998, quando a frente popular assumiu a administração municipal paulatinamente passou a introduzir uma política fundada nos postulados da democracia participativa LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. In: Política e Sociedade revista de sociologia política. Florianópolis, v. 13, n. 28, 2014, pp. 167-197.

⁶⁹⁹ SANTOS, B. S. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v. 26, n. 4, p. 461-489, 1998. AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e democratização: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

prestação de serviços públicos, pergunta-se: quais os benefícios e desafios da participação em ambiente digital? Como garantir uma implementação efetiva dos mecanismos de participação digital? A busca de respostas a essas interrogantes são, portanto, objeto do item que segue.

3.1.3 Democracia (Digital)

A sociedade atual não está satisfeita com a representação governamental e sente a necessidade de maior atuação na vida política. Os modelos de democracia participativa e deliberativa apresentam-se como reflexo desse novo anseio, mas seus meios implementados até agora apresentam pouca abrangência. Neste contexto, a Internet desponta como meio de comunicação que mais cresce, por refletir a mudança social da era digital e pode ser usada pelo governo como canal direto com a população, ultrapassando a mera divulgação de projetos. Nesse sentido, a tecnologia passa a ocupar lugar de destaque na vida humana e é necessário que ela deixe de ser fator de exclusão: eis a Democracia Digital.

a) *O que é a democracia digital?*



*Internet teve papel vital nos protestos no Egito
(Robert Fisk)⁷⁰⁰*

O assunto desta abordagem refere-se à interação entre a democracia e as tecnologias, tal como mostra a charge acima, em uma referência ao papel da internet e das redes sociais (*Facebook, Twitter, ...*) na primavera árabe, levando Hosni Mubarak a ceder o poder.

Entretanto, cabe desde já deixar claro que, quando se fala em democracia e tecnologias, o debate não se restringe a esses fatos. Primeiro, porque ainda hoje existe uma ditadura militar no Egito mais repressora do que a da época de Mubarak e, segundo, porque a situação de segurança nesse país continua crítica. Ou seja, está comprovado que

⁷⁰⁰ FISK, Robert. **Internet teve papel vital nos protestos no Egito**. Tradução Vila Vodú. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/146401-9>>. Acesso em: nov. 2018.

as ferramentas de *per si* não são a panaceia para solucionar os históricos problemas relacionados com o *défices* democráticos e quebra de representação do interesse público.

Sendo assim, a premissa fundamental desse item é a de que, a despeito da velocidade com que as tecnologias se desenvolveram e adentraram em questões de cunho social, político e institucional, qualquer projeto que as envolva deve considerar o tempo de implementação das políticas, que, por norma, são de longo prazo. Para além da tecnologia, são necessárias mudanças epistemológicas.

Com tal propósito, conforme estudado no segundo capítulo deste trabalho, sobre a evolução das tecnologias de informação e comunicação, é de se recordar que elas chegaram ao ambiente comercial em 1994, quando o mundo assistiu à emergência da chamada Sociedade de Informacional, a qual, dada a velocidade com que evoluiu, alcançou a maioria da população mundial, havendo hodiernamente quem postule o termo “Sociedade do Compartilhamento”.

Sobre esta nova tendência, Lévy⁷⁰¹ esclarece que a evolução tecnológica foi a mais rápida das revoluções que a humanidade assistiu. Assim, lembra que apenas dez anos datam do surgimento dos *smartphones*, os mais populares dispositivos eletrônicos e que hoje fazem parte do cotidiano da maioria da população mundial.

Para o autor, algumas questões caracterizam essa nova tendência não apenas digital, mas que envolve a mídia algorítmica. Em primeiro lugar, está a **Ubiquidade das informações**: significa que os documentos, textos e imagens dispostos *online*, apesar de estarem disponíveis fisicamente em algum lugar, também o estão em qualquer lugar conectados à internet. Isto é, uma vez *online*, é possível ter acesso a qualquer tipo de informação.

Outra questão é a **Interconexão geral**, interconexão entre pessoas e documentos. Divide-se em: *Hiperlinks* (significa que informações e documentos estão conectados por meio de um mecanismo de busca), e *Interconexão entre as pessoas* (o ser humano é um ser social e, por isso está sempre interagindo com outros seres, inclusive com outros que não conhece, uma vez que o ambiente virtual possibilita a conexão de todos através da rede).

Por fim, o autor cita a terceira característica, chamada de **capacidade de manipular símbolos**, ou seja, apesar de a maioria das pessoas que interagem em ambiente

⁷⁰¹ LÉVY, Pierre. Diálogos sobre Inteligência Coletiva. Op. cit..

virtual não terem ciência que estão manipulando dados, na medida em que transformam informações e símbolos, estão controlando dados e algoritmos.

Em suma, o somatório da ubiquidade, da interconexão geral e da manipulação dos símbolos são o ambiente em que se desenvolve esta nova sociedade pautada na interação, comunicação e na inteligência coletiva. Lévy⁷⁰² alerta que todo esse cenário não existia há vinte anos, e suas consequências ainda não foram desveladas, em sua completude, no âmbito social, político e educacional. Nesta perspectiva, considerando-se a necessidade de se preparar para essas novas demandas e para o nascimento de uma sociedade produtora de informações e de dados, com conseqüente aumento cognitivo, faz-se oportuno conhecer a arquitetura da democracia do futuro, representada pela aproximação dos termos “democracia” e “internet”.

Sendo assim, um contexto histórico de aumento da insatisfação do cidadão com os mecanismos tradicionais de representação, associado à emergência de novas formas de interconexão, permite que as instituições democráticas experimentem desenhos inéditos institucionais. Prolifera, assim, uma ampla gama teórica para justificar a “nova” modalidade de democracia que se desenvolve no ambiente digital.

A esse propósito, a Unesco⁷⁰³ adota o termo e-democracia, relacionando-o ao aumento da capacidade de conexão entre cidadãos e seus representantes, bem como ao aumento da transparência e da prestação de contas dos representantes do governo.

Lévy⁷⁰⁴ cunha a expressão “ciberdemocracia”, dinâmica cujos efeitos ainda não são visíveis, mas para os quais a sociedade deve estar preparada, uma vez que permitirá um aumento da visibilidade e transparência se for feita uma analogia às revoluções anteriores (a invenção da escrita, que permitiu a livre cidadania; a invenção da imprensa, que permitiu a liberdade de opinião, direitos humanos e democracia) ou, de igual forma, à atual *onmivisão* (visão ampliada, em virtude do espaço virtual). Já Manuel Castells⁷⁰⁵ nomeia esse cenário de “política informacional”, caracterizada pelo fato de que “em vez de o governo vigiar as pessoas, as pessoas poderiam estar vigiando o governo”.

Em contrapartida, Perez Luño⁷⁰⁶ defende o termo “teledemocracia”, o qual representa uma nova forma de sociedade, baseada no aumento dos processos de

⁷⁰² Ibidem.

⁷⁰³ UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura. **Informe Mundial de la UNESCO.** Hacia las sociedades del conocimiento. 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago. 2017.

⁷⁰⁴ LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia.** Op. cit.

⁷⁰⁵ CASTELLS, Manuel. **A galáxia da Internet.** Op. cit., p. 128.

⁷⁰⁶ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadani@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

participação política. E, para além disso, Manuel Cardoso⁷⁰⁷ lembra que a internet pode ser empregada como plataforma eleitoral.

Como se nota, existe grande variedade de termos empregados para designar o modelo de democracia que se desenvolve na internet, os quais partem de um núcleo comum, mas diferenciam-se quanto à ênfase *social* ou *institucional*. A esse propósito, Silva, Sampaio e Bragatto⁷⁰⁸ esclarecem que a vertente *social* comunga da preocupação com o desenvolvimento de aptidões políticas no ciberespaço e construção da cidadania, mas sem vínculo com o sistema político; já os signatários da vertente *institucional* ponderam o impacto da internet no relacionamento do sistema político com o cidadão e, conseqüentemente, a aproximação entre as instituições do Estado democrático e da cidadania.

Com efeito, cada uma das definições acima apresenta seu traço característico delineado a partir de um modelo democrático⁷⁰⁹ (liberacionista, participacionista, deliberacionista), o qual vai influenciar o debate da democracia quando transposto para o ambiente digital.

Desta forma, após apresentar os principais delineamentos desta temática, impende referir que este trabalho emprega o conceito “democracia digital”, compreendendo-o como uma expansão quantitativa do modelo contemporâneo – a democracia representativa –, de forma a promover seu aprimoramento mediante o uso da internet, para aproximar cidadãos de seus representantes, não como um modelo alternativo ao vigente. Para corroborar este argumento, utiliza-se as palavras de Picanyol⁷¹⁰, o qual defende que a “internet no es, pues, la oportunidad para erradicar la democracia representativa, sino para transformala y permitir su perfeccionamiento”.

Trata-se, portanto, de uma abordagem prescritiva, uma vez que não se reconhece toda e qualquer iniciativa digital, mas, como pontua Gomes,⁷¹¹ apenas a “ideia de democracia digital como forma de correção de *déficits* democráticos”.

Apresentado o elemento conceitual orientador deste trabalho, o estudo prossegue mediante extensas listas de (des)vantagens acerca da democracia digital. Assim, para sintetizar o debate postulado entre os apologistas e os críticos, adota-se o estudo de Silva,

⁷⁰⁷ CARDOSO, Gustavo. *A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

⁷⁰⁸ SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. *Democracia digital, comunicação política e redes: Teoria e prática*. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

⁷⁰⁹ Para maior detalhamento sobre os modelos democráticos, vide item “3.1.1 Democracia: Modelos e Défices”.

⁷¹⁰ PICANYOL, Jordi Sanchez. *La democracia electrónica*. Barcelona: UOC, 2008, p. 37.

⁷¹¹ GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia? In: *II Encontro Anual da Compolítica*, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Encontro Anual da Compolítica, 2007. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2010, p. 2.

Sampaio e Bragatto,⁷¹² os quais pontuam quatro elementos de reflexão: - o social; o institucional; o tecnológico e o epistemológico.

O aspecto *social* parte da premissa segundo a qual as democracias liberais modernas foram projetadas nos moldes do governo representativo, ou seja, existe uma clara distinção e até separação entre a esfera civil e pública. Conseqüentemente, ainda que os projetos de democracia digital visem a um cidadão hiperativo e hiperinformado, na prática, existem gargalos tais como: a inviabilidade física do próprio sistema,⁷¹³ a indisposição cívica e ceticismo quanto às instituições políticas (agravada pelo risco de se reiterar nos novos meios, o antigo modo de gestão da coisa pública), como afirmam Norris⁷¹⁴ e Gomes.⁷¹⁵

O desafio *institucional* deve-se ao fato de que apesar de os projetos de democracia digital serem idealizados para todas as esferas (Unitário/Federal, Estadual e Municipal), em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Ainda assim, visualizam-se discrepâncias na sua implementação em cada uma destas instâncias.⁷¹⁶ O cenário brasileiro é propício para se discorrer sobre esses fatores, primeiro pela estrutura de organização do governo, o que faz com que exista um desequilíbrio na distribuição financeira. Assim, os municípios recebem menos receitas e acabam por não terem dotação orçamentária suficiente para investir em projetos de grande envergadura, tal como os de nível federal. Além disso, o Poder Judiciário no Brasil, por tradição, sempre foi um poder fechado à participação popular (caixa preta). Não por acaso, projetos de democracia digital, nesta esfera, são incipientes e resultam da força cogente de lei.⁷¹⁷

O terceiro desafio relaciona-se com questões de ordem *técnica*, ou seja, trata-se do esforço de se avaliar as determinantes tecnológicas para o (in)sucesso dos projetos de democracia digital, sobretudo pelo fato de que as tecnologias⁷¹⁸ são desenhadas para

⁷¹² SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. **Democracia digital, comunicação política e redes**. Op. cit.

⁷¹³ Os projetos de democracia digital pressupõem uma participação razoável, ou seja, tanto uma participação absoluta (de todos os habitantes de uma cidade de um milhão de pessoas, por exemplo), quanto a não participação são fatores que impactam diretamente, a ponto de inviabilizar estes processos. Ibidem.

⁷¹⁴ NORRIS, Pippa. Digital Divide? The impact of the internet on Parliaments worldwide. In: **Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK**, London, 2000.

⁷¹⁵ GOMES, Wilson. Internet e participação política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

⁷¹⁶ SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. Op. cit.

⁷¹⁷ Neste sentido, vale referir as seguintes disposições normativas que estão orientando o Poder Judiciário brasileiro, com vistas a instituir os postulados democráticos e da participação: a Portaria nº 138/2013 (que instituiu a Rede de governança colaborativa do Poder Judiciário), a Resolução nº 198/2014 (que dispôs sobre o planejamento e gestão estratégica) e a Resolução CBJ nº 221/2016, que instituiu princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça. Informação disponível em: <http://www.trt6.jus.br/portal/sites/default/files/documents/resolucao_cnj_221-2016.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

⁷¹⁸ O tema da neutralidade da rede foi cunhado por Tim Wu, para dizer que uma “rede de informação pública de máxima utilidade aspira a tratar todos os conteúdos, sites e plataformas igualmente” (*maximally useful public information network aspires to treat all content, sites, and platforms equally*). WU, Tim. Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, Vol. 2, p. 141, 2003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=388863> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.388863>. (WU 2003, p. 142). Ou seja, em teoria, o princípio da neutralidade da rede implica que todo o

atender determinados fins e usos, mas, na prática, podem ser usadas para outros fins, que não os previstos.⁷¹⁹ Os autores ainda pontuam outro desafio relacionado à tecnologia, que superou, inclusive, a preocupação com as escolhas de plataformas de democracia digital adotadas por políticos. Trata-se da profusão e uso de mídias sociais e diversos aplicativos pelos cidadãos e, portanto, da necessidade de os gestores utilizarem estas plataformas, mas alertam para o fato de que muitas delas são privadas e orientadas exclusivamente por interesses mercadológicos.⁷²⁰

Por fim, o quarto desafio apresentado por Silva, Sampaio e Bragatto,⁷²¹ denominado *epistemológico*, refere-se à coleta e ao processamento de dados. Como já alertado por Pierre Lévy,⁷²² com a profusão e popularização dos sistemas digitais, as pessoas passam a se relacionar com mais frequência num cenário caracterizado pela ubiquidade, interação geral e manipulação dos símbolos, fatores que impactam diretamente na seara da democracia digital. Como se estudará adiante (item 3.3), juntamente com a profusão das tecnologias nas cidades, em prol da melhora na qualidade de vida, a participação também se associa ao discurso da dataficação⁷²³, potencializada pelo grande volume de dados (*Big data*) produzidos a cada dia pelos usuários da rede.

tráfego de rede deve receber o mesmo tratamento. O tema ganhou a agenda de debate acadêmica e foi reforçado com o *Manifiesto por los Derechos Civiles y la Neutralidad en la Red*. Por este documento, a neutralidade da rede é compreendida como: “uno de los grandes principios sobre los que se ha construido Internet. Y se expresa basicamente en que todo lo que se transmite en la red se transmita de la misma forma, sin discriminar ni distinguir el contenido de los paquetes. Neutralidad supone aplicar a todos los datos que circulan por la red el mismo tratamiento, sin que haya prioridad ni jerarquía de unos sobre otros y que no se impida a algunos circular, de forma que la red sea siempre la misma para todo el mundo”. *Manifiesto por una Red Neutral España*, a 30 de noviembre de 2010. Disponível em: < <https://www.internautas.org/acciones/acto24052009/> >. Acesso em: nov. 2017.

Deve-se registrar ainda que, conforme o debate avança, cada teórico identifica um conjunto de elementos para compor o núcleo do conceito de neutralidade da rede. Assim, Juan Carlos Aguirre apresenta a visão dos puristas, os quais “abogan por una política de no discriminación absoluta. Estos son los que dicen que la Red debe de ser neutra sin discriminación de ningún tipo” e, do outro lado, apresenta a posição Tim Wu (criador do conceito de neutralidade da rede), segundo o qual “la Internet de hoy no es tan neutral como se pretende, ya que funciona bajo el sistema que se conoce como best effort (mejor esfuerzo)”. AGUIRRE, Juan Carlos Sánchez. *La Neutralidad de la Red*. In: **XV Congreso Iberoamericano de Derecho Informatica**. Buenos Aires – 3 a 8 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://www.hfernandezdelpech.com.ar/TOMO%20XVIII-MEMORIAS.doc> >. Acesso em: nov. 2017, p. 03. Ciente que este debate reflete as preocupações segundo as quais o tráfego de rede pode estar sujeito a discriminação inapropriada, com efeitos em diversos segmentos – dentre eles a participação popular (objeto desta investigação) – neste trabalho, perfilha-se do entendimento de Pierre Lévy. Ao discorrer sobre a suposta “neutralidade da rede”, Lévy entende que esta é um *pharmakon*, ou seja, nem remédio, nem veneno, ou os dois ao mesmo tempo, dependendo do uso correto ou incorreto que a ela se dá. E esclarece: “uma técnica não é boa, nem má (isto depende dos contextos, dos usos e dos pontos de vista), tampouco neutra (já que é condicionante ou restritiva, e, de um lado, abre e de outro fecha o espectro de possibilidades). Não se trata de avaliar seus impactos, mas de situar as irreversibilidades às quais um de seus usos nos levaria, de formular os projetos que explorariam as virtualidades que ela transporta e decidir o que fazer dela”. LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Op. cit., p. 26.

AGUIRRE, Juan Carlos Sánchez. *La Neutralidad de la Red*. In: **Xv Congreso Iberoamericano de Derecho Informatica**. Buenos Aires – 3 a 8 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://www.hfernandezdelpech.com.ar/TOMO%20XVIII-MEMORIAS.doc> >. Acesso em: nov. 2017.

WU, Tim. Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, Vol. 2, p. 141, 2003. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=388863> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.388863>. Acesso em: nov. 2017.

⁷¹⁹ SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. Op. cit.

⁷²⁰ A partir do momento que interagimos nesse ambiente tecnológico, passamos a transacionar nossos dados por experiências na internet, o que conflui para o surgimento da indústria de corretagem de dados. Em face disso, há inclusive quem defenda a criação de impostos para taxar empresas por usarem os dados pessoais. MADSBJERG, Saadia. *It’s Time to Tax Companies for Using Our Personal Data*. **Dealbook, Business & Police**, 2017. Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2017/11/14/business/dealbook/taxing-companies-for-using-our-personal-data.html> >. Acesso em: out. 2017.

⁷²¹ SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. Op. cit.

⁷²² LÉVY, Pierre. *Diálogos sobre Inteligência Coletiva*. Op. cit.

⁷²³ O neologismo “dataficação” (no inglês datafication) foi cunhado por Schonberger e Cuckier, em sua obra intitulada *Big Data*, para descrever o fenômeno segundo o qual toda a ação humana em ambiente virtual pode ser registrada e cruzada, tratam-se dos dados

Ciente dos desafios a que estão associados aos projetos de democracia digital, os quais não incluem apenas limitações técnicas, mas sobretudo epistemológicas e cognitivas (alfabetização elementar e digital), perquire-se sobre qual o caminho seguir para se implementar a democracia digital. Na busca por respostas a essa interrogante, filia-se ao postulado por Pierre Lévy,⁷²⁴ quando este afirma que o caminho para a democracia digital não é nem de direita, nem de esquerda, mas puramente cibernético. O autor fala da democracia em seu sentido etimológico (aumento do poder ao cidadão), assim, para a consecução deste projeto, alguns requisitos devem ser observados.

O primeiro deles é a transparência simétrica, que se relaciona com o fato de que a sociedade não pode impedir as empresas e os governos de analisarem todos os dados dos indivíduos. Entretanto, pode forçar que eles sejam transparentes e também declarem quais dados e algoritmos estão usando. Outro requisito é a neutralidade da rede, na medida em que seus canais físicos não podem privilegiar aquelas pessoas que pagam mais pelos serviços. Busca-se, com isso, evitar a transposição das desigualdades sociais para o ciberespaço). Por fim, impõe-se o *Creative Commons*, relacionado com os novos direitos autorais em um mundo criativo. Alguns dados disponíveis na rede estão protegidos sob o manto da privacidade e direitos autorais, enquanto outros devem ser abertos, viabilizando o aprendizado, a transparência e o aprimoramento da democracia.

Signatário da tese segundo a qual a discussão deve transcender o mero diagnóstico positivo ou negativo, Gomes⁷²⁵ postula a inserção no debate de uma agenda geral dedicada a intensificar a democracia, tanto numa perspectiva horizontal (a partir de oportunidades de democratização da sociedade), quanto numa perspectiva vertical (pela ampliação, intensificação e controle da intervenção cidadã nas decisões sobre gestão, normas e leis no interior do Estado).

Uma nova agenda para a democracia que se desenvolve no ambiente digital, eis o desafio que vem sendo posto à prova em muitos países, merecendo o destaque para algumas iniciativas. Vale iniciar pelo case de sucesso desenvolvido na cidade de Reykjavík, na Islândia, chamado “*Better Reykjavík*”,⁷²⁶ uma rede social participativa *on-line*, em que os cidadãos podem apresentar ideias sobre assuntos municipais. Dentre as

digitais (rastros digitais) que diferem da mera digitalização, uma que enquanto a “dataficação” implica em transformar do registro das relações sociais (econômicas, políticas, culturais, ...), a digitalização equivale a fenômeno que transforma qualquer tipo de informação em bits (SCHONBERGER; CUCKIER, 2013, p. 73-97).

⁷²⁴ LÉVY, Pierre. Diálogos sobre Inteligência Coletiva. Op. cit.

⁷²⁵ GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia? Op. cit.6, p. 22.

⁷²⁶ Destaque-se que, desde sua criação em 2010, o site contou com a participação de mais de 70 mil pessoas, de uma população de 120.000 habitantes. Informação disponível em: < <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/better-reykjavik> >. Acesso em: nov. 2017

formas de participação, o destaque é para a condução do orçamento participativo da cidade e a experiência de coprodução da política de educação da cidade.

No mesmo sentido, destaca-se o Projeto DemocracyOS, plataforma desenvolvida em Buenos Aires/ Argentina, para construir canal de comunicação bilateral entre cidadãos e representantes. A princípio, o projeto enfrentou resistência cultural, por parte dos políticos, dado o fato de que representa uma mudança de paradigmas (ouvir os cidadãos sobre suas preferências quanto às propostas normativas e colocá-las em prática), o que acabou por ensejar a criação do Partido de La Rede ou Net Party, o qual conquistou parcela do eleitorado e abriu espaço para discussões no Congresso Argentino.⁷²⁷

No cenário português e brasileiro, é consenso o estado avançado da regulação normativa da governança digital.⁷²⁸ Não obstante isso, a sua operacionalização prática e, em especial, as experiências efetivas de participação digital têm-se revelado um grande desafio, sobretudo na esfera municipal, consoante será abordado no quarto capítulo deste trabalho.

3.2 Inovações Colaborativas em contextos urbanos

Na era da Sociedade Informacional e da democracia digital, a “arte de governar” torna-se ressignificada. Não se trata apenas de ganhar eleições e administrar a burocracia dos serviços públicos: o desafio agora é o de dar “voz e vez” a todas as partes interessadas na construção da pauta governamental da cidade.

3.2.1 Cidades Inteligentes: o encontro de duas tendências

“(...) nós acreditamos na força da ciência, inovação e da tecnologia, mas o que é importante é combinar a inovação em tecnologia, a inovação em políticas públicas e garantir que a inovação sirva para o bem da humanidade.”

(António Guterres)⁷²⁹

De acordo com os dados da *Internet World Stats* e da União Internacional de Telecomunicações – do inglês, *International Telecommunication Union* (ITU/ONU), aproximadamente 3,6 bilhões de pessoas têm acesso à Internet, através de computadores

⁷²⁷ MANCINI, Pia: 'How to upgrade democracy for the internet era', **TED Global** – 2014. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=NXfYNdapq3Q>>. Acesso em: nov. 2017.

⁷²⁸ Para maior aprofundamento do debate remete-se o leitor ao item “2.4 Modernização da administração e implementação da Governança Digital: a experiência Luso-brasileira em curso”

⁷²⁹ GUTERRES, António. Discurso de abertura da *Web Summit/2017*, proferido pelo secretário geral da ONU Acesso em:<<http://www.tvi24.iol.pt/tecnologia/antonio-guterres/guterres-na-web-summit-temos-de-olhar-para-o-futuro-proximo-com-uma-visao-estrategica>>. Disponível em nov. 2017.

ou outros dispositivos. Além disso, as assinaturas de celulares, em todo o mundo, atingiram, em 2016, 7,37 milhões, o que corresponde a 99,7 aparelhos a cada 100 indivíduos.⁷³⁰ Dessa maneira, é o contexto normal, para mais de metade da população adulta, poder estar interligada, todos os dias, a qualquer outro habitante do planeta.

Noutras palavras, mais da metade da população de todos os países se tornou antena de irradiação de informações, de conhecimentos e de comunicações, em tempo real, durante, no mínimo, oito horas diárias: essa possibilidade existe pela primeira vez na história, precisamente na transição entre o século XX e o século XXI.⁷³¹

Nesse mesmo período, lembre-se, todas as novas mídias (nomeadamente as “redes sociais”) e todos os meios de comunicação tradicionais (como o rádio e a televisão) se adaptaram a uma *cultura de participação*. A Internet transformou a geração (de jovens) entre 14 e 26 anos, na contemporaneidade, como a primeira que mais produz mais conteúdo e também que “consome” mais conteúdos produzidos por “amadores” do que assiste televisão.⁷³²

Entretanto, um dos elementos-chave deste processo – a cidade (local onde o indivíduo exerce seus direitos fundamentais à vida, a participação, ...) – ainda está no início desta trajetória. Associado a isso, não se pode olvidar que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050.⁷³³ Esse aumento nas taxas de crescimento urbano tem trazido grandes desafios para os gestores das cidades, tais como problemas relacionados com saúde, segurança, educação, governança, entre outros que impactam diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

A Manifesto for Smarter Cities segue na mesma linha, associado à necessidade de dar respostas à crise financeira que assolou diversas economias mundiais, nomeadamente os Estados Unidos entre os anos de 2008 e 2009. Este é um estudo oriundo da Universidade de Harvard, que propôs uma nova forma de abordagem das cidades, mediante o uso das tecnologias para a criação de comunidades mais inteligentes, ricas em informações, interligadas e capazes de fornecer oportunidades para todos os cidadãos.⁷³⁴

⁷³⁰ Conferir os sítios eletrônicos do instituto *Internet World Stats* <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> e, ainda, da Agência vinculada a Organização das Nações Unidas (ONU) União Internacional de Telecomunicações. Disponível em: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>. Acesso em: 5 ago. 2016.

⁷³¹ AQUINO, Cássio Adriano Braz. MARTINS, José Clerton de Oliveira. Ócio, lazer e tempo livre na sociedade do consumo e do trabalho. Fortaleza: **Revista Mal-Estar e Subjetividade**, vol. II, n. 2, setembro de 2007, p. 479/500.

⁷³² SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**. Criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

⁷³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS -ONU. **World Urbanization Prospects The 2014 Revision**. United Nations New York, 2015. Disponível em: < <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>>. Acesso em jan. 2017.

⁷³⁴ KANTER, Rosabeth Moss; LITOW, Stanley S. **Informed and interconnected: A Manifesto for Smarter Cities**. Harvard Business School, working paper 09-141, 2009.

Assim, de forma a enfrentar a premência e a dinamicidade das demandas urbanas, começam a ser incorporadas, no processo do planejamento das cidades, estratégias que aliam tecnologias para a prestação de serviços de valor aos cidadãos,⁷³⁵ em tempo real, com abertura e transparência dos dados. Neste sentido, podem ser identificados dois tipos de modelos de cidades, desde aquelas que têm seus projetos construídos “do zero” – tendo como cidades modelo, por exemplo, Songdo⁷³⁶ (Coréia do Sul), Masdar City⁷³⁷ (Emirados Árabes), e Waterfront Toronto⁷³⁸ (Canadá) – até aquelas cidades que incorporaram as TICs em etapas da sua rotina – como o Rio de Janeiro (Brasil), com o Centro de Operação do Rio-COR,⁷³⁹ e Medellin (Colômbia).⁷⁴⁰

Esses casos são importantes para auxiliar a compreensão acerca das diversas possibilidades⁷⁴¹ e domínios de aplicações que uma cidade pode considerar ao empregar as tecnologias na sua rotina. Pode-se referir, ainda, a proliferação de práticas de uma cidadania em rede, pautada por ações colaborativas entre diversas partes, as quais ressignificam desde a paisagem urbana até a forma de participação popular.

⁷³⁵ Por serviços de valor ao cidadão refere-se a vários benefícios para a sociedade que podem resultar da modernização da administração. Maior aprofundamento vide item: “2.2.2 Desafios e oportunidades do desenvolvimento da Internet”.

⁷³⁶ O projeto “Smart City Songdo” teve início em 2008 e foi concluído em 2015. Possui área total de aproximadamente 133Km². O projeto foi executado como uma parceria público-privada entre a empresa Incheon U-city Corporation e Fundo Coreano de Inovação. O projeto foi dividido em seis setores, incluindo transporte, segurança, desastre, meio ambiente e interação com o cidadão, enquanto outros serviços relacionados a casa, negócios, educação, saúde e carro também estão sendo desenvolvidos. O serviço especializado em Songdo inclui serviços de bicicletas inteligentes, rastreamento de veículos criminosos e monitoramento de atividades incomuns por meio da tecnologia de detecção de movimento, enquanto o Centro de Controle e Operação Integrada (IOCC) facilita prontamente a colaboração entre várias agências e o engajamento dos cidadãos. Mais informações em: <<https://publications.iadb.org/handle/11319/7721>> e em <<http://songdoibd.com/>>.

⁷³⁷ O projeto “Masdar City” teve início em 2006 e tem previsão de término para 2020. A população projetada é de 50 mil habitantes, e a área total é de 6 km². O projeto está sendo executado pelo Governo de Abu Dhabi e pelas empresas Foster & Partners e Mubadala Development Company. Todo o seu projeto arquitetônico integra energias renováveis, baseado no conceito de construções inteligentes. Mais informações em: <http://www.pensamentoverde.com.br/cidades-sustentaveis/masdar-city-cidade-inteligente-busca-emissao-zero-gas-carbonico/>.

⁷³⁸ O projeto “Toronto Smart City” iniciou suas atividades em 2017, com término previsto para 2021. A área total projetada é de 3 Km², com população projetada de 225 mil habitantes. O projeto está sendo executado pela empresa Sidewalklab e governo do Canadá (governo local e nacional). Com o lema “reimaginando as cidades a partir da internet”, o projeto visa a desenvolver um bairro do zero, focado em sustentabilidade e uso da tecnologia para resolver problemas das cidades. Há uma ênfase nas questões de moradia, mobilidade, segurança, sustentabilidade e proteção dos dados dos cidadãos. Além disso, o destaque vai para o incentivo à implantação de um polo de inovação que congregará diversos agentes do mercado (investidores, *startups*, centros de pesquisa acadêmica) e criação de organizações comunitárias, que viabilizem o surgimento de propostas *bottom up* (de baixo para cima), ou seja, da população para o governo, para resolver as grandes questões da comunidade. Mais informações em: <https://www.technologyreview.com/s/610249/a-smarter-smart-city/>.

⁷³⁹ O projeto de implementação do COR foi realizado pela International Business Machines (IBM) e a Prefeitura do Rio de Janeiro, em 2001. O objetivo do contrato do projeto entre a cidade e a empresa foi o de tornar a cidade mais segura em preparação para o Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Para isso, a IBM estruturou o COR com uma infraestrutura de policiamento, baseado num software de análise que coleta dados de 30 agências governamentais do Rio de Janeiro. BERNARDES, M. B.; Andrade, F. P.; NOVAIS, P. LOPES, N. Op. cit..

⁷⁴⁰ O Programa “Medellin Ciudad Inteligente” teve início em 2007 e continua ativo. Para desenvolver o projeto, houve colaboração entre universidade, organizações privadas, o governo e a sociedade. Tal programa foi pioneiro no uso de tecnologias digitais, desde 2007, e fortalece a participação pública, criando reuniões virtuais e físicas. Nessas reuniões, os cidadãos podem fornecer subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas e fomentar a criação de projetos que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas. 2,4 milhões de habitantes da cidade. Seu objetivo é alcançar inclusão social e equidade, bem como desenvolvimento econômico sustentável através do urbanismo econômico e social. Em 2012, o Projeto ganhou o prêmio “Cidade Inovadora” pela Wall Street Journal Magazine, devido aos seus esforços e resultados na redução de emissões de CO₂, construção de espaços culturais e redução do crime. Mais informações em: <https://www.researchgate.net/publication/266656965_Medellin_Colombia_a_case_of_smart_city>, <<http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>> e <https://smarcities.ieee.org/affiliated-cities/medellin-colombia.html>

⁷⁴¹ É possível também delinear alguns limites que devem ser considerados na incorporação das tecnologias na rotina das cidades; maior aprofundamento vide item “3.3.1 Cidades Inteligentes, dados e privacidade: desafios e perspectivas”.

À guisa de ilustração, o Projeto *Dancing Traffic Lights*, da empresa *Smart Car*, fez parte de uma estratégia para melhorar a cidade para os pedestres, testada em Lisboa/Portugal, no ano de 2014. Assim, uma vez identificado o problema de segurança dos pedestres (que não esperam o sinal vermelho para atravessar a rua), a empresa construiu um sinal configurado para que os movimentos de dança dos transeuntes fossem imitados em tempo real pela figura humana no semáforo. Como resultado, a empresa informou que “mais de oitenta por cento” dos pedestres pararam no sinal, quando a luz vermelha dançava.⁷⁴²

Outro exemplo de ressignificação da paisagem urbana foi a instalação de um aplicativo que permitiu a alteração das cores da fachada de um prédio da avenida Rebouças, na cidade de São Paulo /Brasil, de acordo com a qualidade do ar. Entretanto, como o aplicativo era aberto, qualquer cidadão poderia interagir (via aplicação de celular) e alterar as cores do prédio. Assim, em agosto de 2015, quando ocorreram manifestações contra o governo Dilma Roussef, o dispositivo foi usado para pintar o prédio de azul (cor da bandeira de campanha de Aécio Neves, opositor da presidente) e, imediatamente a seguir, para pintar o prédio de vermelho (cor da bandeira de campanha da presidenta), prática que se tornou recorrente durante todo o processo de *impeachment* presidencial. Ou seja, idealizado para espelhar a qualidade do ar, o projeto foi *hackeado* para o fenômeno que estava no centro do debate nacional, o que evidencia como os cidadãos podem interagir com dados que estão no espaço público⁷⁴³.

Por fim, outra estratégia de se trabalhar os dados gerados no espaço público (sem que isso signifique a exaustão do rol exemplificativo, uma vez que eles se proliferam a cada dia) foi a plataforma de participação Decide Madrid⁷⁴⁴ (criada em resposta à crise política que a Espanha enfrentou no ano de 2011). A partir desta plataforma, a população se engajou em processos participativos, pelos quais podem provocar debates, sugerir propostas, deliberar sobre o orçamento e votar *online*.

Essas circunstâncias desvelam uma tendência inevitável das cidades no século XXI: a necessidade de aliar o desenvolvimento tecnológico à sua dinâmica, de forma a entregar serviços e informações relevantes e de sofisticar a participação – de qualquer habitante conectado à *Internet* – na produção de conteúdos jornalísticos, na confecção de novas mercadorias ou de novas trocas comerciais e, até mesmo, no uso de dados para

⁷⁴² STONE, Avery. *Smart's Dancing Traffic Light Is The Grooviest Way For Pedestrians To Stay Safe*. Set. 2014. Disponível em: < https://www.huffingtonpost.com/2014/09/18/smart-creates-dancing-traffic-light_n_5843884.html >. Acesso em: out. 2017.

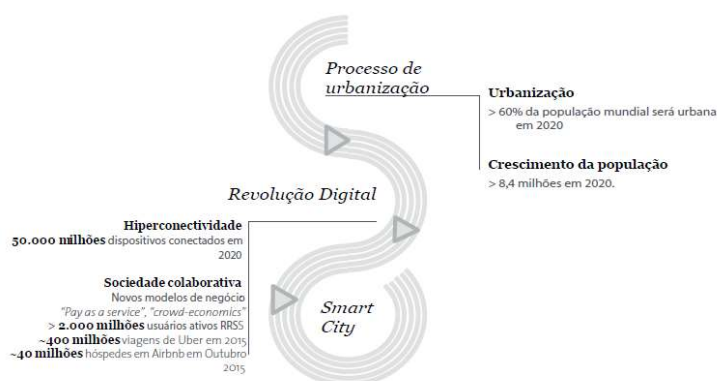
⁷⁴³ BEIGUELMAN, Giselle. *Urbanismo Open Source: para cidades de inteligência distribuída*. Disponível em: < <https://youtu.be/Xm8King3KCE> >. Acesso em: out. 2017.

⁷⁴⁴ Informação disponível em: < <https://decide.madrid.es/> >. Acesso em: nov. 2017.

orientar os decisores em operações políticas municipais, para tornarem as cidades mais participadas e seus governos mais eficientes e eficazes.

Todo esse panorama acerca da revolução digital e da crescente urbanização é oportuno para um debate sobre o contexto e as perspectivas em torno do movimento urbano tecnológico, nomeadamente as cidades inteligentes (do inglês *Smart City*), representado abaixo:

Figura 7: Megatendências que impactam na Smart city



Fonte: CUNHA, Maria Alexandra et al. (Orgs) **Smart cities: transformação digital de cidades**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), 2016 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/smart_cities_bra_versao_final.pdf>. Acesso em: nov. 2017, p. 19.

Pela figura acima, nota-se que o desenvolvimento do discurso sobre as cidades inteligentes faz parte de um processo que convergiu para o encontro entre o crescimento urbano e a Sociedade Informacional, com seus impactos decorrentes da incorporação tecnológica pelas administrações públicas.

A noção de inteligência coletiva⁷⁴⁵ é uma maneira de compreender esse cenário, que também conflui para a criação de aprendizagem contínua. Isso tudo se agrega a uma “velha novidade”, já estudada em itens anteriores deste trabalho, são elas, governo aberto, governança digital e a democracia digital.

O debate em torno das cidades inteligentes teve sua primeira declaração com o protocolo de Kyoto,⁷⁴⁶ em decorrência do movimento conhecido por crescimento inteligente, em meados da década de 1990, o qual defendia a criação e implantação de novas políticas de planejamento urbano.

⁷⁴⁵ LÉVY, Pierre. **Diálogos sobre Inteligência Coletiva**. Op. cit.

⁷⁴⁶ Inteiro teor do “Protocolo de Kyoto de la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático” encontra-se disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/cop3/kpspan.pdf>>. Acesso em out. 2017

A partir de 2004, empresas do ramo tecnológico (Siemens, em 2004; Cisco, em 2005; e IBM, em 2009) passam a adotar a expressão, associando-a ao uso de sistemas tecnológicos em sistemas urbanos complexos, nomeadamente nas áreas de transporte, saúde, educação, meio ambiente, governança.⁷⁴⁷ Desde então, a temática tem evoluído para significar novas forma de gestão urbana baseadas em TICs.

É de se referir que, desde os primeiros estudos sobre a temática, já se registrava a falta de um consenso acerca do conceito de cidades inteligentes.⁷⁴⁸ Ou seja, desde sua origem, elas não possuem um núcleo conceitual comum, sendo definidas por uma lista de características extraídas de seus diversos elementos.

Hodiernamente, a despeito da proliferação de estudos na área e do aumento de recursos tecnológicos, a retórica não conseguiu chegar a um denominador comum de forma a uniformizar o tratamento dado à matéria, podendo ser encontrado na literatura as seguintes variantes: Cidades Digitais,⁷⁴⁹ Desenvolvimento Urbano Baseado no conhecimento,⁷⁵⁰ Cidades Inteligentes,⁷⁵¹ Cidades Inteligentes e Humanas,⁷⁵² Cidades Responsivas,⁷⁵³ Cidade Distribuída,⁷⁵⁴ Cidades Inteligentes e Sustentáveis,⁷⁵⁵ entre outras. A corroborar esse argumento, vale referir o estudo de Yigitcanlar, et. al.,⁷⁵⁶ os quais, por meio de uma revisão (sistemática) da literatura, apresentam uma evolução do conceito de cidades inteligentes, ao longo de 16 anos de pesquisas acadêmicas. Somente neste trabalho, são apresentadas 20 definições distintas

Diante disso, no quadro abaixo, são listados os principais estudos, com as respectivas definições apresentadas acerca da temática em apreço.

⁷⁴⁷ HARRISON, Colin; DONNELLY, Ian Abbott. A Theory of Smart Cities. In: **Proceedings of the 55th Annual Meeting of the International Society for the Systems Sciences**. 2011. Disponível em: <<http://journals.iss.org/index.php/proceedings55th/article/view/1703/572>>. Acesso em: nov. 2017.

⁷⁴⁸ BASTELAER, Van. B. Digital cities and transferability of results. In: **Proceedings of the 4th EDC conference on digital cities**, Salzburg, October 29 & 30, 1998, pp. 61-70.

⁷⁴⁹ LEMOS, André. **Cidade Digital**. Portais, Inclusão e Redes no Brasil. Salvador: EDUFBA., 2007.

⁷⁵⁰ YIGITCANLAR, T.; VELIBEYOGLU, K. **Knowledge-based urban development: the local economic development path of Brisbane, Australia**. Local Economy, v. 23, n. 3, 2008.

⁷⁵¹ COHEN, Boyd. What Exactly Is A Smart City? 19 set. 2012. Disponível em: <<https://www.fastcompany.com/1680538/what-exactly-is-a-smart-city>>. Acesso em: nov. 2017. E Giffinger et al. (2007).

⁷⁵² OLIVEIRA, A.; CAMPOLARGO, Margarida. (2015). From smart cities to human smart cities. **48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)**, pp. 2336– 2344. Washington, DC: IEEE Computer Science.

E REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS- RBCIH. Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas. (2016).

⁷⁵³ GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. **The Responsive City: Engaging Communities Through Data-Smart Governance**. Jossey-Bass: New York, 2014.

⁷⁵⁴ VASSÃO, Caio Adorno **Metadesign: ferramentas, estratégias e ética para a complexidade**. Caio Adorno Vassão; Carlos Zibel Costa (Coordenador). São Paulo: Blucher, 2010.

⁷⁵⁵ ESTEVEZ, Elsa; LOPES, Nuno Vasco; JANOWSKI, Tomasz. **Smart Sustainable Cities – Reconnaissance Study**. United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance, 2016.

⁷⁵⁶ YIGITCANLAR, T.; KAMRUZZAMAN, MdM.; BUYS, L.; IOPPOLO, G.; MARQUES, J.; COSTA, E.; YUNE, J. Understanding ‘smart cities’: Intertwining development drivers with desired outcomes in a multidimensional framework. In: **Cities** (2018). Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.003>. Acesso em: dez. 2018.

Quadro 5: Definições de Cidade Inteligente

Estudo	Definição
<p>GIFFINGER, R. Smart Cities. Ranking of European medium sized cities. Viena UT: Centre of Regional Science, 2007. Disponível em: <://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf>. Acesso em: out. 2017.</p>	<p>Uma cidade inteligente é uma cidade bem estruturada de acordo com seis características (economia, pessoas, governança, mobilidade, ambiente e vida), que convergem para a denominação inteligente. São dotadas de atividades de autodecisão e com cidadãos conscientes e ativos.</p>
<p>GIL-GARCIA, J. Ramon; PARDO, Theresa A; NAM, Taewoo What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization. In: Information Polity 20, 2015, pp. 61–87 61.</p>	<p>Defendem uma visão holística, em que a inteligência seja vista como um <i>continuum</i> em que funcionários do governo local, os cidadãos e outras partes interessadas podem pensar e implementar iniciativas para fazer uma cidade mais inteligente: “um melhor lugar para viver e trabalhar.”</p>
<p>OLIVEIRA, A.; CAMPOLARGO, Margarida. From smart cities to human smart cities. 48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Washington, DC: IEEE Computer Science, 2005, p. 2336– 2344.</p>	<p>O conceito de Cidade Inteligente e Humana aparece como uma melhoria da Cidade Inteligente, evoluindo para valorizar também a provisão de um ambiente voltado para o viver das pessoas, com governança e economia inteligente, favorecendo a inovação e a exploração de todo o capital humano disponível. As cidades só podem ser <i>smart</i> se a análise de dados for explorada com o objetivo de garantir a "inteligência", não apenas em termos de automação de funções de rotina, mas também em compreensão, monitoramento, análise e planejamento da cidade. Com isso, melhora-se a qualidade de vida de seus cidadãos e constrói-se um modelo de governança confiável, envolvendo e capacitando os cidadãos na cocriação de solução para desafios sociais coletivos.</p>
<p>YIGITCANLAR, Tan. Knowledge-based urban development processes of an emerging knowledge city: Brisbane, Australia. ITU Journal of the Faculty of Architecture, 8(1), 2011, p. 53-67.</p>	<p>Desenvolvimento Urbano Baseado no Conhecimento (do inglês, <i>Knowledge Based Urban Development</i>) é um novo paradigma de desenvolvimento da era do conhecimento, que procura proporcionar prosperidade econômica, sustentabilidade ambiental, ordenamento socioespacial justo e boa governança para cidades. Este novo conceito busca o</p>

	desenvolvimento de uma cidade propositadamente planejada para incitar a produção e a circulação de conhecimentos de uma maneira ambientalmente preservada, segura, socialmente justa e bem administrada.
GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. The Responsive City: Engaging Communities Through Data-Smart Governance. New York: Jossey-Bass, 2014.	A Cidade Responsiva abrange o engajamento cívico e a governança na era digital, no intuito de ajudar os líderes municipais a vincular avanços importantes em tecnologia e análise de dados, com lições antigas para a inserção de pequenos grupos da comunidade. Com isso criam-se cidades mais ágeis, competitivas e economicamente resilientes.
DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO (DGT). Portugal. Cidades analíticas. Acelerar o desenvolvimento das cidades inteligentes em Portugal. DGT:2015, p. 27.	Cidade Inteligente é uma entidade local (bairro, cidade, região ou pequeno país), que declara a intenção e desenvolve esforços conscientes para ter uma abordagem holística. Assim, a utilização das tecnologias de informação e comunicações para análise em tempo real visam a transformar seu <i>modus operandi</i> , com o objetivo final de melhorar a qualidade de vida das populações e assegurar o desenvolvimento econômico sustentável.
BILBAO, ESPANHA. Smart Cities Study. Estudio Internacional sobre la situación de las TICs, La innovación y el conocimiento em las Ciudades. Bilbao/ Espanha, 2012, p. 07.	Uma cidade que usa novas tecnologias para tornar uma cidade mais habitável, funcional, competitiva e moderna, usando novas tecnologias, impulsionando a inovação e a gestão do conhecimento.
UNIÃO EUROPEIA. Mapping Smart Cities In The EU. Policy department: A Economic and Scientific Policy. Bruxelas: 2014, p. 19.	Cidade inteligente é uma cidade que procura abordar questões públicas por meio de soluções baseadas em TIC com base em uma parceria municipal com várias partes interessadas, com base municipal
ISO/CD 37122. Sustainable Development in Communities - Indicators for Smart Cities. 2018, p. 02.	Uma cidade inteligente é aquela que aumenta o ritmo no qual ela fornece resultados de sustentabilidade social, econômica e ambiental. As cidades inteligentes respondem a desafios como mudança climática, rápido crescimento populacional e instabilidade política e econômica, melhorando fundamentalmente a forma como envolvem a sociedade, aplicam métodos de liderança colaborativos, trabalham entre

	disciplinas e sistemas municipais e usam informações de dados e tecnologias modernas para oferecer melhores serviços e qualidade de vida para aqueles na cidade (moradores, empresas, visitantes), agora e no futuro previsível, sem desvantagem injusta de outros ou degradação do ambiente natural.
ASSOCIACIÓN ESPANHOLA DE NORMALIZACIÓN E CERTIFICACIÓN (AENOR) UNE 178201:2016. Ciudades inteligentes. Definición, atributos y requisitos. Madrid, Espanha. 2016, p. 07.	Uma Cidade Inteligente é uma cidade justa e equitativa, centrada no cidadão, que melhora continuamente sua sustentabilidade e resiliência. Aproveita o conhecimento e os recursos disponíveis, especialmente as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), para melhorar a qualidade de vida, a eficiência dos serviços urbanos, a inovação e a competitividade, sem comprometer as necessidades futuras em aspectos econômicos, de governança, sociais e meio ambientais.
NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Código n.º A/RES/71/256. Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016, p. 3.	As TICs na urbanização do século XXI permitem plataformas digitais que suportam a criação de redes de informação e conhecimento. Essas redes possibilitam a agregação de informações e dados, não apenas para fins de análise de dados, mas também para melhorar o entendimento de como as cidades funcionam (por exemplo, consumo de recursos, prestação de serviços, padrões de mobilidade etc.), além de ajudar a informar políticas e decisões. criação de processos.
UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. UNDESA. United Nations E-Government Survey 2016 E-Government in Support of Sustainable Development. New York, 2016, p. 11.	Embora não exista uma definição clara e consistente de uma “cidade inteligente”, o termo geralmente se refere à gestão de ambientes urbanos por meio das TIC. Uma grande parte do conceito de cidade inteligente depende do potencial da tecnologia não só de coletar e processar dados, mas transformar essas informações em inteligência e integrá-las aos serviços (...).
BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Caminho para as Smart Cities. Da gestão tradicional para a cidade inteligente. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016, p. 16.	Uma Cidade Inteligente é aquela que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento, incorpora tecnologias da informação e comunicação na gestão urbana e utiliza esses elementos como ferramentas que estimulam a

	<p>formação de um governo eficiente, englobando o planejamento colaborativo e a participação cidadã. <i>Smart Cities</i> favorecem o desenvolvimento integrado e sustentável, tornando-se mais inovadoras, competitivas, atrativas e resilientes e melhorando vidas.</p>
<p>UNITED NATIONS. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.</p>	<p>Propôs a implementação de “17 objetivos para transformar o mundo”, por meio de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por esse acordo, ficou firmado, entre os países membros, o compromisso com a implementação da Agenda 2030. Assim, até o ano de 2030, vários progressos deverão ser feitos com esse viés, entre eles, o ODS 11, que tem como propósito tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.</p>
<p>KUNIGAMI, Arturo Munte; MULAS, Victor. Building Smarter Cities. The World Bank. 2015.</p>	<p>Sugere duas definições possíveis de cidades inteligentes. A primeira se refere a "uma cidade com tecnologia intensiva, com sensores em todos os lugares e serviços públicos altamente eficientes, graças a informações coletadas em tempo real por milhares de dispositivos interligados". A segunda se refere a "uma cidade que cultiva uma melhor relação entre cidadãos e governos – alavancados pela tecnologia disponível. Eles contam com <i>feedback</i> dos cidadãos para ajudar a melhorar a prestação de serviços, e criar mecanismos para reunir informações”.</p>
<p>REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS (RBCIH). Brasil 2030: Indicadores brasileiros de cidades inteligentes e humanas, 2017, p. 20.</p>	<p>As Cidades Inteligentes e Humanas são aquelas que sustentam sua própria evolução contínua, tendo como metas o bem-estar, a qualidade de vida e o empoderamento do cidadão e das comunidades locais. Sustentam seu desenvolvimento em ações, projetos e políticas públicas que promovam, de modo igualitário, a colaboração entre comunidade, poder público e sociedade civil para a mediação e solução de conflitos e promoção da criatividade local. Utilizando, para isso, tecnologias avançadas de interação social e uma infraestrutura tecnológica resiliente, interoperável e</p>

	transparente de geração e gestão de dados de modo aberto e acessível em constante aprimoramento e evolução, permitindo melhorar, incrementar e automatizar as funções da cidade, de forma eficiente, integrada, sustentável e relevante para a população.
--	---

Fonte: elaborado pela autora.

Pelo quadro acima, depreende-se que definir uma cidade inteligente é uma tarefa complexa, uma vez que a abordagem dialoga com vários ramos do saber. Portanto, existem diferenças na forma como as comunidades de pesquisa e prática compreendem este conceito. Observou-se, ainda, uma ampla gama de termos usados para indicar, às vezes, experiências idênticas e, outras, opostas.

Não existe uma definição universalmente aceita de uma cidade inteligente. Significa coisas diferentes para diferentes pessoas [...], dependendo do nível de desenvolvimento, a vontade de mudar e reformar, recursos e aspirações dos residentes da cidade. Uma cidade inteligente pode ter uma conotação diferente na Índia do que tem na Europa e, mesmo na Índia, não há uma maneira de definir uma cidade inteligente.⁷⁵⁷

O fato é que essa brecha conceitual deve ser motivo de alerta, uma vez que aqueles que acabam produzindo os discursos apontam os problemas e provavelmente as soluções para as cidades. Neste sentido, o risco incide na possibilidade de empresas criarem os discursos e as soluções para as cidades, elegendo quais as áreas de prioridade e de investimento em tecnologias, em detrimento de outras áreas e mazelas urbanas.

Ou seja, o que se extrai deste breve esboço conceitual é que os “tipos” de cidades inteligentes a serem desenvolvidas pelos Estados vão depender da concepção por eles adotada, ora por um viés mais tecnológico, ora mais antropológico, e assim por diante.

Neste estudo, adota-se o termo cidade inteligente, a qual deve ser compreendida como aquela que se vale das tecnologias como ferramentas para melhora, tanto da gestão interna (entrega de serviços de valor agregado), quanto da vida dos cidadãos, colocando estes no centro de tomada de decisões.⁷⁵⁸ Com isso, o conceito dialoga com a acepção “responsiva”, abrangendo a dimensão humana, “a partir de sua capacidade coletiva de

⁷⁵⁷ MISSÃO SMART CITIES (2017). Disponível em: <<http://smartcities.gov.in/upload/uploadfiles/files/What%20is%20Smart%20City.pdf>>. Acesso em: out. 2017.
⁷⁵⁸ BERNARDES, M. B.; ANDRADE, F. P.; NOVAIS, P. LOPES, N. Op. cit.

entender e responder aos desafios de forma integral e sustentável, garantindo dessa forma a consolidação dos preceitos do Estado Democrático de Direito.⁷⁵⁹”

Em suma, a fronteira entre a Cidade Inteligente, Cidade Responsiva e Cidade Inteligente e Humana não é uma linha afiada, mas sim uma série de oportunidades, nas quais tanto o indivíduo, quanto a comunidade estão no centro, com poder para determinar seu futuro. Por este modelo, a cidade e o poder são devolvidos ao seu verdadeiro titular – o cidadão. Tornar-se inteligente de forma responsiva, com foco no ser humano, eis o caminho das cidades, em tempo de acelerado crescimento urbano e tecnológico.

É de se registrar, ainda, que a construção de projetos de cidades inteligentes perpassa elementos-chave. Ao longo da evolução conceitual apresentada pela literatura, pode-se verificar diversos elementos rotulados como imprescindíveis para a construção destes projetos. Os estudos pioneiros de Van Bastelaer⁷⁶⁰ sugerem dois elementos: a infraestrutura de telecomunicações e um conjunto de serviços, principalmente, disponibilidade de *web site* da administração.

Com a evolução tecnológica e do próprio conceito de Cidade Inteligente para cidades Responsivas e Humanas, outros elementos passam a ser sugeridos pela literatura. À guisa de ilustração, cite-se o modelo do “Tripla Helix” proposto por Nam e Pardo,⁷⁶¹ os quais referem os elementos “Tecnológicos”, “Humanos” e “Institucionais”. Vale lembrar que, em 2015, os autores Gil Garcia, Pardo e Nam⁷⁶² avançam na sua revisão e concepção de Cidades Inteligentes e passam a propor uma conceituação mais abrangente: “Quádruplo Helix”. Dessa forma, apresentam outros elementos como relevantes para compor o conceito de Cidade Inteligente, são eles: “Tecnologia e Dados”; “Governo”; “Sociedade” e “Ambiente físico”.

Seguindo este paradigma, Deakin⁷⁶³ sugere o “conhecimento” como ferramenta de apoio da sociedade civil ao desenvolvimento cultural e ambiental de seus sistemas de inovação.

⁷⁵⁹ REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS (RBCIH). **Brasil 2030**: indicadores brasileiros de cidades inteligentes e humanas (2017). Disponível em: <<http://redebrasileira.org/indicadores>>. Acesso em: out. 2018, p. 18.

⁷⁶⁰ BASTELAER, Van. B. Op. cit.

⁷⁶¹ NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: **Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times** (dg.o '11), 2011. ACM, New York, NY, USA, 282-291. DOI: <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>.

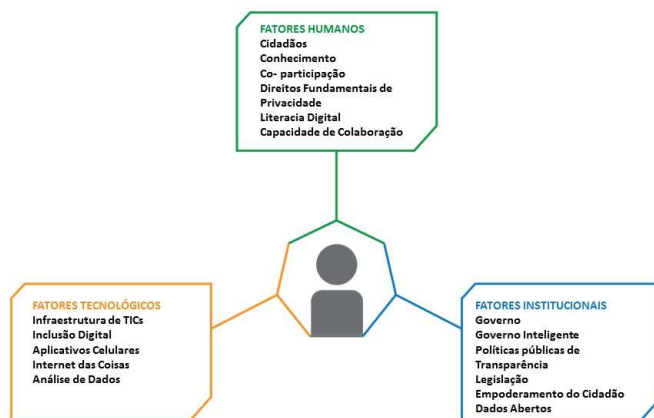
⁷⁶² GIL-GARCIA, J. Ramon; PARDO, Theresa A.; NAM, Taewoo. Op. cit..

⁷⁶³ DEAKIN, Mark. Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge. In: **Triple Helix** (2014) 1: 7. <https://doi.org/10.1186/s40604-014-0007-9>.

Já o estudo de Dameri et. al⁷⁶⁴ incorpora aos elementos tecnológicos, humanos e institucionais a visão das universidades, órgãos públicos e empresas privadas; apesar de diferentes, esses elementos propostos pelos autores são analisados em conjunto com o “Triplo Helix”, proposto por Nan e Pardo,⁷⁶⁵ uma vez que convergem para o objetivo final de uma cidade inteligente, qual seja, a qualidade de vida dos cidadãos.

Toma-se como referência os seguintes elementos, conforme ilustração abaixo, tendo como base os elementos propostos por Nam e Pardo⁷⁶⁶ e, em outro estudo, por Gil Garcia, Pardo e Nan,⁷⁶⁷ além da necessidade de atender as comparações a nível global, respeitando-se as diferentes especificidades (sociais, econômicas e culturais) dos países objeto deste estudo (Portugal e Brasil),.

Figura 8: Cidades Inteligentes – elementos-chave



Fonte: RBCIH. Op. cit., p. 23.

Pela figura acima, fica evidente que todos estes elementos convergem para que o ser humano (que está no centro do processo) seja compreendido como um cidadão ativo. O contexto para uma governança participativa está posto, trata-se de um cenário mais complexo (serviços, atividades, direitos e relações intersubjetivas).

⁷⁶⁴ DAMERI, Renata.Paola., Negre, Elsa; SABROUX, Camille Rosenthal. Triple Helix in Smart Cities: A Literature Review about the Vision of Public Bodies, Universities, and Private Companies. In: 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 2016, pp. 2974-2982.

⁷⁶⁵ NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Op. cit.

⁷⁶⁶ Ibidem.

⁷⁶⁷ GIL-GARCIA, J. Ramon; PARDO, Theresa A.; NAM, Taewoo. Op. cit.

Do conceito das cidades inteligentes também se extraem as suas dimensões. Conforme esclarece D'Ancona,⁷⁶⁸ as dimensões derivam de um conceito e identificam as características e peculiaridades deste, o que lhe permite distinguir-se dos demais.

Nesta perspectiva, como o conceito de cidades inteligentes varia, as dimensões também podem variar. Sendo assim, no discurso acadêmico e documentos internacionais, são identificadas desde cinco até oito dimensões de Cidades Inteligentes, a depender do conceito que se adote. Anthopoulos apresenta uma síntese com os seguintes domínios, que podem ser considerados Cidades Inteligentes, conforme exemplos abaixo citados.

Neiroti et al. (2014): sete dimensões (recursos naturais, transporte e mobilidade, infraestrutura, vida, governo, economia, pessoas);
Piro et al. (2014): seis dimensões (recursos naturais, transporte, infraestrutura, vida, governo, coerência-sociedade);
Wey and Hsu (2014): seis dimensões (recursos naturais, transporte, infraestrutura, vida, economia, coerência-conectividade);
Lee et al. (2014): cinco dimensões (recursos naturais, infraestrutura, vida, governo, economia);
Yigitcanlar and Lee (2014): seis dimensões (recursos naturais, infraestrutura, vida, governo, economia, coerência-integração social);
Desouza and Flanery (2013): sete dimensões (recursos naturais, transporte, infraestrutura, vida, governo, economia, coerência-social);
Chourabi et al. (2012): seis dimensões (recursos naturais, infraestrutura, vida, governo, economia, coerência);
Cohen (2012): seis dimensões (transporte e mobilidade, vida, governo, economia, pessoas e desenvolvimento);
Giffinger et al. (2007): seis dimensões (transporte e mobilidade, vida, governo, economia, pessoas, desenvolvimento).⁷⁶⁹

A pesquisa realizada pelo autor mostra um discurso acadêmico que varia entre seis e sete dimensões. Para além disso, na comunidade prática, pode-se identificar uma variação de seis a oito dimensões, a saber: Cidades Analíticas Portugal⁷⁷⁰ apresenta oito dimensões (pessoas, economia, tecnologias de informação e comunicação, governo, edifícios, mobilidade, serviços e vida, energia e desenvolvimento).

No mapa das Cidades Inteligentes da União Europeia,⁷⁷¹ são elencadas seis dimensões (pessoas, economia, governo, mobilidade, vida e desenvolvimento), e o estudo sobre Cidades Inteligentes da Espanha⁷⁷² também conta com seis dimensões (pessoas, economia, governo, transporte e mobilidade, vida, desenvolvimento).

⁷⁶⁸ D'ANCONA, Maria Angeles. **Metodología Cuantitativa. Estrategias y Tecnicas de Investigación Social**. Madrid: Síntesis, 1999.

⁷⁶⁹ ANTHOPOULOS, Leonidas G. Understanding the Smart City Domain: A Literature Review. M. P. In: RODRÍGUEZ-BOLÍVAR (ed.). **Transforming City Governments for Successful Smart Cities, Public Administration and Information Technology**. 2015, capítulo 1, p. 15, tradução livre da autora.

⁷⁷⁰ DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO (DGT). Op. cit.

⁷⁷¹ UNIÃO EUROPEIA. **Mapping Smart Cities In The EU**. Op. cit.

⁷⁷² BILBAO. Op. cit.

Tendo em vista o viés acadêmico e o pioneirismo na área, elegeu-se o estudo de Giffinger⁷⁷³ e Estevez, Lopes et. al,⁷⁷⁴ os quais compreendem as cidades inteligentes como um paradigma composto por seis grandes dimensões: transporte e mobilidade, vida, governo, economia, pessoas, desenvolvimento.

Considerando-se os objetivos deste trabalho, abordar-se-á a dimensão “Governança inteligente” como um elemento de destaque, a qual tem por base ações relacionadas com: portais de transparência e de dados abertos; proteção de dados e participação popular na tomada de decisões (inclusive em meio digital) e integração de serviços públicos, conforme será estudado no item seguinte.

a) Governança Inteligente

Como visto no item anterior, as cidades inteligentes possuem diversas dimensões, e, dentre elas, interessa a abordagem da “governança inteligente”. Sendo assim, o objetivo deste item é identificar qual o impacto da governança na vida dos cidadãos e, em especial, se os processos participativos dela decorrentes agregam valor aos serviços prestados e qualidade de vida às pessoas.

Para tanto, é importante lembrar que o debate sobre a governança inteligente está circunscrito à temática da governança digital (que abrange o governo aberto e a democracia digital). Como estudado acima, em torno da virada do século, as cidades adentraram um processo tecnológico o qual, além de simplificar seus serviços, deve prestar informações em tempo real, e viabilizar canais de interação com o cidadão para a gestão da cidade, a abertura de dados e a transparência.

Diversos critérios são apontados para se definir o que é uma “governança inteligente”, tais como a participação cidadã na tomada de decisões; serviços para o público; abertura de dados; e transparência das ações governamentais. Tratam-se, em linhas gerais, da descrição dos princípios da boa governança,⁷⁷⁵ os quais, embora tenham sido previstos há séculos,⁷⁷⁶ ainda assim encontram dificuldades de materialização prática.

⁷⁷³ GIFFINGER, R. Op. cit.

⁷⁷⁴ ESTEVEZ, E.; LOPES, N.; et.al. **Smart Sustainable Cities**. Reconnaissance Studie. Canadá, IDCR: United Nations University Centre for Policy Research, 2016.

⁷⁷⁵ Maior aprofundamento vide item “2.3.2.1.2 Princípios orientadores da boa governança (digital)”.

⁷⁷⁶ Por ocasião da epígrafe deste trabalho foram colacionadas as imagens dos afrescos da “*Alegoria do Bom e do Mau Governo*”, pintados por Ambrogio Lorenzetti (entre 1337-1339, em Siena, Itália), que já na Idade Média davam “vida a abstrações conceituais consideradas importantes por todos os medievos que pensavam o político e a coisa pública” COSTA, Ricardo. Um espelho de príncipes artístico e profano. A representação das virtudes do Bom Governo e os vícios do Mau Governo nos afrescos de Ambrogio Lorenzetti Op. cit., p. 59.

No entanto, espera-se que, com a tecnologia da informação, seja mais fácil mover esses princípios da teoria para a realidade. Sendo assim, impende passar em revista a perspectiva da “governança inteligente” nos principais documentos internacionais relacionados com as cidades inteligentes.

Segundo o “Mapa das Cidades Inteligentes da União Europeia”,⁷⁷⁷ a noção de governança inteligente junta-se à de governança da cidade. Isso se dá em toda a cidade, incluindo serviços e interações que vinculem e (quando relevante) integrem organizações públicas, privadas, civis e da Comunidade Europeia, para que a cidade possa funcionar como um organismo de forma eficiente e efetiva.

Pelo documento espanhol “Estudo das Cidades Inteligentes”,⁷⁷⁸ a governança vai desde as despesas da administração pública municipal com as TICs e passa pela disponibilidade da página da *web*, planos estratégicos para a promoção de tais tecnologias na administração, serviços públicos online, incluindo a noção de governo transparente, e-democracia e inovação.

Para o estudo português “Cidades Analíticas”,⁷⁷⁹ a governança inteligente pode ser identificada a partir dos seguintes elementos: acesso *online* às despesas municipais, política de *open data* e número de *data sets* disponibilizados, nível de integração do processo administrativo e partilha de dados em *back-office*, planejamento urbano digital, existência de orçamento participativo *online*, disponibilidade e qualidade de portais de relacionamento com o cidadão, nível de contato *online* com a administração municipal e pedidos de certidões *online*.

Já no documento Nova Agenda Urbana,⁷⁸⁰ denominado “Habitat III”, a governança inteligente implica esforços não só para melhorar a eficiência de sistemas urbanos complexos, mas também para aumentar a qualidade e a eficiência da entrega de serviços básicos, a partir de uma variedade de soluções eletrônicas. Ela busca, ainda, capacitar os cidadãos por meio do acesso ao conhecimento e às oportunidades.

Por fim, vale mencionar o estudo da Universidade das Nações Unidas *Cidades Inteligentes e Sustentáveis*,⁷⁸¹ no qual a dimensão da governança inteligente inclui um mapa conceitual composto pelos seguintes elementos: princípios (envolvendo funcionários nacionais, regionais e locais, desenvolvendo a apropriação de pessoas e promovendo a colaboração empresarial); modelo (incluindo organização, papéis,

⁷⁷⁷ UNIÃO EUROPEIA. *Mapping Smart Cities In The EU*. Op. cit.

⁷⁷⁸ BILBAO. Op. cit.

⁷⁷⁹ DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO (DGT). Op. cit.

⁷⁸⁰ HABITAT III. Op. cit.

⁷⁸¹ ESTEVEZ, E.; LOPES, N.; et.al. Op. cit.

processos de negócios, regras para a tomada de decisões); visão (criando uma cidade centrada nos cidadãos, eficiente, responsável, transparente, inclusiva e criativa e com senso de segurança e segurança); e recursos (um centro de comando e controle da cidade, parceiros privados, abertura de dados, entrega de serviços aberta e colaborativa).

Por todas as definições acima expostas, pode-se afirmar que a questão que permeia o discurso sobre a governança inteligente já não está circunscrita ao debate sobre um governo “grande ou pequeno”, “bom ou mau”. O ponto-chave é como adotar as formas indispensáveis de um governo, para torná-lo mais inteligente. *Smart governance* é, portanto, a oportunidade das administrações colocarem a teoria em prática, em tempos de acelerado desenvolvimento tecnológico e sociedade globalizada.⁷⁸²

Com base nisso, ressalta-se que uma “governança inteligente” implica uma gestão holística, visionária, colaborativa e transparente dos recursos e dos dados de uma cidade. A operacionalização desta dimensão dá-se com:

Intensa colaboração público-privada, com diversos atores locais para gerar compromissos na busca dos objetivos compartilhados. Criação de sistemas de gestão digital para a conservação do patrimônio histórico e cultural.
Difusão da informação municipal em formatos padrão, abertos e interoperáveis para fomentar a transparência.
Gestão eficaz do capital humano do território com a finalidade de atrair e reter talentos, profissionais criativos e especialistas de alta qualificação.
Desenvolvimento de plataformas horizontais e integradoras da gestão de diferentes âmbitos urbanos para assegurar maior sinergia e economia de escala no uso de recursos urbanos e uma maior efetividade na prestação dos serviços.
Maior participação e colaboração cidadã.⁷⁸³

No mesmo sentido, Estevez, Lopes et al.⁷⁸⁴ apontam diversas recomendações políticas relacionadas com a governança, dentre elas, vale referir: reinventar o serviço público com finalidade moral – uma nova agenda para oferecer valor público; desenvolver parcerias entre o setor público, privado e sociedade civil, que possam atuar como "sistemas de aprendizagem" (capazes de trazer sua própria transformação para melhor desempenho em um contexto em constante mudança); capacitar atores locais; iniciar o processo de planejamento das iniciativas *smart city*, convidando o setor privado para ajudar a implementar o plano e os cidadãos para fornecerem *feedback*; promover a confiança entre as partes interessadas (mediante adoção de estratégias de transparência e responsabilidade); distinguir entre as responsabilidades dos governos central e local

⁷⁸² WILLKE, Helmut. **Smart Governance**. Governing The Global Knowledge Society. Frankfurt: Campus, 2007.

⁷⁸³ CUNHA, Maria Alexandra et al. Op. cit., p. 91.

⁷⁸⁴ ESTEVEZ, E.; LOPES, N.; et.al. Op. cit., p. 133-134.

(enquanto o primeiro é responsável pelo desenvolvimento de infraestruturas e eliminação de impedimentos para o comércio interno, o último é responsável por melhorar a qualidade de vida de seus moradores, minimizar seus custos de vida, aprimorando a prestação de serviços públicos locais); e, por fim, abertura dos dados governamentais para aumentar a participação e alavancar a inovação mediante a coprodução do bem público.

Já o documento espanhol de normalização⁷⁸⁵ elenca como instrumentos necessários à consecução da governança inteligente: o Bom Governo (equilíbrio entre processos normativos e elaboração de políticas para garantir a eficiência dos serviços e participação da população); a Transparência (regularização das normas de acesso a informação e abertura dos dados públicos, como meios de aprimorar a democracia); o Governo eletrônico (uso das tecnologias para melhorar os serviços e interoperabilidade); e a Proteção da Informação (respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos de proteção da informação).

A prática destes postulados tem sido evidenciada por estratégias, em que o governo atua como plataforma de suporte à inovação cidadã. Neste sentido, cite-se o caso da cidade de Boston, nos Estados Unidos. Por meio do programa “Code For América”,⁷⁸⁶ lançou-se um aplicativo pelo qual a prefeitura, a partir da abertura de dados à comunidade, resolveu um problema de segurança pública que demandaria tempo e dinheiro (durante os meses de inverno os hidrantes da cidade ficavam cobertos de neve, o que dificultava a ação dos bombeiros). Através de um aplicativo com um mapa virtual dos hidrantes de incêndio da cidade, qualquer cidadão poderia adotá-lo, dando-lhe um nome, desde que retirasse a neve acumulada do hidrante.

Trata-se de uma ideia simples, dentre outras tantas que foram desenvolvidas pelo governo, a não ser por uma característica em especial: “espalhou-se de forma viral”, a ponto de ser replicado em Honolulu, cujo governo aderiu à ideia para que os cidadãos adotassem sirenes (a função de quem adota é verificar se as sirenes funcionam, visto que algumas não funcionavam, pela ausência de baterias que, por vezes, eram furtadas). Seattle (EUA) usou a mesma estratégia para envolver os cidadãos na limpeza de bueiros

⁷⁸⁵ AENOR. Op. cit.

⁷⁸⁶ O Código para a América usa os princípios e práticas da era digital para melhorar a forma como o governo serve o público americano e como o público melhora o governo. A estratégia é composta por uma rede de pessoas que fazem o governo trabalhar para as pessoas, pelo povo, no século XXI. Como chegamos lá? Serviços governamentais simples, eficazes e fáceis de usar, trabalhando em escala para construir comunidades saudáveis, prósperas e seguras. Acesso em: < <https://www.codeforamerica.org/>>. Disponível em: nov. 2017.

entupidos após as tempestadas e Chicago (EUA) usou aplicativo igual para os cidadãos retirarem a neve das calçadas.⁷⁸⁷

Os exemplos acima evidenciam o papel da “governança inteligente”: atuar como uma plataforma. Ou seja, a partir da adoção de estratégias de *governo aberto*, que geram *responsividade à sociedade* (a qual percebe o valor da abertura dos dados), surge o *empoderamento*, maior engajamento e participação popular. Com isso, verifica-se o “círculo virtuoso” de inovação cidadã a partir do engajamento da população na solução de problemas locais.⁷⁸⁸

Nota-se, com isso, que o Estado (na acepção ampla do termo), uma vez que passa a operar “em rede”,⁷⁸⁹ assume novas e diferentes formas de responsabilidade para com a realização do interesse público. Assim, *pari passu* com o o papel de liderança que a administração local (prefeitos municipais) assume para com a definição de agenda de prioridades em projetos de cidades inteligentes, deve ceder o protagonismo, “sendo apenas uma organização entre outros que partilham o poder e o exercem de forma muito mais suave, ductil e de forma cooperativa”.⁷⁹⁰

Nesta perspectiva, a “governança inteligente” é um fator transversal que deve orquestrar e interar todas as demais dimensões e elementos das cidades inteligentes. Para além disso, reclama a assunção de novos papéis do Estado, aliando desenvolvimento tecnológico às novas demandas que passaram a fazer parte do cotidiano das administrações. Ela alinha antigas demandas por maior eficiência, com a por abertura de dados, transparência e protagonismo cidadão. A análise destas transformações conduzem a necessidade de uma administração e de um “novo”⁷⁹¹ direito (administrativo) – mais inteligente.

⁷⁸⁷ PAHLKA, Jennifer. Codificando um governo melhor. Palestra. **TED Talks**. 08 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=n4EhJ898r-k&feature=youtu.be>>. Acesso em: nov. 2017.

⁷⁸⁸ SANTOS, Herman; TONELLI, Dany. Possibilities and Limits of E-participation: A Systematic Review of E-democracy. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. 13-17 set. 2014, p. 1-15. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/266850985>>. Acesso em: out. 2017.

⁷⁸⁹ Para Manuel Castells, caminhamos para o que o autor denominou de “Estado em rede”, cuja “governança é realizada numa rede, de instituições políticas que partilham a soberania em vários graus, que se reconfigura a si própria numa geometria geopolítica variável”. CASTELLS, Manuel. Compreender a Transformação Social. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política**. Conferência promovida pelo Presidente da República. Portugal, Lisboa, Centro Cultural de Belém, 4 e 5 de março de 2005, p. 17-30. Disponível em: <<http://eco.imooc.uab.pt/elgg/file/download/51670>>. Acesso em: nov. 2017, p. 26.

⁷⁹⁰ OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo. Op. cit., p. 34.

⁷⁹¹ Sintomático desta realidade é a introdução de princípios de informatização da atividade administrativa (capítulo 1), o que faz vir à tona o discurso de um “novo direito administrativo”, para a Administração em Rede, defendido por diversos teóricos, dentre eles a doutrina alemã (ABMANN, Eberhard Schmidt. **Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee**. Op. cit.) ou até mesmo de um direito administrativo global (KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. B. The Emergence of Global Administrative Law, **68 Law and Contemporary Problems**, 15, Summer/Autumn, 2005, p. 2.), proposto pela doutrina norte-americana. A despeito da notoriedade dessas correntes teóricas, coaduna-se com o entendimento de Oliveira e Dias (OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo. Op. cit., p. 29), os quais reconhecem o discurso da doutrina administrativista alemã, entretanto não o compreendem como um “novo ramo do direito”, mas sim como “elementos que permitem demonstrar as inovações e novidades que têm sido trazidas a dogmática deste direito e à organização e funcionamento das administrações públicas nos últimos anos”.

É nesse contexto que se afirma a governança inteligente, assente nas diretrizes da “Estatividade Moderna”,⁷⁹² numa perspectiva de maior abertura, participação e proximidade com os cidadãos, uma vez que o indivíduo e a coletividade têm maior poder para determinar/influenciar a criação do bem público.

Como aproveitar o poder das redes, dos dados e das informações para melhorar a vida das pessoas e construir uma comunidade mais próxima do seu governo? Na seção seguinte, apresentam-se as habilidades e orientações futuras que podem ser traduzidas na governança participativa – uma das dimensões-chave das cidades inteligentes.

b) Governança participativa

A governança participativa é uma variante, ou subconjunto da governança (inteligente) que enfatiza o engajamento democrático. Sendo assim, neste tópico, são apresentados seus pressupostos teóricos e seus diferentes níveis de sua materialização, em portais de governo.

De acordo com Fischer,⁷⁹³ a governança participativa visa a aprofundar a participação cidadã no processo governamental, examinando os pressupostos e as práticas da visão tradicional, que geralmente impedem a realização de uma verdadeira democracia.

Segundo relatório elaborado pela OCDE, em 1999, intitulado *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*,⁷⁹⁴ nos anos 1990, a noção de governança participativa esteve associada à redução da pobreza e, nesse sentido, incorporava elementos como “responsabilidade, Estado de direito em um contexto de liberdades básicas e compartilhamento de poder que, juntos, podem ajudar a superar ou pelo menos reduzir obstáculos mais obstinados à redução efetiva e sustentável da pobreza”.⁷⁹⁵

⁷⁹² A expressão “Estatividade Moderna”, cunhada por Canotilho (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Constitucionalismo e a geologia da Good Governance**. Op. cit., p. 331), visa a adaptar e ampliar os princípios constitucionais do Estado de Direito às novas demandas sociais em prol de uma maior participação e abertura democrática. Maior aprofundamento remete-se o leitor ao item “2.3 Modernização da administração pública e novos paradigmas do direito”.

⁷⁹³ FISCHER, Frank. Participatory Governance: From Theory to Practice. In: **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford University Press, Setembro, 18, 2012. Oxford Handbooks Online. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-32>>. Acesso em: nov. 2018.

⁷⁹⁴ No relatório da OCDE de 1999, há referência de que o termo governança participativa teve suas origens em trabalhos anteriores do “Centro de Desenvolvimento da OCDE, de 1995 e do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento de 1995 e de 1997 sob o rótulo de ‘Desenvolvimento Participativo e Boa Governança’” SCHNEIDER, Hartmut. **Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction**. OECD Development Centre Policy Briefs, No. 17, OECD Publishing, Paris, 1999. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/888041015581.pdf?expires=1542109656&id=id&accname=guest&checksum=90B596CBD97CB3ECE7E31CBA9ECBE160>>. Acesso em: nov. 2017, p.05).

⁷⁹⁵ *Ibidem*, p. 6.

Assim, considerando que o paradigma da governança participativa estava associado a ações do governo em prol da redução da pobreza, o grupo de trabalhos da OCDE, de 1999, constatou que não existia um modelo universal de governança participativa, mas alguns elementos básicos que deveriam ser projetados de acordo com as condições específicas do país. Nesse sentido, a depender de cada contexto, a governança participativa deveria ser compreendida a partir de um elemento central: “o compromisso efetivo com a prestação de contas”, associado ao seu mecanismo de operacionalização – a responsabilização dos atores –, “baseada em regras claras de transparência, e sob a ameaça de sanções em caso de incumprimento”.

Vale referir ainda que, desde 2007, o Conselho das Nações Unidas instituiu um comitê para discutir ações relacionadas com “governança participativa e envolvimento dos cidadãos em desenvolvimento de políticas, prestação de serviços”. Por esse relatório, o cidadão passa a ter papel de destaque na definição de governança participativa: “Participatory governance is one of many institutional strategies of development governance. Citizen engagement is the desired outcome or logical end of participatory governance”.⁷⁹⁶ A partir disso, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas elaborou uma agenda, com vistas a recomendar estratégias políticas para os Estados-Membros aprimorarem e institucionalizarem processos participativos.⁷⁹⁷

Nesta perspectiva, insere-se a Agenda Digital para a Europa 2020,⁷⁹⁸ segundo a qual a governança participativa é associada à participação eletrônica, definida como uma atividade que auxilia as pessoas a se engajarem na elaboração de políticas e nos processos de tomada de decisão. No mesmo sentido, insere-se o Plano de Ação de e-gov 2010-2015, denominado “Aproveitar as TICs para promover a inteligência, sustentabilidade e governo inovador”.⁷⁹⁹

Especificamente, no âmbito das Cidades Inteligentes, vale mencionar a Parceria Europeia de Inovação em Cidades e Comunidades Inteligentes,⁸⁰⁰ uma iniciativa apoiada pela Comissão Europeia, que visa a dar suporte a diversas dimensões de projetos de

⁷⁹⁶ UNITED NATIONS (UN). **Economic and Social Council** E/C.16/2007/2. Participatory governance and citizens’ engagement in policy development, service delivery and budgeting. (2007). Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025375.pdf>>. Acesso em: dez. 2018, p. 4.

⁷⁹⁷ *Ibidem*, p. 1.

⁷⁹⁸ No bojo do Horizonte 2020 europeu, inserem-se diversos projetos focados no desenvolvimento de projetos de cidades inteligentes e da participação, dos quais vale citar: Programa *Sharing Cities*, que visa a promover a colaboração internacional entre indústrias e cidades (http://www.sharingcities.eu/sharingcities/home_sharingcities); Plataforma *Futurium*, dedicada aos cidadãos europeus para discutir as políticas da UE (<https://ec.europa.eu/futurium/>); Programa *Irradiare*, que apoia projetos na área de desenvolvimento e qualidade de vida (http://ww2.irradiare.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=12&lang=en).

⁷⁹⁹ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. UNDESA. **United Nations E-Government Survey 2016 E-Government in Support of Sustainable Development**. New York, 2016.

⁸⁰⁰ Do inglês *European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities* (EIP-SCC). Acesso em: <<https://e-smartcities.eu>>. Disponível em: nov. 2017.

idades inteligentes. Tal apoio dá-se, em especial, com foco no cidadão, mediante o Manifesto Europeu sobre o Envolvimento Cívico Ativo, o qual busca colaborar com as seguintes atividades: sensibilizar os cidadãos para as vantagens e benefícios potenciais dos projetos em *Smart Cities*; liderança no envolvimento do cidadão; desenvolvimento e exploração de modelos colaborativos; promoção do uso de *open data*, garantindo a privacidade do cidadão.⁸⁰¹

Contextualizado o estado da arte, é importante mencionar que o conceito de participação aqui defendido é orientado pela obra *Modelos Democráticos*⁸⁰² de David Held⁸⁰³ (item 3.1), ou seja, a depender do modelo eleito, varia a concepção de democracia e de participação popular.

Assim, segundo o modelo Democracia Representativa, a participação é concebida como a tomada de decisões pelo povo, mediante a eleição de indivíduos que lhe cumpram a vontade, ou seja, o controle social é exercido preferencialmente dentro do processo eleitoral.⁸⁰⁴

Já o modelo de democracia participativa concebido por Pateman⁸⁰⁵ e Macpherson⁸⁰⁶ aponta para a necessidade de qualificar as pessoas, com vistas a encarar o poder com autonomia. Nesse sentido, a democracia é mais que um método: é um tipo de sociedade, sendo, portanto, a dimensão educativa da participação o elemento fundamental para se alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento democrático. Por fim, o modelo de democracia deliberativo proposto por Habermas⁸⁰⁷ caracteriza-se por propiciar ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Assim, com base no agir comunicativo entre representantes e cidadãos, o poder político pode ter a seu favor a presunção de gerar resultados racionais.

Relembre-se que os modelos democráticos Participativo e Deliberativo não visam à derrubada da democracia representativa, mas a sua abertura para incluir novos atores no cenário político.⁸⁰⁸ Sendo assim, um conceito mínimo de participação eleito neste trabalho compreende a noção de pertencimento, em que os cidadãos “fazem parte” da resolução de problemas e contribuem com sua criatividade, opinião, conhecimentos e

⁸⁰¹ Disponível em: <https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-09/EIP-SCC%20Manifesto%20on%20Citizen%20Engagement%20%26%20Inclusive%20Smart%20Cities_0.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

⁸⁰² Para maior aprofundamento sobre o tema Modelos Democráticos, vide item “3.1.1 Democracia: Modelos e Défices”

⁸⁰³ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução Alexandre Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

⁸⁰⁴ SCHUMPETER, Joseph. Op. cit.

⁸⁰⁵ PATEMAN, Carole. Op. cit.

⁸⁰⁶ MACPHERSON, Crawford Brough. Op. cit.

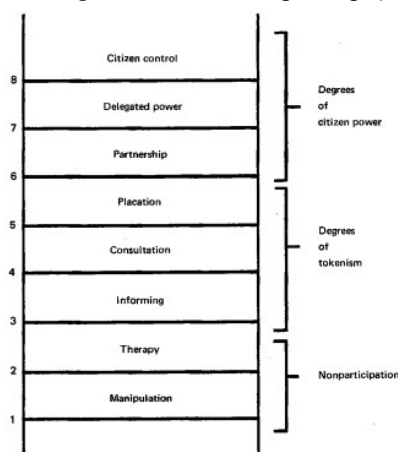
⁸⁰⁷ HABERMAS, Jürgen. Op. cit., p. 45.

⁸⁰⁸ SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

recursos, partilhando a responsabilidade na tomada de decisões.⁸⁰⁹ Aliás, esta concepção é reconhecida, nomeadamente, segundo a escala das diretivas⁸¹⁰ estabelecidas pela União Europeia, na qual a participação cívica é tomada como estratégia para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável.

No que concerne aos níveis de participação cidadã, o estudo pioneiro de Sherry Arnstein, da década de 1960, intitulado a *A escada de participação cidadã*,⁸¹¹ propõe uma escala de oito níveis de participação, em que cada degrau corresponde à amplitude do poder da população em decidir sobre as ações e/ou o programas. Tal escala vai desde patamares inferiores, em que não há participação, até os mais elevados, correspondentes aos níveis mais efetivos de envolvimento cidadão, conforme imagem abaixo.

Figura 9: Oito degraus na escada de participação cidadã



Fonte: ARNSTEIN, Sherry; A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*; 1969. Disponível em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em: out 2017, p. 217.

Os degraus inferiores da escada de participação proposta por Arnstein são denominados Manipulação (*Manipulation*) e Terapia (*Therapy*); esses dois degraus descrevem os níveis de "não participação". Nestes, o verdadeiro objetivo da administração não é viabilizar que as pessoas participem no planejamento ou na realização de programas, mas permitir que os detentores de poder "eduquem" ou "curem" os participantes.

Os degraus seguintes, Informação (*Informing*) e Consulta (*Consultation*) consistem numa pseudo-participação, ou, como a autora designa, *Tokenism*. Neste nível, a administração fornece aos cidadãos informações sobre o processo. Posteriormente, a

⁸⁰⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Op. cit.

⁸¹⁰ Comissão europeia para um futuro sustentável. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739&from=PT>>. Acesso em: nov. 2017.

⁸¹¹ Tradução livre da autora de: "A Ladder of Citizen Participation".

população expressa as suas opiniões e expectativas, mas não existe ainda nenhuma garantia de que os pontos de vista dos cidadãos serão atendidos, tendo em vista que, como o próprio nome demonstra, a administração cria uma falsa aparência, a partir de pequenas concessões a grupos minoritários, para manter sua estrutura de dominação. No quinto degrau, Apaziguamento (*Placation*), o poder de os cidadãos influenciarem a tomada de decisões ainda é restrito, uma vez que quem dá a palavra final é o poder público.⁸¹²

Já no degrau da Parceria (*Partnership*), os cidadãos, juntamente com a administração, têm a capacidade de negociação na tomada de decisões. No topo da escada, surge a Delegação de Poder e Controle dos Cidadãos (*Delegated and Citizen Control*). Trata-se de degraus mais aperfeiçoados da participação, ou seja, situações em que a população possui o poder de influenciar a tomada de decisões, ou mesmo tem plenos poderes sobre ela.⁸¹³

Os degraus de participação cidadã apresentados por Arnstein constituem importantes estratégias para a identificar o tipo de participação viabilizado pelas cidades (poder local), sobretudo no que concerne à escala de planeamento urbano.

Como se nota, pensar o paradigma participativo não é uma novidade. Muito antes de a internet existir, já se pensava em estratégias para envolver o cidadão na gestão dos negócios do Estado. Entretanto, na mesma medida que se havia iniciativas, os pesquisadores percebiam a dificuldade de engajar a população neste processo.

Sendo assim, é de se referir que a tipologia proposta pela autora ganha, no limiar do século XXI, novas ferramentas de operacionalização, em especial a internet. Tal estratégia reacende a esperança da academia em aprimorar a participação popular, devido às promessas de redução de custos (por exemplo, voto eletrônico) e de deliberações públicas (que podem ser feitas em ambiente virtual).

Nesta perspectiva, conforme estudado anteriormente,⁸¹⁴ com a evolução tecnológica, a partir dos anos 2000, surge uma vertente teórica a defender que a internet pode ser usada como ferramenta para o aprimoramento da Democracia e da participação popular, ao que se convencionou chamar democracia digital, ciberdemocracia, teledemocracia ou e-participação, segundo Lévy,⁸¹⁵ Castells⁸¹⁶ e Luño.⁸¹⁷

⁸¹² ARNSTEIN, Sherry. Op. cit.

⁸¹³ Ibidem.

⁸¹⁴ Maior aprofundamento vide item “3.1.3 Democracia (Digital)”

⁸¹⁵ LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Op. cit.

⁸¹⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. V. 1. 14. reimp., 2011.

⁸¹⁷ LUÑO, P. La protección de los datos personales de carácter sanitario. In: BRAVO, Álvaro Sánchez. **Derechos Humanos y Protección de datos personales em el siglo XXI**. Espanha: PuntoRojo libros, 2013, p. 113-154

Como consequência da promessa de abertura e transparência, agregada à possibilidade de aprimoramento da participação cidadã, foram desenvolvidos diversos *frameworks*⁸¹⁸ sobre os graus de participação popular via internet, como em Silva,⁸¹⁹ DGOTDU,⁸²⁰ UNDESA⁸²¹ e Téran, Kashina e Meier⁸²².

No bojo das cidades inteligentes, a temática da governança participativa assume o papel de criar soluções para apoiar respostas efetivas à governança urbana. Trata-se de “uma solução que visa a combinar o envolvimento de cima para baixo e de baixo para cima na formulação e implementação de políticas urbanas por meio de uma maior participação dos interessados nos processos de tomada de decisão do governo”.⁸²³

Assim, um dos facilitadores da governança participativa tem sido o desenvolvimento de processos de tomada de decisão baseados em TICs, os quais apoiam os decisores no processo de coprodução de políticas públicas. Nessa perspectiva, pela relevância a este trabalho, são apresentados quatro *frameworks* desenvolvidos para a avaliação dos diferentes níveis de participação, viabilizados pelas aplicações tecnológicas, no desenvolvimento da governança, nomeadamente: “Graus da participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras”,⁸²⁴ “Cidades Inteligentes, governação territorial e Tecnologias de Informação e Comunicação”,⁸²⁵ “Envolvimento das pessoas através da participação eletrônica”,⁸²⁶ e “modelo de maturidade para uma Cidade Cognitiva”⁸²⁷

Todos estes estudos partem de um denominador comum: a participação é um conceito em evolução. Portanto, defendem que a utilização das TICs pelas

⁸¹⁸ O uso da palavra *framework* se tornou bastante frequente em desenvolvimento de software, que significa uma abstração que une códigos comuns entre vários projetos de software, provendo uma funcionalidade genérica. No entanto, o termo *framework* também pode ser utilizado para definir *frameworks* conceituais. Segundo Crossan, Lane e White (1999), um bom framework conceitual deve conter: uma identificação clara do fenômeno de interesse; uma indicação das premissas-chave ou suposições subjacentes ao framework; e uma descrição da relação entre os elementos trabalhados. Neste trabalho, citamos alguns frameworks, porém fazemos uma simplificação da sua explicação para simplificar a discussão. Maiores detalhes de cada framework podem ser consultados em cada uma das referências citadas.

⁸¹⁹ SILVA, Sivaldo Pereira da. Op. cit.

⁸²⁰ DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU). Cidades Inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação. In: **Série Políticas de Cidades Polis XXI**. Portugal: Europress Editores e distribuidores de publicações, 2008, 50p. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=DD45AEBE-810E-4DAD-9FB4-80313412AED7&content_id=AA3335F4-917A-4130-8298-9806019205F1&field=file_src&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2013-05-23151357>. Acesso em: jan. 2018.

⁸²¹ UNDESA. Op. cit.

⁸²² TERÁN, Luis; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Maturity Model for Cognitive Cities. In: **Towards Cognitive Cities Advances in Cognitive Computing and its Application to the Governance of Large Urban Systems**. Editors PORTMANN, Edy; MATTHIAS Finger. Springer International Publishing: Switzerland, 2016, p. 37-60.

⁸²³ Tradução livre de: “In response innovation driven bottom-up participatory governance aims to enhance the functioning of the policy model supporting integrated urban management and facilitating inter-agency collaborations to deliver more effective territorial decision-making”. SOOMRO, K., KHAN, Z; LUDLOW, D. Participatory governance in smart cities: The urban API case study. **International Journal of Services Technology and Management**, 23 (5/6), 2017, p. 419-444. Disponível em: <http://eprints.uwe.ac.uk/29165>. Acesso em: dez. 2018, p. 02.

⁸²⁴ SILVA, Sivaldo Pereira da. Op. cit.

⁸²⁵ DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU). Op. cit.

⁸²⁶ UNDESA. Op. cit.

⁸²⁷ TERÁN, Luis; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Op. cit.

administrações, para relacionarem-se com os cidadãos, pode ser orientada por diferentes níveis que abrangem desde a otimização da prestação de serviços públicos até a possibilidade de envolvimento cívico na tomada de decisões deliberativas.

O modelo de Silva⁸²⁸ ancora-se nos discurso da democracia digital. Para tanto, o autor defende que o uso da internet pelas administrações contribui para o aprimoramento da participação popular, mas pode ser visualizado em diferentes graus (numa escala que vai do primeiro até o quinto grau – inspirado no modelo grego de democracia direta).

No *primeiro grau*, a ênfase está na disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos por meio da rede, servindo a internet como um canal de mão única, pelo qual o governo presta serviços mais eficientes e o cidadão os recebe de forma passiva, assumindo, desta feita, um papel de consumidor.

No *segundo grau*, a ênfase recai na coleta de opinião pública e no uso dessa informação para a tomada de decisões políticas, mas sem caráter vinculativo. Neste grau, embora haja a abertura governamental à participação, prepondera o uso da internet como um canal de mão única, não significando necessariamente que a opinião coletada dos cidadãos será acatada de forma integral em todos os campos de produção da decisão política.

O *terceiro grau* incorpora os princípios de transparência e prestação de contas (*accountability*). O objetivo é aumentar a abertura da atividade administrativa, responsabilidade dos representantes e, conseqüentemente, um maior controle popular sobre as ações governamentais.

Em seguida, o *quarto grau* avança para o que se pode chamar de democracia deliberativa, a qual defende o aumento dos mecanismos de discussão, mediante convencimento mútuo. Visualiza-se, neste grau, a presença de canais de dupla via, pelos quais tanto o Estado quanto os cidadãos podem fazer *inputs*. Por essa razão, Silva⁸²⁹ afirma que este é o grau mais intenso em termos de democracia representativa, uma vez que ele incorpora princípios deliberacionaistas.

Por fim, o *quinto grau* de democracia digital defendido pelo autor ancora-se nos postulados da democracia direta. Seria um nível idealizado da democracia grega, em tempos virtuais, o que implicaria a extinção da esfera política profissional, uma vez que a decisão pública estaria centrada, fundamentalmente, nas mãos dos cidadãos.

⁸²⁸ SILVA, Sivaldo Pereira da. Op. cit.

⁸²⁹ Ibidem.

Já o documento *Cidades Inteligentes, governação territorial e Tecnologias de Informação e Comunicação*⁸³⁰ baseia-se no conceito de cidades inteligentes. Ele possui, dentre suas linhas temáticas de atuação, a governança urbana, a qual pressupõe diversos vetores, quais sejam: transparência governamental, participação popular, engajamento cívico e responsabilização da administração, para, ao final, atingirem-se elevados níveis de eficiência e eficácia dos serviços prestados.

Sendo assim, a DGOTDU⁸³¹ identifica quatro níveis de governança para cidades inteligentes. O *primeiro nível* refere-se ao uso das TICs para a administração disponibilizar informações aos cidadãos; já o *segundo nível* corresponde ao emprego tecnológico para uma maior interação. O *terceiro* implica num uso mais avançado da internet, pelo qual a administração recebe e incorpora informações dos cidadãos para o processo de formulação de políticas públicas. O último *nível* pressupõe a aplicação das TICs para capacitação e estímulo à participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

O documento elaborado pela Undesa⁸³² avalia bienalmente os países membros da ONU quanto ao *status* de desenvolvimento do governo eletrônico. Dentre as variáveis desta avaliação, insere-se a dimensão “participação eletrônica”. No ano de 2016, os quesitos desta dimensão foram revisados, buscando um alinhamento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que, dentre suas metas, está a “tomada de decisões participada”.⁸³³

Além disso, a perspectiva da participação adotada compreende uma concepção ampliada de governo eletrônico, ou seja:

(...) a palavra e-participação vai além de apenas solicitar que as pessoas forneçam suas opiniões sobre decisões e serviços propostos pelo governo. Ela mobiliza e molda a ação. Nas sociedades inclusivas, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento econômico compartilhado dependem de capacidades de governança efetivas a nível nacional, local e municipal.⁸³⁴

O modelo de e-participação desenvolvido pela Undesa traduz uma gama de ações adotadas por alguns países, nas quais o papel do governo passa de provedor a facilitador de serviços da sociedade. Assim, os cidadãos e empresas determinam suas necessidades

⁸³⁰ O referido documento é fruto de uma política do XX governo português, o qual assumiu para o período de 2007 a 2013, o compromisso com a construção do projeto de Política de Cidades “Polis XXI”, voltado para o crescimento urbano, tecnológico e desenvolvimento sustentável (DGOTDU, 2008).

⁸³¹ DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU). Op. cit..

⁸³² UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. (UNDESA) Op. cit..

⁸³³ Ibidem, p. 13.

⁸³⁴ Ibidem, p. 50.

e encontram soluções em parceria com o governo. Há uma mudança de paradigma de um “governo para você” para um “governo com você”.⁸³⁵ Este último foca numa participação ativa,⁸³⁶ definida como um “relacionamento baseado em parceria com o governo em que os cidadãos se envolvem ativamente na definição do processo e do conteúdo”.⁸³⁷

Assim, uma vez que o conceito de e-participação foi revisado pela Undesa, seu índice também o foi, de forma a incluir indicadores para avaliar a atuação de grupos vulneráveis, com o fornecimento de informações específicas, tais como documentos em formatos abertos, políticas de proteção de dados e orçamento.

Desta feita, o índice de e-participação da Undesa⁸³⁸ é dividido em três níveis, quais sejam: informativo (disponibilização de informações às pessoas, por meio dos canais de TICs para ajudá-las a fazer escolhas informadas); consultivo (consultas públicas on-line sobre políticas, serviços ou projetos a serem implementados pelo governo, sem caráter vinculativo); e decisório (envolvimento direto dos cidadãos nos processos de tomada de decisão). Na prática, os níveis indicam que a participação pode evoluir de passiva para ativa, sendo que os níveis coexistem e não se sobrepõem.⁸³⁹

Téran, Kashina e Meier⁸⁴⁰ apresentam um modelo de maturidade para uma Cidade Cognitiva. Por esse modelo, são definidos cinco níveis de maturidade para uma Cidade Inteligente.

- Primeiro nível (e-Informação): usa-se um canal unidirecional, do governo para os cidadãos, com informações relevantes sobre diferentes políticas públicas, projetos, notícias, dentre outros.
- Segundo nível (e-Consulta): usam-se canais bidirecionais entre o governo e os cidadãos. Os cidadãos são consultados pelo governo, e existe uma interação mínima. Não há, nesse nível, participação nem decisão.
- Terceiro nível (e-Discussão): difere-se do nível anterior, quando o governo proporciona aos indivíduos a capacidade de estabelecer canais de discussão, criando comunidades virtuais e centros de comunicação do cidadão. Nesses núcleos, ideias e planos de projetos públicos podem ser discutidos e comentados. Podem ser criadas comunidades

⁸³⁵ A noção de governo “com você” relaciona-se a teoria de Tim O’Reilly do “governo como plataforma” (*government as a platform*), segundo a qual, “a questão-chave é o que arquiteturas conduzirá ao resultado mais generativo. O objetivo é projetar programas e infraestrutura de suporte que permite que ‘nós, o povo’ façamos a maior parte do trabalho.” (O’Reilly, 2010, p. 26)

⁸³⁶ Como se nota, os requisitos configuradores deste novo tipo de Governo/Estado estão postos, resta agora alinhar com a perspectiva jurídica, a qual face as novas formas de Participação “Ativa” passa a ser demandada por novas regulações. Neste sentido, enquadram-se as vertentes teóricas da *Responsive Regulation*, *Smart Regulation* e *Really Responsive Regulation*, todas convergindo para uma regulação mais inteligente, conforme será estudado com mais detalhes no quinto capítulo deste trabalho.

⁸³⁷ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. (UNDESA) Op. cit., p. 51-55.

⁸³⁸ Ibidem.

⁸³⁹ Ibidem.

⁸⁴⁰ TERÁN, Luis ; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Op. cit.

especializadas, com o objetivo de promover o processo de formação de opinião. No entanto, nem a participação nem a decisão ainda estão presentes.

- Quarto nível (e-Participação): o governo fornece aos cidadãos, via canal bidirecional de comunicação, a capacidade de, não somente discutir ideias e propor projetos públicos, mas também colaborar na elaboração desses projetos e desenvolver bases para a tomada de decisão.
- Quinto nível (e-Empoderamento): o governo coloca a decisão final nas mãos dos cidadãos, implementando, assim, o que eles decidirem. Para isso, estes devem ser capacitados para o processo. Os canais de comunicação também devem ser melhores para permitir o empoderamento⁸⁴¹.

Dessa forma, a partir da revisão de literatura, restaram construídos os pilares de análise que, reflexiva e criticamente interpretados, permitirão apreender o significado real e concreto da governança participativa, o que será feito, com mais detalhes, no quarto capítulo deste trabalho, quando a teoria for levada a efeito, a partir da avaliação de portais de governo lusobrasileiros.

Antes disso, porém, convém passar em revista quais os principais desafios de se pensar o uso das tecnologias pelas cidades, para o aprimoramento e promoção da participação popular. Ou seja, juntamente com o debate sobre o uso da internet para melhorar a prestação de serviços, aprimorar a participação social e a vida dos cidadãos, outra questão a se pensar sobre cidades inteligentes e participativas é como os órgãos públicos usam o *big data* e as demais inovações, como a Internet das Coisas (*Internet of Things*, IoT), para a tomada de decisão. Este é o enfoque que segue.

3.3 Cidades inteligentes na perspectiva jurídica: limites e possibilidades

Como se observou ao longo deste capítulo, impende lembrar que a introdução das inovações colaborativas em ambientes urbanos conjuga um olhar interdisciplinar, na medida em que as estruturas governamentais e tecnológicas e os seres humanos (organismos vivos, dotados de complexidade e em constante evolução) passam a estar integrados por instrumentos coletores de dados, conectados por fontes diversas, sob o princípio de que entes (não)governamentais e privados interagem e trocam informações para uma vida melhor, mais sustentável, menos custosa e mais participada. O fato é que,

⁸⁴¹ Idem.

aliado a isso, as cidades se tornaram grandes centros coletores de dados, portanto o desafio está posto: como equacionar o grande volume de dados produzidos com respeito aos princípios orientadores dos direitos fundamentais à privacidade e à intimidade?

Mais importante, como garantir que as administrações empreguem as TICs de forma a colocar o cidadão no eixo destes processos, respeitando a segurança jurídica e a soberania digital⁸⁴² das pessoas?

3.3.1 Cidades Inteligentes, dados e privacidade:⁸⁴³ desafios e perspectivas

No final, a escolha é entre segurança e liberdade: você precisa de ambas, mas não pode ter uma sem sacrificar pelo menos parte da outra; e quanto mais tiver uma, menos terá da outra. Em matéria de segurança, as comunidades ao estilo antigo batem de longe as redes. Em matéria de liberdade, é exatamente

⁸⁴² A soberania digital é um conceito similar ao de “autodeterminação informacional”, adotado por Catarina Sarmiento e Castro, que pode ser traduzido “num feixe de direitos através dos quais se pretende impedir que o homem se transforme em ‘simples objecto de informações’”. CASTRO, Catarina Sarmiento e. **O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança no pós 11 de Setembro**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/5544-5536-1-PB.pdf>> . Acesso em: out. 2018.

A respeito da preocupação com a soberania digital dos cidadãos sobre seus dados, vale referir o projeto desenvolvido pela União Europeia, intitulado “Decentralised Citizens Owned Data Ecosystem” (DECODE), que visa a aumentar a soberania digital dos cidadãos europeus, permitindo-lhes produzir, acessar e controlar seus dados e trocar informações contextualizadas em tempo real e de forma confidencial e escalável com os governos. O referido projeto é financiado pelo programa Horizonte 2020 e terá inicialmente dois pilotos (Holanda e Barcelona). Informação disponível em:< http://cordis.europa.eu/project/rcn/206387_en.html >. Acesso em: nov. 2017.

⁸⁴³ Muito embora o tema do direito à proteção de dados pessoais se entrelace de forma indissociável ao direito à privacidade, convém desde já esclarecer ao leitor a diferenciação conceitual entre os temas. A discussão sobre a proteção da esfera privada é marcada pela dificuldade de ser objetivada (ou seja, sua delimitação varia de pessoa para pessoa, de uma sociedade para outra, entre gerações, entre tradições culturais de países diferentes). A privacidade, por sua vez, talvez seja o mais subjetivo dos direitos da personalidade, pois tem relação com a percepção que a pessoa tem sobre si mesma. Em trabalho pioneiro intitulado *The Right to Privacy*, publicado em 1980 por Warren e Brandeis, sentam-se as bases técnico-jurídicas da noção de privacidade, sendo concebida como a faculdade “*to be alone*”, como garantia dos indivíduos contra qualquer invasão a sua vida doméstica e privada. Assim, pode-se dizer que a temática da proteção da privacidade ganhou contornos nos ordenamentos jurídicos ocidentais quando a imprensa, os meios de comunicação de massa e as empresas de fotografia se desenvolveram. Desde então, questões que antes estavam restritas à esfera privada passaram a ser abertas a um grande número de pessoas. Diante dessa perspectiva, tal concepção toma corpo como direito fundamental, sendo consagrada como um direito da personalidade em diversas declarações internacionais de direitos (Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948 e, no mesmo ano, a declaração Universal dos Direitos do Homem; Convenção Europeia dos Direitos do Homem de 1950; Pacto de San José da Costa Rica e a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, de 2000). Hodiernamente, associada às novas dinâmicas tecnológicas e de acesso à informação, a temática do direito da privacidade ganha novos contornos, no dizer de Tereza Moreira, há “(...) uma inversão do conceito de privacidade e do modo de entender a sua utilidade, já que não se configura mais como uma possível fonte de ruptura dos vínculos sociais mas antes, como um instrumento funcional para a sua reconstrução o que permite, partindo do controlo, a transparência e a não ocultação do controlo de terceiros” MOREIRA, Teresa. **A Privacidade dos Trabalhadores e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**: contributo para um estudo dos limites do poder de controlo electrónico do empregador. Tese de Doutoramento em Direito na Escola de Direito da Universidade do Minho, 2009, p. 82. Trata-se, por assim dizer, do aumento exponencial do número de informações privadas que são canalizadas para os meios digitais, vindo à tona o discurso sobre os dados pessoais entendidos como “toda a informação, seja ela numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica ou de qualquer outro tipo, relativa a uma pessoa física identificada ou identificável”. CASTRO, Catarina Sarmiento e. **Direito da informática, privacidade e dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005, p. 71.

O debate em torno dos dados pessoais recai na forma como estes são tratados, já que o mau uso ou o uso ilícito gera aquilo que Danilo Doneda chama de “assimetria informacional”, uma vez que, proporcionalmente ao aumento do uso de dados pessoais, diminui-se a possibilidade de o cidadão conhecer, de forma eficaz e concreta, o que é feito com os seus dados, ou seja, “tal mudança, a princípio quantitativa, acaba por influir qualitativamente, mudando os eixos de equilíbrio na equação entre poder-informação-pessoa-contrôle”. DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 91. Coloca-se, assim, quem trata o dado pessoal numa situação de maior poder que o verdadeiro titular – o cidadão. Nesse sentido, vários ordenamentos jurídicos se estruturaram para abordar o problema da assimetria informacional de duas formas: primeiro, editando leis que obriguem quem detém dados pessoais a atuar de forma transparente na sua utilização (pois o Estado detém o monopólio do Poder e os dados pessoais do cidadão devem ser disponíveis a estes, v.g Leis de Transparência); segundo, garantindo aos cidadãos instrumentos que favoreçam o controlo sobre seus dados (v.g Leis de Proteção de Dados). Em suma, tudo isso para dizer que a proteção de dados pessoais e privacidade são temáticas que se interrelacionam, podendo-se afirmar que a proteção de dados é um tema que comumente se classifica como derivado da proteção à privacidade. Mas, diferenciam-se quanto ao seu escopo de proteção. Assim, para Doneda, enquanto, no direito à privacidade, o objeto tutelado é a personalidade do indivíduo (é subjetivo e se refere à esfera privada), no direito à proteção de dados, o objeto de tutela são os dados pessoais (ou seja, buscam proporcionar ao cidadão e ao ecossistema das informações pessoais segurança jurídica para que as informações circulem).

o contrário (afinal, basta pressionar a tecla 'delete' ou decidir parar de responder a mensagens para se livrar de sua interferência.
(Zigmunt Bauman)⁸⁴⁴

É incontestável que os sensores na rua permitem melhorar os níveis de segurança pública, o acesso à internet de alta velocidade a toda população e a integração entre governo, empresas e sociedade, de modo a criar uma cidade mais acessível a todos. Na mesma medida, tem-se consciência de que muitos discursos sobre o tema são marcados por um otimismo pouco crítico em relação às novas tecnologias.

Neste cenário, há desde quem alerte para os riscos de robôs assassinos⁸⁴⁵ agirem contra o interesse da humanidade, até quem se preocupe com maneiras mais triviais, pelas quais as tecnologias podem impactar na vida das pessoas. À guisa de ilustração, Cateljne Muller, presidente do comitê de economia e sociedade da União Europeia, aponta três desafios trazidos pela inteligência artificial, são eles: uso responsável⁸⁴⁶ e de qualidade; uso no ambiente de trabalho⁸⁴⁷ e legalização⁸⁴⁸ das máquinas.⁸⁴⁹

Sendo assim, a dificuldade deste item é reconhecer que existem preocupações emergentes, as quais os centros urbanos enfrentam ao navegar para o ambiente digital.

⁸⁴⁴ BAUMAN, Zygmunt. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

⁸⁴⁵ Com o desenvolvimento das tecnologias, o aprimoramento da Inteligência Artificial e o avanço da robótica, ao ponto de ser capaz de substituir tarefas complexas realizadas por seres humanos, para além do discurso de que os robôs podem acabar com os empregos, também existe um relativo medo de eles se rebelarem contra os seres humanos. Neste sentido, líderes da indústria ligados ao ramo da inteligência artificial e da robótica enviam carta aberta à ONU para oferecerem conselhos técnicos acerca dos riscos do desenvolvimento de “robôs assassinos”, em conferência sobre o uso de Armas Convencionais, ocorrida em agosto de 2017. O inteiro teor da carta encontra disponível em: <<https://www.cse.unsw.edu.au/~tw/ciair/open.pdf>>. Acesso em: ago 2017.

⁸⁴⁶ A esse propósito, pode-se citar o projeto lançado pelo governo Chinês de regulamentar a política de Crédito Social (entre os anos 2014-2020). Era um método sofisticado de governança, baseado em dados e estruturado por algoritmos que refletem um julgamento qualitativo dos cidadãos, a partir de dados recolhidos *online*, concentrados em quatro áreas: credibilidade governamental, comercial, social e judicial. Com base nas pontuações alcançadas, os cidadãos podem ser recompensados ou até mesmo punidos pelo governo BACKER, Larry Catá, **Measurement, Assessment and Reward: The Challenges of Building Institutionalized Social Credit and Rating Systems in China and in the West** (September 21, 2017). Proceedings of the Chinese Social Credit System, Shanghai Jiaotong University, 23 September 2017. O dilema, neste caso, é exatamente que, de acordo com a pontuação, esse algoritmo poderá determinar se o cidadão vai conseguir um empréstimo, uma hipoteca, seguro saúde e até mesmo um emprego. MULLER, Cateljne. **Artificial Intelligence**. Op. cit.

Essa questão já foi abordada na UE, no âmbito da Diretiva 95/46/CE, artigo 15, que versou sobre o “direito de não ficar sujeito a uma decisão individual automatizada” e foi seguida pela Lei de Proteção de Dados Pessoais-LPDP portuguesa (Lei n.º 67/98, artigo 13). Assim, em Portugal, desde a edição da sua LPD, em 1998, foi atribuído ao titular de dados pessoais o direito de “não ficar sujeito a uma decisão que produza efeitos na sua esfera jurídica ou que o afete de modo significativo, tomada exclusivamente com base num tratamento automatizado de dados destinado a avaliar aspectos da sua personalidade, designadamente a sua capacidade profissional, o seu crédito, a confiança de que é merecedora ou o seu comportamento (art.13)”. CASTRO, Catarina Sarmiento e. **Direito da informática, privacidade e dados pessoais**. Op. cit., p. 251-252.

⁸⁴⁷ Acerca das especulações referentes ao uso da inteligência artificial (robôs, drones) para substituir e até mesmo extinguir postos de trabalho, Muller esclarece que o melhor caminho é pensar como usar essa inteligência artificial para extinguir empregos perigosos, por exemplo. MULLER, Cateljne. **Artificial Intelligence. Europe needs to take a human-in-command approach** (2017). Disponível em: <<https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/artificial-intelligence-europe-needs-take-human-command-approach-says-eesc>>. Acesso em out. 2017.

⁸⁴⁸ No ano de 2017, a Arábia Saudita, foi o primeiro país a conferir cidadania a um robô (chamado de Sophia). Segundo Muller, as discussões sobre dar personalidade jurídica a determinadas máquinas inteligentes não fazem sentido. Assim, ela propõe as seguintes reflexões: “imagine se um cão morde alguém, quem foi ferido vai processar o cachorro? se uma criança quebra o vidro de uma casa, é ela que terá de enfrentar a Justiça? Não, nós processamos os donos e os pais”. Sendo assim, a despeito da presidente do comitê de economia da UE ser enfática ao afirmar que, “não é preciso criar novidades”. *Ibidem*.

Isso não refreou o parlamento Europeu de emitir recomendações à Comissão sobre disposições de Direito Civil sobre Robótica (2015/2103(INL), tampouco de emitir relatório e fazer consulta pública sobre a atribuição de personalidade eletrônica para robôs. Informação disponível em: <<http://www.robotics-openletter.eu/>>. Acesso em: ago. 2018.

⁸⁴⁹ MULLER, Cateljne. **Artificial Intelligence**. Op. cit.

Dito isto, entre os principais riscos⁸⁵⁰ identificados na doutrina, interessam a esta abordagem as questões afetas à *privacidade* – potencial de criar novas formas de regulação social, com erosão da privacidade – e *confiança* – potencial de criar vulnerabilidades sistêmicas em toda a infraestrutura e segurança de dados, em vez de produzir uma estrutura estável e confiável aos cidadãos.⁸⁵¹

Como se nota, uma das grandes discussões em torno das Cidades Inteligentes relaciona-se com dilema entre os direitos fundamentais da publicidade e da privacidade e o contexto cada vez mais difundido de uso de dados privados, como um instrumento da gestão pública municipal. Ao discorrer sobre este cenário, Edwards⁸⁵² aponta que as cidades conjugam três ameaças à privacidade pessoal, nomeadamente a internet das coisas (do inglês *Internet of Things- IoT*), os grandes dados (do inglês *Big Data*) e a computação em nuvem (do inglês *cloud computing*). Sendo assim, dado seu potencial de impacto na implementação de aplicações e plataformas de cidades inteligentes, convém passar em revista as principais características destas tecnologias.

A *internet das coisas* refere-se à conexão conjunta de objetos legíveis por máquina, exclusivamente identificáveis pela internet.⁸⁵³ Em cidades, alguns exemplos destes objetos são: lâmpadas de iluminação pública; sensores de temperatura, ruído, chuva e qualidade do ar; semáforos; câmeras de segurança; veículos de transporte público; e celulares dos cidadãos.⁸⁵⁴ Segundo os autores, o grande elemento caracterizador da internet das coisas é que os dados sobre esses objetos são coletados e enviados para plataformas ou aplicações da cidade para que sejam armazenados e processados.

⁸⁵⁰ Kitchen aponta outros perigos da inserção das tecnologias no contexto urbanos, nomeadamente: tratar a cidade como uma máquina cognoscível, racional, dirigível, em vez de um sistema complexo; promover uma forte ênfase na criação de soluções técnicas (*top-down*), em vez de soluções políticas/ sociais, centradas no cidadão; tratar as cidades como mercados genéricos, promovendo soluções de um tamanho único, em vez de reconhecer as necessidades de soluções sob medida, adaptadas às características de cada cidade; retratar as tecnologias implantadas como sendo um objetivo das cidades e politicamente benignas, em vez de se desvelar que refletem os pontos de vista e valores de seus desenvolvedores e partes interessadas; promover a privatização dos serviços da cidade; priorizar os investimentos em interesses escusos, reforçar desigualdades e níveis de controle, em vez de criar uma forma mais socialmente justa e sociedade igualitária. KITCHIN, Rob. The Real-Time City? **Big Data and Smart Urbanism** (July 3, 2013). A revised version of this paper, including two new sections, has been published in *GeoJournal* 79(1):1-14, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2289141> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2289141>.

Em complemento, Estevez; Lopes et. al referem outros riscos a impactarem os projetos de cidades inteligentes, quais sejam: “considerar apenas os recursos tecnológicos; não integração entre as políticas tecnológicas e planos de cidades; não considerar aspectos do desenvolvimento social; desconsiderar o aspectos legais, sociais e éticos das tecnologias; iniciativas centradas apenas nas tecnologias; iniciativas dirigidas por objetivos específicos, pessoais, ideologias e interesses políticos”. ESTEVEZ, E; LOPES, N; et. al. Op. cit., p. 36.

⁸⁵¹ KITCHIN, Rob. Op. cit. / ESTEVEZ, E; LOPES, N. et.al. Op. cit.

⁸⁵² EDWARDS, Lilian (2016) Privacy, security and data protection in smart cities a critical EU law perspective. In: **European Data Protection Law Review**, nº 2, V. 1. pp. 28-58.

⁸⁵³ KITCHIN, Rob. Op. cit.

⁸⁵⁴ KON, Fabio; SANTANA, Eduardo Felipe Zambom. Cidades Inteligentes: Conceitos, plataformas e desafios. In: **35º Jornada de Atualização em Informática**, Porto Alegre/Brasil, 2016.

O *big data*, expressão mais recorrente dos últimos anos, é produto da já referida Sociedade do Compartilhamento (ou Sociedade Informacional, na terminologia eleita por este estudo). Relaciona-se com o acelerado desenvolvimento tecnológico e com o modelo econômico dele decorrente. De forma simplificada, o *big data* pode ser traduzido como o conjunto de técnicas e ferramentas para a manipulação e armazenamento de grandes volumes de dados.⁸⁵⁵ Dentre suas principais características destacam-se os chamados 3V's: o *volume*, grande quantidade de dados gerados, que devem ser coletados, armazenados e processados; a *variedade*, dados de diferentes fontes e com estruturas diversas; e a *velocidade*, muitos serviços dependem de processamento rápido, ou até mesmo em tempo real dos dados.⁸⁵⁶

Novas ferramentas de *big data*, em cidade inteligentes, tornaram-se possíveis graças ao uso de aparelhos e sensores, baseados em estruturas tecnológicas, os quais permitiram, que as cidades se tornassem grandes centros coletores de dados.⁸⁵⁷

Assim, vale referir que, no contexto das cidades inteligentes, o *big data* inclui todas as ações e comunicações em plataformas digitais, desde as mais simples (como o uso de telefones celulares, computadores ou mesmo o reconhecimento de padrões no trânsito, utilizando dados históricos; a previsão da quantidade de energia elétrica em diferentes dias e horários, utilizando o fluxo de dados em tempo real; a previsão da demanda do uso de transporte público) até a detecção de problemas de segurança pública, decorrentes do monitorando de câmeras de segurança.⁸⁵⁸

Por fim, a *computação em nuvem* “é uma nova modalidade de prestação de serviços, através do uso de servidores internos e externos, permitindo acesso onipresente a uma gama muito ampla de serviços e recursos”,⁸⁵⁹ ou seja, compreende a infraestrutura para o armazenamento e processamento dos dados. Dentre os requisitos não funcionais essenciais para cidades inteligentes, Kon e Santana pontuam a *cloud of things* (armazenamento e processamento dos dados de sensores em um ambiente de computação

⁸⁵⁵ ARAÚJO, D.; PIMENTA, A.; CARNEIRO D.; NOVAIS, P. Providing Wellness Services Using Real Time Analytics. In: LINDGREN, H. et al. (editores). **Ambient Intelligence – Software and Applications – 7th International Symposium on Ambient Intelligence (ISAmI 2016)**. ISAmI 2016. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 476. Springer, Cham.

⁸⁵⁶ GARTNER. IT Glossary. **What is Big Data?** Disponível em: < <https://www.gartner.com/it-glossary/big-data>>. Acesso em: out. 2018.

⁸⁵⁷ GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. **The Responsive City: Engaging Communities Through Data-Smart Governance**. Nova Iorque: Jossey-Bass, 2014.

⁸⁵⁸ KON, Fabio; SANTANA, Eduardo Felipe Zambom. Op. cit.

⁸⁵⁹ Tradução livre da autora de: “*Cloud computing is a new modality of service provision through the use of both internal and external servers allowing ubiquitous access to a very wide range of services and resources*”. MOREIRA, Teresa Coelho; ANDRADE, Francisco Pacheco de. Personal Data and Surveillance: The Danger of the “Homo Conectus”. **Intelligent Environments (Workshops)**, 2016, p. 116.

em nuvem) e a *sensing as a service* (infraestrutura responsável pelo fornecimento de dados dos sensores para aplicações como serviços na nuvem).⁸⁶⁰

A compreensão desses três componentes (internet das coisas, *big data* e computação em nuvem) se faz necessária, uma vez que a operacionalização da infraestrutura tecnológica das cidades inteligentes se dá pelo relacionamento entre eles. Assim, segundo Kon e Santana, “computação em nuvem é o ambiente ideal para armazenar os dados coletados em uma infraestrutura de internet das coisas, esses dados podem ser analisados por ferramentas de big data”.⁸⁶¹

É com base nestes postulados, sobretudo o da possibilidade de armazenamento, processamento e distribuição praticamente instantânea das informações, que surgem as teorias segundo as quais as análises destes dados pelos governos podem dar ensejo a decisões melhor fundamentadas e, portanto, a “um aumento radical da eficiência nos processos e na alocação de recursos, incluindo a detecção de fraudes e falhas”.⁸⁶²

Entretanto, conforme já observou Pierre Lévy,⁸⁶³ “digitalizar uma informação consiste em traduzi-la em números”, o que leva as reflexões jurídicas relacionadas com o objeto deste escrito. Ou seja, deve-se ter em consideração que o (mau) uso das tecnologias pode criar situações de desequilíbrio e até mesmo de violação de direitos. A esse propósito, vale referir o aviso prévio e consentimento do cidadão – titular de direitos –, considerados pedra angular da proteção de dados e privacidade, mas que podem ser enfraquecidos no contexto das Cidades Inteligentes.

Como resultado disso, o fornecimento de aviso e a busca de consentimento do usuário podem tornar-se um exercício vazio pelas seguintes razões: as pessoas não leem as políticas de privacidade; quando leem, não as compreendem; se leem e compreendem, muitas vezes, não têm suficiente conhecimento para fazer uma escolha informada; e se leem, entendem e fazem uma escolha informada, esta pode ser distorcida por várias dificuldades de tomada de decisão.⁸⁶⁴ Ou seja, mesmo quando os cidadãos consentem a coleta dos seus dados, não possuem o conhecimento da forma como estes são tratados e, tampouco, é-lhes garantido o direito de negociá-la.

O risco eminente desses projetos já foi alertado por Lawrence Lessig, quando esclareceu que a depender do uso, tais dispositivos possibilitam um controle permanente

⁸⁶⁰ KON, Fabio; SANTANA, Eduardo Felipe Zambom. Op. cit.

⁸⁶¹ Ibidem, p. 36.

⁸⁶² MASSENO, M. D. A Privacidade e a Proteção de Dados na Europa e no Brasil perante a Big Data. I Seminário “Desafios Jurídicos da Internet na Sociedade da Informação”. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, dia 19 de maio de 2017, p. 3.

⁸⁶³ LÉVY, Pierre. *Cibercultura*. Op. cit., p. 50.

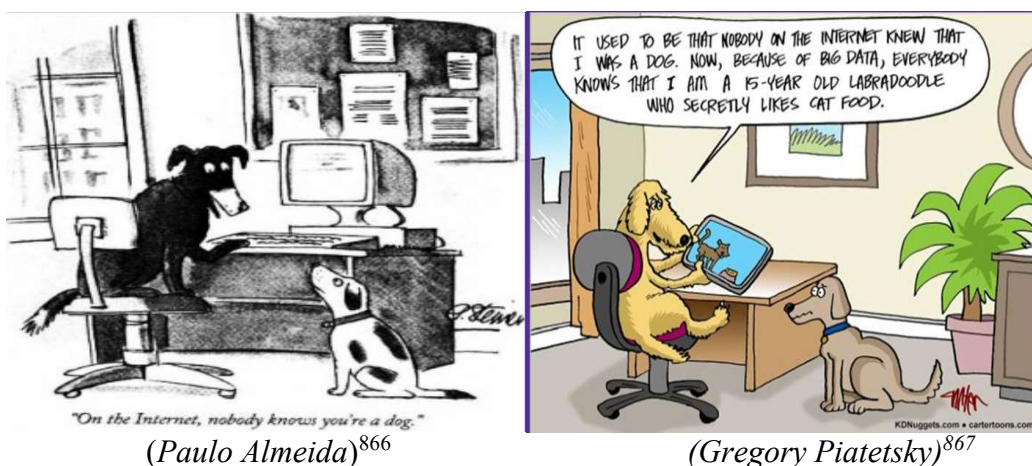
⁸⁶⁴ KITCHIN, Rob. Op. cit.

e, tendencialmente, integral sobre as pessoas. Como refere o autor: “A luta nesse mundo não será do governo. Será para garantir que as liberdades essenciais sejam preservadas neste ambiente de controle perfeito.⁸⁶⁵”

Em face desse dilema, surgem pontos e contrapontos: direitos são, a cada dia, (re)negociados com o Estado e com o novo modelo econômico emergente. Assim, vem à tona diversos questionamentos, dentre eles: quais regras aplicar ao poder público? Como deve ser o consentimento do titular de dados? Qual é a responsabilidade do poder público na gestão de bases de dados pessoais? A quais sanções os órgãos públicos devem estar sujeitos?

Na busca de respostas a essas interrogantes, procede-se, no próximo item, a análise normativa da questão nos ordenamentos jurídicos lusobrasileiros.

3.3.2. Portugal e Brasil: perfil normativo da proteção de dados pessoais



O professor Ernesto Valdés,⁸⁶⁸ em um estudo intitulado *Privacidade e Publicidadade*, discorre sobre diversos fatos em que se alega a violação da esfera privada,⁸⁶⁹ segundo as normas sociais de cada caso.

Neste estudo, o autor recorda o episódio do presidente dos Estados Unidos, submetido à observação permanente sobre seu comportamento sexual extramatrimonial,

⁸⁶⁵ Tradução livre da autora de: “The struggle in that world will not be government’s. It will be to assure that essential liberties are preserved in this environment of perfect control”. LESSIG, L. *Code version 2.0*. Basic Books: New York, 2006, p. 4.

⁸⁶⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto. Na internet ninguém sabe que você é um cachorro. *Diplomatizando*. Disponível em: <<http://diplomatzando.blogspot.pt/2014/06/na-internet-ninguem-sabe-que-vc-e-um.html>>. Acesso em: out. 2017.

⁸⁶⁷ PIATETSKY, Gregory. *On the Internet, nobody knew you were a dog*. Disponível em: <<https://www.kdnuggets.com/2015/08/cartoon-big-data-internet-dog-question.html>>. Acesso em: out. 2017.

⁸⁶⁸ VALDÉS, Ernesto Garzón. Privacidad y publicidad. *Doxa*. N. 21, vol. 1 (1998). ISSN 0214-8876, p. 223-244. Disponível em: <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10416/1/doxa21_12.pdf>. Acesso em: ago. 2017

⁸⁶⁹

sendo denunciado publicamente por supostas conversas captadas por escutas telefônicas. Uma de suas supostas amantes – Mônica Lewnisky – esteve no centro da opinião pública, como vítima de uma suposta paixão erótica incontrolada de Bill Clinton.

Transpondo para a era do *big data*, ainda no cenário norte-americano, vale lembrar as notícias reveladas ao mundo, no ano de 2013, segundo as quais a Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (em inglês, *National Security Agency*, NSA) interceptava ligações telefônicas domésticas e coletava dados, via internet, de pessoas não americanas, inclusive de governos de outros países. Essas revelações de vigilância surgiram de documentos do governo norte-americano, fornecidas por Edward Snowden (ex agente da NSA), preocupado com a coleta de dados pessoais pelo governo americano.⁸⁷⁰

As charges acima se relacionam com os casos supracitados e revelam dois momentos da internet: um inicial, de empolgação, em que as pessoas acreditavam estar navegando de forma anônima. Poderiam, com isso, fazer o que quisessem, pois ninguém saberia quem estava do outro lado da rede (primeira charge). E o segundo momento da internet, relacionado com a era do *big data*, em que fica evidente que não existe o “anonimato” (segunda charge).

Problemas como estes requerem políticas claras e processos deliberativos contínuos para atualizá-los. Na era do *big data*, na mesma medida em que cidades e administrações se valem cada vez mais dos dados para gerar avanços operacionais e políticos, elas precisam considerar a segurança dos dados e regras sobre a garantia do anonimato.⁸⁷¹ Sendo assim, faz-se premente a análise das soluções jurídicas identificadas pela União Europeia (Portugal) e Brasil para o enfrentamento de possíveis ameaças à privacidade pessoal, nas cidades inteligentes.

Desta perspectiva, vale referir o estudo de Schönberger,⁸⁷² o qual, ao proceder ao esforço histórico normativo, pontua quatro diferentes gerações de leis de proteção dos dados pessoais na Europa. A *primeira geração* refletiu o quadro tecnológico da época e visou a controlar a tecnologia, regulando a concessão de autorização para a criação de bancos de dados. Um dos marcos normativos⁸⁷³ desse período foi a edição, em 1970, da

⁸⁷⁰ LANDAU, Susan. Making Sense from Snowden: What's Significant in the NSA Surveillance Revelations. **Journal IEEE Security and Privacy archive**. Volume 11 Issue 4, July 2013, Pages 54-63. IEEE Educational Activities Department Piscataway, NJ, USA.

⁸⁷¹ GOLDSMITH, Stephen. **Protecting Big Data**. Seattle's digital privacy initiative aims to keep innovation on track with new data safeguards. 2015. Disponível em: <<http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/protecting-big-data-742>>. Acesso em: nov. 2017.

⁸⁷² SCHÖNBERGER, Victor Mayer. Desenvolvimento Geracional da Proteção de Dados na Europa. In: AGRE, Phillip E.; ROTENBERG, Marc. **Tecnologia e Privacidade: The New Landscape**, Cambridge: A MIT Press, 1997, p. 219-242.

⁸⁷³ No mesmo sentido, não se pode olvidar o caráter pioneiro do artigo 35º da Constituição da República Portuguesa, para a de defesa do cidadão contra os perigos da informática. MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço. **Direito da informática**. Lições de direito da comunicação. São Paulo: Almedina, 2006.

Lei de proteção de dados do estado alemão de Hesse. A motivação normativa ocorre como uma resposta à suposta ameaça tecnológica, sendo caracterizada pela abstração e generalidade, o que acabou por levar à rápida defasagem, diante da veloz multiplicação de centros de processamentos de dados.

A *segunda* onda normativa europeia tem como expoente a lei francesa de proteção de dados pessoais de 1978, sendo o marco característico dessas legislações a mudança de paradigma: o foco sai dos fornecedores e vai para os cidadãos. A estes compete identificar o uso indevido de suas informações pessoais e propor a sua proteção. O grande obstáculo encontrado pela legislação desse período foi que os cidadãos foram forçados a escolher entre a exclusão social ou a troca de seus dados.

Na década de 1980, surge, na Europa, a *terceira geração* de leis, focadas no cidadão, porém a tutela destes é sofisticada, como o direito à autodeterminação informativa. Como exemplo normativo vale referir a Lei norueguesa⁸⁷⁴ de proteção de dados. Por fim, a *quarta geração* normativa referida no estudo de Schönberger buscou suprir as desvantagens do enfoque individual, ou seja, a tutela de dados não pode restringir a escolha individual dos cidadãos: são necessárias leis que elevem o padrão coletivo de proteção de dados.

No contexto da União Europeia, vale referir que, em 1995, foi publicada a Diretiva Comunitária n.º 95/46/CE, criada com duplo objetivo: defender a criação do marco normativo de proteção de dados e a livre circulação de dados entre os estados membros. Deve-se mencionar ainda que, como resultado da transposição da respectiva Diretiva, foi publicada, em Portugal, a Lei de Proteção de Dados Pessoais-LPDP (Lei n.º 67/98⁸⁷⁵).

Cabe registrar que, com o decorrer dos anos, as referidas normas tornaram-se insuficientes para dar respostas à realidade dos diversos países membros da UE, necessitando de modernização e de um ato legislativo único para “reforçar os direitos

⁸⁷⁴ Em Portugal, a Lei 10/91, “Lei de Proteção de Dados Pessoais face à Informática”. Informação disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/legis/nacional/lei_1091.htm>. Acesso em: out. 2018.

⁸⁷⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Grupo do artigo 29º para a proteção de dados**. 2017. Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp243rev01_pt.pdf>. Acesso em: out. 2018.

Tramita no Parlamento Português a Proposta de Lei n.º 120/XIII, que assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 (relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados). UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), de 27 de abril de 2016. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>>. Acesso em: ago. 2018.

Uma vez aprovada a referida Proposta de Lei, revogar-se-á a atual LPDP. Dentre as principais medidas da referida proposta, está a previsão de que os órgãos públicos portugueses terão um lapso temporal de três anos, nos quais estarão isentos do pagamento de multas, ou seja, o Estado deverá cumprir o RGPD, entretanto não estará sujeito a multas pelo seu descumprimento. Informação disponível em: <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42368>>. Acesso em: mar. 2018.

fundamentais das pessoas na era digital (...) e acabar também com a fragmentação e os dispendiosos encargos administrativos”.⁸⁷⁶

Esse cenário de defasagem normativa e de evolução tecnológica confluiu a aprovação do Regulamento⁸⁷⁷ (UE) n.º 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, nomeadamente – Regulamento Geral de Proteção de Dados, RGPD (no inglês, *General Data Protection Regulation*, GDPR). O RGPD entrou em vigor em 25 de maio de 2016 e tornou-se aplicável em 25 de maio de 2018, quando revogou expressamente a Diretiva 95/46/CE e se tornou obrigatório e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros da UE, substituindo, desta feita, a Lei de Proteção de Dados Portuguesa, em tudo que a contrarie⁸⁷⁸ (artigo 94.º e 99 do RGPD).

Segundo Ronaldo Lemos, esse quadro ilustra um papel que a Europa está desempenhando para ser uma superpotência regulatória⁸⁷⁹ (não apenas pela regulação da proteção de dados, mas também de matérias como direito autoral e concorrência). Ademais, esclarece o autor que são visíveis dois efeitos⁸⁸⁰ decorrentes do Regulamento: o primeiro é no aspecto macro – o fato de a Europa ter implementado o RGPD impulsionou a adoção de leis de proteção de dados em outros países, (v.g Brasil); o segundo efeito é no aspecto micro – “toda empresa que trabalha com dados precisará levar em conta o RGPD – mesmo que não trabalhe com europeus ou tenha sede na Europa.”⁸⁸¹

⁸⁷⁶ Informação disponível em: < https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_pt >. Acesso em: set. 2018.

⁸⁷⁷ Consoante estudado, a matéria de proteção de dados na Europa já era tratada no âmbito da Diretiva Comunitária n.º 95/46/CE, a qual foi revisada pelo Regulamento n.º 2016/679. Nesse sentido, convém apresentar a diferença entre esses dois tipos de atos legislativos adotados pela União Europeia. Assim, uma Diretiva “é um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. Contudo, cabe a cada país elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo”. Enquanto isso, um Regulamento é um ato legislativo vinculativo, aplicável em todos os seus elementos em todos os países da UE. UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho. Op. cit. Informação disponível em: < https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt >. Acesso em: nov. 2018.

⁸⁷⁸ Vale registrar que, consoante instruções da Comissão Nacional de Proteção de Dados Portuguesa “até haver legislação nacional de execução do RGPD que revogue a Lei n.º 67/98, nas matérias abrangidas pelo regulamento, a Lei 67/98 **continua em vigor em tudo o que não contrarie o RGPD**” (CNPd, 2018, sem paginação). Disponível em: < <https://www.cnpd.pt/bin/faqs/faqs.htm> >. Acesso em: set. 2018.

⁸⁷⁹ Nesse sentido, considerando que a robótica e a IA tornaram-se uma das mais proeminentes tendências tecnológicas do século XXI e que o rápido aumento da sua utilização e do seu desenvolvimento desafia a sociedade com novos problemas, foi criada a Agência Europeia de IA e Robótica, cujo objetivo é o de normalizar os direitos de propriedade intelectual, a titularidade dos dados, o emprego e a responsabilidade, com regras claras para incentivar a inovação europeia neste domínio. Disponível em: < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0005+0+DOC+XML+V0//PT> >. Acesso em: dez. 2017.

⁸⁸⁰ No mesmo sentido, Jan Philipp Albrecht (2016, p. 288) argumenta que: “It is paramount to understand how the GDPR will change not only the European data protection laws but nothing less than the whole world as we know it. Already since the agreement between the European Parliament and the Council in December 2015 its impact on the market and business strategies could be seen. Many companies have decided to put compliance with the GDPR as one of their key tasks on management level. Some major players are even changing their strategies in order to become leaders regarding data protection friendly products and services. Privacy, security and data protection made in Europe is an evolving trade mark even though the new unified standard is not even in action”. ALBRECHT, Jhon. How the GDPR Will Change the World. *European Data Protection Law Review*, Volume 2, Issue 3 (2016), pp. 287 – 289, DOI: <https://doi.org/10.21552/EDPL/2016/3/4>

⁸⁸¹ LEMOS, Ronaldo. A GDPR terá um efeito viral. In: Meio e Mensagem. 21 maio 2018. Disponível em: < <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2018/05/21/a-gdpr-tera-um-efeito-viral.html> >. Acesso em: ago. 2018.

Tendo em vista que o foco deste trabalho recai na análise comparativa do cenário lusobrasileiro, convém passar em revista um breve panorama do RGPD (doravante, norma modelo para a proteção de dados em Portugal) e da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (cujo conteúdo foi inspirado no modelo europeu).

a) Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD)

Seguindo a lógica de Viktor Schönberger,⁸⁸² no estudo sobre as diferentes gerações de leis de proteção dos dados pessoais na Europa, apresentado no item acima, acredita-se que o RGPD pode ser classificado como a *quinta geração* de Legislação Europeia sobre Proteção de dados. Frise-se que o estudo do autor data de 1997, portanto não previu o nascimento do Regulamento Europeu. Todavia, em trabalho recente, Schönberger e Kenneth⁸⁸³ (2013, p. 130) esclarecem que os dados estão na Sociedade da Informação, assim como o combustível⁸⁸⁴ estava para a Sociedade Industrial, e alertam para o risco do surgimento dos “Barões do Big data” do século XXI, assim como surgiram os “Barões da borracha no século XIX”, que dominaram as ferrovias, metalurgia e redes telegráficas nos Estados Unidos.

Portanto, para os autores na era do *big data* (em que não se pode prever o alcance da evolução tecnológica), o desafio está em desenvolver medidas que permitam transações de dados. Assim, analogicamente com outras legislações, Schönberger e Kenneth sugerem como estratégia a identificação de princípios gerais reguladores da matéria, para garantir a salvaguarda de direitos mínimos.

Dado esse contexto, o RGPD ganha corpo, tendo como suporte legal os seguintes instrumentos: o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, TFUE (artigo 16.º); Carta dos Direitos Fundamentais da UE (artigos 7.º e 8.º); Convenção n.º 108 de 1981, “o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo adotado no domínio da proteção de dados”; Convenção Europeia dos Direitos do Homem, CEDH (artigo 8.º); Tratado de Lisboa, que “fornece uma base mais sólida para o desenvolvimento de um

⁸⁸² SCHÖNBERGER, Victor Mayer. Op. cit.

⁸⁸³ SCHÖNBERGER; Victor Mayer; KENNETH, Cukier. **Big Data**: Como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana. São Paulo: Elsevier, 2013.

⁸⁸⁴ Há quem discorde da analogia que compara o *Big data* ao “novo petróleo”. Nesse sentido, Thorp refere que, a despeito das semelhanças (já que é preciso esforço para ambos serem obtidos e existem múltiplos tipos de uso), o petróleo e os dados diferenciam-se porque: enquanto o petróleo é consumível, os dados são acumuláveis; o petróleo é um recurso natural e os dados são humanos; o petróleo gera produtos e os dados geram conhecimento sobre a sociedade e, com isso, permitem soluções de baixo para cima. THORP, Jer. Big Data is not the New Oil. In: **Harvard Business Review**. 30 non. 2012. Disponível em: < <https://hbr.org/2012/11/data-humans-and-the-new-oil> >. Acesso em: nov. 2017.

sistema de proteção de dados mais eficaz e mais claro”; Diretiva 95/46/CE –“relativa à proteção de dados”.⁸⁸⁵

Disto resultou a apresentação do RGPD, cuja trajetória até sua plena aplicabilidade passou por importantes marcos temporais: 2012 (em janeiro, é apresentada a proposta inicial de regulamentação atualizada da proteção de dados pela Comissão Europeia); 2014 (em março, o Parlamento Europeu aprovou a sua própria versão do regulamento); 2015 (em junho, o Conselho da União Europeia aprovou sua versão e, em dezembro, o Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo); 2016 (em maio, a regulamentação é aprovada); 2018 (após um período de carência de dois anos, o RGPD tornou-se plenamente aplicável em toda a União Europeia em de 25 de maio de 2018)⁸⁸⁶.

Pode-se afirmar que o RGPD teve vários objetivos que, de maneira geral, foram construídos com base no argumento de que cabe à União garantir “que o direito fundamental à proteção de dados, consagrado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, é aplicado de forma coerente (...) especialmente numa sociedade mundializada que se caracteriza por mudanças tecnológicas rápidas”.⁸⁸⁷ Pode-se ainda elencar como objetivos do RGPD: a *harmonização* (“sendo o Regulamento diretamente eficaz em todos os Estados-Membros, não haverá mais a necessidade de uma legislação nacional em cada Estado-Membro”); a *expansão do alcance* (“o Regulamento aplica-se a todas as organizações atuantes na UE, [...] e sediadas fora da UE que monitoram ou oferecem bens e serviços para indivíduos na EU”); o *esquema único /balcão único*, “*one-stop shop*” (uma nova provisão de balcão único “significa que as organizações só terão que lidar com uma autoridade supervisora única, [...] tornando mais simples e mais barato para as empresas que possuem negócios na UE”).⁸⁸⁸

O RGPD também apresenta novos conceitos e outros, já existentes, que foram significativamente revisados. Destaca-se, designadamente, os seguintes: *dado pessoal* – “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável” (artigo 4.º, n.º 1, RGPD); *dados sensíveis* – para além de abranger questões relacionadas com origem racial ou étnica, as opiniões políticas, as convicções religiosas ou filosóficas foram alargados de forma a abranger condições específicas para o tratamento de dados genéticos,

⁸⁸⁵ MILT, Kristiina. PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS. In: **Fichas técnicas sobre a União Europeia** – 2018. Disponível em:< http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.8.pdf >. Acesso em: ago. 2018, p. 1-3.

⁸⁸⁶ PINHEIRO, Alexandre Sousa. Privacy e protecção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional. Lisboa: AAFDL, 2015. Dissertação de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito de Lisboa.

⁸⁸⁷ MILT, Kristiina. PROTEÇÃO DOS DADOS PESSOAIS. Op. cit, p. 1.

⁸⁸⁸ SAISSE, Renan. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia: Marcos Regulatórios, Controvérsias, Princípios, Conceitos e Aplicação.** (2018). Disponível em:< <https://pt.linkedin.com/pulse/gdpr-regulamento-geral-sobre-prote%C3%A7%C3%A3o-de-dadosrgpd-da-renan-saisse>>. Acesso em: set. 2018.

biométricos e relativos à saúde (artigo 4.º n.º 13,14,15 e artigo 9.º do RGPD); *violação de dados pessoais* – “uma violação da segurança que provoque, de modo acidental ou ilícito, a destruição, a perda, a alteração, a divulgação ou o acesso, não autorizados, a dados pessoais (...)” (artigo 4.º, n.º 12, RGPD); *pseudoanonimização* – “tratamento de dados pessoais de forma que deixem de poder ser atribuídos a um titular de dados específico” (artigo 4.º, n.º 5, RGPD); *direito ao apagamento dos dados* (“*direito a ser esquecido*”) – cria possível equivalência terminológica entre direito ao apagamento e a ser esquecido (artigo 17, RGPD); *proteção de dados desde a concepção (privacy by design)* – exige a inclusão da proteção de dados desde o início da concepção dos sistemas, em vez de um acréscimo (artigo 25, n.º1 RGPD); *proteção de dados por defeito (privacy by default)* – “assegurar que, por defeito, só sejam tratados os dados pessoais que forem necessários para cada finalidade específica do tratamento” (artigo 25, 2 RGPD), direito à portabilidade de dados (artigo 20, RGPD) e os agentes de tratamento (“Responsável pelo tratamento” e “Subcontratante”, artigo 4.º, n.º 7 e 8, RGPD).

Desta perspectiva, estão sujeitos à aplicação do RGPD, toda a pessoa “singular ou coletiva, a autoridade pública⁸⁸⁹, agência ou outro organismo que recebem comunicações de dados pessoais, independentemente de se tratar ou não de um terceiro” (artigo 4.º, n.9, RGPD). No que concerne ao âmbito de aplicação, o RGPD previu hipóteses de aplicação material, incidindo sobre todos aqueles que tratem de dados pessoais por meios total ou parcialmente automatizados, incluindo todas as entidades públicas e privadas (artigo 2.º do RGPD). O âmbito de aplicação territorial aplica-se aos residentes Europa e a empresas que processem dados de pessoas situadas no território europeu (artigo 3.º, RGPD). Além disso, as hipóteses às excludentes de aplicação do Regulamento encontram-se previstas no rol do artigo 2.º, n.º 2 do RGPD.

Deve-se registrar que o RGPD foi construído tendo em conta um arcabouço principiológico, valendo citar os princípios da: “licitude, lealdade e transparência”; “limitação das finalidades”; “minimização dos dados”; “exatidão”; “limitação da conservação” e “integridade e confidencialidade” (artigo 5.º, RGPD).

⁸⁸⁹ Simultaneamente à entrada em vigor do RGPD (em 25 de maio de 2018), foi apresentada, na Assembleia da República Portuguesa, a **Proposta de Lei n.º 120/XIII**, que teve como objetivo complementar a aplicação local do RGPD, legitimar a CNPD como entidade supervisora, bem como estabelecer orientações técnicas para as entidades públicas (discutindo, inclusive, a possibilidade de flexibilização na aplicação do regime sancionatório para estas entidades). No entanto, até a data de fechamento deste trabalho, o referido projeto encontrava-se pendente de análise, o que significa dizer que, muito embora o RGPD tenha aplicação imediata, sua execução relativamente a determinadas matérias, no território português, pode ser comprometida. O Inteiro teor da Proposta de Lei 120/XIII encontra-se disponível em: <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42368>>. Acesso em: set. 2018.

Amparado nos princípios supracitados, os agentes encontram os seguintes fundamentos legais para o tratamento de dados: *consentimento* (para o tratamento dos seus dados pessoais para uma ou mais finalidades); *relação contratual* (execução de um contrato); *obrigação legal* (o tratamento de dados decorre da obrigação legal que o responsável pelo tratamento esteja sujeito); *interesses vitais do titular* (ou de outra pessoa singular); *interesse público* (para exercício de funções de interesse público ou ao exercício da autoridade pública); e *legítimo interesse* (necessário para efeito dos interesses legítimos prosseguidos pelo responsável pelo tratamento ou por terceiros), conforme o artigo 6.º, do RGPD.

O princípio do consentimento merece análise específica, uma vez que doravante ele deve ser uma manifestação de vontade “livre, específica, informada e explícita” (artigo 4.º, n.º 11, RGPD). Isso significa dizer que, antes de coletar dados pessoais, as organizações – inclusive as entidades públicas – devem informar o usuário de internet sobre: por que o dado está sendo coletado; como será utilizado; por quanto tempo será armazenado; com quem pode ser compartilhado; por que razões; e como entrar em contato.

Essa temática suscitou dúvidas, sobretudo quanto ao *design* do consentimento, o que levou o Grupo de Trabalho do Artigo 29⁸⁹⁰ (GT 29), a destinar item específico para tratar a questão da “granularidade” do consentimento. Nesse sentido, entenderam que “os titulares dos dados devem ser livres para escolher qual o propósito que aceitam, em vez de terem de consentir com um pacote de finalidades de processamento”. Ademais, os pedidos de consentimento para várias finalidades devem “permitir que os usuários forneçam consentimento específico para fins específicos”.⁸⁹¹

Considerando as premissas do RGPD e o fato de que as “políticas de privacidade” e “notificações para consentimento” *online* devem ter camadas de informação (para que não sobrecarreguem os usuários com informações, tornando os detalhes necessários facilmente disponíveis), Johnny Ryan⁸⁹² desenvolveu um modelo para atender a estes requisitos com informações ao usuário sobre: a duração do consentimento; consentimento expresso – “não por padrão”; nome de contato do controlador dos dados; propósito do

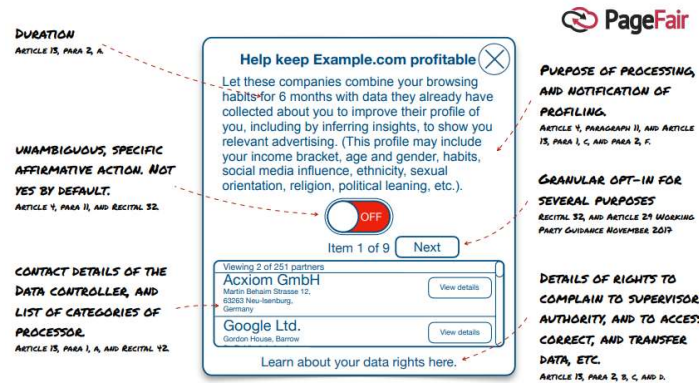
⁸⁹⁰ Esse Grupo de Trabalho foi instituído ao abrigo do artigo 29.º da Diretiva 95/46/CE. Trata-se de um órgão consultivo europeu independente em matéria de proteção de dados e privacidade. As suas atribuições encontram-se descritas no artigo 30.º da Diretiva 95/46/CE e no artigo 15.º da Diretiva 2002/58/CE. Informação disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp243rev01_pt.pdf>. Acesso em: set. 2018

⁸⁹¹ UE. **Article 29 Data Protection Working Party**. Guidelines on Consent under Regulation 2016/679, Adopted on 28 November 2017. Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp243rev01_pt.pdf>. Acesso em: set. 2018, p. 1 e 3.

⁸⁹² RYAN, Johnny. **GDPR consent design: how granular must adtech opt-ins be?** Jan. 2018. Disponível em: <<https://pagefair.com/blog/2018/granular-gdpr-consent/>>. Acesso em: out. 2018.

processamento; e a granularidade do consentimento (dividida em nove etapas), consoante figura abaixo:

Figura 10: Consentimento específico para fins de processamento de dados, de acordo com o RGPD.



Fonte: Johnny Ryan⁸⁹³

A imagem acima é de suma importância para este trabalho, pois evidencia que, além do formato escrito, o consentimento pode ser dado no ambiente digital, o que se desvela como um modelo oportuno para a prestação de serviços digitais pelas administrações públicas (capítulo 4).

E ainda, o RGPD não descuidou do “consentimento de crianças em relação aos serviços da sociedade da informação”. Nesta hipótese, alguns requisitos específicos devem ser observados. Primeiro, o consentimento só será lícito se a criança tiver pelo menos 16 anos; segundo, caso a criança não tenha essa idade, o consentimento deve ser dado ou autorizado pelos titulares das responsabilidades parentais (artigo 8.º, RGPD).

Todo esse panorama guarda profunda relação com os direitos dos titulares dos dados, para o exercício do direito subjetivo a proteção de dados, consubstanciados no capítulo III do RGPD, nomeadamente: direito a ser informado – acesso a informações sobre o processamento; direito de acesso – acesso aos dados pessoais armazenados pelo controlador; direito à retificação – correção de qualquer imprecisão em relação aos dados pessoais processados (artigo 16, RGPD); direito ao apagamento ou “direito ao esquecimento” – exclusão dos dados armazenados ou processados (artigo 17, RGPD); direito à portabilidade – transferência dos dados a outro controlador (artigo 20, RGPD); e direito à objeção ao tratamento – restrição temporária ao processamento de dados pessoais (artigo 4.º, n.º 24 do RGPD).

⁸⁹³ RYAN, Johnny. Op. cit.

O RGPD também proporciona um quadro de cumprimento modernizado e assente na responsabilidade em matéria de proteção de dados. Neste sentido, foi prevista a figura do Encarregado de Proteção de Dados (EPD), do inglês *Data Protection Officer*. Para esse fim, os EPDs assumiram um papel de centralidade no quadro normativo, como partícipes do sistema de governança de dados.

Consoante o Grupo de Trabalho do 29,⁸⁹⁴ o conceito de EPD não é novo, uma vez que “a Diretiva 95/46/CE3 não obrigava nenhuma organização a nomear um EPD, mas, ainda assim, a prática da nomeação de EPD desenvolveu-se em vários Estados-Membros ao longo dos anos”. Ademais, o referido Grupo de Trabalho menciona que as principais finalidades do EDP são “facilitar a conformidade através da implementação de instrumentos de responsabilização (p. ex., viabilizando avaliações de impacto sobre a proteção de dados e efetuando ou viabilizando auditorias)” e também servir de “intermediários entre as partes interessadas, p. ex., as autoridades de controlo, os titulares de dados e as unidades empresariais dentro de uma organização.”⁸⁹⁵

Nos termos do artigo 37 do RGPD, a figura do EPD é obrigatória para o responsável pelo tratamento e o subcontratante nos seguintes casos:

a) quando o tratamento de dados é realizado por uma autoridade ou organismo público, exceto aqueles que exerçam atividade jurisdicional; b) quando a entidade está envolvida em monitoramento sistemático e em larga escala de dados pessoais de usuários; ou c) quando a entidade processa ou controla dados pessoais sensíveis ou relativos a condenações ou delitos criminais (artigo 37, RGPD).

Deve-se notar que o RGPD não define o que é uma autoridade ou organismo público, deixando essa tarefa ao encargo do legislador nacional de cada Estado Membro da UE. Para esse fim, em Portugal a Proposta de Lei n.º 120/XIII, no seu artigo 12, n.º2, entende por entidades públicas:

a) o Estado; b) as regiões autónomas; c) **as autarquias locais**; d) as entidades administrativas independentes e o Banco de Portugal; e) os institutos públicos; f) as instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional; g) as empresas públicas sob forma jurídico-pública;⁸⁹⁶ h) as associações públicas.

⁸⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. **Grupo do artigo 29º para a proteção de dados**. Op. cit.

⁸⁹⁵ Ibidem, p. 5.

⁸⁹⁶ PORTUGAL. Assembleia da República. **Proposta de Lei 120/XIII**, de 26 de maio de 2018, que dispõe sobre a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheIniciativa.aspx?BID=42368>>. Acesso em: set. 2018. Texto Original, p. 14.

Além disso, o EPD deve ser escolhido em função de sua competência jurídica e de conhecimentos especializados em matéria de proteção de dados (artigo 37.º, n.º 5, RGPD), sem olvidar da capacidade para desempenhar as funções referidas no artigo 39 (conhecimento em informática), o que evidencia o caráter multidisciplinar dessa figura. Ele pode desempenhar diversas tarefas previstas no rol do artigo 39, n.º1, RGPD, resumidas em supervisionar e monitorizar a aplicação interna, garantindo o respeito pelas normas de proteção de dados.

Para o exercício de sua função, o EPD deve ser independente e não pode receber instruções do controlador e processador em relação à performance das suas tarefas. Ele não pode ser demitido ou penalizado por realizar suas tarefas e pode realizar outras funções dentro da empresa (desde que não exista conflito de interesses). Pode, ainda, ser um colaborador interno ou um agente externo, contratado como prestador de serviços (artigos 37, n.º6 e artigo 38, n.º6 do RGPD).

A eficácia do RGPD está vinculada à criação/designação de uma entidade, nomeadamente a Autoridades de Controlo Independentes (artigo 51, RGPD), com diversas atribuições (artigo 57, RGPD), tendo, inclusive, poder de investigar e de impor coimas (artigo 58, RGPD). Para a prossecução de suas funções, devem agir com total independência. Ademais, nessa seara, o RGPD instituiu um paradigma novo: permitiu o relacionamento entre autoridades de controle, ao prever a cooperação no tratamento transfronteiriço (artigo 56, RGPD). Em Portugal, o papel de “Autoridade de Controlo” ficou ao encargo da Comissão Nacional de Proteção de Dados-CNPD,⁸⁹⁷ consoante o disposto no artigo 3º da Proposta de Lei 120/XIII.

Uma vez que tenha ocorrido um tratamento que viole os dados pessoais – por exemplo, não cumprir os princípios básicos de tratamento (não ter o consentimento do cliente, ou violar direitos dos titulares), deverão incidir as penalidades (artigo 82, RGPD). O Regulamento inclui um rol escalonado de penalidades financeiras. A alteração significativa foi a previsão de coimas elevadas para os responsáveis pelo tratamento e para o subcontratante que não cumprem com as regras estabelecidas. Algumas violações estão sujeitas a coimas de até 20 milhões de Euros ou, no caso de uma empresa, de até 4 % do seu volume anual de negócios (artigo 83, n.º 5, RGPD).

⁸⁹⁷ A CNPD é constituída por membros de integridade e mérito reconhecidos, cujo estatuto garante a independência das suas funções. Os membros da Comissão têm um mandato de cinco anos e tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República. A CNPD é composta por sete membros: o Presidente e dois vogais eleitos pela Assembleia da República; um magistrado judicial, com mais de 10 anos de carreira, designado pelo Conselho Superior da Magistratura; um magistrado do Ministério Público, com mais de 10 anos de carreira, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público; dois vogais designados pelo Governo. COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. CNPD. **Composição.** Disponível em: <<https://www.cnpd.pt/bin/cnpd/composicao.htm>>. Acesso em: out. 2018.

Por fim, é oportuno lembrar que o RGPD não surge do nada para salvaguardar, “como que num passe de mágica”, todos os direitos individuais de proteção de dados. Antes, evidencia a longa trajetória da UE na tutela e salvaguardada destes direitos, a cada dia desafiados pela transformação tecnológica e, portanto, carecedores de atualização normativa. Ou seja, a despeito dos impactos que o Regulamento causou (e ainda causa) desde a sua entrada em vigor, todos os países membros da UE já possuíam legislação para o tratamento de dados. Trata-se, desta feita, de uma oportunidade de revisar e uniformizar o tratamento de como estes dados são geridos, atendendo sempre ao seu arcabouço principiológico, sobretudo ao princípio da “limitação das finalidades”.⁸⁹⁸

b) *Lei Geral de Proteção de Dados brasileira (LGPD)*

Diferentemente do cenário europeu retromencionado, a trajetória rumo à aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira não esteve amparada num amplo arcabouço normativo, tampouco numa atualização de legislação anterior sobre a matéria de proteção de dados. Diante da lacuna legislativa, a proteção de dados, neste país, era abrigada com fulcro na interpretação constitucional (artigo 5, § 2º CF/88) e na legislação correlata (Lei de Acesso à Informação- Lei nº 12.527/11 e Marco Civil da Internet – Lei nº 12.965/14).

Dentre os fatores que contribuíram para a sanção da LGPD, no Brasil, podem ser citados: a aprovação do RGPD europeu,⁸⁹⁹ o Caso *Cambridge Analytica*,⁹⁰⁰ a ambição brasileira de ingressar no quadro de países membros da OCDE; e a mobilização da sociedade civil organizada⁹⁰¹ e do Ministério da Justiça⁹⁰².⁹⁰³

⁸⁹⁸ Princípio da limitação das finalidades (artigo 5.º, inciso I, alínea b, RGPD): Os dados pessoais são: “Recolhidos para finalidades determinadas, explícitas e legítimas e não podendo ser tratados posteriormente de uma forma incompatível com essas finalidades; o tratamento posterior para fins de arquivo de interesse público, ou para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos, não é considerado incompatível com as finalidades iniciais, em conformidade com o artigo 89.º, n.º 1 (“limitação das finalidades”).

⁸⁹⁹ Com o RGPD passou a valer o regime de adequação, em que os países interessados em terem relações comerciais com a UE devem possuir legislação adequada sobre tratamento de dados. Ou seja, a Comissão Europeia tem a atribuição de decidir, com base no artigo 45 do RGPD, se um país fora da UE possui um nível adequado de proteção de dados, seja em razão de sua legislação nacional ou de acordos internacionais celebrados.

⁹⁰⁰ A *Cambridge Analytica* é uma empresa de análise de dados que teve acesso às informações pessoais de milhões de usuários do *Facebook* por meio de um desenvolvedor de aplicativos independente. A esta empresa foi creditado um papel de segmentação de anúncios na campanha eleitoral de Donald Trump, em 2016, e supostamente no referendo sobre o Brexit. KELLER, Daphne. Data Analytics, App Developers, and Facebook’s Role in Data Misuse. In: Stanford Law School. 20 mar. 2018. Disponível em: <<https://law.stanford.edu/2018/03/20/data-analytic-companies-app-developers-facebooks-role-data-misuse/>>. Acesso em: ago. 2018.

⁹⁰¹ Blog Cultura digital promoveu no ano de 2010 o “Debate público- Proteção de dados pessoais”. Disponível em: <<http://culturadigital.br/dadospessoais/>>. Acesso em: out. 2018.

⁹⁰² Nomeadamente através do projeto pensando o direito, no ano de 2015 foi discutido o tema: “debate sobre Proteção de Dados Pessoais”, em que se discutiu digitalmente o anteprojeto de lei de proteção de dados pessoais brasileiro. Informação disponível em: <<http://pensando.mj.gov.br/dadospessoais/>>. Acesso em: out. 2018.

⁹⁰³ MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Lei de proteção de dados não pode morrer na praia. **Folha**. (jul. 2018). Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2018/07/laura-schertel-mendes-e-danilo-doneda-lei-de-protacao-de-dados-nao-pode-morrer-na-praia.shtml>>. Acesso em: set. 2018.

Diante disto, foi apresentada a LGPD brasileira, cuja trajetória até sua sanção perpassou pelo seguinte esboço histórico: 2010 (Anteprojeto de lei elaborado pelo Ministério da Justiça vai a debate público); 2012 (apresentação do Projeto de Lei n.º 4.060/12 pela Câmara dos Deputados); 2013 (apresentação do Projeto de Lei n.º 330/13, pelo Senado Federal); 2015 (novo Anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça vai a debate público); 2016 (envio do Projeto do Lei n.º 5.276/16 ao Congresso Nacional); 2018 (sancionada a Lei Geral de Dados Pessoais,⁹⁰⁴ em 14 de agosto de 2018 que, após uma carência de 18 meses,⁹⁰⁵ será aplicável em todo o território brasileiro).

Deve-se registrar que, a despeito de a Europa já possuir tradição em regular a matéria proteção de dados, ainda assim, o RGPD previu uma carência de dois anos, para que todos os países membros da UE pudessem se adequar às novas diretrizes. Enquanto isso, no Brasil, a Lei de Geral de Proteção de Dados previu uma carência de apenas 18 meses. Ou seja, a efetividade da LGPD brasileira está condicionada a diversos fatores, dentre eles: a curva de aprendizado que a referida norma demandará (tanto para os operadores do Direito, quanto para os sujeitos à norma); a criação de infraestruturas para sua operacionalização e a harmonização com outras normas nacionais relacionadas com a matéria.

Sem olvidar destas considerações, pode-se afirmar que a LGPD brasileira teve forte influência no modelo europeu, a começar pelos conceitos básicos, com ênfase nos seguintes: dado pessoal (“informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”); dado pessoal sensível (“dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural,...”); dado anonimizado (“relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento”); agentes de tratamento (“controlador – toma as decisões referentes ao tratamento de dados e o operador –, efetivamente realiza o tratamento dos dados”), conforme o artigo 5º da LGPD.

Outros temas que foram inspirados no RGPD versam sobre o direito ao esquecimento, tais como: “eliminação de dados pessoais”⁹⁰⁶ (artigo 18, LGPD); proteção

⁹⁰⁴ Tem-se conhecimento de que, no dia 28 de dezembro de 2018, foi editada a Medida Provisória – MP n.º 869/2018, que modifica a LGPD brasileira para instituir a Autoridade de Proteção de Dados Pessoais e alterar outros dispositivos, como a *vacatio legis* e as regras para compartilhamento de dados por órgãos do Poder Público. Entretanto, o conteúdo desta MP não foi abordado neste trabalho. Primeiro, porque a referida MP deverá tramitar perante o Congresso Nacional brasileiro antes de ser convertida em lei (de modo a haver espaço para alterações em seu texto, Constituição Federal/88, art. 62, §§ 2º e 7º) e, segundo, pois não se sabe ainda como a nova legislatura presidencial enfrentará o tema.

⁹⁰⁵ A LGPD tornar-se-á plenamente aplicável em todo o território brasileiro em fevereiro de 2020.

⁹⁰⁶ A questão referente ao “direito ao esquecimento”, no cenário jurídico brasileiro, ainda não foi consolidada, demandando o acompanhamento da matéria, após a entrada em vigor da LGPD. Atualmente, existem três correntes sobre este tema: 1ª) **Posição pró-**

de dados, desde a concepção (“determina a adoção medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais, desde a *fase de concepção* do produto ou do serviço até a sua execução”), conforme o artigo 46, §2º, LGPD.

Desta perspectiva, a LGPD aplica-se a qualquer operação de tratamento de dados, realizada por pessoa física ou jurídica (de direito público⁹⁰⁷ ou privado), que atenda a algum dos seguintes requisitos: dados coletados e tratados no Brasil; que sejam de titularidade de indivíduos localizados no país; e que tenham por finalidade a oferta de produtos ou serviços no Brasil (artigo 3.º LGPD). As hipóteses excludentes de aplicação da LGPD são previstas no rol taxativo do artigo 4º, deixando de ser aplicável nos casos de uso (por/para): pessoa natural para fins pessoais; fins exclusivamente jornalísticos, artísticos ou acadêmicos; segurança pública; dados em “trânsito”.

Tal como seu modelo inspirador, a LGPD ancora-se numa série de princípios orientadores para o tratamento dos dados, são eles: “finalidade; adequação; necessidade; livre acesso; qualidade dos dados; transparência; segurança; prevenção; não discriminação; responsabilização e prestação de contas” (artigo 6.º, LGPD).

Tendo em consideração os princípios acima, os agentes de tratamento são autorizados a tratar os dados pessoais nas seguintes hipóteses (artigo 7.º, LGPD): consentimento; execução contratual; saúde; obrigação legal; políticas públicas; pesquisa; processo; proteção da vida; interesse legítimo; proteção do crédito. Neste aspecto, a LGPD dispõe de mais hipóteses, em que autoriza o tratamento de dados, que o RGPD e, apesar deste rol ser taxativo, apresenta muitos conceitos abertos, os quais demandarão interpretação por parte dos aplicadores da lei.

A LGPD entende o consentimento como uma “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma

informação: “para os defensores desse entendimento simplesmente não existe um direito ao esquecimento”; 2º) **Posição pró-esquecimento:** “para os defensores dessa posição, o direito ao esquecimento não apenas existe, como deve preponderar sempre, como expressão do direito da pessoa humana à reserva, à intimidade e à privacidade” e 3º) **Posição intermediária:** “para os defensores dessa terceira corrente, a Constituição brasileira não permite hierarquização prévia e abstrata entre liberdade de informação e privacidade (da qual o direito ao esquecimento seria um desdobramento). Figurando ambos como direitos fundamentais, não haveria outra solução tecnicamente viável que não a aplicação do método de ponderação(...)”. SCHREIBER, Anderson. **As três correntes do direito ao esquecimento.** (jun. 2017). Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-tres-correntes-do-direito-ao-esquecimento-18062017> >. Acesso em: out. 2018

Para além disso, diferentemente do RGPD (que trata do direito ao apagamento e esquecimento como sinónimos), na LGPD, o legislador abordou a temática de forma ampla (direito de eliminação de dados pessoais). Consoante as lições de Sergio Branco, não se pode afirmar que o direito ao esquecimento e direito ao apagamento são sinónimos, sobretudo porque, “diante dos riscos que se apresentam à liberdade de expressão, a possibilidade de reescrita da história e a defesa de interesses escusos, o direito ao esquecimento deve ser aplicado de maneira excepcionalíssima”. BRANCO, Sérgio. **Memória e Esquecimento na Internet.** São Paulo: Saraiva, 2017, p. 179-180.

⁹⁰⁷ Consoante a legislação brasileira, são designadas como pessoas jurídicas de direito público, respectivamente: “a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; - os Municípios; - as autarquias; - as demais entidades de carácter público criadas por lei” (artigo 41, do Código Civil Brasileiro). Deve-se registrar ainda que a LGPD brasileira não apresentou um tratamento diferenciado às pessoas jurídicas de direito público, apenas conferiu algumas especificações, tais como: em diversos casos, não é necessário o consentimento; transparência é reforçada; regras sobre fluxo de dados entre diferentes sujeitos públicos e/ou privados (artigos 23, 25, 26 e 27 da LGPD).

finalidade determinada” (artigo 5.º, XII, LGPD). Além disso, são previstas duas hipóteses em que este pode ser fornecido pelo titular de dados: (i) por escrito ou (ii) por outro meio que demonstre a vontade do titular, v.g., um *check box* de uma política de privacidade (artigo 8.º, LGPD).

A temática do consentimento também se relaciona com o “tratamento de dados pessoais de crianças e adolescentes”, o qual, segundo a LGPD, estão subordinados a legislação específica (Estatuto da Criança e Adolescente) e demandam “consentimento específico e em destaque dado por pelo menos um dos pais ou pelo responsável legal” (artigo 14, § 1.º, LGPD).

Diante disso, a LGPD prevê os seguintes direitos aos indivíduos: direito de ser informado; direito à retificação; direito à portabilidade; direito de acesso; direito à exclusão de dados; direito de revogação do consentimento (artigo 18, LGPD).

Também é prevista na LGPD, a figura do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais (ETD), que deve ser indicado por todo o controlador de dados, sendo que “a identidade e as informações de contato do encarregado deverão ser divulgadas publicamente, de forma clara e objetiva, **preferencialmente no sítio eletrônico** do controlador” (artigo 41, §1º, LGPD, grifou-se). Neste sentido, compete ao ETD, as seguintes funções: aceitar reclamações e comunicações dos titulares; prestar esclarecimentos e adotar providências; receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências; orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares (artigo 42, LGPD).

Assim como o modelo europeu, as empresas que pretendem adotar o mais amplo padrão de proteção de dados devem fortemente considerar a contratação de um Encarregado de Tratamento de Dados. Além disso, existem alguns aspectos práticos que não foram descritos na LGPD, tais como: a qualificação exigida do ETD (técnica e/ou jurídica); a necessidade de certificação; e a possibilidade de acúmulo de funções.

Tal como o RGPD, a eficácia da LGPD no Brasil está vinculada à criação de uma entidade competente para fiscalizar e garantir o cumprimento da Lei. Para tanto, as figuras da “Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)” e do “Conselho Nacional de

Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade” foram previstas entre os artigos 55 e 59 da LGPD. Entretanto, tais figuras foram vetadas.⁹⁰⁸

Consoante lecionam Mendes e Doneda,⁹⁰⁹ a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) brasileira “não é mero capricho: ao contrário, é seu pilar de sustentação, sem o qual todo o arcabouço normativo e principiológico vem a ruir”. Assim, dada a relevância desta entidade convém esclarecer como ela estava concebida na Lei.

A ANPD foi prevista como uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça. Seu regulamento e estrutura organizacional seria regulado por Decreto presidencial. Dentre suas atribuições, destacavam-se a elaboração de diretrizes para a Política Nacional de Proteção de Dados; fiscalização do cumprimento da lei e aplicação de sanções; atendimento de pedidos de titulares de direitos contra controladores; advocacia; editar regulamentos e procedimentos para a proteção de dados pessoais e privacidade e editar regulamentos e procedimentos para a realização de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais.

Para além disso, existem quatro pilares sobre os quais a ANPD atuaria, os quais continuam previstos na LGPD, são eles: segurança dos dados, tratamento de incidentes; reparação de danos e sanção.

Sendo assim, em caso de descumprimento da LGPD, a ANPD seria a entidade responsável por aplicar sanções administrativas. Entre elas, há a possibilidade de aplicação de advertências, multas, ou até mesmo a proibição total ou parcial de atividades relacionadas ao tratamento de dados. As multas podem ser de até dois por cento do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, grupo ou conglomerado no Brasil, no seu último exercício, excluídos os tributos, limitada, no total, a cinquenta milhões de reais por infração (artigo 52, LGPD). Há ainda, a possibilidade de multa diária para compelir a entidade a cessar tais violações.

A partir do exposto, pode-se afirmar que a LGPD guarda muitas semelhanças com seu modelo inspirador, o RGPD. Existem muitos desafios que devem ser transpostos para

⁹⁰⁸ A despeito do texto aprovado pela LGPD repetir mais de cinquenta vezes a expressão “autoridade”, o artigo da Lei que regulamentava a criação desta entidade foi vetado com base no seguinte argumento: vício de iniciativa legislativa, pois os artigos 37 e 61 da CF/88 preveem que a criação de entidades da administração pública indireta é competência de iniciativa privativa da Presidência da República. Assim, no mesmo ato que promulgou o veto, o então Presidente da República Michel Temer informou que encaminharia, por Medida Provisória ou Projeto de Lei específico, a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados e Conselho Nacional de Proteção de Dados, nos mesmos moldes dos delineados na LGPD. É consenso que ter uma autoridade nacional qualificada tecnicamente, com membros independentes para o exercício destas funções é fundamental tanto para fiscalizar e aplicar sanções, quanto para criar cultura e ambiente de maior respeito à privacidade e proteção de dados no cenário brasileiro. Desta feita, acredita-se que, acaso tal autoridade não seja criada até a entrada em vigor da LGPD, certamente outras entidades assumiriam este papel; assim ficariam responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente, o Ministério Público, órgãos de defesa do consumidor e o próprio judiciário.

⁹⁰⁹ MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. Op. cit.

a efetiva proteção de dados no Brasil, no entanto, não se pode olvidar que a referida Lei inaugura uma nova era na tutela dos direitos do cidadão e inserção do Brasil num ecossistema internacional – moderno – de regulação da informação e dos dados.

No início deste item, o objetivo foi o de apresentar os pontos e contrapontos da intersecção entre os temas cidades inteligentes (uso intensivo de dados pessoais), direito e tecnologia. Como estudado, neste “admirável mundo novo”⁹¹⁰ dos dados, a internet das coisas muda a forma como as cidades são concebidas: cada objeto conectado torna-se uma fonte de dados que o governo pode explorar potencialmente.

Neste quadro, a tentação de reduzir tudo à resposta tecnológica é grande, mas dotada de riscos, desde a ilusão da suficiência tecnológica, até o controle total da vida dos cidadãos. Para se referir a esse cenário, Bauman adota o termo Sinóptico⁹¹¹ como metáfora capaz de representar a forma de controle exercido após o advento da internet. A partir dessa ideia básica, a consequência é o esvaziamento de direitos fundamentais, tais como o da intimidade e da privacidade

A esse propósito, Paulo Novais cita alguns exemplos pouco positivos, tal como o caso da Singapura,⁹¹² hoje chamada por aquilo “que os ingleses denominam, de uma ‘*data-controlled*’ sociedade, o que se iniciou como programa de combate ao terrorismo, acabou a influenciar as políticas económicas e de imigração”. E ainda, da China, com a criação dos “*Citizen Score* que irão determinar em que condições cada cidadão, entre outras coisas, poderá obter empréstimos, empregos ou vistos de viagem”.⁹¹³

O rol acima é meramente exemplificativo, mas, desde já, serve como alerta para o fato de que, em programas de cidades inteligentes, o debate transcende o “simples” uso de dados. No dizer de Teresa Moreira e Francisco Andrade:

Essas tecnologias trazem o risco de um uso intensivo de dados pessoais. Estamos diante de uma ameaça real de um tratamento constante de dados pessoais que nos leva à perspectiva assombrosa de uma transformação progressiva de pessoas em pessoas eletrônicas, sendo objeto de constante monitoramento (ou vigilância) por um número crescente de aplicações de informática.⁹¹⁴

⁹¹⁰ Numa analogia a obra “Admirável Mundo Novo”, de Aldous Huxley, escrita em 1932, que antecipava muitas questões polêmicas acerca do desenvolvimento tecnológico.

⁹¹¹ Bauman (1999, p. 10) utiliza o termo Sinóptico (modelo onde muitos passam a vigiar poucos), em oposição ao Panóptico de Michel Foucault (modelo onde poucos vigiam muitos).

⁹¹² No caso de Singapura, a legislação de Proteção de dados, do ano de 2012, permite o uso dos dados cidadãos sem prévia autorização judicial. IAROSHENKO, Ievgen. E-Government in Singapore: strengthening political control over society. Master of Science in Global Studies. Lund University. Faculty of Social Sciences, 2016. Disponível em: < <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8924426&fileId=8924427> >. Acesso em: ago. 2018.

⁹¹³ NOVAIS, Paulo. **O Futuro: Democracia – Eu teria muito cuidado** (jan. 2018). Disponível em: < <https://maisguimaraes.pt/o-futuro-democracia-eu-teria-muito-cuidado/> >. Acesso em: out. 2018.

⁹¹⁴ Tradução livre da autora de: “*These Technologies bring along the risk of an intensive use of personal data. We are facing a real threat of a constant treatment of personal data leading us to the haunting perspective of a progressive transformation of people into*

Como visto, a seara das cidades inteligentes lança novos desafios aos direitos humanos, tais como a escala da privacidade e intimidade que podem ser prejudicados pelo desvirtuamento do uso da tecnologia para policiamento “inteligente”.

Consoante estudado, a UE desponta na iniciativa de se adequar a este novo cenário, a partir do seu esforço histórico e, recentemente, pela entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados, oportunidade concreta de os cidadãos recuperarem a soberania sobre seus dados, sobretudo pela preocupação com a tutela dos direitos fundamentais, servindo esta de norma para o Estado português e de modelo inspirador para a criação da LGPD brasileira.

No entanto, uma coisa é o debate teórico sobre cidade inteligentes (uso de dados para a melhora da governança, da participação) e a previsão normativa (Lei de Proteção dos Dados, Lei de Acesso à Informação, ...), outra questão é a sua aplicação prática. Essa é a abordagem do capítulo seguinte.

electronic persons, being the object of constant monitoring (or surveillance) by a growing number of informatics applications”.
MOREIRA, Teresa Coelho; ANDRADE, Francisco Pacheco de. Op. cit., p. 118.

4 GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: A PRÁTICA IMPLEMENTADA POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS E PORTUGUESES

Geralmente, utiliza-se uma métrica, no âmbito das ciências sociais e humanas, que se destine a observar fatos sociais, os quais antecedem a criação de normas e o resultado desses diplomas após a sua promulgação.

Nessa perspectiva, antes de se buscar medir o nível de desenvolvimento da governança participativa nas cidades, convém esclarecer o estado da arte em que se situa a discussão. Trata-se aqui da necessária abordagem acerca da temática relacionada aos indicadores de cidades inteligentes. Primeiramente, são abordadas questões conceituais sobre o desenvolvimento de indicadores, além de seus elementos caracterizadores e fatores críticos de sucesso. Em seguida, faz-se uma breve análise de alguns modelos de referência e estudos de indicadores encontrados, para os quais se reconheceu ligação específica com a medição do fenômeno das cidades inteligentes, considerando-se as realidades da União Europeia, Portugal, Brasil e também de outros países. Observou-se, ainda, métricas adotadas por entidades internacionais de padronização e normatização, nomeadamente as ISOS, para, ao final, apresentar o método de avaliação da governança participativa em cidades inteligentes, a análise e o resultado do levantamento dos dados promovida. Esta é a análise que segue.

4.1 É possível medir a inteligência das cidades?

Numa concepção geral, os indicadores podem ser traduzidos nas medidas concretas das dimensões e conceitos.⁹¹⁵ Dessa forma, destacam-se as duas principais características dos indicadores: relacionam-se com o conceito ou dimensão; e são a expressão numérica passível de medição quantitativa das dimensões a que se referem.⁹¹⁶

Especificamente a este estudo importa compreender o que são indicadores sociais. Para tanto, são apresentados os ensinamentos de Jannuzzi,⁹¹⁷ que define indicadores sociais como: “uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social

⁹¹⁵ D'ANCONA, M.A. **Metodologia Cuantitativa**. Estrategias y Tecnicas de Investigación Social. Madri: Sintesis, 1999. / BLAZQUEZ, P. G. Medir em las ciencias sociales. In: FERNANDO, M.; ALVIRA, F.; IBANEZ, H. (Orgs.) **El análisis de la realidad social**. Métodos y técnicas de investigación. p.343-407. Madri: Alianza editorial, 2000.

⁹¹⁶ BLAZQUEZ, P. G. Op. cit.

⁹¹⁷ JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais na formulação e Avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, jan/fev 2002. Rio de Janeiro, v.36(1), p. 12.

abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”.⁹¹⁸

Como se nota, os indicadores são instrumentos que sintetizam uma quantidade de informações a um número de parâmetros (índices) para a tomada de decisões. Para além da representação das dimensões e, reflexamente, de um conceito, os indicadores podem ser definidos pelas suas funções: “serve para descrever o estado da sociedade e a eficácia das políticas sociais”.⁹¹⁸

Dentre as funcionalidades citadas acima, pode-se destacar o estado da sociedade (v.g auxiliar no conhecimento das características e especificidades de questões econômicas, sociais e ambientais de centros urbanos) e a eficácia de políticas públicas (v.g informações aos gestores sobre a necessidade de políticas e planos para a melhoria da qualidade de vida da população).

Além disso, os indicadores são classificados segundo o interesse para a formulação de políticas públicas, os quais podem ser orientados segundo três aspectos: “indicadores para a avaliação da eficiência dos meios e recursos empregados; para avaliação da eficácia no cumprimento das metas e para avaliação da efetividade social do programa (...) em termos mais abrangentes, do bem estar da sociedade”.⁹¹⁹ Por esta classificação, uma política pública urbana pode ter sua efetividade social avaliada pelo nível de participação e coesão social.

A variedade e complexidade das questões afetas aos centros urbanos fazem das cidades um campo promissor para a utilização e desenvolvimento de indicadores. Com efeito, a partir da década de 1980, diversos municípios passaram a demandar indicadores às agências de implementação e planejamento de políticas públicas, com o intuito de subsidiar a elaboração do planejamento local e participativo.⁹²⁰

A temática das cidades inteligentes se insere nesse contexto, uma vez que, dentre os aspectos positivos dos indicadores, vislumbra-se que eles possam: subsidiar a elaboração de políticas públicas de planejamento urbano; permitir a avaliação dos impactos decorrentes da implementação de programas de cidades inteligentes; justificar o repasse de verbas governamentais; auxiliar na implementação de preceitos normativos (v.g leis que priorizam o acesso a informação e abertura de dados pela administração

⁹¹⁸ Tradução livre de: “sirva para describir el estado de la sociedade y la eficacia de las políticas sociales”. BLAZQUEZ, P. G. Op. cit., p. 343.

⁹¹⁹ JANNUZZI, P. M. Op. cit., p. 12.

⁹²⁰ Ibidem.

pública); e, inclusive, aprimorar a participação popular na discussão do planejamento urbano e do orçamento participativo.

Uma vez caracterizados os indicadores, não se pode olvidar dos seus fatores críticos de sucesso. O seu uso no diagnóstico de uma realidade ou análise de mudança social está relacionado ao cumprimento de propriedades mínimas, quais sejam: inteligibilidade (clareza para os agentes e públicos-alvo das políticas); confiabilidade (possibilidade de obter resultados consistentes nas sucessivas medições de um mesmo fenômeno) e validade (capacidade de representar adequadamente o conceito teórico que medem).⁹²¹

Além destes limites, convém lembrar de alguns elementos que influenciam nos resultados dos indicadores sociais. Trata-se dos liames subjetivos do processo de formulação e implementação de políticas públicas, a começar pelo fato de que, na maioria dos casos, o planejamento do setor público não é uma atividade majoritariamente neutra, mas “retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar”.⁹²² Ademais, os indicadores não estão imunes às mudanças de ciclos políticos, uma vez que carregam consigo o papel dos agentes públicos responsáveis por potencializar ou criar barreiras à sua efetivação.⁹²³

O estudo dos indicadores sociais é um campo profícuo para o desenvolvimento de indicadores urbanos (v.g Cidades Inteligentes), uma vez que os diferentes serviços de uma cidade envolvem a elaboração de políticas públicas⁹²⁴ implementadas em diversas fases.

Como se nota, medir e avaliar são instrumentos essenciais para aumentar a eficiência dos serviços disponibilizados, a participação dos cidadãos e, em última instância, a satisfação destes com os serviços prestados. No entanto, conforme apresentado, a eficácia dessas métricas está condicionada à superação de alguns fatores críticos. Do mesmo modo, diferentes estruturas ou modelos podem ser utilizados para a construção desses sistemas. Uma breve revisão destes modelos bem como de sua aplicação prática será feita nas próximas seções.

⁹²¹ Ibidem. / D'ANCONA, M.A. Op. cit.

⁹²² JANNUZZI, P. M. Op. cit.

⁹²³ FERREIRA, Luís Miguel; AMARAL, Luís. **A sociedade da informação nas regiões portuguesas**: medir para desenvolver. Lisboa: Chiado, 2015.

⁹²⁴ As diversas etapas de elaboração das políticas públicas foram abordadas no primeiro capítulo deste trabalho, sendo divididas em cinco fases: Fase 1- Percepção e definição de problemas; Fase 2-Inserção na agenda política; Fase 3- Formulação de política pública; Fase 4- Implementação; Fase 5- Avaliação.

a) Roteiro para a análise da Governança Participativa em Cidades Inteligentes: modelos de referência e método de avaliação

O desenvolvimento de indicadores para a análise da governança participativa, no contexto de cidades inteligentes, é o foco do levantamento realizado nesta seção. Para tanto, na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos desenvolvidos por entidades internacionais e, na sequência, o método de avaliação proposto.

a.1) Modelos de Referência: análise de indicadores desenvolvidos por entidades (inter)nacionais, de padronização e normatização

Para atender ao escopo desta investigação e a identificar iniciativas concretas de medição do fenômeno da governança em cidades inteligentes, a abordagem perpassa pela compreensão dos modelos de referência pré-existentes. Para Pagliuso; Cardoso; Spiegel,⁹²⁵ “um modelo de referência à gestão é um modelo padronizado e genérico, que desempenha um papel de referência para os tomadores de decisão, a respeito de práticas a serem empregadas nas operações e processos organizacionais”.

Além disso, os autores sugerem que, para a construção do modelo de referência, deve, inicialmente, ser selecionada a abordagem de construção do modelo. Dentre as mais indicadas na literatura: (i) especialização, ou seja, por derivação de um novo modelo a partir de um original; (ii) analogia, ou seja, pela utilização de um modelo existente para orientar a criação de um modelo resultante; e (iii) integração, ou seja, criação de novo modelo a partir da integração de um ou mais modelos existentes.

Para este trabalho, a construção do modelo baseou-se na *analogia*, ou seja, os documentos e normas abaixo estudados servirão para orientar a criação de um modelo resultante adequado às realidades e especificidades portuguesas e brasileiras. Para tanto, seguiu-se a a estratégia metodológica proposta por Sampaio e Mancini,⁹²⁶ a qual dividiu-se em dois momentos: primeiramente, foi realizada revisão de literatura para identificar pesquisas que abordam o tema “indicadores de governança em cidades inteligentes” e, em seguida, propôs-se um resumo das evidências, mediante aplicação de métodos de apreciação críticos e síntese das informações.

⁹²⁵ PAGLIUSO, A.T.; CARDOSO, R.; SPIEGEL, T. *Gestão Organizacional – O Desafio da Construção do Modelo de Gestão*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 47.

⁹²⁶ SAMPAIO, R.F., MANCINI, M.C. Estudos de revisão sistemática: um guia para Síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos 11(1), 83–89 (2007).

A pesquisa que se realizou usou fontes de informação *on-line* citados na literatura relevante e, com esta, constatou-se que, a despeito da profusão de relatórios internacionais com indicadores para cidades inteligentes, a construção de metodologias acadêmicas nesta área ainda é incipiente. São, assim, necessários estudos com tal viés, tendo os indicadores de qualidade de vida, transparência, proteção de dados e participação popular como setores transversais.

Sendo assim, foram eleitos um total de dezesseis documentos internacionais relacionados com a temática de indicadores para cidades inteligentes, considerando-se o interstício de dez anos (primeiro estudo de 2007 e último de 2017). De acordo com o tipo de instituição, as diretrizes internacionais que se consideraram (in)diretamente associadas à medição do fenômeno das cidades inteligentes foram as seguintes:

Governamentais (três entidades) -“Smart Cities Study-SCS” (BILBAO, 2012), “Mapping Smart Cities in the EU” (EU, 2014), Cidades Analíticas-CA, Direção Geral Do Território-DGT (DGT, 2015);

Não Governamentais (nove entidades)- Brasil 2030: Indicadores Brasileiros de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH, 2017); “UN-Habitat’s City Prosperity Initiative-CPI” (UN, 2013); Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável-ODS (ODS, 2015); “UN Habitat III- Smart Cities” (UN, 2015); “United for Smart Sustainable Cities-U4SSC”, International Telecommunication Union-ITU (ITU, 2016); “International Standardization for Organization”-ISO (ISO 18091:2014; ISO 37120:2014; ISO/CD 37122) e “Ciudades inteligentes UNE 178201”, Agência Espanhola de Normalização-AENOR (AENOR, 2016).

Acadêmicas (quatro entidades): “Smart Cities Ranking of European Medium Sized Cities-SCREM” (GIFFINGER, 2007); “Smart City Index Master Indicators Survey-SCI” (COHEN, 2011); “Cities in Motion Index-CIMI” (UNIVERSIDADE DE NAVARRA, 2017) e “CityKeys”, Centro de Pesquisas Técnicas da Finlândia.⁹²⁷ (BOSCH et. al, 2017).

O Smart Cities Study (SCS) é um estudo sobre a situação das TICs, inovação e o conhecimento das cidades, elaborado em 2012, no contexto espanhol. Ele leva em consideração os objetivos assumidos pela Cimeira de Bilbao, celebrada em 2005, sobre o desenvolvimento da Sociedade da Informação nos seus territórios. O SCS teve como objetivo geral levantar a situação das cidades inteligentes em diversas regiões do mundo, no intuito de identificar experiências e boas práticas.⁹²⁸ A partir disso, os objetivos específicos foram o de facilitar o intercâmbio e a aprendizagem para que as autoridades locais espanholas pudessem promover o desenvolvimento social e econômico de suas regiões.

⁹²⁷ BOSCH, Peter; JONGENEEL, Sophie; ROVERS, Vera. et. al. **CITYkeys indicators for smart city projects and smart cities**. Disponível em: <<http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/CITYkeysD14Indicatorsforsmartcityprojectsandsmartcities.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

⁹²⁸ BILBAO, ESPANHA. Op. cit.

De acordo com o estudo, o desenvolvimento da Sociedade da Informação associada ao uso das TICs permitiu a criação de um novo modelo de cidade, a cidade inteligente, a qual é composta por seis dimensões: economia, mobilidade, meio ambiente, cidadania, qualidade de vida e gestão, as quais estão alocadas em três grandes eixos: Tecnologia, Conhecimento e Inovação.⁹²⁹

O *Mapping Smart Cities* (MSC) é um índice publicado no âmbito da União Europeia, o qual visa a fornecer informações aos seus membros acerca das boas práticas das cidades inteligentes europeias e seu mecanismo de funcionamento, em especial, no que se refere aos objetivos da Europa 2020.⁹³⁰ Com base nisso, os autores fizeram um levantamento do estado da arte da matéria e, uma vez identificada a ampla abordagem conceitual, as cidades inteligentes foram definidas com base em seis eixos/dimensões: Economia Inteligente, Mobilidade Inteligente, Ambiente Inteligente, Pessoas Inteligentes, Vida Inteligente, Governança Inteligente.⁹³¹

O documento *Cidades Analíticas* (CA) está alinhado com a estratégia Europa 2020 e Portugal 2020 e apresenta soluções urbanas, considerando os eixos de desenvolvimento: econômico, social, ambiental, cultural e de governança. Dentre as suas prioridades, estão a otimização dos recursos e a gestão de informação, utilizando-se das TICs para a melhora da governança e da participação dos cidadãos.

A iniciativa foi promovida pela Direção Geral do Território (DGT) português, tendo como objetivo desenvolver, nesse país, um projeto no âmbito de cidades inteligentes pautado no uso de ferramentas tecnológicas para o recolhimento de dados e suporte à gestão urbana, bem como à tomada de decisão.⁹³²

O projeto de indicadores da Rede Brasileira de Cidades Inteligentes e Humanas (RBCIH) é o modelo brasileiro, iniciado em 2013, como resultado de uma parceria entre a frente nacional de prefeitos e a RBCIH. Em 2017, foi lançado o projeto denominado “Brasil 2030: indicadores para cidades inteligentes e humanas”, o qual apresenta os conceitos básicos, metas a serem alcançadas pelo Estado brasileiro e as quatro dimensões iniciais de um “modelo tropicalizado” de cidade inteligente e humana, quais sejam: governança, arquitetura, tecnologia e segurança.⁹³³

⁹²⁹ Ibidem.

⁹³⁰ O termo “Europa 2020” designa a estratégia de crescimento para a União Europeia de 2010 a 2020. Foi apresentada pela Comissão Europeia com o título *EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente*, com base em três prioridades: crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Informação disponível em: <https://www.eapn.pt/iefp/docs/Estrategia_Europa_2020.pdf>. Acesso em jan. 2018.

⁹³¹ UNIÃO EUROPEIA. *Mapping Smart Cities In The EU*. Op. cit.

⁹³² DGT. Op. cit.

⁹³³ REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS (RBCIH). **Brasil 2030: Indicadores Brasileiros de Cidades Inteligentes e Humanas**. 2017. Disponível em: <<http://redebrasileira.org/indicadores>>. Acesso em: jan. 2018, p. 20.

Desenvolvido pelas Nações Unidas, o “City Prosperity Initiative” (CPI), tem por meta: produzir informações significativas a nível municipal, definir um número limitado de ações com base em seu diagnóstico e mensurar como as políticas afetam a prosperidade da cidade, fortalecendo, ao mesmo tempo, a capacidade de monitoramento e relato das entidades municipais. Com base nisso, as Nações Unidas conceituaram a prosperidade urbana de acordo com seis dimensões: produtividade; desenvolvimento de infraestrutura; qualidade de vida; equidade e inclusão social; sustentabilidade ambiental; governança e legislação urbana.⁹³⁴

A *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável* é um plano de ação organizado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compostos por 169 metas. Os Estados signatários da “Agenda 2030” se comprometem em concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero. Tais objetivos são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.⁹³⁵

No contexto da Agenda 2030, do acordo de Paris e outros acordos e marcos mundiais para o desenvolvimento sustentável, foi proposta a Nova Agenda Urbana (NAU) pelo protocolo de Quito. Dentre as prioridades da NAU, estão uma mudança de paradigmas para as cidades, estabelecendo normas e princípios para o planejamento urbano, com base em cinco pilares: políticas públicas nacionais, legislação e normativas urbanas; planejamento urbano; economia local e finanças municipais, e implementação local.⁹³⁶

No plano de ação do Protocolo de Quito para a Nova Agenda Urbana, são identificados os compromissos assinados pelos países membros, dentre eles os que se relacionam com o “desenvolvimento urbano resiliente e ambientalmente sustentável”, em especial, o compromisso nº 66, em que o Estados se comprometem a adotar o enfoque das cidades inteligentes e aproveitar as oportunidades decorrentes da digitalização.⁹³⁷

No bojo destas iniciativas internacionais, a União Internacional de Telecomunicações (ITU, na sigla em inglês) lançou o documento intitulado *United for Smart Sustainable Cities* (U4SSC). Esta publicação está alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e fornece às cidades uma metodologia sobre como

⁹³⁴ UNITED NATIONS (2013). City Prosperity Initiative. In: **The Six Dimensions of Urban Prosperity**. Disponível em: <http://cpi.unhabitat.org/six-dimensions-urban-prosperity>>. Acesso em: jan. 2018.

⁹³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: mar. 2028.

⁹³⁶ HABITAT III. Op. cit.

⁹³⁷ Ibidem, p. 22.

coletar dados ou informações de indicadores de desempenho para cidades inteligentes sustentáveis (SSC), com base em três dimensões: economia, desenvolvimento, sociedade e cultura.

Para além dos documentos abordados no item acima, existem outros modelos idealizados para mensurar aspectos das cidades focados em algumas características das cidades inteligentes. Tratam-se aqui dos indicadores da Organização Internacional para Padronização (International Standardization for Organization- ISO). Para fins desta investigação, foram eleitas três normas. A ISO 18091:2014 “Guia de aplicação da norma ISO 9001:2008 em governos locais”, a ISO 37120:2014 “Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades – Indicadores para Serviços de Cidade e Qualidade de Vida” e a ISO/Draft 37122 – Indicadores para Cidades Inteligentes.

A ISO 18091 explica de que forma a ISO 9001, utilizada por diversas organizações públicas e privadas em todo o mundo, pode inspirar a área pública municipal a adotar práticas similares, respeitadas as suas peculiaridades. Na ISO 18091, são apresentados 39 Indicadores qualitativos, em uma matriz, sendo divididos em: Indicadores de desenvolvimento institucional para a boa governança; de desenvolvimento econômico sustentável; de desenvolvimento social inclusivo; de desenvolvimento ambiental sustentável. Por meio destas matrizes, é possível medir o desempenho da administração pública local e determinar as ações-chave para melhoramento.

Em 2012, a ISO lança um comitê técnico para o desenvolvimento de um catálogo de normas para cidades e comunidades sustentáveis – ISO/ 168. Dentre os *standarts* já publicados, relacionam-se com este trabalho a ISO 37120 – Desenvolvimento Sustentável nas Comunidades, e a ISO 37122 – Indicadores para Cidades Inteligentes.

A ISO 37120 apresenta uma lista com 100 indicadores, divididos em 17 categorias, que permitem ajudar as cidades a medir o desempenho dos serviços urbanos e a mensurar a sua qualidade de vida ao longo do tempo. Tais indicadores são classificando em diversas áreas, dentre elas: economia, educação, energia, ambiente, finanças, governança e saúde.

Na mesma esteira, tramita o projeto específico de indicadores para cidades inteligentes ISO/CD 37122. Trata-se de um esboço de norma, com as seguintes dimensões: cultura, economia, educação, energia, desenvolvimento e mudança climática, finanças, governança, saúde, habitação, população e condições sociais, recreação, segurança, lixo sólido, telecomunicações, transportes, agricultura urbana e local e segurança alimentar, planejamento urbano, águas residuais e água.

Ainda no âmbito da normalização para cidades inteligentes, foi analisado o documento “Ciudades inteligentes” – UNE 178201/2016, elaborado pela Agência Espanhola de Normalização (AENOR). Por esta norma, uma cidade inteligente deve apresentar, no mínimo, as seguintes dimensões de análise: economia, governança, entorno, mobilidade, sociedade e bem-estar.

No universo acadêmico, foram eleitos quatro estudos. A começar pelos estudos de Giffinger,⁹³⁸ da Universidade de Viena, pioneiro na área de ranqueamento de cidades inteligentes europeias. Segundo o autor, uma cidade inteligente apresenta bom desempenho em seis dimensões, quais sejam: economia, pessoas, governança, mobilidade, meio ambiente e vida.

Na sequência, analisou-se o modelo acadêmico “Smart City Index”, da Universidade do Chile, desenvolvido por Cohen,⁹³⁹ sendo utilizado anualmente para avaliação das cidades, com base em seis dimensões: desenvolvimento, mobilidade, governo, economia, pessoas, vida.

Por fim, dois modelos acadêmicos foram considerados. O “Cities in Motion Ranking”, desenvolvido pela Universidade de Navarra/EUA, em 2014, avalia as cidades com base em dez dimensões: governança, planejamento urbano, gestão pública, tecnologia, meio ambiente, alcance internacional, coesão social, mobilidade e transporte, capital humano e economia. O outro modelo foi o projeto “CityKeys”, fruto de parceria entre instituições de pesquisa e cidades europeias. Por tal projeto são definidos diversos de indicadores de desempenho para as cidades com base nas dimensões: pessoas, riqueza, governo e propagação.⁹⁴⁰

Uma vez apresentados os estudos eleitos como modelos de referência, o trabalho segue rumo à sua análise, a partir das categorias da dimensão governança, as quais são detalhadas no quadro abaixo:

⁹³⁸ GIFFINGER, R. Op. cit..

⁹³⁹ COHEN, Boyd. **Smart City Index Master Indicators Survey**. Universidad del Desarrollo Esade Institute for Public Governance and Management, 2011. Disponível em: <https://smartcitiescouncil.com/system/tdf/public_resources/Smart%20City%20Index%20Master%20Indicators.xlsx?file=1&type=node&id=1297>. Acesso em: jan. 2018.

⁹⁴⁰ BOSCH, Peter; JONGENEEL, Sophie; ROVERS, Vera. et. al. Op. cit..

Quadro 6: Modelos de Referência: Dimensão Governança

Modelo de Referência (MR)	Nome	Dimensão Governança categorias
MR-01	“Smart Cities Study” ⁹⁴¹	Despesa da Administração Pública Municipal em TIC; disponibilidade da página da web; planos estratégicos para a promoção da e-administração e das TIC; serviços públicos online; governo transparente; e-democracia; promoção de TIC e inovação.
MR-02	“Mapping Smart Cities” ⁹⁴²	Transparência e dados abertos, usando as TIC e o governo eletrônico na tomada de decisões participativa e nos serviços eletrônicos cocriados, por exemplo, aplicativos.
MR-03	Cidades Analíticas ⁹⁴³	Acesso online à despesa da autarquia; nível de integração do processo administrativo e partilha de dados em <i>back-office</i> ; planejamento urbano digital; política de open Data e número de Data Sets disponíveis; existência de orçamento participativo online; disponibilidade e qualidade dos portais de relacionamento com o cidadão; nível de contato online com a administração municipal; pedidos de certidões online.
MR-04	Indicadores Brasileiros de Cidades Inteligentes e Humanas ⁹⁴⁴	Os identificadores da dimensão governança englobam questões relacionadas a políticas, participação pública, serviços públicos, transparência, acesso à informação, políticas públicas urbanas, democracia digital, legislação, parceria público-privada, dentre outros.
MR-05	“City Prosperity Initiative” ⁹⁴⁵	A dimensão de Governança Urbana e Legislação tem como objetivo demonstrar o papel da boa governança urbana na catalisação da ação local em prol da prosperidade, incluindo a capacidade de regular o processo de urbanização.
MR-06	Agenda 2030 ⁹⁴⁶	Objetivo 09: Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020. Objetivo 11: Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países. Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
MR-07	“UN Habitat III- Smart Cities” ⁹⁴⁷	Espera-se que os esforços “inteligentes” não só aumentem a eficiência de sistemas urbanos complexos, mas também, a qualidade e a entrega eficiente de serviços básicos a partir de uma variedade de soluções eletrônicas; capacitem os cidadãos, pelo acesso ao conhecimento e oportunidades, para enfrentar os desafios ambientais e os riscos de desastres com medidas possibilitadas pela nova tecnologia. Neste contexto, abordagens “inteligentes” podem ajudar a alcançar Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), tornando cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

⁹⁴¹ BILBAO. Op. cit.

⁹⁴² UNIÃO EUROPEIA. Mapping Smart Cities In The EU. Op. cit.

⁹⁴³ DGT. Op. cit.

⁹⁴⁴ REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS (RBCIH). Op. cit.

⁹⁴⁵ UNITED NATIONS. City Prosperity Initiative. Op. cit.

⁹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Op. cit.

⁹⁴⁷ HABITAT III. Op. cit.

MR-08	“United for Smart Sustainable Cities” ⁹⁴⁸	Governança: A capacidade de manter as condições sociais de estabilidade, democracia, participação, transparência, ética e justiça. Porcentagem e número de conjuntos de dados abertos inventariados publicados; número de serviços públicos prestados por meio eletrônico; porcentagem de atividades de compras do setor público que são conduzidas eletronicamente.
MR-09	ISO 18091:2014	Responsabilidade, planejamento e organização com um sistema completo de gestão da qualidade; associado, solidário e conectado; servidores com competência e continuidade; participação da comunidade nas políticas e nos programas públicos; responsabilidade fiscal; promoção da Defesa Civil e de serviços de emergência; utilização sistemática das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); quadro jurídico implementado e atualizado; Estado de direito prevalece na área geográfica do município; transparência e acesso à informação, integridade e responsabilidade social; gestão financeira adequada; consciência da segurança.
MR-10	ISO 37120:2014	Participação dos eleitores nas últimas eleições municipais; mulheres como porcentagem do total eleito para o escritório municipal; percentual de mulheres empregadas na força de trabalho do governo municipal; número de condenações por corrupção e/ou suborno por funcionários municipais; representação dos cidadãos: número de funcionários locais eleitos para o cargo; número de eleitores registrados como porcentagem da população em idade de votar.
MR-11	ISO/CD 37122	Número anual de visitas on-line ao portal municipal de dados abertos; número de conjuntos de dados oferecidos no portal municipal de dados abertos; porcentagem de conjuntos de dados municipais disponíveis ao público; porcentagem de serviços da cidade acessíveis online; tempo médio de resposta a questionamento por meio de sistema de consulta da cidade.
MR-12	“Ciudades inteligentes” ⁹⁴⁹	Por governança inteligente se entende a gestão global dos serviços, integrando governo, organizações públicas e privadas, para que a cidade possa funcionar de forma eficiente e eficaz como um organismo único. As tecnologias são a principal ferramenta para alcançar esses objetivos. Uma cidade com governança inteligente inclui os seguintes mecanismos para garantir um entorno justo e equitativo: bom governo, transparência, governo eletrônico e proteção da informação.
MR-13	Smart Cities Ranking of European Medium Sized Cities-SCREM ⁹⁵⁰	Participação na tomada de decisão; serviços públicos e sociais; governança transparente; políticas públicas.
MR-14	“Smart City Index” ⁹⁵¹	Serviços on-line (procedimentos on-line, pagamentos eletrônicos); infraestrutura (cobertura WiFi, cobertura de banda larga, sensores de cobertura e operações integradas de saúde e segurança); governo aberto (dados abertos, aplicativos abertos; privacidade).
MR-15	“Cities in Motion Index-CIMI” ⁹⁵²	Legislação de acesso ao crédito; Índice de Percepção de Corrupção; presença de departamento/ministério de inovação; serviços on-line para todos os usuários do conselho da cidade; plataforma de dados abertos.

⁹⁴⁸ INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). **Key performance indicators for smart sustainable cities to assess the achievement of sustainable development goals**. 2016. Disponível em: < <https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Documents/Draft-new-Recommendation-L1603-KPIs-for-SSC.pdf> >. Acesso em: jan. 2018.

⁹⁴⁹ ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN E CERTIFICACIÓN (AENOR). Op. cit..

⁹⁵⁰ GIFFINGER, R. Op. cit..

⁹⁵¹ COHEN, Boyd. **Smart City Index Master Indicators Survey**. Op. cit..

⁹⁵² UNIVERSITY OF NAVARRA. IESE Business School. **IESE Cities in Motion Index** (2017). Disponível em: <<https://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0442-E.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

MR-16	“CityKeys” ⁹⁵³	Organização (integração intergovernamental, estabelecimento de estratégias de cidades inteligentes dentro da administração, monitoramento do progresso das ações rumo às cidades inteligentes, disponibilidade de dados do governo); envolvimento da comunidade (participação cidadã, processos públicos abertos à participação); governança de multinível (política de Cidade Inteligente, orçamento investido para implementar Cidades Inteligentes, cooperação da cidade com outros níveis de governo).
-------	---------------------------	--

Fonte: Elaborado pela autora

Tendo por base os Modelos de Referência, no levantamento da dimensão governança a que se procedeu, foram identificadas as seguintes categorias de análise: e-administração/e-serviços; promoção das TICS e sondagem de opinião; transparência (acesso à informação e responsabilidade fiscal, corrupção e despesa); dados abertos e proteção dos dados; cocriação (participação popular, e-democracia, planejamento urbano digital e orçamento participativo on-line); e *feedback* informativo (tempo médio de resposta à consulta cidadã).

Numa segunda etapa, baseando-se nas categorias levantadas, as quais refletem as principais dimensões de análise da governança em cidades inteligentes, e tendo em consideração toda a percepção e levantamento bibliográfico feito no decorrer deste trabalho,⁹⁵⁴ foi elaborado um questionário preliminar, composto por cinquenta e uma variáveis, distribuídas em sete domínios, o qual foi submetido a validação⁹⁵⁵ por especialistas.

Para este processo de validação, foram convidados, via e-mail, seis especialistas, tendo-se obtido uma taxa de adesão de cinquenta por cento, os quais avaliaram a integralidade do questionário. Deve-se salientar que os membros desse painel foram selecionados a partir de um grupo de especialistas, investigadores/membros da academia, relacionados com a matéria em apreço.

Como resultado desta validação foi estruturado um instrumento para aferir os níveis da governança participativa em portais de governo, sendo essa a abordagem que segue.

⁹⁵³ BOSCH, Peter; JONGENEEL, Sophie; ROVERS, Vera. et. al. Op. cit..

⁹⁵⁴ Para maior aprofundamento, remete-se o leitor ao capítulo 3, item 3.2 “Inovações Colaborativas em contextos urbanos”.

⁹⁵⁵ O processo de validação estruturou-se no Método Delphi, uma técnica que permite trabalhar com problemas complexos. Sua escolha se justifica quando se pretende que um grupo de especialistas e pesquisadores dê sua contribuição para algum problema mais complexo de pesquisa. LINSTONE, Harold A.; TUROFF, Murray. **The Delphi Method**; techniques and applications. New Jersey: Listone e Turof, 2002. Disponível em: <https://web.njit.edu/~turoff/pubs/delphibook/delphibook.pdf>>. Acesso em: abr. 2018. Em termos práticos, os especialistas tiveram de se pronunciar acerca da importância de cada dimensão, numa escala *Likert* de cinco posições; num segundo momento, houve reunião com dois especialistas para alinhar o formulário ao idioma português e para inserir outros modelos de referência identificados com a investigação (Carta Convite disponível em: <<https://docs.google.com/forms/d/1FmBgvV4rKlztUxyaaCMtjw-q4g0OYbuSqvB-1JgyyU/prefill>>).

a) *Método de Avaliação: Governança Participativa em Cidades Inteligentes*

Como se nota, mensurar o desempenho das cidades é um dos maiores desafios dos projetos de Cidades Inteligentes. Com uma medição correta, é possível, além de classificar e ranquear as cidades de acordo com o seu comportamento, acompanhar o desenvolvimento das políticas públicas e a necessidade da edição/revisão de normas para regular a matéria. Contudo, é difícil identificar o que deve ter importância no âmbito de Cidades Inteligentes. Desta feita, inobstante a relevância dos modelos de referência acima expostos, as pesquisas de Bernardes; Andrade; Novais⁹⁵⁶ referem que o desenvolvimento de estudos acadêmicos para a avaliação de cidades inteligentes ainda é incipiente, sobretudo quando o foco da análise recai na dimensão governança, com ênfase nas categorias transparência, dados abertos, proteção dos dados. Segundo os autores, o que se percebe é uma escassez de mecanismos para a mensuração do desempenho da governança em projetos de Cidades Inteligentes.

Neste item, pretende-se apresentar um instrumento derivado da integração dos diversos modelos de referência estudados anteriormente, o qual servirá para a análise do nível de desenvolvimento das cidades inteligentes (dimensão governança). Tal instrumento permitirá aferir a teoria levada a efeito nos portais de governo lusobrasileiros, a fim de identificar a existência de assimetrias entre estes e experiências que sirvam de referência em matéria governança em projetos de Cidades Inteligentes.

A opção pela avaliação de portais de governo decorre da incorporação das TICs pelas administrações públicas, em busca de maior eficiência e efetividade dos serviços, associada ao movimento das Cidades Inteligentes que, conforme já estudado, direciona o debate para o uso das TICs com foco na melhora da qualidade de vida dos cidadãos. A partir disso, busca-se avaliar não apenas a melhora interna dos serviços prestados pelas administrações, mas, sobretudo, na perspectiva das demandas externas oriundas do cidadão. Sendo assim, os portais de governo podem ser avaliados a partir de vários métodos e diferentes parâmetros.

O estudo comparado⁹⁵⁷ (Portugal e Brasil) se justifica por buscar identificar o cenário dos países em análise em termos de utilização do potencial tecnológico para o aprimoramento dos modelos democráticos e implementação dos preceitos de cidades

⁹⁵⁶ BERNARDES, Marciele Berger; ANDRADE, Francisco Pacheco; NOVAIS, Paulo. Indicators for Smart Cities: Bibliometric and Systemic Search. *Advances in Intelligent Systems and Computing*. 56 ed.: Springer International Publishing, 2017, v. 569. p. 98-105.

⁹⁵⁷ Neste item o estudo comparado recaiu na análise dos portais de governo de municípios portugueses e brasileiros.

inteligentes.⁹⁵⁸ Ademais, quando se fala em Estado, inclui-se aqui apenas a esfera do Poder Executivo. Tal instituição foi eleita em detrimento das demais (Legislativo e Judiciário) devido à sua proximidade com a esfera civil (em que reside a soberania popular). Daí se vislumbram maiores as possibilidades de abertura de canais de comunicação com os cidadãos.

Nesse sentido, o presente método de avaliação busca suprir a lacuna existente nas realidades lusobrasileiras: a inexistência de estudos acadêmicos para o monitoramento do desenvolvimento das cidades inteligentes, especificamente no que tange ao cumprimento dos requisitos da dimensão governança, constituindo, portanto, uma ferramenta inovadora e, até então, inexistente, uma vez que compara a realidade de diferentes Estados Nação.

Para a realização da coleta dos dados, o método de avaliação foi estruturado num formulário⁹⁵⁹ (apêndice 01), a ser aplicado mediante navegação online.⁹⁶⁰ O referido instrumento baseou-se em quarenta questões objetivas (fechadas), com alternativas fixas, de modo a facilitar a tabulação e a análise dos dados. Além disso, foi dividido em seis seções: uma correspondente à identificação do portal de governo, outra concernente às instruções de preenchimento e as quatro restantes referindo-se ao nível de governança participativa. Dessa forma, seguiram-se, de um extremo a outro, quatro estágios, correspondentes aos níveis de participação popular proporcionados pela infraestrutura da internet (portais de governo), para que uma cidade possa ser considerada inteligente, na dimensão governança.

⁹⁵⁸ Para maior aprofundamento remete-se o leitor ao capítulo 3, itens 3.1 “3.1 Democracia (Digital) e Poder Local” e 3.2 “Inovações Colaborativas em contextos urbanos”.

⁹⁵⁹ O referido formulário foi aplicado sistematicamente nos portais de governo de cinco autarquias portuguesas e cinco prefeituras brasileiras, sendo que o extrato completo de cada portal analisado, com suas respostas, avaliações dos graus e tabulação encontra-se disponível em: <<https://drive.google.com/open?id=1-wqU-zKNTTDvzbjeXu8sHGyjAcjfemSq>>.

⁹⁶⁰ Vale registrar que embora seja possível uma avaliação técnica dos portais de governo, o intuito deste estudo é analisar os objetos prioritariamente a partir de parâmetros qualitativos, mediante a navegação orientada a portais de governo, a qual consiste: “na exploração dos *hyperlinks*, mecanismos *online* e páginas do sítio através de determinados parâmetros pré-estabelecidos, perpassando pelos itens considerados relevantes para extrair informação adequada em cada um dos casos” (SILVA, 2009, p. 157).

Quadro 7: Formulário de coleta de dados – Governança Participativa

Governança Participativa: Níveis	Seção	Tópicos
	Dados de identificação	Nome da cidade; endereço do portal; período de aplicação (hora/dia/mês/ano).
	Instruções de preenchimento	1- para resposta positiva; 0- para resposta negativa
1º Nível	e-administração/ e-serviços	Informações institucionais sobre: e-mail, endereço, telefone, horário de funcionamento. Informações noticiosas sobre fatos já decididos, a decidir e histórico de notícias. Acessibilidade eletrônica. Informação sobre a prestação de serviços, Possibilidade de obtenção de serviços por intermédio de demanda on-line e por aplicações de celular. Possibilidade de emissão (<i>download</i>) de documentos via portal.
2º Nível	Promoção das TICS e sondagem de opinião	Informações sobre programas de inclusão digital. Serviços de atendimento instantâneo: ouvidorias e fale conosco. Sondagem de opinião sem efeito deliberativo
3º Nível	Transparência, acesso à informação e responsabilidade fiscal	Transparência ativa, transparência passiva, licitações, contratos, serviços de informações ao cidadão. Boas práticas de transparência. Tempo de resposta a e-mail enviado com pergunta geral e específica.
	Proteção de dados	Presença de informações sobre política de privacidade e proteção de dados
	Dados abertos	Disponibilidade de arquivos e relatórios em formatos abertos
4º Nível	Coprodução Deliberação	Participação popular nas políticas e programas públicos; projetos de lei com potencialidade de debate popular prévio (exemplo: plano diretor do município; planejamento urbano digital). Consulta popular, de caráter deliberativo, sobre infraestrutura (exemplo: orçamento participativo digital). Fóruns de discussão temáticos. Operação completa de serviços <i>on-line</i> (exemplo: <i>download</i> e <i>upload</i> de documentos).

Fonte: Elaboração própria.

Como recomenda a metodologia, o instrumento de coleta de dados foi submetido a um teste⁹⁶¹ operacional, no mês de abril de 2017, quando foram avaliados os portais da capital brasileira (Brasília) e portuguesa (Lisboa). O critério de escolha foi a esfera geopolítica de atuação. Após a validação do teste, algumas variáveis foram alteradas para aprimorar a pesquisa.

⁹⁶¹ O referido teste operacional, no qual se aplicou a metodologia em dois portais de governo, designadamente Lisboa (capital portuguesa) e Brasília (capital brasileira), resultou na publicação do seguinte artigo: *Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals*. BERNARDES, M.B.; ANDRADE, F.P. de; NOVAIS, P. Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals. In: **11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '18)**, ICEGOV '18, April 4–6, 2018, Galway, Ireland.

O formulário reformulado foi, então, aplicado⁹⁶² no período de um mês (entre os dias 17 de janeiro e 17 de fevereiro de 2018), buscando-se, desta feita, assegurar a homogeneidade das respostas. Por fim, as ferramentas utilizadas para tratar os dados foram o Microsoft Excel versão 2016 para Windows XP e o Google Docs.⁹⁶³

Isso posto, passou-se à operacionalização sistemática do formulário, a qual consistiu na análise dos dados e síntese dos resultados extraídos a partir das principais experiências de participação e interação identificadas nos portais de governo das administrações municipais portuguesas e brasileiras. Este é o item que segue.

4.2 Níveis de governança participativa nos portais de governo brasileiros e portugueses: análise dos dados e síntese dos resultados

Este item tem por objetivo apresentar a análise dos dados colhidos e a síntese dos resultados da pesquisa. Buscou-se, com isso, verificar se as administrações municipais brasileiras e portuguesas estão empregando as TICs para promover a melhora da vida dos cidadãos e, neste caso, quais ações envidam com vistas a assegurar, sobretudo, a transparência, a proteção de dados e a participação popular.

4.2.1 Análise dos dados

Para o levantamento e análise dos dados coletados dos portais de governo, foram mapeadas, comparadas e cruzadas as informações referentes a cinco⁹⁶⁴ cidades brasileiras (Curitiba, Vitória, São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro) e cinco⁹⁶⁵ portuguesas (Lisboa, Porto, Braga, Coimbra e Faro). O critério para a escolha das cidades brasileiras foram os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).⁹⁶⁶ Em Portugal, dada a ausência de uma entidade que faça o *ranking* das cidades quanto ao índice de desenvolvimento humano, elegeu-se aquelas cidades com maior densidade populacional

⁹⁶² Neste trabalho, a coleta de dados resultou de uma lista formal de perguntas destinadas à observação direta de portais de governos municipais portugueses e brasileiros, cujo preenchimento foi realizado pela própria investigadora e por uma pesquisadora sob sua orientação.

⁹⁶³ O Google Docs é um pacote de aplicativos do Google que possui inúmeros recursos voltados à criação e ao compartilhamento de arquivos *on-line*. Por meio destes recursos, é possível, dentre outras coisas, criar formulários em HTML, permitindo a coleta e o armazenamento de informações *on-line* passíveis de serem acessadas e editadas ao mesmo tempo por diferentes pessoas, mediante autorização. SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Mariele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

⁹⁶⁴ Os portais de governo das administrações brasileiras foram: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>, <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>; <<http://www.capital.sp.gov.br/>>, <<http://portal.pmf.sc.gov.br/>> e <<http://www.rio.rj.gov.br/>>.

⁹⁶⁵ Os portais de governo das administrações portuguesas foram: <<http://www.cm-lisboa.pt/>>, <<http://www.cm-porto.pt/>>, <<https://www.cm-braga.pt/pt/>>; <<https://www.cm-coimbra.pt/>>; <<http://www.cm-faro.pt/pt/Default.aspx>>.

⁹⁶⁶ O IDH baseou-se nos relatórios das pesquisas do Índice FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) de Desenvolvimento Municipal – IFDM, edição 2015, relativo aos dados oficiais do ano 2013. Informação disponível em: <<http://publicacoes.firjan.org.br/ifdm/2015/files/assets/basic-html/page-1.html>>. Acesso em: jan. 2018.

e, a partir disso, foram levantadas informações sobre o respectivo desenvolvimento com base nos dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) e Sales Index⁹⁶⁷ 2017.

O estudo da governança é um tema estratégico, transversal a outras diversas dimensões de uma cidade. Assim, a avaliação dessa dimensão em portais de governo é variável, pois pode levar em conta cruzamentos de itens que vão desde os aspectos formais (infraestrutura tecnológica), até materiais (conteúdo). Assim, no intuito de evitar a replicação de modelos genéricos que, na sua maioria, foram desenhados para grandes áreas metropolitanas e conseqüentemente não se adequam às peculiaridades de cada cidade e suas legislações nacionais, o presente método de avaliação foi uniformizado considerando-se o aporte teórico sobre: “democracia digital”;⁹⁶⁸ “governança de cidades inteligentes”;⁹⁶⁹ “governo eletrônico e participação eletrônica”⁹⁷⁰ e “cidades cognitivas”⁹⁷¹.

A concepção de Silva⁹⁷² sobre democracia digital envolve cinco graus: primeiro, disponibilidade de informação e na prestação de serviços públicos *on-line*; segundo coleta de opinião pública, sem caráter vinculativo; terceiro, transparência e prestação de contas; quarto, deliberação popular; e quinto, democracia direta.

O estudo da DGOTDU⁹⁷³ identifica quatro níveis de “governança para cidades inteligentes”: primeiro, disponibilização informações *on-line*; segundo interação digital; terceiro, incorporação de informações dos cidadãos no processo formulação de políticas públicas; e quarto, capacitação e estímulo à participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

O relatório da Undesa⁹⁷⁴ dividiu a e-participação em três níveis: informativo (disponibilização de informações *on-line*); consultivo (consultas públicas *on-line*, sem caráter vinculativo); e decisório (envolvimento direto dos cidadãos nos processos de tomada de decisão). Por fim, o modelo de maturidade para cidades cognitivas de Terán et. al⁹⁷⁵ é estruturado em cinco níveis: primeiro (e-Infomação, canal unidirecional *top-down*); segundo, e-Consulta, coleta de pareceres e comentários da população; terceiro (e-

⁹⁶⁷ O Sales Index é uma aplicação de geomarketing desenvolvida Grupo Marktest desde 1992. É uma ferramenta de trabalho que integra as principais estatísticas existentes em Portugal com relevância socioeconômica, disponíveis ao nível do concelho e freguesia, permitindo múltiplas análises de valor. Informação disponível em: < <http://www.marktest.com/wap/a/grp/p~18.aspx> >. Acesso em: abr. 2018.

⁹⁶⁸ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. In: **Revista Opinião Pública**, Campinas, V. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

⁹⁶⁹ DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU). Op.cit..

⁹⁷⁰ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). Op. cit..

⁹⁷¹ TERÁN, Luis ; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Op. cit.

⁹⁷² SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Op. cit..

⁹⁷³ DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU). Op.cit..

⁹⁷⁴ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). Op. cit..

⁹⁷⁵ TERÁN, Luis ; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Op. cit.

Discussão, canais de discussão entre os cidadãos e as prefeituras); quarto (e-Participação, os cidadãos podem colaborar em projetos públicos e na tomada de decisão); quinto (e-Empoderamento, há um canal bidirecional, com decisão final proferida pelos cidadãos).

Assim, uma vez reconhecido que a construção da governança participativa em cidades inteligentes perpassa estratégias de aumento da eficiência e eficácia das ações da administração – sem olvidar de itens como transparência, proteção de dados, dados abertos e das necessidades de participação cidadã –, o método de avaliação ora proposto contemplou quatro níveis, classificados da seguinte forma:

- **Nível 1- Informação e serviços eletrônicos:** Uso das TICs para disponibilizar informação à comunidade, bem como a prestação de serviços via rede, incluindo a acessibilidade para pessoas especiais. Neste nível, a interação que se constata é de mão única (governo para o cidadão).
- **Nível 2- Consulta e Inclusão Digital:** A administração abre canais de consulta popular, podendo ou não utilizar essas informações para o desenvolvimento de políticas e tomada de decisões. Sobre os serviços de inclusão digital, no âmbito das cidades inteligentes, faz-se imperiosa a oferta de rede *wifi* e a capacitação dos cidadãos para uso das TICs – literacia digital.
- **Nível 3- Transparência, Abertura e Proteção dos dados:** É orientado pelos pilares de governo aberto, transparência (prestação de contas e responsividade), acesso a informação (incluindo *feedback* às demandas de informação cidadã, dentro dos prazos previstos nas respectivas legislações de acesso à informação), pelo Regulamento Europeu de Proteção de Dados⁹⁷⁶ (em que as autoridades públicas a quem forem divulgados dados pessoais devem respeitar as regras de proteção de dados aplicáveis de acordo com as finalidades do tratamento) e na adesão pelas cidades, das políticas de Estado reguladoras da Parceria Governo Aberto (adoção de estratégias de estímulo à população e organizações privadas a produzirem bens e serviços públicos, com base em dados disponíveis em plataformas públicas abertas).
- **Nível 4: Coprodução e Deliberação:** Este nível está ancorado nos pressupostos da Deliberação (propiciar ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva) e da Coprodução (modelos de governança multinível, com interação vertical e horizontal), com reforço das estruturas de Participação Ativa. Os cidadãos são vistos como parceiros da administração e têm poder de negociar e de influenciar a tomada de decisões, traduzindo um ecossistema sustentável, no qual o governo avança nas parcerias

⁹⁷⁶ A referência normativa trata do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, aprovado em abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

e abordagens de baixo para cima, inclusive de partes interessadas para o desenvolvimento em escala local.

Alerta-se que esses níveis não devem ser vistos como “excludentes” entre si, ou ainda, que, para se chegar ao nível mais elevado, deva-se necessariamente ter transposto os anteriores. O estudo dividiu-se, portanto, em quatro tópicos apresentados a seguir.

a) Primeiro Nível de governança participativa: Ênfase na informação e prestação de serviços online

Esse item descreve o primeiro nível⁹⁷⁷ de governança participativa, em portais de governo, englobando dois aspectos: 1) Informativo: presença nos portais executivos de informações elementares aos cidadãos; 2) e-serviços: disponibilidade de serviços *on-line*, abrangendo desde os referentes a aspectos tributários, até os relacionados a saúde, educação, transporte público.

É notório que todo e qualquer projeto de governança de cidades inteligentes possui um eixo estruturante que se ancora nas tecnologias. Trata-se de um estágio elementar, uma vez que está relacionado a aspectos introdutórios da administração em rede, pautando-se muito mais na temática afeta à modernização de infraestruturas. Portanto, as questões elaboradas não visam a aferir propriamente a interação, mas a existência de canais disponibilizados pelo governo ao cidadão.

Os dados resultantes da aplicação do inquérito da governança participativa em cinco cidades brasileiras e cinco cidades portuguesas estão consolidados nos quadros que seguem.

⁹⁷⁷ O primeiro tópico foi composto por treze questões, das quais dez focaram no item “informação” e três no quesito “serviços *on-line*”.

Quadro 8:Primeiro nível da governança participativa- ênfase na informação

Primeiro Nível Ênfase na informação	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Presença de informações para contato telefônico	100%	100%
Presença de informações para endereços eletrônicos	60% (Curitiba, Vitória e São Paulo)	100%
Presença de informação sobre horários de atendimento da câmara municipal	80% (São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	80% (Porto, Coimbra, Braga e Lisboa)
Presença de informação sobre feriados ou quando não haverá expediente	0%	0%
Presença de dispositivo de acessibilidade eletrônica a pessoas portadoras de deficiência (fonte, contraste, recursos de vídeo/audio/libras), na página inicial	0%	0%
Presença legislação (leis, decretos, regulamentos, portarias). Exemplo: plano diretor municipal, parcerias público-privadas).	100%	100%
Presença de histórico de notícias	100%	100%
Presença de informações sobre a situação e operação dos diversos serviços públicos	80% (Curitiba, São Paulo, Vitória e Florianópolis)	60% (Porto, Lisboa e Faro)

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos percentuais acima expostos, pode-se inferir que o primeiro nível, ênfase na informação, encontra-se bem consolidado, resultado já esperado, considerando-se que este é um dos níveis mais elementares em termos de participação popular. Como já alertado por Sherry Arnstein,⁹⁷⁸ neste nível, nem se pode afirmar que haja uma participação efetiva.⁹⁷⁹ O que se verifica, de fato, nesse primeiro nível é “um governo que busca suprir as necessidades de informação básica (...) e de um cidadão que aguarda receber, sem transtornos e com rapidez, esses serviços”.⁹⁸⁰

Com relação ao Brasil, primeiramente, vale referir que os melhores resultados alcançados referem-se às informações sobre contato telefônico. Apenas o portal de Curitiba não disponibilizou o horário de atendimento da câmara municipal, e os portais

⁹⁷⁸ ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Institute of Planners*; 1969. Disponível em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em: out 2017.

⁹⁷⁹ Mais informações, vide capítulo 3, item 3.2: “Inovações Colaborativas em contextos urbanos”.

⁹⁸⁰ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras-estudos midiáticos*, 2005, v.7, n.3, p. 214-222.

do Rio de Janeiro e Florianópolis não apresentaram informações para contato eletrônico. Tais quesitos já foram avaliados em outros estudos, como o de Bernardes,⁹⁸¹ a qual já alertava para a inexistência de informações básicas, (v.g, o e-mail), no portal de governo das capitais brasileiras.

Os resultados são alarmantes, pois, passados oito anos da avaliação feita pela autora, o cenário se repete sem uma evolução significativa. Antes, a ausência de um e-mail para contato em alguns portais, como o da prefeitura do Rio (eleita em 2013 como cidade inteligente⁹⁸² do ano) suscita dúvidas quanto ao alinhamento das estratégias de cidade inteligente, com o portal de governo da referida prefeitura. Estariam essas medidas voltadas para uma demanda interna da administração de melhora na gestão, controle de informações e segurança, ou para eficácia e eficiência dos serviços prestados e qualidade de vida dos cidadãos?

Já com relação a Portugal, todos os portais apresentaram contato eletrônico e telefônico, na página inicial. Entretanto, o portal da câmara municipal do Faro foi o único em que não se localizou informações sobre o horário de atendimento.

Buscou-se, ainda, identificar se, na página inicial ou no *link* dos serviços para o cidadão, eram prestadas referências sobre os feriados⁹⁸³ ou alterações no horário de expediente da prefeitura e secretarias, entretanto, nenhum dos portais de governo avaliados apresentou tais informações.

Para além disso, considerando que o computador e a internet representam um instrumento que pode auxiliar na inclusão de pessoas portadoras de deficiência, provendo-lhes maior autonomia e independência, foi avaliada a presença de recursos de acessibilidade (tamanho da fonte, contraste e recursos de vídeo/áudio/libras) para facilitar o acesso para todas as pessoas às informações e serviços disponibilizados nos portais de governo, conforme tratado no documento internacional WCAG (*World Content Accessibility Guide*) e W3C (*World Wide Web Consortium*).

É de se registrar que, no Brasil, a matéria é tratada por diversas normas⁹⁸⁴ e, no âmbito dos portais de governo, pelo Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico

⁹⁸¹ BERNARDES, Marcele Berger. **Democracia na Sociedade Informacional**: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁹⁸² No ano de 2013, durante o “Smart City Expo World”, ocorrido em Barcelona, a cidade do Rio de Janeiro teve o Centro de Operações do Rio-COR, a Central 1746 e o Porto maravilha referidos como projetos modelo de cidade inteligente. BERNARDES, M. B.; SOUZA, R. M. S. ; ANDRADE, F. P. ; NOVAIS, P. The Rio de Janeiro, Brazil, Experience Using Digital Initiatives for the Co-production of the Public Good: The Case of the Operations Centre. **Advances in Intelligent Systems and Computing**. 569 ed.: Springer International Publishing, 2017, v.569, p. 18-27.

⁹⁸³ Também se procedeu à verificação de tal informação no *link* de busca, constante na página inicial dos portais analisados, entretanto só foi localizada a publicação de Decretos que instituem os feriados do município.

⁹⁸⁴ Dentre as leis e Decretos: -Decreto nº 5.296 de 02 de dezembro de 2004; - Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009 - Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo; - Decreto nº 7.724, de 16 de

(e-MAG). Em Portugal, o tema é regulado pelo Plano Nacional de Acessibilidade-PNPA,⁹⁸⁵ o qual versa, inclusive, sobre a acessibilidade eletrônica.

Pelos resultados da avaliação, observou-se que apenas dois portais (São Paulo e Rio de Janeiro) apresentaram o *link* acessibilidade em sua página inicial.⁹⁸⁶ Sendo assim, procedeu-se a análise do conteúdo para aferir qual o tipo de serviços de acessibilidade eletrônica prestados nesses portais e constatou-se que apenas eram feitas referências à legislação e dadas informações sobre o que é a acessibilidade, mas os serviços em si não estavam disponíveis. Além disso, no portal do Rio de Janeiro, a última atualização da matéria foi no dia **16/09/2009** e, considerando que a presente avaliação foi feita em janeiro de 2018, decorreram-se quase dez anos desde a última atualização da página. Assim, pela análise feita, nem sequer se pode afirmar que tais portais apresentam o referido serviço, uma vez que estes não estão disponíveis ao cidadão.

O mesmo cenário foi constatado nos portais das câmaras municipais portuguesas, em que não se identificou alternativa para acessibilidade eletrônica, na página inicial.⁹⁸⁷

Outro componente elementar, parte de um governo que afirma “estar na rede”, é a disponibilização de informações e notícias desde temas específicos (legislação) até as de caráter geral (histórico de notícias). O objetivo, neste caso, é aferir se, ao menos, em tese, existem mecanismos para o aumento da autonomia e cultura política do cidadão. Nesses quesitos, verificou-se que todos os portais lusobrasileiros avaliados apresentavam tais informações.

Quanto aos portais brasileiros cabem algumas observações. Primeiramente, o Plano Diretor Municipal não estava disponível logo na página inicial, ou seja, o cidadão interessado deveria procurar por essa norma no buscador; no *link* para o Diário Oficial, ou, no caso do portal de Curitiba, mediante o acesso aos serviços para o cidadão, em informações e publicações. Em segundo lugar, cabe referir que, em 2015, foi aprovado,

Maio de 2012 - Regulamenta a Lei No 12.527, que dispõe sobre o acesso a informações; - Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico, Portaria nº 03, de 07 de Maio de 2007 e Lei nº 13.146/15 (Regulamenta o Estatuto da Pessoa com deficiência).

⁹⁸⁵ O PNPA foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 9/2007 e alinhou-se ao Plano de Ação e-europe 2002 (cuja linha de orientação estratégica é a massificação do acesso e da utilização da Internet na União Europeia). Informações disponíveis em: <<http://www.inr.pt/content/1/3/pnpa>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24226a&from=PT>>. Acesso em: mar. 2018.

⁹⁸⁶ Verificou-se ainda que o portal de Vitória dispõe do *link* acessibilidade no serviço de transportes (mas apenas informa o que é acessibilidade), já o portal de Curitiba disponibiliza o recurso de troca de idioma (o que é relevante, mas não foi tomado como referência para o padrão acessibilidade).

⁹⁸⁷ Tem-se conhecimento que o portal da câmara municipal do Porto apresenta o recurso de aumento e diminuição do tamanho da fonte, no *link* “balcão virtual”, e alternativa de áudio, no serviço para o Plano Diretor Municipal. Tais recursos não estão disponíveis, entretanto, na página inicial. No portal de Lisboa, é possível a troca de idioma, além de apresentar, no *link* “serviços ao cidadão”, a possibilidade de marcação *on line* de **Atendimento em Língua Gestual** (para atendimento com a presença de intérprete de Língua Gestual Portuguesa). Tais estratégias são relevantes, mas não foram consideradas para fins desta análise, uma vez que não estavam disponíveis na página inicial.

no Brasil, o Estatuto da Metrópole⁹⁸⁸ (Lei nº 13.089/15), o qual interessa à temática das Cidades Inteligentes, uma vez que inaugura uma nova era na gestão das cidades. O estatuto trata, sobretudo, da obrigatoriedade de os prefeitos participarem da governança interfederativa (participando do planejamento conjunto das metrópoles, sob pena de punições, art. 2º, inciso IV) e de regulamentarem, a nível municipal, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, PDUI (art. 9, inciso I). Quanto a essa inovação, apenas o portal de Curitiba apresentou tal comando normativo (Lei municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015) a regulamentar a matéria.

Referente ao histórico de notícias, a despeito de estar presente em todos os portais avaliados – o que sinaliza indícios de que o cidadão interessado pode apoderar-se das informações para o exercício do controle social – coaduna-se com Bernardes,⁹⁸⁹ que, já em sua avaliação a portais de governo brasileiros, constatou uma evolução descontinuada do “histórico de notícias”, variando desde informações turísticas e culturais até a pauta da agenda do prefeito, sem haver uma divisão entre notícias gerais e as de cunho político.

Por fim, o último quesito analisado neste item abordou o fornecimento de informações sobre a situação de operação de diversos serviços. No Brasil, 80%⁹⁹⁰ dos portais avaliados apresentaram esses serviços, v.g, Curitiba (boletim de trânsito, horário e itinerário do ônibus), São Paulo (São Paulo em tempo real – tempo, qualidade do ar, aeroportos, transporte público, trânsito, mapa de serviços, *twitter*), Vitória (ponto Vitória, balneabilidade, alerta de vagas – empregômetro –, vagas ofertadas-) e Florianópolis (Floripa no ponto, mapa das obras).

Já em Portugal, o cenário foi identificado em 60% dos portais, são eles: Porto (no *link* de notícias, há informações sobre a situação do trânsito), Lisboa (já na página inicial, no *link* alertas Câmara Municipal de Lisboa – CML) e Faro (no portal do município, em projetos, é possível acompanhar as obras em curso e concluídas).

⁹⁸⁸ O referido Estatuto, em sua publicação original (12 de janeiro de 2015), previa que todas as metrópoles brasileiras deveriam instituir seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, no prazo de três anos da data da sua publicação (artigo 21, inciso I, alíneas “a” e “b”). Entretanto, em janeiro de 2018, foi publicada a Medida Provisória nº 818/2018, que alterou o prazo para 31 de dezembro de 2021.

⁹⁸⁹ Bernardes, Mariele Berger. Op. cit.

⁹⁹⁰ O portal do Rio de Janeiro não apresentou tais informações em sua página inicial, entretanto tem-se conhecimento de que o Centro de Operações do Rio-COR/RIO dispõe de uma ferramenta, o boletim diário, com informações das principais ocorrências do dia, tais como: trânsito, temperatura, condições dos aeroportos, número de ocorrências da Defesa Civil, condições de balneabilidade, entre outros. Em que pese a relevância desses serviços, eles não foram computados para o portal da prefeitura do Rio, pois, como referido, estavam disponíveis no portal do COR/RIO.

Quadro 9:Primeiro nível da governança participativa- ênfase nos serviços online

Primeiro Nível Ênfase-Prestação de serviços <i>online</i>	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Disponibiliza “Carta de Serviços ao Usuário” e formulário “Simplifique” *	0%	*não existe comando legal, sendo referido como boa prática.
Disponibilidade de obter serviço público por intermédio de demanda <i>on-line</i>	80% (Curitiba, São Paulo, Vitória e Rio de Janeiro)	40% (Lisboa e Faro)
Disponibilidade dos serviços <i>on-line</i> a partir aplicação para telemóvel	60% (Vitória, São Paulo e Rio de Janeiro)	20% (Lisboa)
Disponibilidade de o serviços <i>on-line</i> ser solicitado/continuado ao domicílio	20% (Rio de Janeiro)	20% (Lisboa)
Algum dos serviços <i>on-line</i> pode ser concluído eletronicamente com descarga do resultado e comprovativos aplicáveis	100%	20% (Lisboa)

Fonte: Elaborado pela autora.

Como referido no início desta abordagem, além da prestação de informações, o primeiro nível de governança participativa relaciona-se com a prestação de serviços ao cidadão (Quadro 09). Ao proceder a avaliação desses serviços, primeiramente, foi elaborada questão específica destinada a aferir o cumprimento do Decreto Brasileiro nº 9.094/17 (que regulamenta a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços público). Especificamente sobre a divulgação aos usuários de cartilhas sobre os serviços públicos⁹⁹¹ e formulário “Simplifique”⁹⁹², a despeito do comando legal, nenhum dos portais brasileiros avaliados apresentou tal informação. Em Portugal, devido à inexistência de comando normativo, tal questão não foi aplicada aos portais de governo municipais.

No que tange à prestação de serviços específicos ao cidadão, na análise comparada, verificou-se uma notória diferença quanto à disponibilização de tais serviços

⁹⁹¹ Decreto Brasileiro nº 9.094/17, art. 11. Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que prestam atendimento aos usuários dos serviços públicos, direta ou indiretamente, deverão elaborar e divulgar Carta de Serviços ao Usuário, no âmbito de sua esfera de competência. ... § 1º A **Carta de Serviços ao Usuário** tem por objetivo informar aos usuários dos serviços prestados pelo órgão ou pela entidade do Poder Executivo federal as formas de acesso a esses serviços e os compromissos e padrões de qualidade do atendimento ao público.

⁹⁹² Decreto Brasileiro nº 9.094/17, art. 18. A **Carta de Serviços ao Usuário**, a forma de acesso, as orientações de uso e as informações do **formulário Simplifique!** deverão ser objeto de permanente divulgação aos usuários dos serviços públicos, e mantidos visíveis e acessíveis ao público: (...) II - **nos portais institucionais e de prestação de serviços na internet.**

nos portais lusobrasileiros. Em Portugal, apenas 40% dos portais (Lisboa e Faro) disponibilizam serviços *online*, dos quais somente o portal de Lisboa apresentou ferramenta para celular e permitiu aos cidadãos solicitarem serviços a serem prestados em seu domicílio, *v.g* transporte escolar adaptado⁹⁹³ para estudantes com mobilidade reduzida. Já no Brasil, constatou-se uma sensível evolução desses serviços, quando comparado com estudos anteriores de Silva⁹⁹⁴ e Bernardes,⁹⁹⁵ os quais raramente identificavam outras modalidades de serviços, para além dos relacionados com demandas internas da administração (de cunho arrecadatário).

Os números da atual avaliação revelaram a emergência de canais em que o cidadão pode disponibilizar serviços pela internet, espalhados em 80% dos portais brasileiros, *v.g* Curitiba (**apenas pelo portal**, via *chat* “central 156”, é possível solicitar serviços relacionados com: árvore, coleta, iluminação pública, imposto predial territorial urbano-IPTU e posto de saúde);⁹⁹⁶ São Paulo (no portal ou **aplicativo-app** “SP156”, estão disponíveis diversos serviços, tais como: poda de árvores, retirada de entulho, troca de lâmpadas, conserto de calçadas, tapa-buracos. O portal também informa os serviços recém adicionados.); Vitória (pelo portal, ou **pelo app** “Fala Vitória 156”, há o agendamento de serviços ou de consulta de saúde); Rio (pelo portal ou **pelo app** “Central de atendimento 1746”, foram identificados os seguintes serviços: remoção de entulho, estacionamento irregular, iliminação pública, reparação de buracos, limpeza de rua, entre outros).

Já a disponibilização de serviço em domicílio apenas⁹⁹⁷ foi identificada no portal do Rio de Janeiro a partir do serviço denominado “cegonha carioca” (especializado no transporte de gestantes à maternidade).

O portal de Florianópolis foi o único em que não se pode avaliar tais estratégias, uma vez que o acesso para o usuário era dificultado.⁹⁹⁸ Também não foi localizado, na

⁹⁹³ Informação disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/servicos/pedidos/educacao-e-desporto/educacao/transporte-escolar-adaptado-mobilidade-reduzida>>. Acesso em: fev. 2018.

⁹⁹⁴ SILVA, Sivaldo Pereira da. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Op. cit..

⁹⁹⁵ BERNARDES, Marciele Berger. Op. cit..

⁹⁹⁶ Tomou-se conhecimento que a prefeitura de Curitiba possui um aplicativo chamado “Saúde já”, referente a agendamento municipal de saúde. Entretanto, este serviço não estava informado nem na página inicial, nem nos serviços ao cidadão. Somente foi veiculado na aba de notícias, razão pela qual não foi considerado para fins da avaliação sobre serviços via celular. Informação disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/saiba-por-que-o-primeiro-atendimento-e-feito-pela-enfermagem/44750>>. Acesso em: janeiro de 2018.

⁹⁹⁷ Vale referir que o portal de São Paulo possui o serviço denominado “serviço de atenção domiciliar-SAD”, entretanto, no portal, só constam informações sobre o local em que o serviço pode ser solicitado, sem possibilidade de ser feito *online*, o que demanda que o cidadão se desloque até a administração, portando os documentos para poder solicitar tal serviço. Informação disponível em: <<https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/servicos/informacao?tema=607&conteudo=1230>> Acesso em: janeiro de 2018.

⁹⁹⁸ É de se registrar que o portal de Florianópolis possui um *link* denominado “Portal do Cidadão” (<http://portaldocidadao.pmf.sc.gov.br>), ferramenta pela qual o cidadão pode solicitar diversos serviços, porém não foi possível aferir o seu funcionamento, pois requer prévio cadastro no site, com coleta de dados pessoais que devem ser anexados – Cadastro de Pessoa Física (CPF); Registro geral (RG) e Comprovante de residência – dados estes que são analisados pela prefeitura no prazo de 72 horas. Somente após este prazo é que o acesso ao portal poderá ser liberado ao cidadão.

sua página inicial ou no *link* serviços para o cidadão, informações sobre aplicações para celular.⁹⁹⁹ Ainda neste portal, é de se registrar que o grau de dificuldade para a solicitação de serviços pelo cidadão chega ao nível em que a solicitação de serviços, por exemplo, de novos pontos de iluminação pública só pode ser realizada presencialmente e, para tanto, o cidadão deve possuir um “croqui de localização”.¹⁰⁰⁰

O descompasso do portal de Florianópolis é evidente e desvela que as práticas de governança dos municípios não podem se resumir à mera disponibilização da informação em formato digital nos seus portais de governo; como referido outrora, este é o primeiro e mais elementar patamar da governança participativa!

Existem outras dimensões essenciais para determinar a eficiência e eficácia das estratégias de adesão ao movimento das cidades inteligentes, tais como: a possibilidade de o cidadão solicitar serviços diretamente para o seu domicílio (*on-line*, ou via app), ou ainda, a possibilidade de os serviços *on-line* poderem ser concluídos eletronicamente com descarga do resultado e comprovativos aplicáveis.

Assim, quando se verificou se os serviços *on-line* poderiam ser concluídos eletronicamente, houve, mais uma vez, uma disparidade entre os portais de governo brasileiros e portugueses: enquanto 100% dos portais brasileiros disponibilizaram o *link* para o cidadão emitir documentos (os quais estavam relacionados com o pagamento de tributos), os portais das câmaras municipais portuguesas não apresentaram informações que permitissem aos contribuintes acompanhar a sua situação fiscal.¹⁰⁰¹ Entretanto, o portal de Lisboa possui canal em que o cidadão pode solicitar certidões e reprodução de documentos. Apesar de ser a única estratégia identificada nos portais avaliados, o exemplo de Lisboa mostrou-se como uma boa prática a ser replicada em todos os demais portais avaliados, uma vez que desvela o potencial dessas ferramentas para entregar serviços de valor ao cidadão, não apenas para atender demandas internas da administração.

⁹⁹⁹ Por pesquisa geral no Google, foi localizado o app “floripa no ponto”, o qual não foi computado para fins desta avaliação, uma vez que não é noticiado no referido no portal de governo.

¹⁰⁰⁰ Serviços disponíveis em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4321>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

¹⁰⁰¹ É consabido que a Autoridade Tributária e Aduaneira em Portugal desempenha papel de cunho arrecadatório, dispondo dos serviços no portal das finanças e em aplicações para celular. Entretanto, a referida questão buscou aferir se as câmaras municipais se valem de seus portais de governo para o exercício do Poder Tributário previsto no art.º 238º, nº 4 da CRP, consagrado nas sucessivas leis das finanças locais, como, atualmente, na Lei 73/2013, por exemplo para a emissão de guias da Taxa do Imposto Municipal sobre Imóveis.

b) Segundo nível de governança participativa: ênfase na inclusão digital e consulta popular

Ainda tendo como eixo estruturante as tecnologias, porém, evoluindo para um estágio que adentra nos primeiros quesitos da participação popular (consulta sem efeitos deliberativos), este tópico aborda o segundo nível da governança participativa, a qual se subdivide em dois itens: a promoção das TICs e a sondagem de opinião.

A avaliação de mecanismos de promoção das tecnologias se justifica, não apenas, ao se reconhecer que as estratégias de cidades inteligentes perpassam o uso das soluções tecnológicas, mas também porque o objetivo destes indicadores é justamente aferir em que medida a adoção de tais ferramentas tem contribuído como instrumento para a melhora da qualidade de vida das pessoas. Sendo assim, a questão que inaugura esse nível trata da disponibilização de serviços voltados à promoção da literacia digital.

No Brasil, tais medidas estão associadas, na maioria dos casos, às ações desenvolvidas pelos telecentros.¹⁰⁰² Dentre seus objetivos, estão o desenvolvimento socioeconômico local, com redução da exclusão, mediante estratégias de inclusão digital.

Acerca da avaliação a que se procedeu nas páginas de governo brasileiros, chama a atenção o fato de que somente três portais (equivalente a 60% do universo de análise), nomeadamente Curitiba, São Paulo e Vitória, dispunham de informações relacionadas aos serviços de inclusão digital, por meio dos telecentros. Apesar da relevância de tais estratégias para a melhora da qualidade de vida das pessoas, esses serviços só foram localizados mediante consulta no buscador (com as palavras-chave: telecentro; inclusão digital), não havendo publicidade na página inicial, em *banners* ou conteúdo audiovisual que permitisse um acesso rápido e direto à conexão.

O mesmo cenário foi identificado nos portais portugueses, uma vez que a referência aos serviços de inclusão digital só foi localizada a partir de consulta ao buscador da página inicial, sendo localizada notícia sobre tal tema em dois portais: o de Braga (que apresentou informações sobre o serviço denominado “TIC Sênior”, destinado

¹⁰⁰² Os telecentros são reconhecidos como “espaços sem fins lucrativos, de acesso público e gratuito, com computadores conectados à internet, disponíveis para diversos usos”. Informação disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/eixos-de-atuacao/cidadao/inclusao-digital/telecentros>>. Acesso em: jan. 2018.

à inclusão digital de idosos) e o de Lisboa¹⁰⁰³ (com notícia referente ao serviço de “formação em competências digitais da biblioteca de Marvila”).¹⁰⁰⁴

Ainda no bojo dos mecanismos de inclusão digital – com ênfase na apropriação do espaço público –, avaliou-se a existência de programas de *Wifi* livre (internet gratuita e de qualidade à população). Neste item, o percentual dos portais brasileiros cai ainda mais: apenas 40% dos portais – São Paulo e Vitória –, dispunham de tal serviço aos cidadãos. O cenário de dificuldade em se localizar essas informações também se repete nesse indicador, pois os referidos serviços só foram localizados mediante pesquisas no *link* buscador. O portal de Vitória apresentou informações gerais sobre o funcionamento do serviço e a qualidade da transmissão, bem como o mapeamento geográfico dos locais em que o cidadão pode ter acesso ao *wifi*.

Já a prefeitura de São Paulo inova em alguns itens, o que exige uma menção especial a esse serviço. Primeiramente, o portal dispõe de informações gerais e georreferenciadas sobre os pontos de *wifi* da cidade. Tal estratégia faz parte do Programa de Metas¹⁰⁰⁵ da cidade de São Paulo (nomeadamente meta 42¹⁰⁰⁶), ou seja, é uma política pública de governo, que deve, por norma, transcender os ciclos eleitorais. Também existe um monitoramento das atividades implementadas pela parceria celebrada com a Universidade Federal do ABC Paulista, o que inclui a publicação de relatórios¹⁰⁰⁷ contendo avaliação exploratória que promoveram sobre “os efeitos da Internet, em suas múltiplas dimensões, na vida dos cidadãos e das comunidades atendidas pela política de abertura de sinal de rede sem fio *WiFi*” na cidade de São Paulo.¹⁰⁰⁸

Conforme já referido outrora,¹⁰⁰⁹ essa tese aborda as iniciativas de âmbito municipal. Entretanto, cabe mencionar uma estratégia Estadual, do Governo do Estado

¹⁰⁰³ Ainda na busca a que se procedeu ao portal de Lisboa foi identificada a notícia referente ao serviço “Made of Lisboa” direcionado a criação e atração de startups, criada com o objetivo de informar, conectar, atrair e organizar o público. A despeito da relevância deste serviço para o fortalecimento e desenvolvimento de projetos de cidades inteligentes o mesmo não foi computado para fins desta investigação, pois não incluiu entre seus objetivos a literacia digital. Informação Disponível em: < <http://www.cm-lisboa.pt/investir/empreendedorismo/made-of-lisboa>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰⁰⁴ No portal da câmara municipal de Lisboa, *link* notícias foi identificado o Programa da biblioteca de Marvila destinado a inclusão e literacia digital, destaque para os cursos de Navegação e pesquisa na Internet em segurança e Cidadania digital - Utilizar os serviços públicos *on-line*) Informação disponível em: < <http://www.cm-lisboa.pt/viver/educacao/fora-da-escola/formacao-profissional/programa-para-a-inclusao-e-literacia-digital-para-cidadaos>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰⁰⁵ Inteiro teor da política de governo disponível em: < <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/meta/27>>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰⁰⁶ A meta 42 aponta para a: “Duplicação dos pontos de *WiFi* Livre (criando mais 120 pontos) na cidade de São Paulo”. Informação disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/inclusao_digital/index.php?p=152219>. Acesso em jan. 2018.

¹⁰⁰⁷ Relatórios disponíveis em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/inclusao_digital/wifilivresp/relatoriosufabc/WiFi-Livre_R4.pdf>. Acesso em: jan. de 2018.

¹⁰⁰⁸ SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Wifi pública no Brasil e no mundo**. Relatório. Disponível em: < http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/inclusao_digital/wifilivresp/relatoriosufabc/WiFi-Livre_R4.pdf>. Acesso em: jan. 2018, p. 7.

¹⁰⁰⁹ Maior detalhamento, vide capítulo 3, item 3.1: “Democracia (Digital) e Poder Local”.

de São Paulo, denominada “AcessaSP¹⁰¹⁰”, um programa de inclusão digital criado para oferecer também conteúdos digitais (que contribuam para o desenvolvimento pessoal, profissional e comunitário). Essa importante estratégia de inclusão é fruto de parceria entre o governo e município do Estado de São Paulo, todavia, quando se procedeu à avaliação deste portal municipal, não foram identificadas notícias, tampouco a divulgação do movimento “AcessaSP”.

Considerando-se a emergência de *smartphones*, *tablets* e computadores portáteis como principais meios de acesso à internet, pode-se afirmar que as informações disponíveis nos portais de Vitória e São Paulo apresentam-se adequadas às necessidades mínimas de acesso à internet gratuita, em locais públicos (ficando o alerta para a necessidade de maior veiculação desse serviço na página inicial dos portais de governo). Entretanto, tais iniciativas perfazem apenas 40% das administrações avaliadas, ou seja, faz-se premente a universalização¹⁰¹¹ dessas medidas em todos os portais de governo.

Ao nível das câmaras municipais portuguesas, as informações referentes a programas de *Wi fi* aberto foram identificadas em 40% dos portais, quais sejam: o de Braga (notícia sobre o reforço da rede *wi fi* no centro histórico) e o de Coimbra (notícia, do ano de 2015, sobre o “projeto Coimbra+”, referente ao acesso gratuito da internet em algumas áreas da cidade). No portal de Lisboa, só foi localizada referência à inauguração do “*Espaço Cowork Baldaya*”,¹⁰¹² sem maiores informações sobre aspectos do funcionamento e sobre a disponibilização de internet aberta ao público, razão pela qual esse serviço não foi computado para fins desta análise.

Dada a presença das câmaras municipais na rede e da ampla gama de serviços e oportunidades viabilizadas pelas TICs, as iniciativas acima merecem destaque, especialmente num cenário em que a internet se consolida como um dos principais meios

¹⁰¹⁰ Criado em julho de 2000 para oferecer acesso grátis à internet, o Programa “AcessaSP” foi reformulado pelo Decreto N° 62.306/2016, em dezembro de 2016. No ano de 2018, o programa foi passado a abranger o projeto Acessa Campus (com início em fevereiro de 2018, quando foram selecionadas 80 pessoas para ocupar as salas de *coworking* por 10 meses, tendo acesso a espaço de trabalho, *wi-fi* e apoio de profissionais para o desenvolvimento dos seus projetos de forma gratuita. Em contrapartida, devem oferecer horas de palestra, treinamento ou consultoria para a comunidade). Tal estratégia alinha-se com um movimento “mundial que conecta instituições de ensino e espaços colaborativos de trabalho, com uma ação pioneira para apoiar o empreendedorismo no Estado”. SÃO PAULO. **São Paulo lança projeto pioneiro de *coworking* público.** Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/sao-paulo-lanca-projeto-pioneiro-de-coworking-publico/>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰¹¹ A recomendação se faz premente, sobretudo se considerando o fato de o Ministério Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações brasileiro ter aprovado, em 2017, o programa “Internet para Todos” (Portaria n° 7.437), cujo objetivo foi promover a inclusão digital, mediante ampliação do acesso à internet banda larga nos municípios brasileiros.

¹⁰¹² Informação disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/article/lisboa-tem-mais-um-espaco-de-cowork-e-uma-nova-biblioteca>>. Acesso em: fev. 2018.

de comunicação. Consequentemente, o acesso¹⁰¹³ à rede passa a ser defendido por diversos teóricos como um direito fundamental.¹⁰¹⁴

A esse propósito, vale referir que o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (do inglês, *Human Rights Council*), no ano de 2016, adotou nova resolução (Resolução A/HRC/32/L.20¹⁰¹⁵) que condena¹⁰¹⁶ quaisquer tentativas de países de interromper intencionalmente o acesso à Internet ou a disseminação de informações *online*, sendo tais ações consideradas violações às normas de direitos humanos internacionais (nomeadamente, o artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos). A Resolução prevê ainda que os mesmos direitos que os cidadãos têm *offline* precisam ser protegidos no ambiente *online*.

Nessa perspectiva, a internet passa a fazer parte do rol de direitos básicos, para que se possa, inclusive, exercer a cidadania, uma vez que a *web* dá acesso a uma ampla gama de serviços, outrora só disponíveis presencialmente, e agora encontrados no ciberespaço. Para além disso, numa era em que é assegurada, constitucionalmente, uma maior publicidade, transparência e acesso à informação pública,¹⁰¹⁷ o acesso à internet pode viabilizar estratégias modernas de participação popular ativa na produção do bem público.¹⁰¹⁸

Desta feita, comprova-se a relevância desse indicador, pois está intimamente associado aos direitos fundamentais,¹⁰¹⁹ uma vez que a falta de informações ou a dificuldade de acesso à internet pode representar uma nova forma de exclusão social.

¹⁰¹³ No Brasil, vale referir o Decreto nº 7175/10, o qual institui o Plano Nacional de Banda larga, tendo como objetivos, além da massificação do acesso à internet, promover a inclusão digital (Art. 1º, inciso, III).

¹⁰¹⁴ ASCENSÃO, José. **Propriedade intelectual e internet**. Disponível em: < <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Ascensao-Jose-PROPRIEDADE-INTELECTUAL-E-INTERNET.pdf>>. Acesso em: jan. 2018. / OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. **Teoria Jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro. Lúmen Lures, 2000.

¹⁰¹⁵ UNITED NATIONS. **Assembleia Geral**. Conselho de Direitos Humanos. 2016. A/HRC/32/L.20 Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰¹⁶ Na contramão histórica, não se pode olvidar da decisão dos Estados Unidos da América que, no ano de 2018, decretou o fim da neutralidade da rede neste país, o que pode ter consequências para além do território norte-americano. Informação disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-internet/fcc-reversal-of-net-neutrality-rules-expected-to-be-published-thursday-sources-idUSKCN1G42TO>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰¹⁷ Maior aprofundamento, vide capítulo 1, item 1.4 “Direito à Informação como pressuposto à Participação Popular”.

¹⁰¹⁸ BERNARDES, M.B.; ANDRADE, F.P.; NOVAIS, P. Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals. In: **11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '18)**, ICEGOV '18, April 4–6, 2018, Galway, Ireland © 2018 Association for Computing Machinery. ACM ISBN 978-1-4503-5421-9/18/04 DOI: <https://doi.org/10.1145/3209415.3209464>. / SILVA, Sivaldo; BRAGATTO, Rachel; SAMPAIO, Rafael. **Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

¹⁰¹⁹ A reiterar este entendimento, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (do inglês, *United Nations Children's Fund* – UNICEF) desenvolveu um estudo em que aponta o acesso à tecnologia como um novo indicador de desigualdade. Nesse sentido, o relatório intitulado: “*Situação Mundial da Infância 2017: as crianças em um mundo digital*” informa que o acesso à rede pode marcar a diferença entre a exclusão social e a igualdade de oportunidades. Se não forem adotadas soluções, aumentar-se-á a disparidade existente entre os países mais desenvolvidos e as nações em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_SOWC_2016.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

Quadro 10: Segundo nível da governança participativa – ênfase inclusão digital

Segundo Nível Ênfase-Inclusão Digital	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Existe informação de combate à iliteracia digital	60% (Curitiba, São Paulo e Vitória)	40% (Braga, Lisboa)
Disponibiliza informações sobre acesso público à internet (<i>wifi</i>) no município e nas instalações municipais?	40% (São Paulo, Vitória)	40% (Braga e Coimbra)

Fonte: Elaborado pela autora.

Não se pode olvidar ainda que, como corolário do exercício da cidadania, está a participação popular, a qual, como estudado,¹⁰²⁰ pode ser exercida a partir de, desde a forma mais elementar (referendos e consultas), até mecanismos mais aprimorados de interlocução entre administração pública e cidadão. Assim, este item apresentou questões para aferir a presença de estratégias usadas pelas administrações para colher a opinião pública, a qual, ainda que se dê sem efeito deliberativo, pode vir a contribuir para a tomada de decisão política.

A sondagem de opinião foi aferida pela presença de canais de ouvidoria/provedoria¹⁰²¹ (instrumento para promover a participação popular, a transparência e a eficiência por meio do envio de sugestões, elogios, reclamações e denúncias acerca dos serviços municipais) e do canal “fale conosco” (instrumento direto para solicitação de informações gerais e manifestações individualizadas – *on line* ou *off line*).

Todos os portais brasileiros avaliados apresentaram o canal para ouvidoria, enquanto apenas 60% (Curitiba, São Paulo e Vitória) dispuseram do serviço “fale conosco”. Notou-se aqui uma evolução desses serviços, quando comparados com os

¹⁰²⁰ Para maior aprofundamento, vide primeiro capítulo, item 1.2, “Participação popular na Administração pública”.

¹⁰²¹ À guisa de ilustração, vale referir que, no Brasil, o surgimento da ouvidoria esteve relacionado com a implantação da administração colonial, em meados do século XVI, com a criação da figura do “ouvidor do rei”, para garantir, a rigorosa aplicação das “leis da metrópole”. Com o processo de emancipação do país (em 1822), esse instituto português acabou por ser extinto. Todavia, o velho instituto ressurgiu no curso do movimento pela redemocratização do Brasil na década de 1980. Doravante as “Ouvidorias” carregam em si um novo significado, inspirado na instituição sueca do *ombudsman*: dessa vez, o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e tentar introduzi-las no Estado BRASILEIRO. **Conheça a ouvidoria**. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>>. Acesso em: jan. 2018.

Em Portugal, tal figura é designada como “Provedor do Município”. A criação da Provedoria do Cidadão assenta numa política de Inovação Social e Promoção da Cidadania, das câmaras municipais, as quais pretendem promover e fomentar a participação de todos os cidadãos nos assuntos públicos, sendo um canal privilegiado de interação entre cidadãos e Município. BRAGA. **Provedor do Município**. Disponível em: <<https://www.cm-braga.pt/pt/0101/municipio/provedor-do-municipio>>. Acesso em: jan. 2018.

resultados de estudos anteriores,¹⁰²² que já os avaliavam e sinalizavam para a sua relevância como canais de comunicação popular.

Merece destaque o uso de aplicações para celular como canais para ouvidoria da administração, pelos quais o cidadão pode, por exemplo, apresentar sugestões de reparos públicos, mapear o local e tirar foto documentando seu pedido. Tais opções foram identificadas nos portais brasileiros do Rio de Janeiro (app 1746 Rio) e São Paulo (app SP156).

Em Portugal, o serviço designado “provedoria” segue os mesmos percentuais brasileiros, ou seja, o referido canal está presente em 100% dos portais avaliados. Entretanto, algumas diferenças quanto à forma de comunicação são evidentes. Por exemplo, enquanto, na câmara municipal de Braga, o contato se dá através e-mail, para que o munícipe agende reunião com o provedor, nas demais câmaras, a comunicação se realiza diretamente via portal¹⁰²³ ou via aplicação de celular (serviço identificado apenas no portal de Lisboa).

Cabe referir o projeto “Na Minha Rua LX”,¹⁰²⁴ disponível na câmara municipal de Lisboa, via portal e aplicação de celular. O sistema possibilita o envolvimento dos cidadãos na gestão de sua rua ou bairro, mediante a participação de ocorrências em espaços públicos, tais como iluminação, saneamento, higiene urbana, entre outros.

Já os canais de “fale conosco” não são tão recorrentes nas câmaras municipais portuguesas. O único¹⁰²⁵ portal com presença desse canal ativo foi o de Lisboa, mediante disponibilização de *chat* para contato *on line* ou *off line*.

Apesar dos baixos índices referentes aos canais de “fale conosco”, a presença do canal de ouvidorias/provedorias, em todos os portais avaliados, desvela um sinal positivo,

¹⁰²² BERNARDES, Mariele Berger. Op. cit. / FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: **VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. 29 de julho a 01 de agosto de 2007, Unicamp, Campinas, SP. Anais de evento. / SILVA, Sivaldo. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Op. cit..

¹⁰²³ No portal de Coimbra, o serviço de provedoria se dá mediante acesso ao *link* e-munícipe, que remete para uma página sem o https (sigla, em inglês, de Hyper Text Transfer Protocol Secure, que, em português, **significa** “Protocolo de Transferência de Hipertexto Seguro”), ou seja, é uma página não segura que, além disso, solicita dados pessoais (como Número de Identificação Fiscal). Disponível em: <<http://score.cm-coimbra.pt/e-munícipe.aspx>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰²⁴ O referido serviço também foi localizado no portal de Braga, Coimbra e Faro, entretanto o *link* remetia para o “portal cidadão”, serviço gerido pela Agência de Modernização Administrativa (AMA), razão pela qual não foram considerados para fins desta avaliação. Informação disponível em: <<https://www.portaldocidadao.pt/searchresult/-/results/page;jsessionid=17B4584ADA1F38DD437E39729953D039.node-01>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰²⁵ O portal do munícipe da Câmara municipal do Faro também possui a ferramenta *chat* para contato com a administração local, entretanto, na data da avaliação tal serviço, estava indisponível, razão pela qual não foi computado para fins deste trabalho. Informação Disponível em: <http://portaldomunícipe.cm-faro.pt/externalPages/chat/CuteSoft_Client/CuteChat/SupportRedirect.aspx?Referrer=http%3A%2F%2Fwww.cm-faro.pt%2Fpt%2FDefault.aspx&Url=http%3A%2F%2Fportaldomunícipe.cm-faro.pt%2Fdefault.aspx&_time=1520442879134>. Acesso em: fev. 2018.

Além disso, o portal da câmara municipal de Braga apresenta o canal “fale conosco”. Entretanto, o serviço serve para que o munícipe apresente reclamações ou queixas. Em face disso, foi computado como canal de ouvidoria e não para a comunicação instantânea com a administração. Informação disponível em: <<https://www.cm-braga.pt/pt/0105/participar/fale-conosco>>. Acesso em: fev. 2018.

uma vez que este canal é reconhecido não apenas como porta de entrada para denúncias e reclamações, mas também como “importante instrumento de monitoramento, de avaliação e de aperfeiçoamento da gestão, fornecendo subsídios para reorientação e ajustes na prestação de serviços públicos”.¹⁰²⁶

Quadro 11: Segundo nível de governança participativa- ênfase consulta popular

Segundo Nível Ênfase – Consulta popular (sem caráter deliberativo)	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Existe, no portal, <i>link</i> para ouvidoria/contacte-nos (provedoria municipal)?	100%	100%
Existe, no portal, <i>link</i> para o serviço fale conosco?	60% (Curitiba, São Paulo e Vitória)	20% (Lisboa)
Existe, no portal, serviço de sondagens de opinião, sobre tema geral (por exemplo: grau de satisfação do usuário)?	40% (Florianópolis e São Paulo)	20% (Braga)
Existe, no portal, serviço de sondagens de opinião, sobre tema específico (por exemplo: consulta popular sobre temas da agenda pública)?	0%	20% (Porto, Braga e Lisboa)
Existem, no portal, ligações a redes sociais?	80% (Vitória, São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro)	100%

Fonte: elaborado pela autora

O segundo nível de governança participativa caracteriza-se, ainda, por avaliar as administrações quanto à abertura de canais para consulta popular, a partir dos quais os decisores podem ou não retirar informações para o desenvolvimento de políticas e para a tomada de decisões. Considerando-se essas premissas, avaliou-se, nos portais, tanto a presença de enquetes para aferir o nível de satisfação dos usuários em relação aos serviços prestados (sondagem de opinião), quanto a presença de consultas sobre propostas de políticas públicas- sem efeito deliberativo (Quadro 11).

Para o cenário brasileiro, toma-se como base as reformas sofridas na legislação da administração pública.¹⁰²⁷ Quando se procedeu à avaliação dos portais brasileiros, apenas

¹⁰²⁶ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/governo-publica-decreto-para-simplificar-atendimento-a-usuarios-de-servicos-publicos>>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰²⁷ A incorporação e implementação da Governança Digital no cenário brasileiro foram oportunamente analisadas no segundo capítulo deste trabalho. Tais reformas vêm sendo materializadas, neste país, em diversos instrumentos normativos, dentre eles o Decreto nº

40% destes (Florianópolis e São Paulo) dispunham de ferramenta de consulta de satisfação dos usuários. Frise-se que, no portal de Florianópolis, tratava-se de um *link* pouco destacado na página inicial, e, no portal de São Paulo, a consulta não estava disponível na página inicial, mas sim no portal de atendimento da prefeitura (SP 156), serviço denominado “avale o portal¹⁰²⁸”. Em ambas as situações, as enquetes não divulgavam os resultados da pesquisa dos usuários.

Em Portugal, apenas a câmara municipal de Braga disponibilizou, em seu portal, um canal de consulta com dois inquéritos disponíveis para aferir a satisfação do munícipe. Apesar da relevância deste instrumento para a avaliação interna das estruturas da administração quanto aos serviços e da própria interface, vale mencionar que ele não estava disponível na página inicial.

Como se nota, tanto a inexistência deste canal quanto a ausência de *feedback* (divulgação dos resultados das pesquisas dos usuários) nos portais avaliados desvelam que serviços públicos portugueses e brasileiros, em seus portais de governo, falham na avaliação e identificação de lacunas e deficiências na prestação dos serviços ao cidadão.

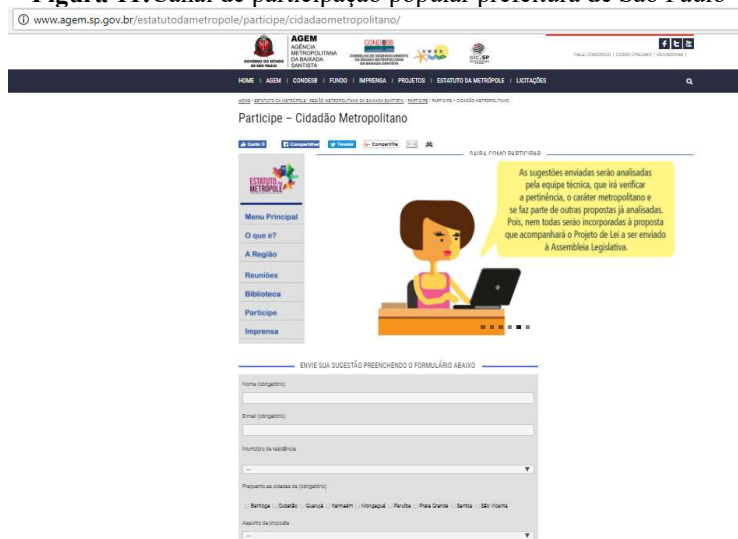
Para além disso, como oportunamente estudado,¹⁰²⁹ o segundo nível da governança participativa está ancorado num Estado que abre canais de consulta popular sobre as políticas e instrumentos legais aptos a orientar as ações públicas de cada órgão. Nos portais brasileiros avaliados, **não foram identificadas** estratégias de consulta aos cidadãos, apesar de potencialmente existirem canais, que, em períodos anteriores a esta avaliação, estiveram ativos. Neste sentido, o portal de São Paulo, apresentou duas experiências que valem ser referidas: a primeira trata da consulta pública denominada “Participe – Cidadão Metropolitano”, disponível no *link* da agência metropolitana da baixada santista. A estratégia constituiu-se no preenchimento de formulário (constando nome, endereço eletrônico, município de residência e mensagem), com as sugestões sobre o Estatuto da Metrópole, as quais seriam avaliadas por uma equipe técnica, que, após analisá-las, poderia incorporar ao Projeto de Lei a ser enviado à Assembléia Legislativa.

9.094/17, o qual, em seu artigo 20, determina que “órgãos públicos deverão utilizar ferramenta de pesquisa de satisfação dos usuários dos seus serviços, constante do portal de serviços e utilizar os dados como subsídio relevante para reorientar e ajustar a prestação dos serviços e dar ampla divulgação aos resultados das pesquisas de satisfação”.

¹⁰²⁸ Serviço disponível em: <<https://sp156.prefeitura.sp.gov.br/portal/sugestoes>>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰²⁹ Maior aprofundamento, vide capítulo 3, item 3.2: “Inovações Colaborativas em contextos urbanos”.

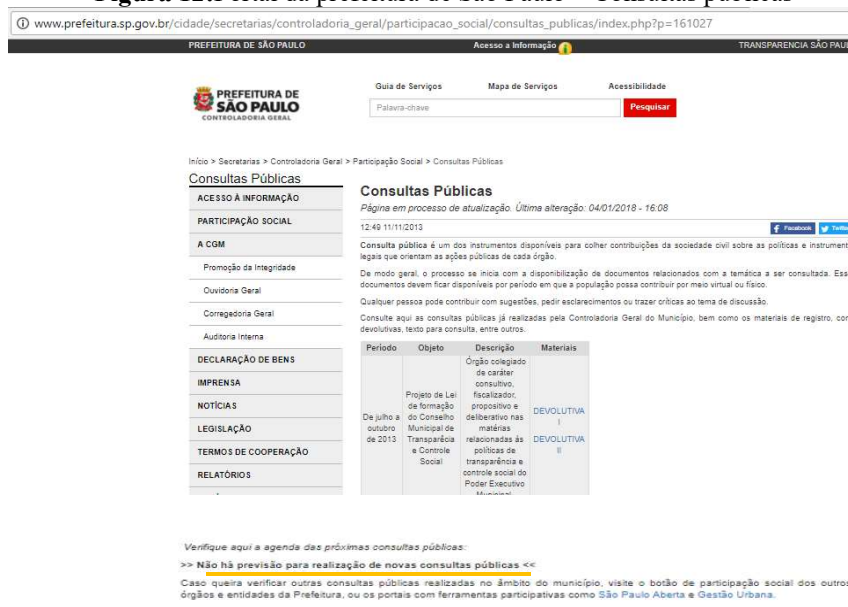
Figura 11: Canal de participação popular prefeitura de São Paulo



Fonte: São Paulo¹⁰³⁰

A segunda consulta pública foi localizada no *link* da Controladoria Geral do Município de São Paulo, denominado “Participação social”. Por essa ferramenta, a administração disponibilizava documentos relacionados com a temática a ser consultada. Os documentos ficavam disponíveis por um período em que a população pudesse contribuir por meio virtual. Após isso, havia devolutivas, com comentários sobre o acolhimento ou não das sugestões.

Figura 12: Portal da prefeitura de São Paulo – Consultas públicas



Fonte: São Paulo¹⁰³¹

¹⁰³⁰ SÃO PAULO. Estatuto da metrópole. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/estatutodametropole/participe/cidadaometropolitano/>. Acesso em: jan. 2019.

¹⁰³¹ São Paulo. Consultas públicas. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/participacao_social/consultas_publicas/index.php?p=161027. Acesso em: jan. 2019.

Embora o período de consultas estivesse encerrado desde 2016 e o portal informasse que não havia previsão de novas consultas (figura 12), entendeu-se oportuno referir tal estratégia, dado o seu caráter inovador e a possibilidade de ser replicada tanto no próprio portal, quanto em outros.

No que diz respeito à consulta popular, ainda que sem efeitos deliberativos, Portugal se destaca, apesar de este canal de abertura à participação somente¹⁰³² ter sido identificado no portal de Lisboa. Nesse sentido, vale a menção às seguintes estratégias identificadas no referido portal. Uma delas é o **Lisboa em Debate** (figura 13), por meio do qual os cidadãos têm a oportunidade de dar o seu contributo para o governo via participação *on-line*. Por este canal, existem duas formas de consultas: as obrigatórias (decorrentes de obrigação legal¹⁰³³) e as não obrigatórias por lei (mas que a câmara municipal de Lisboa reputa fundamentais à sua realização, recolhendo, para tanto, as opiniões dos cidadãos). A outra estratégia é a **LisBOAideia** (figura 14). Cidadãos podem, pelo acesso ao portal, submeter uma ideia sobre o tema geral (exemplo de ideias publicadas: estacionamento em Lisboa; arte urbana nos postos de transformação elétrica). Essas ideias ficam disponíveis para votação durante sessenta dias e, se receberem mais de cem votos, serão analisadas pela câmara municipal, que tem a última palavra.

Figura 13: Portal da câmara municipal de Lisboa “Lisboa em Debate”



Fonte: Lisboa Participa¹⁰³⁴

¹⁰³² É de se registrar que foi localizado, no portal da câmara municipal do Porto, o *link* “Inquerito”, cujo objetivo era o de fomentar a participação efetiva da comunidade. No entanto, na época da avaliação, o referido serviço não estava disponível, razão pela qual não foi computado para fins desta investigação. Informação disponível em: <<http://www.cm-porto.pt/participacao-publica>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰³³ Decreto Lei n. 154/13, Artigo 23, Consulta pública e publicitação, nº 7 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, toda a informação é publicada de forma consolidada na plataforma eletrónica de informação da CPAI, acessível através do balcão único eletrónico dos serviços.

¹⁰³⁴ LISBOA PARTICIPA. **Lisboa em debate**. Disponível em: <<https://www.lisboaparticipa.pt/page/subPages/debate>> . Acesso em: jan. 2019.

Figura 14: Portal de Lisboa "LisBOAideia"



Fonte: Idem.¹⁰³⁵

Como se nota, a adesão do governo às TICs e a intensificação do uso dessas ferramentas no dia a dia das cidades para a melhora da vida dos cidadãos (principal meta das cidades inteligentes), já é um fato, mas também é um grande desafio para o Estado que precisa gerir esses canais com o máximo de eficiência. Conforme defendido anteriormente, uma das frentes fundamentais das estratégias de cidades inteligentes é a atuação frente ao cidadão, o qual deve ser incluído como (co)produtor de conhecimento coletivo. Ou seja, a interlocução entre poder local e cidadão pode ser feita mediante vários instrumentos, inclusive pelas redes sociais.

Estas podem ser entendidas como “aplicações para Internet, construídas com base nos fundamentos ideológicos e tecnológicos da *Web 2.0*, e que permitem a criação e troca de conteúdo gerado pelo usuário”.¹⁰³⁶ Na linha defendida por este trabalho, a conduta que se espera por parte das administrações – em rede – é a de que os perfis governamentais promovam a interação, reconhecendo esses instrumentos como canais que o Estado tem para quebrar barreiras e buscar o diálogo e a aproximação com o cidadão. Sendo assim, buscou-se aferir a presença das administrações no âmbito das redes sociais.

No universo brasileiro, a matéria é regulada por normativas,¹⁰³⁷ mas existem Cartilhas¹⁰³⁸ e Manuais¹⁰³⁹ do governo Federal a orientar a ação dos gestores. Na avaliação que se procedeu, 80% dos portais estão presentes nas redes sociais,

¹⁰³⁵ Idem. **Lisboa ideia.** Disponível em: <<https://www.lisboaparticipa.pt/cb/g6cVgfhfjSP0vcio7t0JFfaQFILfAdf2?type=idea&status=moderated>>. Acesso em: jan. 2019.

¹⁰³⁶ KAPLAN, A.M.; HAENLEIN, M. Users of the world, unite: the challenges and opportunities of social media. **Business Horizons**. V. 53, no. 1, 2010.

¹⁰³⁷ Decreto nº 7.675/2012 e Portaria nº 38/12 (estabelecem as Diretrizes para o uso seguro das redes sociais na Administração Pública Federal).

¹⁰³⁸ Cartilha de redação *web*. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/e-pwg-Redacao-Web.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰³⁹ Manual de Orientação para Atuação em Mídias Sociais. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/pdfs-da-area-de-orientacoes-gerais/internet-e-redes-sociais/secommanualredessociaisout2012_pdf.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

nomeadamente *Facebook* e *Twitter* (São Paulo, Vitória, Florianópolis e Rio de Janeiro); *Youtube* (São Paulo, Florianópolis, Vitória) e *Instagram* (Vitória, Florianópolis e Rio de Janeiro). O portal de Curitiba não apresentou *link* para os referidos canais, apenas para os *feeds* do *Really Simple Syndication*¹⁰⁴⁰ (RSS). Considerando que este é um canal de mão única (sem possibilidade de o usuário interagir), o serviço disponibilizado não foi considerado.

Em Portugal, todos os portais de governo apresentaram ligações às redes sociais, com predomínio dos canais *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*. Para além disso, o portal de Lisboa também apresentou ligações a outras redes, tais como Vimeo, Google+ e Sapo.

Dados os altos percentuais de uso das redes sociais, presentes em 80% dos portais brasileiros e 100% dos portais portugueses, entendeu-se ser necessário verificar se essas ferramentas são usadas como canal de comunicação bidirecional.

Para o cenário brasileiro, constatou-se relativa evolução, sobretudo quando comparado com estudos anteriores, em que o uso das redes sociais pelas administrações brasileiras era predominantemente para fins publicitários.¹⁰⁴¹ Na avaliação do *facebook* de São Paulo, Vitória, Florianópolis e Rio de Janeiro, observou-se que o uso da rede esteve associado a um canal imediato de comunicação cidadão com a prefeitura, a exemplo da figura 15, que traz um mosaico das páginas de Facebook das prefeituras brasileiras.

¹⁰⁴⁰ Segundo o portal de Curitiba, o RSS é “É um formato de distribuição de informações pela Internet, como notícias”. Assim, ao dispor deste serviço, o cidadão automaticamente é informado de uma notícia do seu interesse, sem necessidade de navegar até o site de notícias. Informação disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/rss> >. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰⁴¹ BERNARDES, Marcele Berger. Op. cit.

Figura 15: Brasil- Mosaico da página do Facebook das prefeituras municipais



Fonte: Facebook¹⁰⁴²

¹⁰⁴² FACEBOOK. **Câmara Municipal de São Paulo**. Disponível em: <<https://pt-pt.facebook.com/camaraasaopaulo/>>. Acesso em: jan. 2018. / Idem. **Câmara Municipal de Florianópolis**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/camarafloropolis/>>. Acesso em: jan. 2018. / Idem. **Câmara municipal do rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/CamaraRio/?rf=194112587299679>>. Acesso em: jan. 2018.

Para além do uso do *Facebook* como canal de comunicação do cidadão com a administração, chama a atenção a página do Facebook da prefeitura de Vitória (figura 16), única a **não responder** os reportes dos usuários, sobretudo pelo fato de que este foi um dos únicos casos em que um cidadão usou a rede social para sugerir uma pauta de agenda de política pública à cidade, e sequer recebeu comentários do gestor da página. Ademais, cabe o alerta sobre a temática que será ventilada no próximo item da governança – ênfase na proteção de dados. Trata-se do reporte de cidadã do município de Vitória, em que esta reclama que a prefeitura **cedeu seus dados pessoais a uma operadora privada**.

Figura 16: Brasil – Prefeitura de Vitória, página da rede social Facebook



Fonte: Facebook¹⁰⁴³

Ainda no cenário brasileiro, quanto à análise da rede social *Twitter* (localizada nas prefeituras de São Paulo, Vitória, Florianópolis e Rio de Janeiro), constatou-se, além do seu uso para divulgação da agenda cultural, a prevalência de informações sobre: vagas de trabalho, unidade móvel para vítimas de violência; alteração de horário de ônibus; transporte para pessoas especiais. Já o canal *Youtube*, presente nos portais de São Paulo e Florianópolis, hospedou grande parte dos vídeos desenvolvidos para divulgar ações da

¹⁰⁴³ FACEBOOK. Prefeitura de Vitória. Disponível em: <<https://www.facebook.com/vitoriaonline/>>. Acesso em: jan. 2018.

prefeitura, tanto referentes a ações gerais da prefeitura (tais como obras e escolas) até a operação de carnaval.

Por fim, no portal da prefeitura de Curitiba, não se verificou a presença de canais para a comunicação popular via redes sociais. Note que, desde a avaliação feita por Bernardes,¹⁰⁴⁴ este portal já apresentava a ferramenta Chat (denominada: Central 156) para comunicações entre o cidadão e a prefeitura, que, segundo a autora, era uma ferramenta “subutilizada, pois usada apenas como balcão de informações”, sem a possibilidade de solicitar serviços via chat. Pela avaliação que se procedeu neste estudo, constatou-se que o referido serviço foi reformulado, no ano de 2016, passando a ser gerenciado pelo Instituto de Cidades Inteligentes (ICI), no intuito de permitir a demanda por informações e solicitação de serviços.¹⁰⁴⁵ A Central 156 de Curitiba destaca-se como uma ferramenta de comunicação bilateral 24 horas por dia, 7 dias por semana. No entanto, o fato de não viabilizar canais *botton up* (do cidadão para a administração) sobre temas da agenda pública, inviabiliza a referência da Central como estratégia apta a integrar os níveis mais elevados de governança participativa, os quais incluem a deliberação popular.

A análise das câmaras municipais portuguesas, em suas redes sociais, não difere do cenário descrito para os canais brasileiros, haja vista a presença dos cidadãos nestes meios, com uso destas redes para interlocução com a administração, tal como no *Facebook* de Lisboa, do Porto, de Coimbra e do Faro (figura 17). Apesar disso, notou-se uma atenção deficiente destes mecanismos por parte dos gestores municipais, uma vez que raramente os reportes dos usuários foram respondidos. Para os demais casos, *Twitter*, *Youtube*, *Google+*, *Vimeo*, *Sapo*, *Issuu* e *Instagram*, notou-se que o uso foi eminentemente para fins de divulgação da agenda cultural, eventos, lançamento de obras ou participação da agenda do prefeito.

¹⁰⁴⁴ BERNARDES, Marciele Berger. Op. cit., p. 157.

¹⁰⁴⁵ CURITIBA. **Central 156**. Disponível em: <<http://www.central156.org.br/conteudo/sobre-a-central-156/4>>. Acesso em: jan. 2018.

Figura 17: Portugal- Mosaico das páginas do facebook das câmaras municipais



Fonte: Facebook¹⁰⁴⁶

¹⁰⁴⁶ FACEBOOK. Câmara Municipal de Lisboa. Disponível em: <<https://www.facebook.com/camaradelisboa/>>. Acesso em: jan. 2018. / Idem. Câmara Municipal do Porto. Disponível em: <<https://www.facebook.com/CamaraMunicipaldodoPorto/>>. Acesso em: jan. 2018. / Idem. Município de Coimbra. Disponível em: <<https://www.facebook.com/municipiodecoimbra/>>. Acesso em: jan. 2018. / Idem. Município de Braga. Disponível em: <<https://www.facebook.com/municipiodebraga/>>. / Idem. Município de Faro. Disponível em: <<https://pt-pt.facebook.com/municipiodefaro/>>. Acesso em: jan. 2018.

O que se percebe da análise do uso das redes sociais, nos portais de governo avaliados, é que o cidadão está utilizando destes canais. Enquanto, nas páginas das prefeituras brasileiras, ele está encontrando resposta do ente governamental, nos portais de governo portugueses avaliados, fica apenas o registro da comunicação cidadã, sem um *feedback*. Apesar da relevância e profusão destes canais, a análise realizada comprovou que seu uso está associado mais à solução de problemas e prestação de serviços gerais, educação, limpeza urbana (segundo nível de governança), que à construção da pauta de políticas públicas, com debates e deliberação administração cidadão (quarto nível da governança).

c) Terceiro nível de governança participativa: ênfase na transparência, dados abertos e proteção dos dados

A transparência e os dados são indubitavelmente um dos pilares da evolução das cidades inteligentes, sendo suportados por diversos dispositivos legais, tanto no Brasil,¹⁰⁴⁷ como em Portugal.¹⁰⁴⁸ Tais documentos trazem consigo inovações, nomeadamente em termos de *accountability*, abertura e proteção dos dados, que, de uma forma geral, geram serviços de valor e criam oportunidades para o tecido social, na escala do município.

Os postulados da governança participativa são aferidos, neste terceiro nível, pela existência de canais que possibilitem ao cidadão fiscalizar o poder local (quanto ao cumprimento dos princípios da publicidade/ acesso à informação). Isso inclui a *transparência/divulgação ativa*,¹⁰⁴⁹ “entendida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea (pró-ativa pela administração)”, e pela *transparência/divulgação passiva*, “entendida como aquela que depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre, portanto, por meio dos pedidos de acesso à informação que, geralmente, se concentram no sistema eletrônico de informação ao cidadão”.¹⁰⁵⁰

¹⁰⁴⁷ Dentre os principais documentos normativos relacionados com o tema da transparência no cenário brasileiro, cite-se: Lei de Acesso à Informação-LAI (Lei 12.527/11); Movimento de abertura dos dados (do inglês *Open Government Partnership*); Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/18).

¹⁰⁴⁸ Dentre os principais documentos normativos relacionados com o tema transparência no cenário português, cite-se: Lei de Acesso aos Documentos Administrativos-LADA (Lei n.º 26/16); Movimento de abertura dos dados (do inglês *Open Government Partnership*); Regulamento Geral de Proteção de Dados-RGPD (Regulamento UE, 2016/679); Lei Portuguesa de Proteção dos Dados (Lei n.º 67/98).

¹⁰⁴⁹ À guisa de ilustração com o direito comprado, na Suécia, não existem obrigações específicas de publicação proativa (mas, na prática, a maioria dos órgãos públicos disponibilizam diversas informações, sobretudo em seus portais de governo). Na Inglaterra, é comum divulgarem-se principalmente informações sobre a estrutura e as atividades desenvolvidas, embora também não exista uma lista das informações que cada órgão público tem a obrigação de publicar. No Brasil, no âmbito do Poder Executivo Federal, fixou-se um rol enumerativo sobre o que deve ser divulgado (art. 7.º, §3.º do Decreto 7.724/2012) e, em Portugal, também existe a obrigação, denominada “divulgação ativa de informação” (artigo 10, Lei n.º 26/2016).

¹⁰⁵⁰ RIBEIRO. Érica Bezerra Queiroz. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU**. 2016. Disponível em: <<http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: jan. 2018, p. 54.

Na mesma medida, foram verificadas as estratégias de salvaguarda aos direitos fundamentais à privacidade e intimidade dos usuários. Sendo assim, os resultados da avaliação a que se procedeu nos portais de governo portugueses e brasileiros estão sintetizados nos subitens que ora seguem.

c.1) Transparência e acesso à informação

A primeira questão elaborada neste item avalia a transparência/divulgação ativa e decorre de obrigatoriedade legal. A legislação de Acesso a Informação (LAI) brasileira dispõe que os portais de governo devem apresentar, em sua página inicial, o *link* para o acesso à informação (o objetivo é que o cidadão possa distinguir os portais de “Acesso à Informação” e “Transparência Pública”). Com a avaliação efetuada, constatou-se que 60% dos portais apresentaram o *link*. Somente as prefeituras do Rio de Janeiro e Florianópolis não atenderam a este comando legal, sendo localizado o serviço juntamente com o portal transparência.

A legislação portuguesa não obriga a divulgação ativa de informações em *link* específico, razão pela qual não se aferiu esse serviço nos portais avaliados; entretanto fica referido como uma boa prática de transparência que pode, inclusive, ser depreendida da leitura do artigo 2º, nº 2¹⁰⁵¹ da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA).

A segunda questão avaliou a presença do “Serviço de Informação ao Cidadão *e-Sic*” para os portais brasileiros (artigo 5º da LAI) ou “Pedido de Acesso” para os portais portugueses (artigo 12, inciso 2¹⁰⁵² da LADA). Trata-se de um formulário específico pelo qual o cidadão pode solicitar o acesso a informações, de forma simplificada (sem exigência de itens que dificultem o acesso, *v.g* envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, de maioridade, entre outros).

No Brasil, 60% dos portais avaliados apresentaram o canal *e-Sic*, mediante formulário específico e com linguagem simplificada, são eles: Curitiba, São Paulo e Vitória. Chama a atenção o portal de Florianópolis, o qual remete para o sistema de ouvidorias (*e-Ouv*¹⁰⁵³) e o portal do Rio de Janeiro, que, na página de acesso à informação,

¹⁰⁵¹ Lei n.º 26/2016, artigo 2.º: “Princípio da administração aberta: 2-A informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública, é divulgada ativamente, de forma periódica e atualizada, pelos respetivos órgãos e entidades”.

¹⁰⁵² Lei n.º 26/2016, artigo 12, n.º 2: “O modelo de requerimento de pedido de acesso deve ser disponibilizado pelas entidades no seu sítio na Internet”.

¹⁰⁵³ O Serviço de informação ao cidadão do portal de Florianópolis foge ao padrão estabelecido na LAI (artigo 9º, inciso I), uma vez que remete para o sistema de ouvidorias do Governo Federal brasileiro, controlado pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/SC/florianopolis/manifestacao/registrarmanifestacao>>. Acesso em: jan. 2018.

somente disponibiliza consulta à Lei, sendo que a solicitação de informações apenas pode ser realizada noutra *link*, no portal 1746.¹⁰⁵⁴

Na análise dos portais portugueses, nenhuma das câmaras municipais avaliadas apresentou formulário específico para o pedido de acesso a informações, tal como previsto pela LADA. Deve-se registrar que, a despeito de Portugal dispor de legislação de acesso desde o ano de 1993 (Lei n.º 65/93), esse diploma foi sucessivamente reformulado, sendo totalmente revisto no ano de 2016,¹⁰⁵⁵ sobretudo para atender aos princípios da boa governança, da administração aberta e da transparência.

À guisa de ilustração, cabe mencionar que os portais de Braga, Lisboa e Porto disponibilizam, no canal “contatos/fale conosco”, um *link* denominado “Pedido de Informação”, o qual, apesar de não fazer referência à LADA, permite solicitar informações. Deve-se registrar, ainda, que os portais de Braga e Porto solicitam, para esse efeito, dados pessoais do cidadão, nomeadamente, identificação civil e número de identificação fiscal. Já câmara municipal do Faro disponibiliza, no portal do município, o *link* “pedido de informação”. Para tanto, deve ser feito cadastro prévio, requerendo que o cidadão faça *upload*¹⁰⁵⁶ de comprovativos de morada e de identificação.

Analisando os dados retromencionados, notou-se que existe uma grande disparidade entre a teoria e a prática levada a efeito nos portais das câmaras municipais portuguesas, permitindo-se inferir que, após a entrada em vigor da Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, não houve um movimento das administrações municipais no intuito de revisarem seus portais de governo e, desta feita, adequarem-se ao novo comando normativo.

Além disso, as legislações de acesso à informação portuguesa e brasileira são peremptórias em dispor sobre a obrigatoriedade da figura denominada “Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso a Informação”.¹⁰⁵⁷ Para aferir o cumprimento destes preceitos legais, foi verificado se o portal de governo informa quem é o responsável por zelar pelo cumprimento da lei no âmbito da entidade/órgão. No entanto, nenhum dos portais avaliados apresentaram essa informação.

¹⁰⁵⁴ O portal (www.1746.rio) é um canal de solicitação de acesso à informação, o qual apresenta um formulário genérico, que não atende aos padrões instituídos na LAI e, quando testado, o serviço estava inoperante.

¹⁰⁵⁵ Para maior aprofundamento, remete-se o leitor ao primeiro capítulo, item 1.4.2 “Direito à Informação no Ordenamento Jurídico Brasileiro”.

¹⁰⁵⁶ A exigência de envio do cartão de cidadão digitalizado é proibida, segundo a legislação portuguesa (Lei n.º 7/2007). Nesse sentido, vide artigo 5.º Proibição de retenção, n.º 2 – É igualmente interdita a reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária.

¹⁰⁵⁷ Nesse sentido, vide artigo 9º, inciso I, Lei de acesso aos documentos administrativos portuguesa e artigo 41, inciso III da Lei de Acesso à Informação brasileira.

Conforme exposto, a presente pergunta foi elaborada com base em comandos normativos. Considerou-se relevante sua aferição, uma vez que a figura da “Autoridade de Monitoramento” foi criada pelo legislador com o intuito de: zelar pelo fiel cumprimento normativo, avaliar e monitorar a implementação da legislação de acesso e ser um canal direto de comunicação entre o cidadão e a administração, em casos de omissões às suas demandas. Pelos resultados, a ausência de informações sobre essa figura permite inferir que as administrações locais em apreço estão reiteradamente descumprindo a lei e que a tarefa de monitoramento talvez esteja confiada a outros agentes da administração, os quais não necessariamente foram capacitados para trabalhar com as questões afetas ao direito de acesso à informação pública.

Insta registrar também que, no Brasil, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) desenvolveu a Escala Brasil Transparente¹⁰⁵⁸ (EBT). Os portais brasileiros que são objeto de estudo, neste trabalho, segundo o *ranking* EBT, ficaram com os seguintes *scores*: “nota dez” (Curitiba, São Paulo e Vitória); “nota cinco” (Rio de Janeiro) e “Nota dois” Florianópolis. Tais resultados não destoam dos ora levantados, uma vez que, consoante a avaliação acima, tanto o portal do Rio de Janeiro quanto o de Florianópolis apresentaram um percentual de cumprimento da lei de acesso à informação insuficiente.

¹⁰⁵⁸ A Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para aferir a transparência pública (aspectos da regulamentação do acesso à informação, existência e funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão e-SIC) em estados e municípios brasileiros. A métrica é resultado de uma nota atribuída ao município avaliado, a qual pode variar de zero (mínimo) a dez pontos (máximo). Informações disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em jan. 2018.

Quadro 12: Terceiro Nível de governança participativa – ênfase no acesso à informação

Terceiro Nível Ênfase – Transparência/Divulgação ativa	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Disponibiliza item de navegação no menu principal da página inicial denominado “Acesso à Informação”?	60% (Curitiba, Vitória, São Paulo)	*não existe comando legal, sendo referido como boa prática.
Possibilita o envio de pedidos de informação na forma eletrônica (“e-Sic”, nos portais brasileiros, e “Pedido de Acesso”, nos portais portugueses)?	60% (Curitiba, São Paulo e Vitória)	60% (Braga, Lisboa e Porto)
Disponibiliza formulário “Pedido de Acesso” simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação?	60% (Curitiba, São Paulo e Vitória)	0% (Braga, Lisboa e Porto)
Divulga o contato da “Autoridade de Monitoramento” da Lei de Acesso à Informação?	0%	0%

Fonte: elaborado pela autora

Outro viés da abordagem da transparência integra a aferição da presença de mecanismos de prestação de contas (responsabilidade fiscal), conforme os percentuais apresentados abaixo.

Dito isso, consoante a análise do quadro 13, pode-se extrair os seguintes dados: a totalidade dos portais brasileiros avaliados apresentaram *link* específico para o Portal Transparência, para a prestação de contas sobre Receitas e Despesas, e para a íntegra dos editais de Licitações e Contratos. Os resultados positivos dessa avaliação confirmam estudos anteriores de Bernardes¹⁰⁵⁹ e Santos, Bernardes e Rover,¹⁰⁶⁰ que desvelam minimamente uma preocupação das administrações em cumprir os preceitos normativos.¹⁰⁶¹

Para o cenário português, foi avaliada apenas a presença de Mapas de Execução Orçamental, visto que não existe obrigatoriedade legal para a presença de Portal da Transparência,¹⁰⁶² nem para a publicação de editais de contratações públicas, uma vez que, para este caso, existe uma plataforma específica do Governo denominada

¹⁰⁵⁹ BERNARDES, Marcele Berger. Op. cit..

¹⁰⁶⁰ SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marcele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

¹⁰⁶¹ Os preceitos normativos que regulam esta matéria no Brasil são, respectivamente: a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 48) e a Portaria Interministerial nº 140/06, artigos 9º, 11 e 12.

¹⁰⁶² Acerca da “Plataforma de transparência”, de acordo com a Lei de Finanças Locais (Lei 73/2013), artigo 90: “O Governo deve criar uma plataforma eletrônica em sítio na Internet, de acesso público e universal, na qual é publicada, de modo simples e facilmente acessível, informação relevante relativa a cada município”. Tal serviço pode ser acessado no Portal de Transparência Municipal. Disponível em: <<https://www.portalmunicipal.gov.pt/home?locale=pt#>>. Acesso em fev. 2018.

“Contratação Pública”.¹⁰⁶³ O resultado da avaliação mostrou que todos os portais apresentaram mapas de execução orçamental e, a despeito da inexistência de obrigatoriedade legal, 60% deles (Porto, Coimbra e Lisboa) apresentaram o *link* Transparência, já na página inicial. Pela relevância deste serviço, tais *cases* servem como modelo a ser replicado em outros portais de governo.

É consabido que os relatórios/mapas de Execução Orçamentária demandam conhecimentos técnicos por parte de qualquer cidadão que busque se informar e, como refere Castells,¹⁰⁶⁴ informação não é conhecimento. Na Sociedade Informacional, há muita informação que circula na rede, entretanto, somente quando se transforma essa informação em conhecimento, é que se pode afirmar que efetivamente o cidadão se apropriou dessa informação e, a partir disso, ele pode exercer o controle social. Ou seja, a mera existência de relatórios com a prestação de contas, *de per se*, não é sinônimo de transparência.

Sendo assim, para se afirmar que os portais avaliados cumprem ao quesito transparência de forma eficiente e eficaz, seria necessário se proceder a uma avaliação criteriosa dos relatórios publicados e, dessa forma, aferir se a linguagem é clara.¹⁰⁶⁵ Neste estudo, limitou-se a verificar a presença de tais informações, sem analisar, entretanto, o conteúdo destas, tampouco questões de ordem cognitiva associadas à capacidade de os cidadãos assimilarem essas informações.

A última questão sobre a prestação de contas envolve a divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público. Em Portugal, dada a inexistência de comando legal, tal item não foi aferido.¹⁰⁶⁶

No Brasil, a divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público decorre de comando legal¹⁰⁶⁷ e constatou-se que 60% dos portais avaliados apresentaram tal relação, com exceção dos portais de Florianópolis e do Rio de Janeiro, os quais, para outras questões sobre transparência, também apresentaram respostas negativas (vide Quadro 12).

¹⁰⁶³ Para maiores informações acerca da Plataforma Eletrônica de Contratação Pública Portuguesa, acesse: <<https://anogov.com/r5/>>.

¹⁰⁶⁴ CASTELLS. Manuel. **A sociedade em rede**. Op. cit.

¹⁰⁶⁵ A apresentação das informações e a linguagem devem seguir as seguintes diretrizes: serão divulgadas na forma extensiva e decodificada, com a utilização de linguagem simples e objetiva, primando pela apresentação de glossário com as definições, de todos os termos técnicos empregados na apresentação das informações. (Para maior detalhamento, vide Portaria Interministerial Brasileira Nº 140, de 16 de março de 2006, artigos 18 e 20). No mesmo sentido, remete-se o leitor ao Novo Regulamento Europeu de Proteção de Dados, considerando nº 58: “O princípio da transparência exige que qualquer informação destinada ao público ou ao titular dos dados seja concisa, de fácil acesso e compreensão, bem como formulada numa linguagem clara e simples, e que se recorra, adicionalmente, à visualização sempre que for adequado. Essas informações poderão ser fornecidas por via eletrônica, por exemplo num sítio *web*, quando se destinarem ao público (...)”.

¹⁰⁶⁶ Registre-se que a prática de divulgação da remuneração individualizada por nome do agente público foi localizada no portal da Câmara Municipal de Abrantes. Informação disponível em: <<http://cm-abrantes.pt/images/documentos/municipio/camaramunicipal/recursos-humanos/informacoes/4%20-%20Lista%20nominativa%20das%20transiçoes.pdf>>. Acesso em: jan. 2018

¹⁰⁶⁷ Conforme disposto no Artigo 7º, parágrafo 2º, inciso VI, do Decreto nº 7.724/2012.

Não se pode olvidar que, no cenário brasileiro, desde a edição da Lei de Acesso à Informação, a temática da divulgação de informações sobre a remuneração foi objeto de muita controvérsia jurídica, cujo cerne recaiu na colisão entre os princípios fundamentais da publicidade e da intimidade.¹⁰⁶⁸ Todavia, após a manifestação da Suprema Corte¹⁰⁶⁹ e da edição da Resolução nº 101 do Conselho Nacional de Justiça-CNJ (a qual desde junho de 2012 determinou a divulgação nominal da remuneração recebida por membros, servidores e colaboradores do Judiciário na Internet), a controvérsia restou pacificada no âmbito do Poder Judiciário e, com isso, a questão acabou por ser referida como uma boa prática para o Poder Executivo, segundo a Escala Brasil Transparente (EBT).

Quadro 13: Terceiro Nível de governança participativa – Ênfase responsabilidade fiscal

Terceiro Nível Ênfase – Transparência (prestação de contas)	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Disponibiliza <i>link</i> para acesso ao portal Transparência Pública?	100%	*Não existe comando legal. 60% (Porto, Coimbra e Lisboa)
Disponibiliza mapas de execução orçamental/contas municipais?	100%	100%
Disponibiliza a íntegra de editais de licitação e contratos?	100%	*Não existe comando legal.
Divulga a remuneração individualizada por nome do agente público?	60% (Curitiba, São Paulo, Vitória)	*Não existe comando legal.

Fonte: elaborado pela autora

Por fim, o item da transparência e acesso a informação é encerrado com o teste de *feedback* informativo¹⁰⁷⁰ (quadro 14), pelo qual foi aferida a existência e funcionamento de meios de comunicação com o cidadão. Trata-se da análise dos canais de transparência passiva, sendo tomado como parâmetro temporal o prazo previsto na Lei de Acesso à

¹⁰⁶⁸ BERNARDES, Mariele Berger; ROVER, Aires José. Lei de Acesso a Informação e disponibilização de dados remuneratórios pelos Tribunais de Justiça. In: **II Congresso Iberoamericano de Docentes e Investigadores em Derecho e Informática**, CIIDI. 9 p. 2014.

¹⁰⁶⁹ Vide decisão proferida no Agravo em recurso Especial – ARE nº 652777. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=652777&classe=ARE&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰⁷⁰ Neste quesito, as prefeituras foram indagadas sobre: - percentual de processos ativos de servidores/funcionários públicos investigados por corrupção; - avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação/Lei de Acesso aos Documentos Administrativos? e presença de plano de implementação de Políticas Públicas para a estratégia de Cidade Inteligente?

Informação Brasileira (LAI), de 20 dias (art. 11, § 1, LAI) e Lei de Acesso aos Documentos Administrativos Portuguesa (LADA), de 10 dias (art.15, n.º 1, LADA).

Quadro 14:Feedback Informativo

País	Portal de governo	Forma de envio	Resultado do <i>Feedback</i>	
			Tempo	Conteúdo
Brasil	Florianópolis	Por meio de formulário <i>online</i>	SR	SR
	Rio de Janeiro	Por meio de formulário online	PR	PR
	Vitória	Por meio de formulário online	7º	T
	São Paulo	Por meio de formulário online	DP	DP
			6º	T
	Curitiba	Por meio de formulário online	DP	DP
10º			P	
Portugal	Braga	Por meio de formulário online e e-mail	SR	SR
	Porto	Por meio de formulário online	SR	SR
	Coimbra	Por meio de formulário online e e-mail	SR	SR
	Lisboa	Por meio de formulário online e e-mail	SR	SR
	Faro	Por meio de formulário online e e-mail	SR	SR

Fonte: Elaborado pela autora.

Legenda:

7º: Resposta no sétimo dia útil, a contar da data do envio.

6º: Resposta no sexto dia útil, a contar do pedido de dilação de prazo.

10º: Resposta no décimo dia útil, a contar do pedido de dilação de prazo.

DP: Requerimento de dilação de prazo.

T: Conteúdo da resposta foi total.

P: Conteúdo da resposta foi parcial.

SR: Sem Resposta

PR : Prejudicado – não foi possível solicitar o pedido de acesso à informação

No Brasil, apenas 60% das prefeituras responderam às perguntas formuladas, sendo que os portais de Vitória e São Paulo responderam integralmente as três questões, e o portal de Curitiba requereu a prorrogação¹⁰⁷¹ do prazo e, após isso, apresentou apenas duas respostas (deixando de informar se a entidade avalia regularmente o cumprimento da Lei de Acesso à Informação).

¹⁰⁷¹ De acordo com a Lei 12.527/11, Art. 11 : “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias. O **prazo referido** no § 1º **poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias**, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.”

Deve-se registrar, ainda, que o sistema de informação ao cidadão do portal de Florianópolis remete para o sistema de ouvidorias controlado pelo governo Federal e, após registro, não houve resposta. O portal do Rio de Janeiro, por sua vez, não apresentou o *link* para solicitar acesso a informação. Tal serviço apenas foi identificado no portal 1746 do Rio, no item denominado “Lei de Acesso a Informação”,¹⁰⁷² o qual, além de estar em desacordo com a normativa brasileira, inviabiliza o envio do pedido devido à falha no sistema.

Em Portugal, os portais avaliados não apresentaram um serviço denominado “pedido de acesso”, embora da interpretação da LADA (art, 13, I, a¹⁰⁷³) se extraia que a consulta possa ser feita por via eletrônica. Assim, procedeu-se a busca da informação via atendimento, por formulários de consulta denominados “pedido de informação” ou por e-mail, entretanto não houve resposta.

c.2) Privacidade e Proteção de dados

De acordo com o estudado anteriormente,¹⁰⁷⁴ a sociedade vive numa nova era – a da Informação e do Compartilhamento, ou ainda, da emergência da quarta Revolução Industrial.¹⁰⁷⁵ O fato é que o acelerado desenvolvimento tecnológico (*smartphones*, *tablets*, inteligência artificial, *big data*, computação em nuvem) ocasionou uma mudança de hábitos dos cidadãos, fatores esses que, uma vez associados, convergem para o surgimento de uma nova economia baseada em dados. Há, inclusive, quem afirme que os “dados são o novo petróleo”.¹⁰⁷⁶

Assim, tendo em consideração o grande volume de informações pessoais que os usuários passaram a colocar, de forma voluntária¹⁰⁷⁷ e até involuntária, na rede, é possível a formação de grandes bancos de dados sobre seu comportamento *on-line*. No contexto das cidades inteligentes, as administrações públicas não fogem a esta regra. Antes, podem ser consideradas um ente detentor do maior banco de dados sobre os cidadãos.

¹⁰⁷² Serviço disponível em: <<http://www.1746.rio/>>. Acesso em: jan. 2018

¹⁰⁷³ Lei n.º 26/2016, artigo 13, n.º 11, alínea a: “Forma de acesso – O acesso aos documentos administrativos exerce-se através dos seguintes meios, conforme opção do requerente: Consulta gratuita, eletrônica ou efetuada presencialmente nos serviços que os detêm.”

¹⁰⁷⁴ Maior aprofundamento, vide o segundo capítulo deste trabalho.

¹⁰⁷⁵ RIFKIN, Jeremy. *A Terceira Revolução Industrial*. Op. cit. / SCHWAB, Klaus. Op. cit.

¹⁰⁷⁶ SCHÖNBERGER, Viktor. M; Kenneth, C. *BIG DATA*. Op. cit.

¹⁰⁷⁷ De acordo com a empresa de consultoria Gartner, até 2019, 50% dos cidadãos em cidades irão se beneficiar com os programas de cidades inteligentes, **partilhando voluntariamente** os seus dados pessoais. SILVA, Rui. O Desafio da Privacidade nas Cidades Inteligentes. *Revista Smart Cities cidades sustentáveis*. 17. Jun. 2017. Disponível em: <<http://smart-cities.pt/tic/gartner-privacidade1206cidades/>>. Acesso em: jan. 2018.

No âmbito jurídico, é de se destacar que a União Europeia, desde 1995, reconheceu, na sua *Carta dos Direitos Fundamentais*,¹⁰⁷⁸ a proteção dos cidadãos, no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação destes. Entretanto, a par do atual cenário de evolução tecnológica, associado às vulnerabilidades e ameaças à intimidade e privacidade dos usuários, foi aprovado o Regulamento (UE) N.º 2016/679, denominado Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD), em vigor desde 2018, norma de aplicação direta para todos os países membros da UE, inclusive Portugal.¹⁰⁷⁹

No Brasil, a produção normativa referente à temática da proteção de dados caminhava¹⁰⁸⁰ a passos lentos. Entretanto, a aprovação do RGPD contribuiu para a sanção da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/18). Os portais de governo portugueses e brasileiros foram avaliados, considerando-se este cenário, com base nos mecanismos disponibilizados para a proteção de dados dos usuários, consoante dados apresentados abaixo (Quadro 15).

A primeira questão deste bloco aferiu o uso de testemunhos de conexão¹⁰⁸¹ (do inglês *cookies*), ou seja, se o referido portal informa sobre o uso de *cookies* e solicita o consentimento para o titular dos dados. Essa solicitação vem sendo frequente em portais europeus, os quais já estão de acordo com o RGPD, em seus considerandos 30¹⁰⁸² e 32,¹⁰⁸³

¹⁰⁷⁸ O inteiro teor da “Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia” está disponível em: <<https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000006001-000007000/000006824.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

¹⁰⁷⁹ Em Portugal, a Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 67/98) continua em vigor em tudo o que não contrarie o RGPD. Maior aprofundamento, vide terceiro capítulo, item 3.3.2 “Portugal e Brasil: perfil normativo da proteção de dados pessoais”.

¹⁰⁸⁰ Até a sanção da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira-LGPD (Lei nº 13.709/18), a matéria da Proteção de Dados, neste país, era regulada pelos seguintes comandos normativos: interpretação Constitucional (artigo 5, § 2º CF/88), legislação correlata (Lei de Acesso à Informação- Lei nº 12.527/11) e Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14). Especificamente, no contexto das cidades inteligentes, o “Programa Internet para Todos” (Portaria nº 7.437/2017), destacou-se por ser iniciativa que visa a disseminar a internet em todas as municipalidades do Brasil. Entretanto, não está imune a críticas, visto que a referida Portaria condiciona a colocação de antenas para a aprovação de uma Lei Municipal que, “abre um precedente para que as operadoras as invadam e ocupem espaços sem pagar impostos e sem serem obrigadas a compartilhar os dados que são públicos”. GOMYDE. André. **Internet (e dados) para todos**. Disponível em: <<http://esbrasil.com.br/internet-dados-para-todos/>>. Acesso em: mar. 2018, grifo nosso.

¹⁰⁸¹ Os testemunhos de conexão ou *cookies* podem ser definidos como: “pequenos arquivos que são gravados em seu computador quando você acessa sites na Internet e que são reenviados a estes mesmos sites quando novamente visitados”. COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL-CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2016 = Survey on the use of information and communication technologies in Brazilian households: ICT households 2016** [livro eletrônico] / Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR [editor] - São Paulo, 2017. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf>. Acesso em: nov. 2018, p. 40.

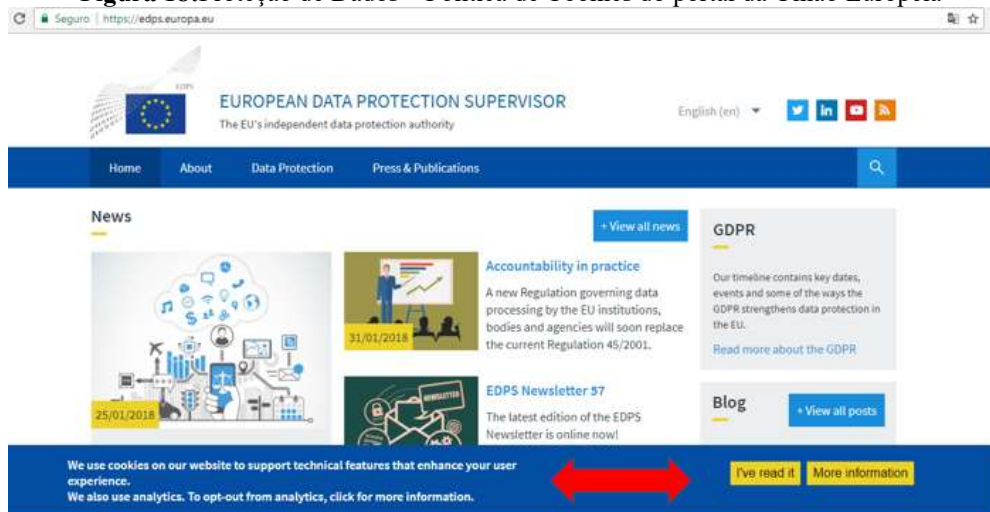
Trata-se, no dizer de Fontainhas et. al, de um “mecanismo tecnológico desenvolvido para ultrapassar limitações do protocolo de comunicação usado na navegação web, mas que rapidamente encontrou numerosas aplicações que permitem coletar informação dos utilizadores e, assim, **colocar potencialmente em risco a sua privacidade**”. FONTAINHAS, Emília Golim. ANDRADE, Francisco; ALMEIDA, José Bacelar. “Do consentimento para a utilização de testemunhos de conexão (*cookies*)”. In: “**Scientia Ivrídica**”, Tomo LXV, nº 341, Maio/Agosto de 2016, p. 174.

¹⁰⁸² RGPD – Considerando (30): “As pessoas singulares podem ser associadas a identificadores por via eletrónica, fornecidos pelos respetivos aparelhos, aplicações, ferramentas e protocolos, tais como endereços IP (protocolo internet) ou testemunhos de conexão (*cookie*)...” UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho. Op. cit.

¹⁰⁸³ RGPD – Considerando (32): “O consentimento do titular dos dados deverá ser dado mediante um ato **positivo claro que indique uma manifestação de vontade livre, específica, informada e inequívoca de que o titular de dados consente no tratamento dos dados que lhe digam respeito**, como, por exemplo, mediante uma declaração escrita, **inclusive em formato eletrónico**, ou uma declaração oral. **O consentimento pode ser dado validando uma opção ao visitar um sítio web na Internet**, selecionando os parâmetros técnicos para os serviços da sociedade da informação ou mediante outra declaração ou conduta que indique claramente nesse contexto que aceita o tratamento proposto dos seus dados pessoais. O silêncio, as opções pré-validadas ou a omissão não deverão, por conseguinte, constituir um consentimento. O consentimento deverá abranger todas as atividades de tratamento realizadas com a mesma finalidade. Nos casos em que o tratamento sirva fins múltiplos, deverá ser dado um consentimento para todos esses fins. Se o

v.g o portal da União Europeia (figura 18), o qual informa sobre o uso dos *cookies* e não impede que o usuário prossiga na pesquisa ao *site*, ainda que não aceite a sua política.

Figura 18:Proteção de Dados – Política de Cookies do portal da União Europeia



Fonte: European Data Protection Supervisor¹⁰⁸⁴

Pela avaliação a que se procedeu, tanto os portais brasileiros quanto os portugueses não apresentaram informações sobre o uso de *cookies*, em sua página inicial. É de se referir que, em Portugal, as regras sobre o uso de *cookies* foram identificadas em alguns serviços específicos, nos portais das câmaras municipais de Braga (regras gerais sobre política de proteção dos dados), do Porto (item balcão virtual) e de Lisboa (serviço “Minha rua XL”).

Verificou-se ainda, a presença de informações sobre figura denominada “Encarregado de Proteção de Dados”¹⁰⁸⁵ (do inglês, *Data Protection Officer*), criado para monitorizar o cumprimento do Regulamento Europeu (RGPD) e ser o ponto de contato com a entidade reguladora (a Comissão Nacional de Proteção de Dados). Dos portais portugueses avaliados nenhum prestou informações referentes ao DPO. Já nos portais brasileiros, essa questão foi apontada como uma boa prática, uma vez que, no período da avaliação, ainda não havia Legislação de Proteção de Dados sancionada, neste país.

Por esta análise, infere-se que a inexistência da figura do DPO para a atuação de forma independente e dedicação ao tratamento de dados, no contexto europeu (portais

consentimento tiver de ser dado no seguimento de um pedido apresentado por via eletrônica, esse pedido tem de ser claro e conciso e não pode perturbar desnecessariamente a utilização do serviço para o qual é fornecido.” Ibidem, grifos nossos. UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho. Op. cit.

¹⁰⁸⁴ European Data Protection Supervisor. Disponível em: <<https://edps.europa.eu/>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰⁸⁵ A conceituação e finalidade da figura do Encarregado de Proteção de Dados foi abordada no terceiro capítulo item 3.3.2.1 “Regulamento Geral de Proteção de Dados-RGPD”. Deve-se registrar que, dada a relevância desta figura para o cumprimento do RGPD, foi criado tópico específico nesta norma, sendo previsto, na Seção 4, respectivamente nos artigos 37 a 39.

portugueses), implica afirmar que o RGPD tem recebido atenção limitada e, consequentemente, que as referidas administrações municipais estão sujeitas a sanções¹⁰⁸⁶ por não cumprirem o Regulamento, em seus portais de governo.

Além disso, verificou-se se a página inicial esclarece os usuários quanto aos direitos e responsabilidades (Políticas de Privacidade¹⁰⁸⁷) relativas às informações divulgadas. Somente 60% dos portais brasileiros (Curitiba, Vitória e Rio de Janeiro¹⁰⁸⁸) apresentaram detalhadamente informações referentes à disponibilização de informações pessoais. Registre-se que o portal de Florianópolis apresentou o *link* “política de privacidade”, na página inicial, entretanto a informação para o referido serviço estava indisponível.

Já no caso português, os percentuais caem para 40%, sendo que tais informações somente foram localizadas nos portais de Braga (“Avisos legais”) e de Lisboa (“Proteção de Dados”).

Ainda com ênfase na proteção de dados e, com fulcro no RGPD (artigo 32¹⁰⁸⁹), foi analisada a presença do link sobre a “segurança dos dados pessoais”, mediante informações sobre a segurança do tratamento dos dados, tanto pela administração, quanto por eventuais subcontratantes. Essa questão foi direcionada especificamente para portais portugueses, nos quais não se identificou informações específicas sobre tal matéria.

É de se registrar ainda que o RGPD, em seu Considerando nº 81, elegeu como fundamental, para seu fiel cumprimento, a adoção de medidas técnicas referentes à

¹⁰⁸⁶ Referente ao debate acerca da (im)possibilidade de se excluir as entidades públicas portuguesas do regime sancionatório contraordenacional e penal do RGPD, remete-se o leitor ao parecer n.º 20/2018, item 2.2: “Não sujeição ao regime sancionatório”, emitido pela presidente da Comissão Nacional de Proteção de Dados-CNPD, doutora Filipa Galvão, nestes termos: “a CNPD entende que o disposto nos artigos 44.º e 54.º da Proposta de Lei n.º 120/XIII, ao não sujeitar ou ao isentar as entidades públicas do regime sancionatório, viola o princípio da igualdade e fragiliza a tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos no contexto de tratamentos de dados pessoais realizados por entidades públicas”. Informação disponível em: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a53556c4d5a5763765130394e4c7a464451554e45544563765247396a6457316c626e527663306c7561574e7059585270646d46446232317063334e686279396a5a57593359544d794f4330325a44526c4c54526c4e546b74596a41304e4331694e54426d4f5449314d6a64684d7a45756347526d&fich=cef7a328-6d4e-4e59-b044-b50f92527a31.pdf&Inline=true>>. Acesso em: out. 2018.

¹⁰⁸⁷ De acordo com a Métrica do Governo Federal Brasileiro para e-serviços. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/Plone/eixos-de-atuacao/governo/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos/indicadores-e-metricas-para-avaliacao-de-e-servicos>>. Acesso em: fev. 2018

¹⁰⁸⁸ Cabe registrar que, a despeito do portal do Rio de Janeiro cumprir o requisito avaliado, uma vez que possui o link “Política de Privacidade” em sua página inicial, as informações foram atualizadas em 16 de setembro de 2009. Ou seja, mesmo após toda a evolução das tecnologias, da legislação e da criação do Centro de Operações do Rio (que permanentemente coleta dados dos usuários), ainda assim, não houve qualquer alteração na política de privacidade dos usuários. Informação disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/politica-de-privacidade;jsessionid=C5600ABDB131F63B8008E249B3F62E6A.liferay-inst6>>. Acesso em: fev. 2018.

¹⁰⁸⁹ RGPD, Artigo 32:“- **Segurança do tratamento:** 1. Tendo em conta as técnicas mais avançadas, os custos de aplicação e a natureza, o âmbito, o contexto e as finalidades do tratamento, bem como os riscos, de probabilidade e gravidade variável, para os direitos e liberdades das pessoas singulares, o responsável pelo tratamento e o subcontratante aplicam as medidas técnicas e organizativas adequadas para assegurar um nível de segurança adequado ao risco ao risco, incluindo, consoante o que for adequado: a) A pseudonimização e a cifragem dos dados pessoais; b) A capacidade de assegurar a confidencialidade, integridade, disponibilidade e resiliência permanentes dos sistemas e dos serviços de tratamento; c) A capacidade de restabelecer a disponibilidade e o acesso aos dados pessoais de forma atempada no caso de um incidente físico ou técnico; d) Um processo para testar, apreciar e avaliar regularmente a eficácia das medidas técnicas e organizativas para garantir a segurança do tratamento.” UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho. Op. cit.

“Segurança do Tratamento dos Dados”, tanto da administração, quanto do subcontratante, o que, pelos resultados expostos, revela que essa temática mostra-se como um dos desafios postos à administração pública portuguesa, em face do RGPD.

Ademais, num contexto em que as cidades se tornaram grandes centros coletores de dados, tais informações mostram-se indispensáveis para o direcionamento de políticas públicas que primem para que os cidadãos controlem sobre seus dados – Soberania Digital¹⁰⁹⁰ – e, com isso, tenham conhecimento sobre quem os acessa e os (re)utiliza.

Além da coleta, o compartilhamento dos dados tornou-se uma *mais valia* que está mencionado como uma das benesses das cidades inteligentes e humanas. A referida matéria é prevista tanto pela legislação da União Europeia,¹⁰⁹¹ quanto pela brasileira¹⁰⁹², as quais dispõem de compartilhamento de bases de dados na administração pública. Por esse motivo, os portais foram avaliados em relação à presença de informações acerca do compartilhamento dos dados coletados dos usuários, com outras entidades/órgãos da administração. Entretanto nenhum dos portais¹⁰⁹³ apresentaram informações sobre o compartilhamento de dados.

Ademais, salienta-se que o RGPD dedicou especial atenção às crianças na Sociedade da Informação¹⁰⁹⁴ (Considerados nº 38, nº 58, nº 75 e artigos 8.º e 12º, nº1). Para tanto, exige, inclusive, o consentimento dos responsáveis legais, para os serviços oferecidos diretamente a uma criança. Dado o ineditismo de tal comando e da obrigatoriedade legal, foi criada questão para aferir o seu cumprimento pelos portais portugueses e, pela análise, constatou-se que, além de nenhum portal direcionar serviços

¹⁰⁹⁰ A respeito da preocupação com a “Soberania digital” dos cidadãos sobre seus dados, vale referir o projeto desenvolvido pela União Europeia, intitulado *Decentralised Citizens Owned Data Ecosystem* (DECODE). Maior aprofundamento, vide capítulo 3, item 3.3.1, “Cidades Inteligentes, dados e privacidade: desafios e perspectivas”.

¹⁰⁹¹ Sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública, vide: *Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados*. A referida norma está sendo revisada pela European Data Protection Supervisor (EDPS): “Um novo documento que regula o processamento de dados pelas instituições, organismos e agências da UE substituirá em breve o atual Regulamento 45/2001. Para aumentar a conscientização sobre as atuais e novas regras de proteção de dados”. Informação disponível em: <https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/news_en#news_4566>. Acesso em fev. 2018.

Além disso, o Regulamento *Geral de Proteção de Dados* também aborda esta matéria: RGPD, considerando nº 6: “A rápida evolução tecnológica e a globalização criaram novos desafios em matéria de proteção de dados pessoais. A recolha e a partilha de dados pessoais registaram um aumento significativo. As novas tecnologias permitem às empresas privadas e às entidades públicas a utilização de dados pessoais numa escala sem precedentes no exercício das suas atividades. As pessoas singulares disponibilizam cada vez mais as suas informações pessoais de uma forma pública e global. As novas tecnologias transformaram a economia e a vida social e deverão contribuir para facilitar a livre circulação de dados pessoais na União e a sua transferência para países terceiros e organizações internacionais, assegurando simultaneamente um elevado nível de proteção dos dados pessoais.” UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento europeu e do Conselho. Op. cit.

¹⁰⁹² Referente a legislação brasileira de compartilhamento de bases de dados na administração pública, vide: Decreto nº 8.789/16 e Portaria nº 58/16.

¹⁰⁹³ Em Portugal, mesmo os portais que apresentam política de privacidade, respectivamente Câmara Municipal de Braga e Lisboa, não falam sobre a política de compartilhamento de dados.

¹⁰⁹⁴ A respeito da problemática da proteção das crianças em relação aos conteúdos nocivos disponíveis na internet, recomenda-se a leitura do trabalho de Hugo Cunha, intitulado *A regulação dos conteúdos disponíveis na Internet – a imperatividade de proteger as crianças*, Tese de Doutoramento em Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015.

específicos para cidadãos menores de idade, nada referem a respeito das crianças e adolescentes, em suas políticas de privacidade.

A despeito de nenhum portal de governo apresentar serviços específicos para crianças e adolescentes, é natural e recomendado que, com a evolução das técnicas, tais serviços sejam incorporados e disponibilizados nos portais governamentais.¹⁰⁹⁵

Para arrematar o debate sobre a proteção de dados, a última questão deste item incita a um “novo olhar” sobre os dados, afastando-os da lógica da “mercadoria” (que pode ser comprada e vendida), para a do “bem comum” (que pode oferecer benefícios significativos, tanto para o poder público, quanto para os cidadãos). Alcançar essa visão exigirá, além da criação de novas ferramentas, a aceitação destas como mecanismos que permitam aos indivíduos coletar e compartilhar dados pessoais em seus próprios termos – é a chamada soberania digital.¹⁰⁹⁶

Nesta perspectiva, os portais foram avaliados no que tange à disponibilização de ferramentas para que os cidadãos tenham a possibilidade de escolher sobre o que acontece com sua identidade digital, garantindo a estes o controle sobre seus dados mediante a capacidade de compartilhá-los *on-line* ou não. Neste quesito, novamente, nenhum dos portais de governo portugueses e brasileiros apresentou estratégias com esse viés.

Os resultados alcançados não causam espanto, visto que a matéria é recente e não existe comando legal a obrigar que as administrações adotem tais iniciativas. Inobstante isso, o Sistema Nacional de Saúde Português (figura 19) já adota estratégia¹⁰⁹⁷ semelhante, em que o cidadão pode sinalizar quais dados pessoais disponibiliza aos profissionais da saúde.

¹⁰⁹⁵ Para esse fim, vale referir o portal de Buenos Aires como um *case* que está de acordo com a proteção dos direitos das crianças e adolescentes. Tal portal, no serviço “crianças e adolescentes”, possibilita a inscrição online para diversas atividades. Entretanto o menor além de apresentar informações sobre seus dados pessoais, deve juntar informações e autorização do seu responsável legal. Informação disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollhumanoyhabitat/ninezyadolescencia/inscripcion>>. Acesso em: mar. 2018.

¹⁰⁹⁶ A temática da soberania digital trata de “dar às pessoas a propriedade de seus dados pessoais para que possam proteger sua privacidade”. SYMONS, Tom; BASS, Theo. **Me, my data and I: The future of the personal data economy**. European Union, 2017, p. 09. Maior aprofundamento, vide terceiro capítulo item 3.3.1 “Cidades Inteligentes, dados e privacidade: desafios e perspectivas”.

¹⁰⁹⁷ No mesmo sentido, já existem países que estão pensando em soluções para este quadro, cite-se o projeto “Ecossistema de dados de cidadania descentralizada” (do inglês, *Decentralised Citizens Owned Data Ecosystem-DECOCE*), financiado pela União Europeia. Ele busca dar resposta às preocupações das pessoas com a perda de controle sobre suas informações pessoais na internet. No âmbito deste projeto, existem quatro modelos sendo testados: dois em Amsterdã e dois em Barcelona, os quais, através da adoção das regras inteligentes, permitem que o cidadão forneça ou remova autorização para acesso a seus dados pessoais; associem com sua identidade; ou alterem o status legal e as condições de uso e exploração dos seus dados. A combinação de regras inteligentes executadas em tecnologias distribuída serão estruturadas numa plataforma totalmente descentralizada e permitirão uma governança de dados flexível e extensível. SYMONS, Tom; BASS, Theo. Op. cit., p 11.

Figura 19: Dados pessoais – Portal do Serviço Nacional de Saúde Português

Seguro | <https://servicos.min-saude.pt/PortalUtente/utente/dados-pessoais/identificacao#identification>

SNS SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE | ÁREA do CIDADÃO

Bem-vindo(a) Alice Pelagio | Sair

Dados Pessoais | Resumo Saúde | Planos de Cuidados | SIGA e RSP | Serviços | Benefícios SNS

Identificação

Nesta área são apresentados os seus dados pessoais, que constam do Registo Nacional de Utentes (RNU). Poderá consultar os seus dados de inscrição no SNS, adicionar contactos de emergência, gerir autorizações ou consultar o histórico de acessos.

Autorizações

Autorizo que os profissionais de saúde credenciados consultem os registos por mim inseridos na Área do Cidadão.

Sempre que me dirigir a uma instituição do Serviço Nacional de Saúde, autorizo que os Profissionais de Saúde (Médicos e Enfermeiros) possam consultar a minha informação clínica registada nos diversos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde.

Sempre que me dirigir a uma instituição do Serviço Nacional de Saúde, autorizo que os Profissionais de Saúde (Médicos e Enfermeiros) possam consultar a minha informação clínica registada nos diversos sistemas de informação dos Setores Privado e Social.

Sempre que me dirigir a uma instituição do Sector Privado e Social, autorizo que os Profissionais de Saúde (Médicos e Enfermeiros) possam consultar a minha informação clínica registada nos diversos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde.

Concordo que parte do meu Resumo Clínico Único do Utente¹ (em particular, meus diagnósticos, minhas alergias, meus procedimentos, minha medicação crónica) possa ser transferida/apresentada a um profissional de saúde, um médico registado num dos países da União Europeia, no contexto em que me sejam prestados cuidados de saúde.

Quero ser notificado quando um profissional de saúde credenciado consultar a minha informação clínica registada, nos diversos sistemas de informação do Serviço Nacional de Saúde, através do Registo de Saúde Eletrónico.

Autorizo que me enviem emails institucionais da Área do Cidadão e do Ministério da Saúde.

Fonte: Disponível em: Portugal.¹⁰⁹⁸

Como visto, apesar do ineditismo já existem estratégias deste teor em Portugal e em outros países, sendo, portanto, indicadas como boa prática a serem replicadas para o fiel cumprimento do RGPD, no âmbito das administrações.

¹⁰⁹⁸ Portugal. Ministério da Saúde. Disponível em: <servicos.min-saude.pt/PortalUtente/utente/>. Acesso em: mar. 2018.

Quadro 15: Terceiro Nível de governança participativa – Ênfase Privacidade e Proteção de dados

Terceiro Nível Ênfase – Privacidade e Proteção dos dados	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Informa, na página inicial, se recolhe dados <i>on-line</i> (<i>cookies</i>), solicitando, desta feita, o consentimento do titular dos dados?	0%	0%
Se a resposta for afirmativa, a entidade informa quais os dados recolhidos?	0%	0%
Informa que tratamento será aplicado aos dados retidos?	0%	0%
Informa o contato específico para tratativas com o “Encarregado de Proteção de Dados”?	*Lei de Proteção de Dados sancionada após a aplicação deste formulário.	0%
Apresenta a política de privacidade relativa a informações divulgadas?	60% (Curitiba, Vitória e Rio de Janeiro)	40% (Lisboa e Braga)
Informa sobre a Segurança no tratamento de dados pessoais (pela administração por subcontratantes)?	*Lei de Proteção de Dados sancionada após a aplicação deste formulário.	0%
Informa se os dados recolhidos são partilhados com outras entidades ou organizações?	*Lei de Proteção de Dados sancionada após a aplicação deste formulário.	0%
Disponibiliza serviços para crianças? Em caso positivo, requer o consentimento dos pais/responsáveis?	*Lei de Proteção de Dados sancionada após a aplicação deste formulário.	0%
Disponibiliza ferramentas para que os cidadãos possam acessar, controlar e usar seus dados pessoais?	0%	0%

Fonte: elaborado pela autora

c.3) Dados Abertos

Mergulhemos o debate no cerne das questões mais caras ao cenário político¹⁰⁹⁹ atual, qual seja, a implementação de instituições estatais democráticas, transparentes e abertas ao controle e participação cidadã. Para além da promulgação de Leis de Acesso à Informação e de Proteção de dados, esse item também se dirige à análise da adesão pelos

¹⁰⁹⁹ Acerca do cenário político, para o caso brasileiro, vale recordar a abordagem do terceiro capítulo, quando se discutiu sobre o *défice* democrático deflagrado, dentre outras questões, pela operação Lava-jato, a qual culminou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e pela condenação do ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva. Inteiro teor do acórdão de condenação proferido pelo Tribunal Federal da 4ª região-TRF 4ª Região, está disponível em: <http://estaticog1.globo.com/2018/02/06/acordao_1.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

portais de governo ao Movimento de Dados Abertos¹¹⁰⁰ (do inglês *Open Government Partnership- OGP*).

Em outras palavras, enquanto os Portais de Transparência¹¹⁰¹ têm como objetivo primordial o aumento do controle orçamentário do governo, os Portais de Dados Abertos têm a meta de serem o único referencial para a busca e o acesso a todo e qualquer assunto ou categoria de dados públicos municipais. Trata-se, desta feita, de um serviço simplificado que organiza e padroniza o acesso aos dados públicos, tendo as tecnologias como ferramentas para o (re)uso dos dados.

Segundo o relatório europeu *Dados Abertos nas Cidades (European Data Portal-EDP)*¹¹⁰², os dados abertos referem-se a “informações coletadas, produzidas ou pagas pelos órgãos públicos e podem ser usadas, modificadas e compartilhadas por qualquer pessoa para qualquer propósito”.¹¹⁰³ Dessa forma, para que os dados disponíveis sejam considerados abertos, alguns princípios básicos devem ser observados: completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, de acesso não discriminatório, de formatos não proprietários, livres de licenças, verificáveis, com possibilidade de atribuição de responsabilidade.¹¹⁰⁴

No âmbito europeu, a matéria foi prevista na Diretiva 2003/98 CE sobre a reutilização da informação do setor público, a qual foi alterada pela Diretiva 2013/37/ UE (Diretiva PSI). Segundo a Agência de Modernização Administrativa (AMA), a referida Diretiva está transposta em Portugal pela a Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, Lei de Acesso aos Documentos Administrativos.¹¹⁰⁵

No Brasil, a política de dados abertos encontra amparo em diversos comandos normativos,¹¹⁰⁶ em especial, na Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA

¹¹⁰⁰ De acordo com o portal da Parceria Governo Aberto, o Brasil consta como membro desde 2011, sendo um dos países cofundadores da OGP (firmado pela promulgação do Decreto de 15 de setembro de 2011 – Governo Aberto); seus planos já estão em fase de implementação e, dentre eles, constam o compromisso de fortalecer a transparência das ações governamentais, prevenir e combater a corrupção, promover os ideais democráticos com participação cidadã na tomada de decisões e melhorar os serviços públicos. Portugal tornou-se membro em 2017 e, na época em que se procedeu a esta avaliação, seu plano de ação encontrava-se em fase de elaboração. O mapa dos governos aderentes à parceria governo aberto disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/>>. Acesso em: fev. 2018.

¹¹⁰¹ No Brasil, a matéria referente à Transparência e Gestão fiscal é regida pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

¹¹⁰² Relatório disponível em: <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n3_2017.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

¹¹⁰³ EUROPEAN DATA PORTAL-EDP. Disponível em: <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n3_2017.pdf>. Acesso em: mar. 2018, p. 10.

¹¹⁰⁴ O detalhamento dos princípios foi apresentado no segundo capítulo desta tese. Grupo de trabalho Norte americano, denominado *Open Government Working Group*, o qual elaborou a carta de princípios do governo aberto. OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP (2007). **Open Government Data Principles**. Disponível em: <https://public.resource.org/8_principles.html>. Acesso em: mar. 2018.

¹¹⁰⁵ AGÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (AMA). **Guia de introdução aos Dados Abertos** (2016). Disponível em: <http://www.dados.gov.pt/media/46123/guia_introducao_dados_abertos_ama.pdf>. Acesso em fev. 2018, p. 4.

¹¹⁰⁶ Dentre as normas relacionadas com o Movimento de dados abertos no Brasil, citem-se, por ordem cronológica: Decreto nº 6.666/2008 (institui a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais-INDE, relacionado com dados geoespacializados); Decreto de 15 de setembro de 2011 (Governo Aberto); Lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação); Decreto 7.724/2012 (Regulamenta a Lei de Acesso a informação); Decreto 8.638/2016, que institui a Política de Governança Digital.

(Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2012) e na Política de Dados Abertos do Poder Executivo (Decreto 8.777/2016).

Importa, portanto, aferir como as administrações estão implementando esse discurso na prática. Para tanto, verificou-se adesão ao “Movimento de Dados Abertos”, mediante a divulgação de tal serviço na página inicial das administrações (quadro 16). Nos portais brasileiros, tal quesito somente foi identificado na página inicial do portal de Vitória. Em páginas secundárias, localizou-se tal informação nos portais transparência de: Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro.

Em Portugal, apenas a câmara municipal de Lisboa disponibiliza informações sobre dados abertos. Entretanto tal serviço somente foi identificado em páginas secundárias.

Na questão acima, buscou-se alertar para a necessidade de maior publicidade ao movimento de dados abertos. Sendo assim, apenas o portal de governo de Vitória/Brasil foi considerado para este fim, uma vez que a falta de divulgação de tal movimento nos demais portais de governo evidencia a opacidade das ações deste e a dificuldade do acesso aos dados pelos cidadãos.

Esses resultados são evitáveis? Inteiramente. Uma maneira de corrigir tais problemas é garantir que o conjunto de dados liberados estará disponível num único ponto de acesso *on-line*, fácil de encontrar e utilizar, que corresponderá ao Portal de Dados Abertos da respectiva câmara municipal. Tal ambiente deverá permitir aos cidadãos criarem serviços e aplicações com os dados disponibilizados e, com isso, obterem informações e serviços adicionais.

Em seguida, foi avaliado se os dados abertos estavam disponíveis sem necessidade de qualquer pedido ou registro, o que foi constatado em 80% dos portais brasileiros (Vitória, Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro).

Todavia, quando se direcionou a pergunta sobre qual a estratégia adotada para a disseminação dos dados, o percentual caiu para 60% , uma vez que o portal de Vitória não apresentou dados de “valor público”¹¹⁰⁷ para o controle social. Para esse fim, foram considerados os seguintes casos: São Paulo (Dados Abertos), Rio de Janeiro

¹¹⁰⁷ A temática dos dados de “valor público” foi aprofundada no segundo capítulo deste trabalho (item 2.2, “A expansão da internet e o desenvolvimento da Inteligência Coletiva”). Neste sentido, o “valor público” é entendido pela possibilidade de se construir aplicativos, visualizar os dados e obter informações essenciais sobre as políticas públicas e a administração da cidade. Cabe registrar que, embora o portal de Vitória tenha sido o único a apresentar informações sobre o Movimento de Dados abertos, em sua página inicial, quando analisado o tipo dos dados disponíveis, percebeu-se que estes não eram “de valor”, ou seja, não eram atualizados, tampouco relevantes para que a sociedade pudesse proceder ao (re)uso e co-criação (v.g. dados e links para relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, censo do ano de 2010).

(Data.Rio)¹¹⁰⁸ e Curitiba (Dados Abertos Curitiba). Esses portais apresentaram características semelhantes, tais como: disponibilizaram vários formatos (CSV, XLSX, XLS,..) e dispuseram dados de secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais. O portal de Dados Abertos de Curitiba chamou a atenção, pois além disso, apresentou outras informações, tais como: o órgão e agente público responsável pelos dados; a frequência de sua atualização; o telefone e o e-mail para contato. Com base nisso, a despeito de não dar visibilidade ao Movimento de Dados Abertos, em sua página inicial, o portal de Curitiba pode ser referido como uma boa prática a ser replicada em outras administrações.

Em Portugal, no portal da câmara municipal de Lisboa, é possível encontrar a adesão ao Movimento de Dados Abertos no *link* “participar”, item denominado –“Lisboa aberta”.¹¹⁰⁹ Por este serviço, foram localizados, além dos dados abertos, geo dados, a carta de princípios e a adesão ao projeto europeu designado CitySDK (consórcio internacional, apoiado pela União Europeia, cujo objetivo é o uso dos dados abertos para a criação de um conjunto de ferramentas, que promovam o desenvolvimento de serviços digitais, a serem disponibilizados aos cidadãos). O acesso aos referidos dados dispensa qualquer registro e informação sobre o utilizador.

Quadro 16: Terceiro Nível de governança participativa – ênfase nos dados abertos

Terceiro Nível Ênfase –Dados Abertos	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Disponibiliza o conjunto de dados abertos num único ponto de acesso <i>on-line</i> , na página inicial?	20% (Vitória)	0%
Os dados abertos estão disponíveis sem necessidade de qualquer pedido ou registro e sem requerer informação sobre o utilizador?	80% (Curitiba, São Paulo, Vitória e Rio de Janeiro)	20% (Lisboa)
Disponibiliza dados em formatos abertos (CSV, XLS, PDF), de modo a facilitar a criação de novas arquiteturas e interfaces de colaboração com a participação social?	60% (Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro)	20% (Lisboa)

Fonte: elaborado pela autora

¹¹⁰⁸ O portal do Rio de Janeiro, no *link* transparência, remete para o Portal **Data.Rio** disponível em: <<http://www.data.rio/>>. Acesso em: jan. 2018.

¹¹⁰⁹ Informação disponível em: <<http://www.cm-lisboa.pt/participar/lisboa-aberta>>. Acesso em: fev. 2018.

Os resultados da avaliação deste terceiro nível de governança participativa, permitem inferir que a temática das cidades inteligentes vem ganhando cada vez mais espaço na escala local, com reflexos, sobretudo, na transparência e na abertura de dados, mas com atenção limitada a outro setor, nomeadamente a proteção de dados.

Reitere-se que, para serem adjetivadas como “Inteligentes”, essas estruturas devem investir tanto em tecnologias (ubíquas e disruptivas) quanto num modelo de governança coordenado, com visão de médio e longo prazo, articulado com os interesses da academia, da sociedade e do setor privado.¹¹¹⁰ O equilíbrio desses fatores redundará na almejada “qualidade de vida para o cidadão” (com cidades competitivas, sustentáveis, abertas e transparentes); do contrário, o risco eminente é de se assistir ao nascimento de um “Estado de Vigilância”, ou a emergência do “sinóptico”,¹¹¹¹ como prefere Bauman.

Falar em cidades inteligentes remete imediatamente às Centrais de Comando e Controle, ou ao uso de circuitos fechados de televisão (do inglês *Closed Circuit Television-CCTV*), que permitem o monitoramento em tempo real das cidades (24 horas por dia, 7 dias por semana, 365 dias por ano).¹¹¹² Segundo Kitchin,¹¹¹³ este tipo de monitoramento tem sido impulsionado por uma crescente cultura de controle que deseja segurança e gerenciamento de riscos. Dois portais brasileiros ilustraram este cenário, são eles: prefeitura do Rio de Janeiro, no *link* para o “Centro de Operações do Rio- COR” e prefeitura de Florianópolis, no *link* “Floripa em Tempo Real”.

Como já referido oportunamente,¹¹¹⁴ o Centro de Operações do Rio decorreu de uma parceria entre a prefeitura do Rio de Janeiro/RJ e a empresa *International Business Machines* (IBM), tendo como missão consolidar informações de vários sistemas da cidade do RJ para visualização, monitoramento e análise em tempo real.¹¹¹⁵

A despeito dos avanços em termos de eficiência na gestão, sobretudo da segurança pública (as quais renderam ao Rio o prêmio de Cidade Inteligente do Ano, em 2013), a parceria com a empresa privada não esteve imune a críticas, sobretudo pelo fato de a IBM,

¹¹¹⁰ Maior aprofundamento, remete-se o leitor ao terceiro capítulo, item 3.2.1, “Cidades Inteligentes: o encontro de duas tendências”.

¹¹¹¹ Os riscos do desenvolvimento das tecnologias foram oportunamente abordados no segundo capítulo deste estudo. Nesta ocasião, foram citados os principais teóricos que alertam para o cenário de vigilância e violação de direitos fundamentais, que podem ser ocasionados pelo uso inadequado das modernas ferramentas. Bauman cunha o termo “sinóptico”, como uma alegoria a moderna forma de sistema penitenciário – o Panóptico. BAUMAN, Zygmunt. *Globalização*. Op. cit..

Transpondo para a lógica das cidades, no capítulo 2 (item 2.2), também foram citados casos reais em que se discutiu a violação de direitos fundamentais pelo Estado, na instalação de sensores de temperatura em postes de luz permitiram capturar informações de prédios vizinhos, caso “Kyllo *versus* Estados Unidos”.

¹¹¹² A lógica dos **24 horas por dia, 7 dias por semana e 365 dias por ano** é muito usada nos discursos de governo eletrônico, que, em seus primórdios, focavam na eficiência e eficácia da gestão das administrações.

¹¹¹³ KITCHIN, Rob. Op. cit..

¹¹¹⁴ Maior aprofundamento, remete-se o leitor ao terceiro capítulo, item 3.2.1 “Cidades Inteligentes: o encontro de duas tendências”.

¹¹¹⁵ BERNARDES, Marcele Berger; ANDRADE, Francisco Pacheco; NOVAIS, Paulo. *Indicators for Smart Cities*. Op. cit..

ao implantar o COR a “custo zero”,¹¹¹⁶ teve acesso a todos os dados dos cidadãos. Além disso, a referida empresa criou um pacote denominado “IBM *Intelligent Operations Center*”, que combina uma série de sistemas projetados para o Rio, em um único produto que pode ser aplicado a qualquer cidade.¹¹¹⁷

Townsend¹¹¹⁸ também critica a noção de soluções de cidades inteligentes como facilmente aplicáveis a qualquer contexto urbano, reproduzida pelos mesmos atores privados que vendem essas tecnologias. O autor aponta como efeito uma *padronização homogênea* (observada em *cases* como Songdo, na Coreia do Sul, e Masdar, nos Emirados Árabes), o que vai de encontro ao que o autor acredita ser o principal valor das cidades: a possibilidade de *heterogeneizações espontâneas*.

Diferentemente do “COR”, o “Floripa em Tempo Real” emprega um sistema de monitoramento com uso de circuitos de televisão, mas que não segue o tradicional modelo fechado, uma vez que disponibiliza o acesso das filmagens em tempo real para qualquer usuário da rede. A pergunta que não quer calar é: monitoramento em tempo real, para quê? E para quem? O que chama a atenção nesse modelo de “transparência” é o fato de que não existe mecanismo de *feedback*, tampouco informações sobre a razão de se divulgar a vida diária das pessoas que transitam na cidade, nas praias, inclusive com a possibilidade de imagens de menores de idade (vide figura 20), numa aparente violação a direitos fundamentais.

Figura 20: Brasil – Floripa em Tempo Real¹¹¹⁹



Fonte: Florianópolis.¹¹²⁰

¹¹¹⁶ Estudos de Bernardes et. al “revelam que a cidade do Rio de Janeiro não teve custos para a implantação do COR, estes ficaram ao encargo da IBM que usou o protótipo como piloto”. Os termos do acordo não foram informados, entretanto é consabido que, ao deter o sistema tecnológico, a IBM poderia ter acesso a todos os dados dos cidadãos e da cidade do Rio de Janeiro. Ibidem.

¹¹¹⁷ KITCHIN, Rob. Op. cit..

¹¹¹⁸ TOWNSEND, Anthony. Op. cit..

¹¹¹⁹ Informação disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/temporeal/>>. Acesso em: fev. 2018

¹¹²⁰ FLORIANÓPOLIS. **Floripa em tempo real**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/temporeal/>>. Acesso em: jan. 2019.

Os dois portais brasileiros supracitados são um flagrante exemplo de desequilíbrio entre o aparato tecnológico e o modelo de governança adotado. Os riscos inerentes a essas práticas já foram alertados e corroboram o argumento de Kitchin,¹¹²¹ segundo o qual a centralização do poder e a tomada de decisão a um conjunto restrito de órgãos/secretarias, associado à gestão por empresas privadas (que detêm o controle dos dados), geram cidades com governança tecnocráticas, sujeitas, no mínimo, a três riscos: 1º) promoção de uma economia neoliberal com a comercialização de serviços públicos, em que as funções da cidade são administradas pelo interesse privado; 2º) bloqueio tecnológico, com a consequente criação de uma dependência tecnológica que não pode ser facilmente desfeita; e 3º) soluções de “cidades inteligentes” num pacote tamanho único, sem considerar as especificidades de cada cidade, região, país.

Cidades inteligentes ou cidades panóptico?¹¹²² Os exemplos acima deflagram que há uma linha muito tênue a separar o interesse público do privado. De fato, existe uma tensão inerente na criação de sistemas que buscam uma governança mais eficiente e eficaz, mas que, em contrapartida, ameaçam sufocar direitos à privacidade, à intimidade e à própria liberdade de expressão, a qual não pode ser olvidada.

Nesta perspectiva, Kitchin esclarece que “sem supervisão regulamentada e aplicação de lei em relação ao abuso no manejo dos dados, é possível que haja uma resistência significativa e um estímulo para a análise dos dados dos cidadãos em tempo real”.¹¹²³

Sendo assim, o alerta que se faz é sobretudo para países que não possuem Lei de Proteção de Dados ou que estão em fase de revisão/implementação (vide caso de Portugal e Brasil), com vistas a envidarem esforços para promover uma governança participativa inteligente, com respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos.

d) Quarto nível de governança participativa: ênfase na deliberação e coprodução do bem público

Conforme já referido outrora, neste estudo, as cidades são adjetivadas com o termo “Inteligente”, uma vez que se defende a tese segundo a qual estas devem estar centradas nas pessoas. Desta feita, as tecnologias são vistas como um aparato para a promoção da economia, da sustentabilidade da inclusão social, com finalidade de melhorar a vida nas

¹¹²¹ KITCHIN, Rob. Op. cit..

¹¹²² Expressão usada por Kitchin, em seu artigo intitulado *The real-time city? Big data and smart urbanism*. Ibidem.

¹¹²³ Tradução livre da autora de “*Without regulated oversight and enforcement concerning abuses of data, then there is likely to significant resistance and push-back against real-time analytics by citizens*”. Ibidem, p.16.

idades. Deliberação, Coprodução do bem público e Inteligência coletiva são, portanto, palavras-chave na dimensão de governança participativa mais elevada das cidades.

Como estudado,¹¹²⁴ a participação popular é um dos baluartes da democracia e, com a emergência das tecnologias, vem à tona o debate sobre o emprego dessas ferramentas para o aprimoramento da participação popular, ou ainda, para a introdução de novos atores na arena política.¹¹²⁵

É consabido que o problema do *défice* democrático¹¹²⁶ não tem suas raízes na internet. Sendo assim, o que se busca neste quarto nível de governança é aferir em que medida as administrações se valem desse conjunto de ferramentas para o estabelecimento e extensão de novas formas de produção do bem público. A administração que se vale de e-mails e fóruns de debate está efetivamente encontrando canais de aprimoramento da participação/engajamento cívico ou apenas trocou o modelo anterior – o analógico (papel, cartas, telefone) –, pelo digital (tela do computador, *smartphones*, *tablets*, entre outros)?

Considerando tais inquietações, este nível apresenta duas ênfases a reforçar¹¹²⁷ o modelo de democracia representativa: a *deliberação* (estratégias aptas a propiciar ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva) e a *coprodução do bem público* (modelos de governança multinível, com interação vertical e horizontal, com reforço das estruturas participação ativa – *botton up*).

Nesta perspectiva, a adoção de mecanismos digitais deve ser vista mais como uma forma de ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos nos processos de proposição, planejamento e monitoramento de políticas públicas, do que de aumento de eficiência no setor público.¹¹²⁸

Sendo assim, buscando-se aferir as estratégias de deliberação, avaliou-se se as administrações consideram o cidadão como um elemento chave no processo de planejamento de políticas públicas, mediante presença de canais *on-line* para a discussão sobre o Plano Diretor Municipal ou Orçamento Participativo (Quadro 17).

Dos portais brasileiros, nenhum apresentou estratégias ativas durante o período dessa avaliação. Em Portugal, dois portais apresentaram estratégias semelhantes, foram

¹¹²⁴ Maior aprofundamento, remete-se o leitor ao primeiro capítulo deste trabalho.

¹¹²⁵ SILVA, Silvano. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. Op. cit.. / MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco. (Orgs.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011. / BERNARDES, Mariele Berger. Op. cit..

¹¹²⁶ Maior aprofundamento, vide terceiro capítulo, item 3.1.1 “Democracia: Modelos e Défices”.

¹¹²⁷ Alinhado com o que se defendeu no terceiro capítulo (item 3.1) coaduna-se com os teóricos que defendem que estratégias de participação e deliberação popular não são uma substituição do modelo representativo vigente, antes devem ser traduzidas como uma *mais valia* para os regimes democráticos modernos.

¹¹²⁸ Esse é o ponto de viragem que separa ações relacionadas com o governo eletrônico das ações voltadas ao governo aberto. Maior aprofundamento, vide capítulo 2.

eles a câmara municipal de Braga (com as estratégias: “Orçamento Participativo” e “Orçamento Escolar”, pelos quais apenas os cidadãos residentes¹¹²⁹ na cidade e estudantes de estabelecimentos de ensino municipal podem apresentar propostas, as quais serão analisadas pela Câmara e, se eleitas, passam incorporar o orçamento do município) e a câmara municipal de Lisboa (com a estratégia: “Lisboa eu participo”, canal do orçamento participativo, em que os cidadãos podem participar apresentando propostas, as quais uma vez selecionadas, vão para votação pelo público, no portal ou via SMS, sendo que, ao final, os projetos mais votados são integrados na proposta de orçamento municipal).

Uma das questões mais caras à teoria democrática da participação popular é a concepção moderna de *accountability*¹¹³⁰ (o cidadão é um protagonista do processo de formulação da agenda pública). A coprodução do bem público se materializa exatamente quando a agenda pública é construída em debate com a comunidade.¹¹³¹ Neste sentido, foi perquirido se os portais de governo apresentavam canais para discussão entre cidadãos e seus representantes, de forma bidirecional (considerando suas capacidades de fazerem escolhas, sobretudo se orientadas por necessidades coletivas). Ou seja, para além da discussão sobre o orçamento, analisou-se a disponibilização de canais de elaboração/deliberação conjunta de documentos normativos com vistas à participação na tomada de decisão.

Sobre esse quesito, foram identificadas duas estratégias: uma no Brasil (portal de São Paulo) e outra em Portugal (portal de Lisboa). Estas, na época desta avaliação, estavam inativas, mas merecem referência, pois desvelam as potencialidades das tecnologias como ferramentas para aprimorar os canais democráticos e comprovam que a perpetuação desses programas depende, sobretudo, de vontade política.

A estratégia identificada no portal de São Paulo abordou o “Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico”.¹¹³² O referido processo foi aprovado pelo legislativo paulista em 2014, após um ano de deliberação pública, que ocorreu mediante

¹¹²⁹ Para participar do referido orçamento participativo, o cidadão deveria comprovar seu vínculo ao município de Braga, com envio de comprovante de residência, ou de vínculo de emprego na cidade.

¹¹³⁰ A concepção de *accountability* defendida neste trabalho foi oportunamente estudada no primeiro capítulo e, em síntese, refere-se à substituição da noção do cidadão que, pelo voto, premeia ou sanciona o político ao final do seu mandato, de acordo com o seu desempenho político; em prol de mecanismos de supervisão e diálogo do Estado por diversos atores oriundos da sociedade civil.

¹¹³¹ SCHOMMER, P.C., et al.: *Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies*. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(6), 375–1400 (2015). http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601375&lng=en&nrm=iso. Acesso em: mar. 2018.

¹¹³² No referido plano, “foram definidos princípios e objetivos, uma estratégia de ordenamento territorial, diretrizes e prioridades para os sistemas urbanos e ambientais, mecanismos de gestão democrática da política urbana e de implementação do sistema municipal de planejamento urbano” SÃO PAULO. **Processo de Revisão Participativa do Plano Diretor Estratégico**. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>>. Acesso em: fev. 2018.

atividades presenciais (seminários, oficinas, audiências públicas) e plataforma participativa digital (criada para auxiliar na revisão dos instrumentos de planejamento urbano e permitir a participação da população com contribuições via formulários *on-line*, mapeamento colaborativo e minuta participativa).¹¹³³

No portal de Lisboa, foi identificado o canal de participação popular denominado “Fórum da Cidadania”, cujo objetivo foi o de construir, junto com a comunidade, a Carta de Lisboa de Direitos e responsabilidades. Apesar da relevância deste canal, pela possibilidade de os cidadãos poderem escrever junto com a administração um projeto de lei, esta iniciativa apenas foi disponibilizada na modalidade presencial.

A coprodução também pode ser aferida, na medida em que a gestão da administração é conduzida por ferramentas *botton up*. Nesse viés, nada melhor do que aferir quais os caminhos para os cidadãos participarem da produção normativa de maneira célere, transparente e revolucionária. Para tanto, buscou-se avaliar se os portais facilitam a participação popular na política, com disponibilização de ferramentas para a proposição de projetos de lei de iniciativa popular, apoiando ideias ou discutindo Projetos de Lei em tramitação.

No Brasil, a referida questão tem amparo na Constituição Federal de 1988,¹¹³⁴ a qual prevê que, além da esfera nacional, o processo legislativo participativo pode ser desenvolvido nas casas legislativas Estaduais e Municipais, para os cidadãos que assim desejarem. Em Portugal, além de previsto na CRP/76,¹¹³⁵ a matéria é regulada pela Iniciativa Legislativa de Cidadãos (Lei n.º 17/2003).¹¹³⁶ Infelizmente, nenhum¹¹³⁷ dos portais avaliados apresentou tais mecanismos para interlocução popular.

Sobre essa temática, no Brasil, o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio¹¹³⁸ desenvolveu um aplicativo de celular “Mudamos+” desenvolvido para demonstrar que é

¹¹³³ Ibidem.

¹¹³⁴ Vide CF/88, artigo 14, inciso III, artigo 29, inciso XIII e artigo 61, parágrafo 2º.

¹¹³⁵ Vide CRP/76, artigo 109, artigo 115 e artigo 167.

¹¹³⁶ A referida lei sofreu pelas alterações introduzidas pela Lei n.º 26/2012, de 24 de julho (TP), Lei Orgânica n.º 1/2016, de 26 de agosto (TP) e Lei n.º 52/2017, de 13 de julho (TP) (Declaração de Retificação n.º 24/2017, de 5 de setembro). Informação disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/IniciativaLegislativaCidadaos_Anotada.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

¹¹³⁷ Tem-se conhecimento da estratégia adotada junto à câmara municipal de São Paulo denominada “Coworking Legislativo”, voltado a empreendedores com soluções que podem resolver problemas da cidade, relacionados com a gestão pública eficiente e transparência. Entretanto, apesar do ineditismo, tal estratégia não foi considerada para fins desta investigação pelo fato de não resultar de uma norma regulamentadora, mas estratégia individualizada de vereador da cidade, ademais não foram localizados a época da avaliação do portal *links* relacionados com esta temática. Informação disponível em:<<https://revistapegn.globo.com/Empreendedorismo/noticia/2019/01/vereadora-de-sp-transforma-gabinete-em-coworking.html>>. Acesso em: jan. 2019.

¹¹³⁸ INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO-ITS. **Mudamos**: Assinaturas Eletrônicas. Assine projetos de lei de iniciativa popular com seu celular. (2017) Disponível em: <<https://itsrio.org/pt/projetos/mudamos-assinaturas-digitais-para-plips/>>. Acesso em: mar. 2018.

possível assinar eletronicamente¹¹³⁹ leis de iniciativa popular, pautado na mesma tecnologia usada por empresas de segurança da informação, em que cada assinatura dos usuários é verificada por uma par de chaves pública e privada, o que garante a autenticidade e unicidade de cada assinatura.

Por fim, um último critério adotado para aferir o quarto nível da governança participativa foi extraído do relatório de governo eletrônico em apoio ao desenvolvimento sustentável da Nações Unidas-UNDESA¹¹⁴⁰ e da ISO/CD 37122¹¹⁴¹, sendo dois os requisitos: a presença de espaço para pagamento eletrônico (e-fatura) ou transferência de pagamentos para a cidade (mediante operação financeira completa via internet). Nenhum desses serviços foi localizado nos portais das administrações municipais portuguesas e brasileiras. Apesar de estar relacionado com o uso das TICs para fins arrecadatários, esse indicador é inserido nesse nível pelos órgãos mencionados, pois visa a aferir estratégias de participação digital, tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, visto que uma elevada percentagem de pagamentos eletrônicos é sinal de que a cidade apresenta alto nível de digitalização.

¹¹³⁹ Na Europa, já existe previsão normativa acerca da “**identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas**”, nomeadamente Regulamento 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Julho de 2014. Além disso, para maior aprofundamento do debate sobre as questões relacionadas com a identificação dos intervenientes numa comunicação eletrónica, Francisco Andrade afirma que “um método de autenticação que não é considerado assinatura eletrónica é o mecanismo de autenticação português designado ‘Chaves Móveis Digitais’”. Este, segundo o autor, trata-se de “um método alternativo e voluntário para a autenticação de cidadãos nos portais e sites da Internet da administração pública”. ANDRADE, Francisco C.P. “Electronic Identification, Signature and Trust Services”. *UNIO – EU Law Journal*, vol. 4 n° 2, July 2018, p. 106.

¹¹⁴⁰ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. UNDESA. **United Nations E-Government Survey 2016 E-Government in Support of Sustainable Development**. New York, 2016.

¹¹⁴¹ ISO/CD 37122, Sustainable Development in Communities - Indicators for Smart Cities, 2018.

Quadro 17: Quarto Nível de governança participativa – ênfase na Deliberação

Quarto Nível Ênfase- Deliberação Coprodução	Percentual dos portais em que o elemento foi identificado (%)	
	Universo da Amostra	
Questões	Brasil (Curitiba, São Paulo, Vitória, Florianópolis, Rio de Janeiro)	Portugal (Braga, Porto, Coimbra, Lisboa e Faro)
Existe canal de deliberação popular sobre o Plano Diretor Municipal ou Orçamento?	0%	40% (Lisboa, Braga)
Existe, no portal, espaço de debate público entre os cidadãos e seus representantes (exemplo: processo deliberativo para elaboração de documentos normativos)?	0%	0%
Existem ferramentas que permitem aos cidadãos participarem da tomada de decisão (exemplo: participação eletrônica de reunião da Câmara)?	0%	0%
Existe canal pelo qual os cidadãos possam apresentar projetos de lei de iniciativa popular?	0%	0%
Existe, no portal, espaço para operação completa (<i>download</i> e <i>upload</i>) de documentos?	0%	0%

Fonte: elaborado pela autora

Apesar das estratégias pontuadas acima, assinala-se que não foi possível encontrar, nos portais avaliados, modelos adequados de governança que permitam a participação consequente de agentes nos processos de formulação e de implementação das políticas, abrangendo não apenas os governos e outras instituições e autoridades públicas, mas, sobretudo, iniciativas de cidadãos.

Vale ressaltar ainda que, entre 2012 e 2016, Portugal e Brasil mantiveram, ou mesmo regrediram a sua posição no que respeita aos indicadores de e-participação da UNDESA.¹¹⁴² Em face dos três países pioneiros do último *ranking* – Reino Unido, Japão e Austrália –, que se destacam pela transparência, *accountability*, eficiência e engajamento cívico nos serviços públicos,¹¹⁴³ o Brasil ocupa o 37º lugar no ranque e Portugal, o 50º. As inovações portuguesas nas esferas municipais *on-line* circunscrevem-se a “estar na rede”, prestar de serviços digitais e a intensificar processos de transparência (responsabilidade fiscal), enquanto no caso brasileiro, a ênfase está no acesso a informação.

¹¹⁴² UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UNDESA). Op. cit.,

¹¹⁴³ Idem., p. 56-57.

Com base na apresentação do levantamento e da análise dos dados, a abordagem segue rumo à síntese dos resultados, a partir da ordenação dos portais quanto aos níveis de governança participativa.

4.2.2 Síntese dos resultados

Com base no levantamento e análise dos dados referidos acima, o presente item busca apresentar a síntese dos resultados com relação ao nível de governança participativa promovido pelas administrações municipais portuguesas e brasileiras, em seus portais de governo.

Apesar de disponibilizarem informações sobre os mesmos serviços, os dez portais possuem características distintas. Percebeu-se que, a depender dos seus objetivos em termos de “inteligência”, as cidades escolheram um conjunto apropriado de serviços a ser implementado e, reflexamente, níveis de governança participativa. Notou-se também que os portais assemelham-se quanto à presença de tecnologia para desenvolver políticas de governança digital. No entanto, diferenciam-se quanto à abertura das administrações municipais, sobretudo no que tange à transparência, à abertura de dados, à privacidade e à participação cidadã.

Notou-se, ainda, que o desafio da governança em cidades que se intitulam inteligentes não se restringe apenas avaliar seu *status*, mas também em construir instrumentos para monitorar seu desempenho. A partir dessa situação, é apresentado o Índice de Governança Participativa dos portais portugueses e brasileiros, doravante IGP, sintetizado no quadro 18 abaixo. Sem pretender estabelecer um critério de classificação, essa métrica apenas ordena os portais quanto aos níveis de participação cidadã.

Para tal ordenação, elegeram-se cinco¹¹⁴⁴ questões mais significativas do formulário, de cada um dos níveis de governança participativa e, para a classificação dos portais, as categorias adotadas foram: Insatisfatório (de 0 a 1 questões), Regular (de 2 a 3) e Satisfatório (de 4 a 5). Para o índice, considerou-se a soma das questões alcançadas em cada grau e, a partir disso, os resultados obtidos foram classificados da seguinte forma: Insatisfatório (de 0 a 6), Regular (de 7 a 13) e Satisfatório (de 14 a 20).

¹¹⁴⁴ As questões escolhidas foram respectivamente: **Primeiro nível de governança participativa:** Questões nº 5, nº 9, nº12.1, nº 12.2 e nº 13; **Segundo nível de governança participativa:** Questões nº 14, nº 15, nº 16, nº 18 e nº 19; **Terceiro nível de governança participativa:** Questões nº 22, nº 27, nº 28, nº 30 e nº 32 e **Quarto nível de governança participativa:** Questões nº 36; nº 37; nº 38; nº 39 e nº 40. O inteiro teor das referidas questões pode ser localizado na planilha Índice de Governança Participativa, disponível em: < https://drive.google.com/open?id=1JpDulERRVzMQGL5Dk_CfR0gDGk6-bvec >.

Além disso, no quadro abaixo, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios brasileiros, visando a cruzar os dados e aferir se as cinco cidades mais desenvolvidas em termos de emprego & renda, educação e saúde (Curitiba, Vitória, São Paulo, Florianópolis e Rio de Janeiro) apresentam as melhores práticas de serviços dispostos *online* e graus elevados de governança participativa.

Em Portugal, não existe uma entidade que sintetize esses dados de forma a estabelecer um *ranking* das cidades, sendo assim, levou-se em consideração os dados das Estatísticas Territoriais do Instituto Nacional de Estatística (INE) deste país. Foram, então, selecionadas as cidades de Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Faro, por apresentarem percentuais de relevo em termos de desenvolvimento humano, nas variáveis: população, mercado de trabalho, saúde e ensino superior.

Quadro 18: Desenvolvimento Humano e Índice da Governança Participativa das cidades portuguesas e brasileiras¹¹⁴⁵

País	Índice de Desenvolvimento Humano	Cidade	1º NGP	2º NGP	3º NGP	4º NGP	IGP
Brasil	1º	Curitiba	R	R	S	I	R
	2º	São Paulo	R	S	R	I	R
	3º	Vitória	R	R	S	I	R
	4º	Florianópolis	R	R	I	I	I
	5º	Rio de Janeiro	R	I	R	I	R
	Governança Participativa (%) de Satisfação			0%	20%	40%	0%
Portugal	Estatísticas Territoriais ¹¹⁴⁶	Cidade	1º NGP	2º NGP	3º NGP	4º NGP	IGP
	1º	Lisboa	S	R	S	I	R
	2º	Porto	I	R	R	I	I
	3º	Braga	I	S	R	I	R
	4º	Coimbra	I	R	I	I	I
	5º	Faro	I	I	I	I	I
Governança Participativa (%) de Satisfação			20%	20%	20%	0%	

Fonte: Elaborado pela autora

Legenda: Satisfatório (S), Regular (R), Insatisfatório (I).

¹¹⁴⁵ Índice de Governança Participativa- dados resultantes das médias disponíveis no link: <https://drive.google.com/open?id=1JpDulERRVzMQGL5Dk_CfR0gDGk6-bvec>

¹¹⁴⁶ Elaboração própria com base nos dados do INE e do Sales Index 2017, referente à média dos Índices de população, emprego & renda, saúde e educação. SALES INDEX. 2017, v7.1.2, Base de Dados de 2017 (rev. 5 Set 2017). Inteiro teor dos dados referentes as estatísticas territoriais. Disponível em: <https://drive.google.com/open?id=1PqiK1XMP0A8fCx1LMNf46JpIPHgU_IW4>. Acesso em: jan. 2019.

a) Percentual de Satisfação do primeiro nível de governança participativa

São múltiplas as formas como as tecnologias podem contribuir para a concretização do Estado de Direito (aproximação do cidadão com os decisores). Uma delas, a mais elementar, refere-se à disponibilização de informações e serviços públicos em portais de governo.

O primeiro nível de governança participativa – ênfase nas informações – mostrou que os portais avaliados apresentam informações que permitem aos cidadãos compreenderem o modo como a administração está organizada e informar sobre a operação de diversos serviços. Ainda assim, tais portais olvidam em atender disposições legais relativas à acessibilidade eletrônica para cidadãos portadores de necessidades especiais.

Já a ênfase na prestação de serviços consiste no uso das TICs para colocar a administração pública entre os melhores prestadores de serviços, de forma a ter ganhos em eficiência e eficácia. Nesta ênfase, observou-se certa dualidade nos portais avaliados, pois, por um lado, houve um *défice* quanto a serviços prestados via aplicações de celular, para que os cidadãos pudessem solicitar serviços online e a domicílio. Por outro lado, nos portais brasileiros, os serviços para fins arrecadatórios estavam presentes na totalidade dos portais avaliados.

Esses dados são espelhados no quadro 18, em que foram sintetizados os percentuais de satisfação em cada um dos níveis da governança participativa. Dessa forma, enquanto o Brasil, no primeiro nível de governança, teve resultado de 0% de satisfação, em Portugal, a média foi de 20%.

Depois de garantida a sua presença na rede, condição elementar para a configuração de cidades inteligentes, deve-se assegurar que os alicerces para a configuração do primeiro nível de governança estão presentes. O verdadeiro valor das tecnologias está na entrega de serviços ao cidadão e não no fluxo de informação em si.

Com base nesses percentuais, pode-se inferir que as administrações municipais portuguesas e brasileiras, em seus portais de governo, devem melhorar a prestação de serviços públicos com foco no cidadão (inclusive os portadores de necessidades especiais), criando/aperfeiçoando seus canais. Para esse efeito, devem: modificar seus métodos de trabalho e os tipos de serviços prestados (além daqueles com fins arrecadatórios, como impostos); permitir que o cidadão possa ter acesso *on-line* a serviços

(como alvarás, licenças, certidões); viabilizar a solicitação de serviços a domicílio; e aprimorar as tecnologias (intensificação de outros dispositivos, como celulares).

Os exemplos de boas práticas envolvendo as possibilidades de melhorar os serviços que as administrações prestam à população de suas cidades são muitos. A esse propósito, cite-se o caso da prefeitura de Buenos Aires,¹¹⁴⁷ que reuniu mais de uma centena de serviços públicos no seu portal e em aplicações para celular.

b) *Percentual de satisfação do segundo nível de governança participativa*

Esse segundo nível de governança participativa perpassa por dois pilares. No primeiro, as administrações foram avaliadas quanto à generalização do acesso e uso das TICs para a promoção da inclusão digital. Pelos resultados levantados, observou-se que, tanto em Portugal, quanto no Brasil, existem algumas iniciativas que se destacam pelo pioneirismo. Entretanto, pelos percentuais acima expostos (quadro 10), os resultados ainda são limitados, considerando-se que a internet foi elevada à categoria de direito fundamental¹¹⁴⁸ pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Outro elemento que compõe esse segundo nível é a sondagem de opinião, a qual se insere na dimensão social, visto que envolve a aferição de canais que promovem o envolvimento da sociedade. Nesse quesito, os percentuais foram elevados para serviços como “ouvidoria/ fale conosco” e para a presença nas redes sociais. No entanto, reduziram, quando se avaliou a adoção dos canais digitais para a melhora da comunicação entre administração e cidadãos, sobretudo no que tange à adoção de projetos de consulta popular (ainda que sem efeitos deliberativos).

No quadro 18, os dados sinalizam que, para o 2º nível de governança participativa, os portais lusobrasileiros apresentam o mesmo percentual de satisfação, qual seja, 20%.

¹¹⁴⁷ No portal da prefeitura de Buenos Aires, é encontrada mais de uma centena de serviços cujo trâmite é totalmente *on line*. Informação disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/tramites/tad>>. Acesso em: fev. 2018.

¹¹⁴⁸ Neste sentido, insta registrar como exemplo a Norma Fundamental do México (Constituição de Querétaro- No. 21, 11-IV-08), a qual retrata o reconhecimento e a positivação da internet como um direito humano. ARTÍCULO 6. “*Toda persona tiene derecho a acceder de forma libre y universal a Internet y a las tecnologías de la información y la comunicación.*” (Ref. P. O. No. 35, 19-VII-13). Informação disponível em: <http://www.ceaqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1410011605_1ConstitucionPolitica.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

Em outros países, como, por exemplo, a Itália, já existe a discussão em torno de propostas de revisão constitucional com o intuito de inserir um novo artigo que consagre um direito de acesso à Internet, nomeadamente nos artigos 21 e 34 da Constituição da República Italiana. RODOTÁ, Stefano, **Un articolo 21bis per Internet**. Disponível em: <<http://archivio.articolo21.org/2183/notizia/unarticolo21bis-per-internet-html>>. Acesso em: jan. 2019. No bojo deste debate, coaduna-se com Catarina Sarmento e Castro, quando defende que “independentemente do reconhecimento expresso de um direito de acesso à Internet na legislação, ou enquanto direito fundamental nas normas constitucionais dos Estados, é inegável que este direito é, actualmente, considerado, pelo menos, um direito instrumental para o exercício de outros direitos fundamentais, com especial destaque para a liberdade de expressão e de comunicação”. CASTRO, Catarina Sarmento e. *Ciberlaw. Direito à Internet. Revista científica sobre cyberlaw do centro de investigação jurídica do ciberespaço* – CIJIC – da faculdade de direito da universidade de Lisboa. N. 02, jun/2016, p. 28.

Diante disso, pode-se afirmar que, para ser perfectibilizado, esse nível requer que as administrações intensifiquem suas ações em programas de formação em competências digitais e na universalização do acesso e invistam nos canais de escuta cidadã, tanto para a melhora dos serviços (satisfação dos usuários), quanto para a avaliação e aperfeiçoamento da gestão.

Para além disso, constatou-se que os cidadãos têm-se valido das redes sociais como uma linha direta para a comunicação com a administração. Portanto, sugere-se que os administradores dos perfis nas redes sociais se valham dessas ferramentas para estimular a interação com os usuários, disseminar boas práticas e promover respostas ágeis aos questionamentos propostos pelos cidadãos.

c) Percentual de satisfação do terceiro nível de governança participativa

O terceiro nível de governança participativa integra a dimensão social, sendo composto por questões relacionadas à área de transparência/acesso a informações, proteção de dados e dados abertos.

Os resultados obtidos durante a avaliação sobre transparência e acesso a informação foram os responsáveis pela alavancagem desse nível, sobretudo pela presença massiva de relatórios financeiros em todos os portais avaliados. Apesar disso, o quadro 12 revelou que existe uma grande discrepância entre a teoria e a prática levada a efeito pelas administrações portuguesas e brasileiras, pois, nos portais brasileiros, notou-se uma preocupação em apresentar um canal para o Serviço de Informação ao Cidadão, com formulário específico para o pedido de informação e atenção ao prazo de resposta previsto na lei; já em Portugal,¹¹⁴⁹ a ênfase na abertura e transparência dadas pela reforma à legislação de acesso, em 2016, tem recebido atenção limitada, seja pela falta de um canal específico para pedido de acesso (que forçou o envio das perguntas por outros canais, e-mail e formulários), seja pela ausência de *feedback* informativo.

Além disso, alinhando a temática aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – objetivos¹¹⁵⁰ 11 e 12, sugere-se que as administrações **assumam novas iniciativas** que

¹¹⁴⁹ Neste quesito, Portugal fica atrás de outros países como, por exemplo, o Paraguai, em que o cidadão pode solicitar seu pedido de acesso e visualizar o de outros cidadãos, inclusive podendo realizar comentários a essas solicitações. Além disso, a administração informa o tempo em que a pergunta foi ou não respondida e reencaminha automaticamente para a autoridade competente, acaso não disponha de tal informação. À guisa de ilustração, segue o *link* da página de transparência ativa do governo do Paraguai com a resposta aos questionamentos formulados. Informação disponível em: <<http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/10795>>. Acesso em: mar. 2018.

¹¹⁵⁰ Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS (**Objetivo 11**: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”; **Objetivo 12**: “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. Op. cit.

busquem introduzir **critérios de sustentabilidade** em todos os seus espaços de gerenciamento. Para esse efeito, uma estratégia possível é a disponibilização em seus portais de *link* para **contratações públicas sustentáveis**. Tal serviço já é feito por alguns países latino-americanos, como por exemplo, Argentina¹¹⁵¹ e Paraguai.¹¹⁵²

Note-se que, além da eficiência e eficácia dos serviços prestados pelos governos e da facilidade para o cidadão ter acesso a informações, sem ter que se deslocar até a administração, é inconteste que as inovações tecnológicas trouxeram consigo o debate sobre a segurança, inerente à própria infraestrutura da rede. Diante disso, buscou-se avaliar os portais de governo acerca da transparência sobre como os dados dos cidadãos são tratados, agregados e armazenados.

Os resultados da avaliação sobre proteção de dados são alarmantes: enquanto raros portais apresentam sua política de privacidade, nenhum deles informa sobre o recolhimento de dados *online*, solicitando, dessa feita, o consentimento do titular dos dados (quadro 15). Tais percentuais são um indicativo tanto do descumprimento de preceitos legais quanto do risco a que os cidadãos estão expostos pela falta de informações, tais como:

Compartilhamento de informações: as informações coletadas pelos *cookies* podem ser indevidamente compartilhadas com outros sites e afetar a privacidade. **Exploração de vulnerabilidades:** quando o usuário acessa uma página *Web*, o navegador disponibiliza uma série de informações sobre o computador, os *cookies* podem ser utilizados para manter referências. **Autenticação automática:** ao usar opções como “Lembre-se de mim” e “Continuar conectado” nos sites visitados, a informação sobre a conta do usuário pode ser gravada em *cookies* e usada em autenticações futuras. **Coleta de informações pessoais:** dados preenchidos em formulários *Web* também podem ser gravados em *cookies*, coletados por atacantes ou códigos maliciosos e indevidamente acessados. **Coleta de hábitos de navegação:** quando usuário acessa diferentes sites onde são usados *cookies* de terceiros, pertencentes a uma mesma empresa de publicidade, é possível que esta empresa determine seus hábitos de navegação e, assim, comprometa a privacidade.¹¹⁵³

Um caso que pode ser apontado como referência acerca da política de *cookies* é o Portal de Transportes de Londres (Transport For London-TFL¹¹⁵⁴). Neste canal, o usuário tem informações sobre quais *cookies* e tecnologias são utilizados e como podem gerenciá-los em seu dispositivo.

¹¹⁵¹ Portal de compras públicas sustentáveis da prefeitura de Buenos Aires. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gob.ar/compraspublicassustentables>>. Acesso em: mar. 2018.

¹¹⁵² Portal de Contratação Pública da República do Paraguai. Disponível em: <<https://www.contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sustentables.html>>. Acesso em: mar. 2018.

¹¹⁵³ COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Op. cit., p. 40.

¹¹⁵⁴ Disponível em: <<https://tfl.gov.uk/corporate/privacy-and-cookies/privacy-and-data-protection-policy>>. Acesso em: fev. 2018.

Outro item a comprovar que a transparência não é um fim em si mesmo, mas um caminho, foi a abordagem sobre os dados abertos. Pelos resultados da avaliação (quadro 16), observou-se que, enquanto quase a totalidade dos portais brasileiros aderiram ao movimento internacional de dados abertos, em Portugal, ainda existe a necessidade de as administrações alinharem-se a essas estratégias.

O cenário da Transparência, abertura e proteção dos dados desvelado no quadro 18 (percentual de satisfação no terceiro nível de 40% nos portais brasileiros e 20% nos portugueses) mostrou que o propósito inicial da internet, de ser uma força com alto potencial democratizador, acessível a todos e sem proprietários,¹¹⁵⁵ apresenta-se hoje com traços diferentes.

As informações sobre dados financeiros revelaram um percurso que os portais de governo têm traçado, com vistas à prestação de contas, o qual se destaca pela disponibilização das contas públicas. Entretanto, tal caminho suscita o debate sobre o cuidado necessário ao administrador quanto à forma com que presta contas – simples relatórios com dados orçamentários em formato bruto não servem para o aprendizado e empoderamento do cidadão.

Além disso, enquanto os dados pessoais emergem com toda a força como uma nova moeda de troca que impulsiona a economia digital,¹¹⁵⁶ pela avaliação realizada, comprovou-se que o valor econômico e social que pode ser gerado por essa nova força motriz não é distribuído de forma igual.

Por fim, vale referir que adotar políticas de dados abertos não é sinônimo de que os portais de governo devem ser repositórios de dados, pelo contrário, devem ser mediadores de interfaces colaborativas¹¹⁵⁷ (mapas, gráficos interativos) que conectam os dados abertos aos resultados sociais. Ou seja, a pergunta que deve ser feita pelos administradores, por exemplo, é: os esforços de dados abertos estão funcionando? As cidades estão mais seguras por causa deles?

d) Percentual de satisfação do quarto nível de governança participativa

Numa era de competição global, proliferação de tecnologias a baixo custo e de regimes democráticos em declínio, a capacidade de resolução dos problemas nas cidades

¹¹⁵⁵ CASTELLS . Manuel. *A sociedade em rede*. Op. cit. / LÉVY, Pierre. *Ciberdemocracia*. Tradução Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

¹¹⁵⁶ SCHÖNBERGER; Victor Mayer; Kenneth, C. Op. cit.

¹¹⁵⁷ À guisa de ilustração, veja o portal CityDashboard: London. Disponível em: <http://citydashboard.org/london/>. Acesso em: fev. 2018.

deve ser reinventada. Não existe uma receita única, mas a literatura emergente converge para a coprodução do bem público,¹¹⁵⁸ que une fatores tecnológicos, humanos e institucionais.

Nesse quarto nível de governança participativa, as administrações foram avaliadas quanto à presença de estratégias de deliberação popular *online*. No entanto, os resultados levantados (quadro 17) foram insatisfatórios, visto que apenas dois portais (Lisboa e Braga) apresentaram abertura para participação popular via orçamento participativo. Ou seja, a despeito de todo o cabedal tecnológico a baixo custo, as administrações não evoluíram em termos de estratégias quanto à elaboração conjunta do Plano Diretor Municipal;¹¹⁵⁹ canais de deliberação entre o cidadão e a administração; participação virtual nas reuniões da câmara municipal; canais *botton up* para o cidadão apresentar projetos de lei de iniciativa popular; ou, ainda, para a realização de transações financeiras completas via rede segura do governo.

Diante do exposto, acredita-se que, além da obrigatoriedade legal, a implementação da governança participativa, nesse nível, deve transcender a ação política, a qual tem seu prazo de validade limitado aos ciclos eleitorais, passando a fazer parte de políticas públicas ou planos de metas¹¹⁶⁰ de longo prazo. A esse propósito coaduna-se com o argumento de Katz e Nowak,¹¹⁶¹ os quais defendem que essa agenda de longo prazo deve contar com a participação cívica e privada e, ainda assim, deve ser capaz de negociar e fornecer um canal de diálogo com o setor público.

A configuração do quarto nível passa, portanto, pelo compromisso com o cidadão, o qual deve ser considerado um elemento chave no processo de planejamento e da política. Uma comunidade que percebe o valor de suas contribuições, as quais são espelhadas no plano do governo municipal, sentir-se-á incluída e melhorará seu

¹¹⁵⁸ Maior aprofundamento, vide segundo capítulo, item 2.3 “Modernização da administração pública e novos paradigmas do direito”.

¹¹⁵⁹ Já se defendeu neste trabalho (capítulo 3, item 3.1.3) que as plataformas digitais podem ser importantes instrumentos para promover a democracia, assegurando, desta feita, um planejamento urbano participativo, dialógico e aberto à interlocução com diversos segmentos da sociedade. No Brasil, desde 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) apresenta diretrizes gerais sobre este tema, v.g. o Plano Diretor e a Gestão democrática da Cidade. Em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole brasileiro (LEI Nº 13.089/15), a temática ganhou reforço neste país, uma vez que foi previsto, como diretriz, a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão pública. Apesar da ênfase na participação, as referidas normas não obrigam o manejo de ferramentas tecnológicas neste processo. O uso das tecnologias somente foi ventilado no Estado brasileiro com a edição do Decreto nº 8.638/16 (Política de Governança Digital); Resolução nº 221/2016 do Conselho Nacional de Justiça (Instituiu gestão participativa e democrática no Poder Judiciário); e Decreto nº 9.203/2017 (Política de Governança na Administração Pública Federal). Esse descompasso normativo com vistas a apresentar uma estratégia contínua e uniforme a orientar as práticas de deliberação popular é refletida nos portais de governo brasileiros, razão pela qual não se observou uma estratégia contínua e uniforme a orientar as práticas de deliberação popular, em tais portais.

¹¹⁶⁰ O Plano de Metas foi adotado pela prefeitura de São Paulo e já é replicado em outros municípios brasileiros. Ele trata da obrigatoriedade de debater publicamente as metas no início de seu mandato e reportar resultados a cada seis meses. Essa visão estratégica acaba por ressignificar o conceito da *accountability* passa a ser usada para descrever processos contínuos e ininterruptos de responsabilização do poder público MARIN, Pedro de Lima; GUERRINI, Ana W. **Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas**. 2017.

¹¹⁶¹ KATZ, Nowak. **The power of ‘networked governance’ to solve city problems**. (2018) Disponível em: <<https://www.thenewlocalism.com/media/the-power-of-networked-governance-to-solve-city-problems/>>. Acesso em: mar. 2018.

compromisso com o poder público. A esse propósito vale referir a experiência da cidade de *Reykjavík* (Islândia), que, no ano de 2010, lançou a plataforma *citizens.is*, uma rede social participativa *on-line*, a qual permite aos cidadãos apresentarem suas ideias sobre questões municipais que vão desde os serviços até as operações da cidade de *Reykjavík*. O exemplo de maior sucesso é o uso da plataforma *Your Priorities*, que permite aos cidadãos expressarem, debaterem e priorizarem ideias para melhorar sua cidade. Isso é feito criando um discurso aberto entre os membros da comunidade e o conselho da cidade, com possibilidade de os eleitores influenciarem diretamente a tomada de decisões.¹¹⁶²

e) *Resultado do cruzamento entre Índice de Desenvolvimento Humano/Estatísticas Territoriais e Índice de governança participativa, por cidade*

Figura 21: Escala de participação cidadã de Sherry Arnstein



Fonte: Sánchez e Vieira.¹¹⁶³

É consabido que cada cidade possui suas características territoriais, demográficas, políticas e econômicas, o que certamente influencia no nível de inteligência a ser alcançado. A par disso, procedeu-se ao cruzamento destas especificidades com a classificação das cidades segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (brasileiro) e as Estatísticas Territoriais (portuguesas), buscando-se, desta feita, aferir se as cidades mais desenvolvidas em termos de saúde, educação, emprego & renda também envidam esforços, a fim de promover um Índice de Governança Participativo satisfatório.

Para o cenário brasileiro, foram considerados os dados do IDH, sendo eleitas as cinco cidades melhor colocadas neste índice. Pelo cruzamento a que se procedeu entre o IDH e o IGP, não se pode inferir que haja uma relação direta (melhor IDH, melhor IGP), uma vez que, tanto o primeiro lugar em IDH (Curitiba), quanto o último (Rio de Janeiro) apresentaram percentual regular para o Índice de Governança Participativa (IGP).

¹¹⁶² REYKJAVIK. *Citizens.is*. Disponível em: <https://www.citizens.is/portfolio_page/better_reykjavik/>. Acesso em: abr. 2018.

¹¹⁶³ SÁNCHEZ, José IgnacioValdenebro; VIEIRA, Francisco Javier García. Gobierno y Participación Ciudadana en el nuevo modelo de Ciudad. **Red. Es.** S/d. p.135-145. Disponível em: <<http://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/395/VALDEN EBRO%20y%20GARCIA.pdf>>. Acesso em: jan. 2019, p. 144.

Semelhante ao Brasil, nenhuma cidade portuguesa alcançou resultado satisfatório para o Índice de Governança Participativa. E, com relação ao cruzamento dos dados das Estatísticas Territoriais com o Índice de Governança Participativa, houve uma sensível diferença, pois, enquanto a cidade de Lisboa (primeiro lugar nas Estatísticas Territoriais) alcançou resultado regular no IGP, a cidade do Faro (quinto lugar) obteve resultado insatisfatório. No entanto, a cidade de Braga (terceiro lugar) obteve resultado regular no IGP.

Sendo assim, pelos resultados dos cruzamentos a que se procedeu nas cidades portuguesas e brasileiras supra descritas, não existem indícios segundo o qual seja possível afirmar que, quanto maior o percentual de desenvolvimento territorial, maior será o desenvolvimento em termos de governança participativa.

Tal assertiva decorre da constatação de que mesmo cidades com maior desenvolvimento humano e com potencial para investir em políticas de governança participativa apresentaram resultados limitados. Deve-se levar particularmente em conta que suas ações foram preponderantes em disponibilização de informações e serviços, acesso a informação e transparência orçamental, em raras exceções com adoção de modalidades participativas na administração urbana, com destaque para as iniciativas dos orçamentos participativos.

Não se pode olvidar que presença na rede e transparência (responsabilidade fiscal) são uma postura louvável, mas que estão longe de ser um fim em si mesmo. A promoção da governança participativa, em cidades inteligentes e humanas, requer que as administrações utilizem essas estratégias como um objetivo político para a consecução de direitos fundamentais.

No ano de 2018, Portugal e Brasil sediaram duas grandes conferências de Cidades Inteligentes, nomeadamente a “Portugal Smart City Summit- PSCS” e “Smart City Expo Curitiba (SCEC)”. Nesta oportunidade, o presidente da Associação Nacional dos Municípios portugueses, António Almeida Henriques, afirmou que: “Portugal está neste momento numa situação bastante avançada, competindo de igual para igual com outros países no domínio da inteligência urbana”.¹¹⁶⁴ Já na conferência brasileira, todos os prefeitos falaram sobre suas estratégias e projetos para tornar as cidades mais inteligentes,

¹¹⁶⁴ BOTELHO, Smart Cities. **Cidades portuguesas estão numa “situação bastante avançada” na inteligência urbana.** Disponível em: <<https://24.sapo.pt/tecnologia/artigos/smart-cities-cidades-portuguesas-estao-numa-situacao-bastante-avancada-na-inteligencia-urbana>>. Acesso em: abr. 2018.

e o principal ponto de convergência entre eles foi: “Não adianta ter uma cidade inteligente sem um cidadão preparado ”.¹¹⁶⁵

Nestas conferências, o discurso universal foi de que o cidadão vai ser o grande beneficiário dessas melhorias que a tecnologia permite introduzir na gestão das cidades. Teoricamente, o raciocínio é certo, entretanto, quando cruzados esses discursos com a prática levada a efeito pelas câmaras municipais, os resultados são outros. Como visto, em termos de satisfação quanto à governança participativa em portais de governo, os resultados situam-se entre: Regular e Insatisfatório. Ou seja, esses discursos não podem ser tomados como verdades e universalizados para todas as dimensões das cidades inteligentes, tampouco para os níveis da governança, pois existem especificidades que merecem atenção das autoridades.

Contextualizado o cenário da fala, a questão que se coloca é: como encontrar um ponto de equilíbrio entre teoria e prática? Como aliar a tão almejada qualidade do serviço público com a qualidade de vida dos cidadãos (tese das cidades inteligentes)? Como assegurar que os ordenamentos jurídicos estejam alinhados a uma nova forma de governança, assente na participação direta dos cidadãos na identificação dos problemas e das necessidades locais, na definição de prioridades e na implementação e monitorização de projetos, sem olvidar dos direitos fundamentais de intimidade e vida privada? E, por fim, como garantir que os agentes públicos confiem nas regras da sociedade e ajam de acordo com elas?

¹¹⁶⁵ SMART CITY EXPO CURITIBA-SCEC. **Conference Report**. Disponível em: <[https://www.smartcityexpocuritiba.com/assets/090418%20Relato%CC%81rio%20do%20Evento%20\(1\).pdf](https://www.smartcityexpocuritiba.com/assets/090418%20Relato%CC%81rio%20do%20Evento%20(1).pdf)> . Acesso em: abr. 2018, p. 9.

5 CONSTRUINDO A MODELAGEM¹¹⁶⁶ REGULATÓRIA: AS ETAPAS NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM PROGRAMA DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA EM CIDADES INTELIGENTES

A expansão das novas tecnologias, associada ao acelerado desenvolvimento urbano, levou à criação do termo Cidades Inteligentes. Caracterizado pela multidisciplinaridade, tal conceito desafia as ciências¹¹⁶⁷ a darem novas respostas a demandas sociais cada vez mais diversificadas e complexas. Na seara jurídica, houve uma profusão normativa da matéria do desenvolvimento tecnológico e da modernização administrativa.¹¹⁶⁸ No entanto, a prática levada a efeito pelas administrações¹¹⁶⁹ desvelou que a reprodução da estrutura de produção normativa hierárquica (*top down*) é insuficiente e ineficiente em termos de aproveitamento do potencial criativo das pessoas. Ela vai de encontro à lógica distribuída, em que a produção do conhecimento é obtida a partir dos próprios cidadãos, a fim de enriquecer os processos de tomada de decisão.

Em face disso, a tradicional estrutura normativa se vê questionada e, por que não dizer, desafiada a (re)desenhar seus modelos, consciente dos valores sociais em voga, não limitados à “letra fria da lei”. Cientes que a mera consagração de leis não é suficiente para assegurar a eficácia dos direitos, Francisco Andrade¹¹⁷⁰ defende que, além do papel da Lei e dos Regulamentos, “um novo e importantíssimo papel deve ser também desempenhado pela Tecnologia. Torna-se cada vez mais evidente a necessidade de desenvolvimento de tecnologias compatíveis com o direito, ou até de tecnologias que promovam, elas próprias, os direitos”.

Sendo assim, essa “nova” forma de produção normativa é abordada neste capítulo à luz das diretrizes que corporificam aquilo que Canotilho¹¹⁷¹ chamou de “Estatalidade Moderna”, a qual visa a adaptar e ampliar os princípios constitucionais do Estado de Direito às novas demandas oriundas da sociedade, relacionando diversas formas de

¹¹⁶⁶ A opção pelo termo “Modelagem Regulatória” alinha-se ao cunhado por Natália Moreno na obra *Smart Grids: Modelagem Regulatória de Infraestruturas*. Segundo a autora, modelar regulatoriamente um setor significa “pensar, planejar e eleger as opções fundamentais de natureza financeira/ econômica, técnica e jurídica, com base nas quais irão desenvolver as atividades econômicas. Isto é, estabelecer as regras-chave do jogo para operação do mercado”. MORENO, Natália de Almeida. *Smart Grids. Modelagem regulatória de infraestruturas*. Rio de Janeiro: Synergia, 2015, p. 19.

¹¹⁶⁷ A virada paradigmática nas ciências é aprofundada no trabalho intitulado: *Um discurso sobre as Ciências*, de Boaventura Sousa Santos, o qual versa sobre a epistemologia das ciências sociais. Nesse campo, o autor demonstra uma fase de transição, de um paradigma dominante para um paradigma emergente. SANTOS, Boaventura Sousa. *Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna*. 15. Ed. Porto: Edições Afrontamento, 2006.

¹¹⁶⁸ Maior aprofundamento, vide segundo capítulo

¹¹⁶⁹ Maior aprofundamento, vide quarto capítulo.

¹¹⁷⁰ ANDRADE, Francisco Carneiro Pacheco. *Comunicações Eletrônicas e Direitos Humanos: o perigo do “homo conectus”*. In *Direitos Humanos e sua efetivação na era da Transnacionalidade*. Curitiba: Juruá Editora, 2012, p. 222.

¹¹⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 331.

integração de órgãos e entidades no desempenho/desenvolvimento de políticas públicas, em prol de uma maior participação e abertura democrática.

Desta perspectiva, buscou-se analisar de que maneira essa “Estatividade Moderna” deve tutelar bens jurídicos, tanto na esfera pública, quanto na privada (utilizando-se uma classificação mais tradicional¹¹⁷² dos grandes ramos do direito), levando ao diálogo aberto diversos setores, nomeadamente: poder público, prestadores de serviços, investidores, universidades e sociedade. Para tanto, este capítulo foi dividido em três itens: primeiro, procedeu-se à revisão da literatura proeminente acerca da modelagem regulatória; em seguida, foram levantadas boas práticas de como as cidades podem migrar satisfatoriamente de uma governança tradicional para uma governança inteligente e participativa; e, finalmente, pela combinação das implicações teóricas e práticas, foram respondidas as questões de pesquisa deste trabalho, sugerindo o caminho para a promoção da governança participativa em cidades lusobrasileiras, bem como recomendações para futuras pesquisas e práticas.

5.1 Leis inteligentes para Cidades Inteligentes¹¹⁷³

De acordo com a já estudada abordagem de Castells,¹¹⁷⁴ as sociedades contemporâneas experimentam um processo de transformação estrutural, em diversos eixos, com reflexos, sobretudo, nas dimensões econômica, cultural e política (institucional). Para o autor, esse fenômeno esteve associado ao desenvolvimento da internet e ao alargamento da globalização. Assim, tais mudanças conduziram a humanidade na direção de uma nova era, a Informacional (a terceira revolução industrial) ou, de acordo com os mais visionários, a quarta revolução industrial,¹¹⁷⁵ dada a emergência de tecnologias disruptivas. Pierre Lévy¹¹⁷⁶ também dialoga sobre esse processo de transformação e postula a emergência do paradigma da Inteligência Coletiva.

¹¹⁷² Há quem questione a adoção da classificação tradicional dos ramos do direito para regular o fenômeno das cidades inteligentes, tendo em vista as relações complexas que a temática suscita, as quais colocam-na numa fronteira entre os dois ramos do direito. Nesse sentido, lecionam Guimarães; Xavier, 2016, p.1364: “(...) inclusive, o estudo dos fenômenos decorrentes das smart cities, acredita-se, situa-se numa intersecção entre esses dois mundos do direito, já considerados de tênue diferenciação no exame das situações concretas. O fenômeno regulatório jurídico na atualidade, face às complexidades que enfrenta, já não encontra amparo absoluto nessa antiga categorização”.

¹¹⁷³ O presente título foi inspirado na temática do simpósio “Smart Law for Smart Cities: Regulation, Technology, and the Future of Cities” que ocorreu em 2014 na universidade de *Fordham Law School*, Estados Unidos. A opção se justifica pois, tal como o seminário, este item busca identificar as barreiras particulares que os regimes jurídicos presentes enfrentam com surgimento de novas e complexas formas de organização social e por identificar estratégias onde a lei pode ser aprimorada. Mais informações disponível em: <<http://www.lawschool.cornell.edu/ceri/Fordham.cfm>> . Acesso em: jun. 2018.

¹¹⁷⁴ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Op. cit..

¹¹⁷⁵ SCHWAB, Klaus. Op. cit..

¹¹⁷⁶ LÉVY, Pierre. **Inteligência coletiva**. Op. cit..

No que toca a esfera jurídica, consoante já estudado outrora, Canotilho¹¹⁷⁷ assinala que os princípios tradicionais do Estado de Direito passam por um processo de ampliação (tal como “camadas geológicas”¹¹⁷⁸) e, com isso, dão as bases materiais e processuais do que denominou de “Estatalidade Moderna”. Esta caracterizar-se-ia, em linhas gerais, pela capacidade de institucionalizar novos canais de interlocução entre Estado e sociedade, a partir da compreensão de que o conhecimento não pode estar centralizado. Antes, deve ser distribuído pelos diversos olhares da cidade, ou seja, a partir dos valores que emanam da comunidade, de modo que se possa elaborar políticas públicas harmônicas com o mundo dos fatos e não somente com o plano abstrato da norma.

Convém relembrar que a “Estatalidade Moderna” é uma construção abstrata que se projeta no mundo real apenas como devir. Apesar do seu caráter abstrato, não se deve desconsiderar a relevância do paradigma proposto para uma melhor compreensão das novas exigências impostas pela sociedade, especialmente quando se considera a constante perda de legitimidade das instituições de representação cidadã.

A revisão do modelo Estatal ocorre, assim, no bojo da emergência de um novo modelo de desenvolvimento económico, social e tecnológico – o Informacional. Esse novo paradigma alia-se ao desenvolvimento urbano, sendo compreendido pelo fenómeno das Cidades Inteligentes. Distingue-se dos modelos anteriores sobretudo pela quebra da linearidade entre a relação de causa e efeito.¹¹⁷⁹ As “redes” passaram a constituir uma nova morfologia das cidades contemporâneas, de modo que a “difusão da lógica das redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”.¹¹⁸⁰

A transição para a sociedade informacional e o fenómeno “*smart*” têm sido marcados, igualmente, por profundos reflexos na esfera jurídica (bem jurídico tutelado). São esses, essencialmente: o crescimento ininterrupto e exponencial de informações e dados gerados, armazenados, processados e partilhados, com impactos nas esferas da

¹¹⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit..

¹¹⁷⁸ Expressão empregada por Canotilho para se referir à “geologia da ciência do direito constitucional”, a qual “aumenta a sua massa rochosa como resultado das teorias da constituição, da metódica das normas, da ponderação de princípios, da concretização de direitos fundamentais, da radicação da democracia e do estado do Estado de direito”. Ibidem, p. 326.

¹¹⁷⁹ Em seu estudo sobre redes elétricas inteligentes Moreno clarifica esse contexto. Desta feita, cita o caso das redes de energia elétrica, as quais, no contexto “*smart*”, fogem da lógica tradicional e linear em que o fluxo de energia sai do gerador para o transformador, deste para distribuidor e, finalmente, chega ao consumidor; para uma lógica distribuída, em rede, pela qual a energia pode ser produzida pelo consumidor e ir diretamente para o transformador; ou do consumidor para o distribuidor; também gerador para o consumidor; ou ainda, em que o consumidor é o próprio gerador da energia elétrica. MORENO, Natália de Almeida. Smart Grids. Op. cit.

¹¹⁸⁰ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Op. cit., p. 497.

intimidade e privacidade (proteção de dados¹¹⁸¹), segurança cibernética, transparência, *accountability* e participação popular.

Como se nota, a configuração em rede dos contextos urbanos afetou, conseqüentemente, as ferramentas organizacionais e institucionais de governança, que se têm mostrado cada vez mais insuficientes ou inadequadas em relação ao atual cenário. Isso corrobora para o aumento do *défice* democrático, sobretudo devido à falta de legitimidade dessas instituições com relação às demandas sociais.¹¹⁸²

Consoante já estudado, governança e Direito alimentam-se mutuamente (uma vez que a realização do Direito por meio da governança tende a fazer convergir a definição daquele com a sua execução). Para além disso, influenciam-se as políticas públicas, tendo em vista a necessidade de articular eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos e gestão da atividade estatal.

Assim sendo, não causa surpresa que, a despeito da ampla previsão normativa,¹¹⁸³ a prática da governança participativa levada a efeito pelas administrações tenha desvelado um cenário de baixa efetividade. Tudo isso leva, necessariamente, à revisão das normas¹¹⁸⁴ de ordenamento/planejamento do território e do urbanismo, mas, intrinsecamente, na própria forma de produção normativa. Afinal, as Cidades Inteligentes pressupõem pluralidade, complexidade e dinamismo, o que vai na contramão do tradicional modo de produção normativa hierárquico, centralizado, que opera sobre a lógica de um sistema binário,¹¹⁸⁵ com prescrição de condutas e sanções.¹¹⁸⁶ Numa frase, as leis devem mudar o seu paradigma, atualmente, insustentável. Por outras palavras, devem ser inteligentes ou *smart!*

Nesse sentido, os problemas gerais do Estado tradicional estão intrinsecamente relacionados aos *défices* multidimensionais (da democracia, da governança e do próprio

¹¹⁸¹ Consoante já alertado outrora, devido ao caráter bidirecional e ao alto grau de detalhamento das informações geradas pelas “redes inteligentes”, o seu uso também pode ensejar riscos ao cidadão/usuário, mais precisamente contribuindo para a transgressão de direitos fundamentais. Nesse sentido, vide capítulo 3, item referente à proteção de dados e ao Novo Regulamento Europeu de Proteção de Dados; capítulo 4, análise da (in)aplicação de mecanismos de proteção dos dados e segurança da informação em portais de governo. Outro caso que ilustra esse cenário se refere à experiência alemã que, logo após a edição da Diretiva Europeia (2009/72/ EC), exigiu aos Estados membros a implementação de sistemas inteligentes de medição. Ela acabou por alterar a sua lei nacional de energia e estabeleceu regulamentações específicas direcionadas à segurança e privacidade em ambientes de medição inteligente. PALLAS, Frank. Beyond Gut Level: some critical remarques on the german privacy approach to smart metering. Karlsruhe Institute of Technology (KIT), 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1978652>>. Acesso em: dez, 2018.

¹¹⁸² Maior aprofundamento, remete-se o leitor aos capítulos terceiro e quarto.

¹¹⁸³ Maior aprofundamento, vide segundo capítulo.

¹¹⁸⁴ Não somente na forma de produção normativa, há quem defenda que, em outros ramos do saber, como a arquitetura e a engenharia, o método tradicional de projetar as cidades não são mais válidos para o desenho das Cidades Inteligentes. MARSAL-LLACUNA, Maria-Luisa; SEGAL, Mark Evan. The Intelligent Method (II) for “smarter” urban policy-making and regulation drafting. *Cities*, n. 61, 2017, p. 83-95.

¹¹⁸⁵ A tese de transposição do modelo jurídico formal e dogmático mediante a adequação de seus conceitos e institutos, para a materialização de novos direitos é defendida por diversos constitucionalistas, vale citar Bolzan (2011), Wolkmer (2001; 2013), Pilati (2013). Neste sentido, remete-se à leitura do capítulo 2, item 2.3.

¹¹⁸⁶ MORENO, Natália de Almeida. Tecnologias regulatórias piramidais. Responsive regulation and smart regulation. *Revista de Direito Público da economia*. Ano 13, n. 49. Jan/mar 2015b. Belo Horizonte: Forum, p. 126.

ordenamento jurídico) concernentes à sua não conformação à Sociedade Informacional, o que não sinaliza necessariamente a superação do Estado, mas o seu (re)pensar, (re)discutir, (re)organizar, (re)qualificar, (re)distribuir, (re)habilitar e/ou (re)formular. A reação do ente estatal aos problemas de governança materializa-se, destarte, para ilustrar esse desenho de um novo sistema institucional adaptado ao atual contexto, a que a doutrina convencionou chamar de “Estatalidade Moderna”.

Registre-se que de nada adianta toda uma construção principiológica em torno dessa Estalidade Moderna, se não existirem mecanismos concretos de efetivação. É de se notar, aliás, que uma modelagem regulatória específica para lidar com as particularidades e com os desafios do novo paradigma estatal é apenas um desses instrumentos, mas que, se bem utilizado, pode ser fundamental para minimizar os *défices* da governança em prol de renovados processos de autonomia individual e coletiva, quer no âmbito do Estado, quer na relação Estado-mercado-sociedade (cidadão). Nessa perspectiva, as teorias sobre modelagem regulatória – que, desde a década de 80, tratam a questão da governança a partir do pressuposto de que cada ambiente regulado se rege por uma lógica própria – fazem-se oportunas para a compreensão da temática em estudo.

5.1.1. Teorias da *Responsive Regulation*, *Smart Regulation* e *Really Responsive Regulation*: Concepção da modelagem regulatória, elementos, limites e aplicação prática

Tal como visto, o sistema de regulação já não pode ficar adstrito à figura do Estado, que centraliza o poder e regula o mercado e a sociedade mediante critérios estáticos. Tal sistema deve-se abrir, para nele incluir os agentes regulados. Essa perspectiva permite avançar rumo a uma função programática do Direito, extrapolando o papel de dotar o operador jurídico com fórmulas abstratas, de simples subsunção do fato à lei. Este deve, agora, enxergar e interpretar o Direito como um instrumento de constante adaptação social. Ou seja, sendo a regulação “expressão, produto e meio de controle da Sociedade e do Mercado, não se pode olvidar e quedar-se inerte a tais transformações, devendo evoluir *par i passu* e coerentemente à evolução dos mercados com instrumentos hábeis e adequados às condutas que se prestam a controlar e orientar”.¹¹⁸⁷

¹¹⁸⁷ MORENO, Natália de Almeida. Tecnologias regulatórias piramidais. Responsive regulation e smart regulation. **Revista de Direito Público da economia**. Ano 13, n. 49. Jan/mar 2015. Belo Horizonte: Editora Forum, p. 125-158, p. 126.

Dessa forma, será possível vislumbrar os baluartes de uma boa regulação,¹¹⁸⁸ entendida como o retorno social decorrente da aplicação do Direito, a qual será alcançada mediante a efetividade¹¹⁸⁹ da norma jurídica.

Assim, as propostas de análise da reformulação do modelo regulatório, no cenário atual, são analisadas nesta tese a partir de três vertentes teóricas fundamentais: *Responsive Regulation*; *Smart Regulation*; e *Really Responsive Regulation*.

a) Teoria da *Responsive Regulation*

A teoria da *Responsive Regulation* foi concebida, na década de oitenta, por Ayres e Braithwaite, com o fulcro de analisar a regulação estatal do mercado. No entanto, acabou sendo incorporada por diversos outros ramos do saber, nomeadamente, na área penal (instituto da justiça restaurativa).

Desta feita, os estudiosos partiram dos pressupostos da Teoria da *Behavioral Law and Economics*¹¹⁹⁰ (BLE), segundo a qual “os indivíduos, no mundo real, padecem de uma racionalidade e de um poder de escolha limitados”,¹¹⁹¹ confrontando-a com teoria da regulação clássica, a qual pressupunha que todos os agentes regulados eram racionais e, portanto, a regulação baseava-se, sumamente, na persuasão ou proibição de comportamentos e estabelecimento de medidas regulatórias que correspondessem a essa lógica.

Assim, a partir de seu estudo empírico, Ayres e Braithwaite¹¹⁹² verificaram que nem sempre as empresas reguladas agiam consoante a racionalidade do mercado. Ou seja, identificaram diversos tipos de agentes regulados, cuja conduta variava e, com isso, influenciavam o cumprimento da norma, identificando três tipos de agentes: os “socialmente responsáveis” cumprem as normas, pois é juridicamente correto,

¹¹⁸⁸ Para maior aprofundamento sobre o tema “boa regulação”, sugere-se a leitura do relatório da OCDE *Recomendações para a promoção da qualidade da regulação*, o qual possui total atualidade no contexto em que as instituições democráticas padecem de déficit de legitimidade, o que também pode ser atribuído à atividade de regulação. Disponível em: <[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)>. Acesso em: mai. 2018.

¹¹⁸⁹ Por opção metodológica e considerando a sua recorrência neste trabalho, optou-se, desde já, por clarificar a distinção entre os termos **eficácia jurídica** e **efetividade da norma**. Assim, enquanto a **eficácia jurídica** “trata da força imperativa das regras ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos, (...) capacidade de produzir efeitos jurídicos deixando de saber se esses efeitos efetivamente se produzem”, a **efetividade** “significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa, a materialização, no mundo dos fatos dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2006, p. 80-81.

¹¹⁹⁰ Conforme defende Santolin, a ideia fulcral da *Behavioral Law and Economics* (BLE) centra-se no comportamento humano e na premissa de que a nossa racionalidade é limitada por diversos vieses (“desvios”) e heurísticas”. SANTOLIM, Cesar. *Behavioral Law and Economics e a Teoria dos Contratos*. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 3, p. 407-430, 2015, p. 408.

¹¹⁹¹ *Ibidem*, p. 409.

¹¹⁹² AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**. *Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 19-30.

independentemente do custo-benefício; os “irracionais” não respondem de forma racional aos comandos regulatórios; e os “incompetentes” não são competentes para agir consoante a norma.

A partir disso, os autores chegaram à conclusão de que a teoria da regulação clássica, ancorada no paradigma utilitarista (de que uma norma será efetiva apenas porque mais vantajosa), não pode ser aplicada para todos os agentes regulados de forma uniforme. Segundo a classificação acima, nem todos são socialmente responsáveis. Existem vários motivos que os levam a adotar determinado comportamento, conseqüentemente, com reflexos no plano da efetividade da norma.

No dizer de Moreno,¹¹⁹³ a orientação da conduta dos agentes regulados, consoante os preceitos normativos, está associada a diversos fatores, são eles: “possibilidade dos agentes cumprirem as normas; tipos de agentes, incentivos e motivações; grau de compreensão das normas”.

A partir da constatação de que os entes estatais deveriam ser sensíveis e responsivos à forma como cada agente regulado se organiza, Ayres e Braithwaite¹¹⁹⁴ propõem sua metodologia de diálogo estruturado, envolvendo ente regulador e agentes regulados numa perspectiva de orientação e colaboração.

Desta forma, partem do pressuposto de que o modelo regulatório hierarquizado (de cima para baixo) e forçado (prescrição de sanções negativas) é importante para a manutenção do sistema regulatório, mas não suficiente para assegurar a efetividade da lei (cumprimento). Os autores propõem, então, múltiplas estratégias, com vários graus de intervenção e coerção, traduzidos na figura da pirâmide regulatória responsiva.

A pirâmide reguladora é o ponto central da ideia de Ayres e Braithwaite, sendo utilizada como uma ferramenta de analogia apta a representar a possibilidade de escalonamento da regulação em termos de estímulos e sanções. Percebe-se também que a base, porque mais larga, beneficia o diálogo. Desta forma, o controle coercitivo passa a ser visto como mais legítimo e processualmente mais justo. Conseqüentemente, o cumprimento da lei é mais provável (essa é a tese incorporada pelos signatários da justiça restaurativa, em que postulam que – com o diálogo restaurativo – é possível assegurar legitimidade e conformidade da lei).

É de se registrar que a lógica da pirâmide responsiva não está em evitar a coerção, mas sim em minimizar a subida para o topo. A cada degrau escalado, mais intervenção e

¹¹⁹³ MORENO, Natália de Almeida. *Smart Grids*. Op. cit., p. 34-35.

¹¹⁹⁴ AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Op. cit..

punição na vida privada, até chegar ao ponto da punição retributiva: a prisão, na esfera penal; ou, como ilustrado na figura acima, a cassação da licença de registro, como no estudo de caso que os autores fizeram da indústria farmacêutica. Numa frase, os reguladores não devem se apressar em soluções de aplicação da lei, antes de considerarem uma série de abordagens como diálogos e mecanismos de autorregulação.¹¹⁹⁵

Ou seja, os autores postulam que o diálogo entre os agentes (regulador e regulado) serve exatamente para que o infrator delibere sobre a forma de proteger a si mesmo da punição, com os meios da autorregulação.

Num cenário em que a organização de determinado segmento de mercado é concentrada e conduzida eminentemente pelo Estado, o estudo de Ayres e Braithwaite reveste-se de um grau de elaboração teórico/prática elevado, sobretudo porque os autores lançam-se à tarefa pragmática de arquitetura e sistematização das etapas a serem adotadas pelos entes regulados, de modo a regularem uns aos outros no cumprimento desses parâmetros normativos. Para a perfectibilização desse estágio, os autores desenvolveram princípios da Regulação Responsiva, abaixo listados.

- *Considere o contexto. Não imponha uma teoria pré-concebida.*

Ao desenvolverem a Teoria da Regulação Responsiva, Ayres e Braithwaite esclarecem que os reguladores não devem ser dogmáticos (fechados aos próprios conceitos da Regulação), uma vez que precisam estar abertos aos *insights* de cada contexto.

Nesse sentido, a tese da responsividade aplicada ao Estado transcende a escolha de um rol de sanções, sendo mais radical, pois não se trata de simplesmente de escolher dentre algumas sanções e, posteriormente, monitorar o cumprimento das ações. O trabalho do regulador responsivo consiste em “dar voz” às partes interessadas, com elas criar soluções (acordos de resultados) e monitorar as ações com base no compromisso ajustado, auxiliando os múltiplos atores envolvidos a encontrarem mecanismos para a solução mais eficaz de um problema.¹¹⁹⁶

Como se nota, a responsividade significa que o regulador deve ouvir o plano de mudança do regulado, sem estar vinculado a paradigmas teóricos, tampouco à própria pirâmide de regulação responsiva. Desta feita, para alcançar um compromisso de

¹¹⁹⁵ BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. **HeinOnline**- U.B.C Law Review, Rev. 475/2011, vol 44:3 pp. 475-520.

¹¹⁹⁶ Ibidem.

estratégia de mudança, o regulador se baseia nos valores, motivações, habilidades e recursos do regulado para atingir a mudança desejada.

- *Escute ativamente. Estabeleça um diálogo e crie compromisso de resultado.*

A escuta é uma palavra chave do método desenvolvido por Ayres e Braithwaite,¹¹⁹⁷ consistindo não apenas em dar voz aos agentes regulados, mas em estabelecer um canal de diálogo com o regulador. Este deverá ser sensível e atento às demandas do setor e ao ambiente regulado, sendo capaz de extrair a real intenção de mudança dos agentes regulados.

A postura do regulador responsivo é ser mais do que um ouvinte passivo, uma vez que, enquanto ouve, deve reafirmar o propósito de resolução do problema, a partir de várias abordagens, deixando claro que, após esgotadas as tentativas iniciais, haverá uma escalada na pirâmide rumo a estratégias mais intervencionistas, para, ao final, chegarem à solução do problema.

Desta forma, a regulação constitui-se numa tarefa colaborativa, em que o regulador se baseia nos valores, motivações, habilidades e recursos do regulado para acordarem o plano de mudança. Neste processo, o regulador tem ainda a tarefa de conduzir todas as resistências que porventura ocorram durante o plano de execução. Segundo Braithwaite,¹¹⁹⁸ “a forma como o regulador responde a resistência é vital para a qualidade de um governo democrático”, além de passar a mensagem clara de que existem alguns valores morais que são inegociáveis.

Assim, embora o plano de mudança seja uma tarefa do regulado, é o regulador que deve conduzir o processo, para que esse propósito seja alcançado. Ele se vale, para tanto, das ferramentas de diálogo, empatia e atenção às eventuais resistências e mudanças de plano, cultivando o otimismo para aflorar o compromisso com o plano traçado.

- *Demonstre respeito, encarando a resistência como uma oportunidade de aprender como melhorar o desenho regulatório.*

A regulação responsiva também considera que o regulador deve ter a capacidade de lidar com a resistência de forma positiva, extraindo dessa experiência a oportunidade de aperfeiçoar o modelo legislativo. Nesse sentido, o regulador deve estimular as estratégias de motivação dos agentes regulados, agindo com resiliência diante das resistências e desinteresse por parte dos agentes regulados.

¹¹⁹⁷ AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Op. cit.

¹¹⁹⁸ BRAITHWAITE, John. Op. cit., p. 26.

A esse propósito, Braithwaite¹¹⁹⁹ esclarece que apesar de haver resistência, os regulados que aderem à estratégia e criam seu plano de ação, ainda que porventura resistam em cumpri-lo, são mais fáceis de serem persuadidos do que aqueles que não se envolvem no processo dialógico da dinâmica regulatória. Portanto, o elogio àqueles que assumem um compromisso é um ponto fulcral para reforçar as habilidades e expandi-las, escalando na pirâmide de estímulos, acaso necessário.

Recorda o autor que todas estas estratégias são necessárias, mas não estão imunes a falhas, o que sinaliza que, se for necessário de escalar a níveis mais elevados da “pirâmide responsiva”, haverá novos aprendizados.

- *Estimule aqueles que mostram compromissos, auxiliando-os a alcançar novos estágios.*

Consoante estudado, a teoria da Regulação Responsiva não possui uma fórmula pronta, aplicável a todo e qualquer contexto indistintamente. Pelo contrário, trata-se de um processo construído caso a caso, pautado na interlocução entre regulador e regulado e nas ferramentas de estímulo para se alcançar os objetivos planejados. Desta feita, como não existe um caminho prévio, o regulador deve traça-lo para alcançar novos patamares. Braithwaite¹²⁰⁰ sugere que o regulador estimule o regulado a desenvolver seu próprio plano, ou seja, todo regulado deve ser visto como um líder em potencial, livre no desenvolvimento de padrões, mas permanentemente estimulado a atingir os resultados planejados.

- *Prefira alcançar resultados pelo apoio e auxílio da educação para desenvolver habilidades.*

A pirâmide de estímulos da Regulação Responsiva visa a identificar virtudes e a expandi-las, a partir do trabalho colaborativo. Nesse sentido, uma vez identificados problemas no cumprimento de projetos e planos, o regulador responsivo deve elaborar soluções contextualmente sintonizadas para o problema identificado e ter parcimônia no recurso à coerção.

Numa frase, o fato de uma organização não ter sido responsável no cumprimento de seus compromissos avançados, levando o agente regulador a puni-la por uma conduta, não o impede de estimular a resolver o problema a partir de outras competências. Assim, Braithwaite traz à tona o paradoxo, segundo o qual o regulador responsivo pode sancionar os agentes que não atingiram os objetivos propostos, mas, na mesma medida, premiar as

¹¹⁹⁹ Ibidem, p. 501.

¹²⁰⁰ Ibidem.

equipes da mesma instituição que os alcançaram, sem, dessa forma, estigmatizar integralmente uma instituição, em face de uma atitude isolada.

- *Identifique todas as sanções que podem ser escaladas, mas sem ameaçar, pontuando a sanção capital como última ratio.*

Outro princípio que não pode ser olvidado é que a regulação responsiva está ancorada numa pirâmide de sanções, muito embora o regulador deva preferir manter-se na base, ou seja, pode haver uma escalada para sanções mais rígidas, mas somente em última instância.

O autor esclarece ainda que a escalada para níveis mais altos da pirâmide está associada a alguns paradoxos, dentre eles, a não solução do conflito, visto que, na mesma medida em que a regulação responsiva estimula a prevenção, pode estimular a resistência à norma. Assim, fazer ameaças aumenta o risco de resistência, prejudicando o diálogo e a aproximação entre regulador e regulado.

Para superar esse paradoxo Braithwaite sugere que o agente regulador deva adotar uma mistura de ferramentas regulatórias, de forma que uma possa suprir as lacunas da outra. Se, ao fazer ameaças, há o risco de resistência, o regulador responsivo deve agir de tal forma que sua ameaça seja “velada”.

Dentre as estratégias sugeridas, destacam-se a transparência no desenho da pirâmide, o que significa dizer que, se o regulador responsivo quer que os agentes regulados sejam receptivos e cumpram as normas, eles devem participar de seu processo de construção, via seminários, audiências. Parte-se do pressuposto de que, num desenho colaborativo, todos os que estiveram envolvidos no desenho da política anuíram tacitamente ao seu cumprimento.

- *Trabalhe com redes de governança envolvendo parceiros ao escalar a pirâmide.* As redes de governança no processo de escalada da pirâmide espelham o fato de que além do regulador responsivo existem outros interessados na proteção de determinado setor. Agindo em parceria, o regulador pode dispor de outros meios para pressionar e cobrar providências do regulado.

- *Estimule a Responsabilidade ativa e recorra à Responsabilidade passiva quando aquela falhar.*

A teoria da regulação responsiva encontra *locus* perfeito na teoria da justiça restaurativa. Como supõe a prática de uma “regulação responsiva” ancorada na ideia da pirâmide regulatória, a resposta à sociedade (representada pela vítima), à comunidade e

ao próprio Estado é dada por um canal de diálogo com o agente responsável, que deve ser previamente responsabilizado e demonstrar disposição de se vincular ao fato (responsabilização ativa), submetendo-se tacitamente a um acordo de responsabilização, resultado de um processo deliberado. Ou seja, ainda que tenha sido responsabilizado, teve a vantagem de influenciar sobre os termos. Isso difere da Justiça retributiva, em que a responsabilização é fruto de um processo que permite o contraditório, mas, no sopesamento de valores, um deles, (não) imputação, deverá imperar.

Dessa forma, no âmbito da justiça restaurativa, a responsabilização ativa (prévia vinculação do sujeito ao fato) é condição *ex ante* à realização do próprio processo restaurativo.

- *Aprenda. Avalie quão bem e a que custo os resultados foram alcançados. Divulgue as lições aprendidas.*

Por fim, Braithwaite¹²⁰¹ pontua que, uma vez que tenha sido estabelecido um acordo regulatório, faz-se imperioso o monitoramento dos resultados, pois a relação custo *versus* benefício só será aprimorada com a aprendizagem e divulgação das lições aprendidas.

Não se pode olvidar que cada experiência prática trará consigo um repertório de lições, identificando possíveis falhas e escalonamento da pirâmide. Desta feita, o monitoramento de cada fase, registro dos resultados e divulgação das lições aprendidas servirão para estimular novas práticas.

a..1) A Responsive Regulation na prática

Uma vez identificadas as premissas teóricas e princípios orientadores da *Responsive Regulation*, convém identificar casos de aplicação prática desse modelo regulatório.

No âmbito da União Europeia, os postulados da Regulação Responsiva foram incorporados no bojo do projeto denominado *Better Regulation*, cujo objetivo inicial esteve atrelado à “qualidade da norma”, a qual, no dizer de Montin,¹²⁰² assumiu um sentido jurídico mais restrito, numa grande mistura com os Estados membros,

¹²⁰¹ Ibidem.

¹²⁰² MONTIN, Charlen Henri. La Smart Regulation nell' Unione Europea. In: **Verso la Smart Regulation in Europa**. Roma: Maggiori editore, 2013, p. 61-67.

especialmente os que pertencem à área do direito continental¹²⁰³. Diversas¹²⁰⁴ são as ações citadas pelo autor, cabendo referir que as estratégias regulatórias da *Better Regulation* na UE ainda estão em ação. Entretanto, a partir da publicação do relatório do programa de simplificação (SEC/2009/1728¹²⁰⁵), perseguem-se outros objetivos, alinhando-se a vertente teórica que será estudada na sequência, denominada Regulação Inteligente (do inglês *Smart Regulation*).

O programa da *Better regulation* foi incorporado em Portugal em diversas estratégias: 2000-2001 (criação do Gabinete de Política Legislativa); 2001-2002 (Instituída a Comissão para Simplificação Legislativa- resolução n. 29/2001); 2003-2005 (Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Atos Normativos do Governo); 2006-2009 (Instituído o Programa “Legislar Melhor”).¹²⁰⁶

Ainda na perspectiva da Regulação Responsiva, destaca-se a Convenção-Quadro da OMS para o Controle do Tabaco,¹²⁰⁷ tratado internacional da Organização Mundial da Saúde, assinado em 2003, pelos Estados membros,¹²⁰⁸ no intuito de implementarem diretrizes de controle do tabaco.

No Estado brasileiro, tal teoria é observada, em algumas normas jurídicas, que incorporaram o conceito de “direito premial”,¹²⁰⁹ pautando-se, para esse fim, no estímulo a comportamentos socialmente desejáveis, mediante promessa de recompensa.¹²¹⁰ Igualmente, outro ramo do Direito brasileiro em que se identifica a

¹²⁰³ Tradução livre da autora de: “*in un significato più ristretto, giuridico, in larga misura come gli Stati membri specialmente quelli appartenenti all’area di diritto continentale*”.

¹²⁰⁴ Dentre as normas referidas vale citar: 1980 (melhorar o ambiente regulatório); 1985 (simplificação legislativa em prol do Mercado Único Europeu); 1993 (Tratado de Maastricht – introduz, dentre os objetivos do Conselho Europeu, a meta de legislar melhor); 1997 (Programa SLIM – Simplificação da Legislação para o Mercado Interno); 2000 (Estratégia de Lisboa – novos objetivos traçados para o decênio); 2001 (Livro Branco da Governança Europeia – COM(2001) 428); 2003 (Acordo interinstitucional “Legislar melhor”, 2003/C 321/01); 2005-2008 (Relançamento da Estratégia de Lisboa, pelo Conselho Europeu, com o objetivo de melhorar a regulação para crescimento e emprego); 2008 (Estratégia para a Inovação e Boa Governança a Nível Local e a concessão do Selo Europeu de Excelência da Governança-ELoGE); 2009 (Apresentação do relatório do programa de simplificação – SEC / 2009/1728). MONTIN, Charlen Henri. La Smart Regulation nell’ Unione Europea. In: **Verso la Smart Regulation in Europa**. Roma: Maggiori editore, 2013. p. 61-64.

¹²⁰⁵ UNIÃO EUROPEIA. **Impact Assessment Board Report for 2009**, SEC/2009/1728. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:1728:FIN:EN:DOC>>. Acesso em: jan. 2019.

¹²⁰⁶ ETNER, Diana; SILVEIRA, João Tiago. Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLÉGIS. **e-Pública**, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 203-243, jan. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 28 maio 2018.

¹²⁰⁷ A referida convenção foi assinada em 16 de junho de 2003, em Geneva. Disponível em: <<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42811/92411591013.pdf;jsessionid=EFF7AC29080607F289A2A7037B1E91FE?sequence=1>>. Acesso em: ago. 2018

¹²⁰⁸ A partir disso, cada Estado, no âmbito de suas legislações internas, pode adotar desde normas proibitivas, até medidas de desencorajamento (aumento da carga tributária, por exemplo) e estratégias de conscientização (o Ministério da Fazenda holandês criou, em 2004, incentivo fiscal para empresas que promovam cursos de formação sobre o consumo de tabaco).

¹²⁰⁹ A Teoria da “sanção positiva” foi desenvolvida pelo jurista italiano Norberto Bobbio em sua obra *Contribuição para a Teoria do Direito*, em que busca introduzir uma mudança na maneira tradicional (Kelseniana) de interpretação do Direito, defendendo uma interpretação funcional da norma. A partir disso, o autor destaca a importância da função promocional do Direito, exercida por meio da criação de uma gama de incentivos, subsídios e prêmios a comportamentos entendidos como socialmente úteis, o que viabiliza formas novas e ampliadas de atuação do Poder Estatal. BOBBIO, Norberto. **Contribución a la teoría del derecho**. Valência: Fernando Torres Editor, 1980, p. 387.

¹²¹⁰ A esse propósito, cabe referir o instituto da remissão da pena previsto na Lei de Execução Penal (Lei 7210/84) que permite que dias de trabalho ou estudo sejam remidos do computo da pena. Tal instituto foi expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal-STF (STF Habeas Corpus-HC nº 85.552-1/SP) como uma política inscrita no rol de sanções premiaias, visto que busca

atuação conjunta de medidas repressivas e de incentivos é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), marco regulatório da política urbana nacional. Em seu artigo 4º, ele autoriza a supressão ou redução de tributos pelo Poder Público, como forma de estimular o cidadão a adotar condutas que concretizem o direito à cidade e promovam o desenvolvimento urbano sustentável.

Importa referir que todas as estratégias supracitadas vão ao encontro dos princípios da *Responsive Regulation* e, como se nota, mantêm no Estado o papel de regulação, sendo visto como um fator de efetividade normativa, mas também de manutenção da figura estatal como ente que concentra a função regulatória. Eis aqui o cerne da discussão que recai em torno da teoria da *Responsive Regulation*, uma vez que o Estado deve exercer a função regulatória, mas, na mesma medida, deve combinar medidas regulatórias que chancelem ao próprio mercado o poder de resolver problemas e se autorregular, razões estas que justificaram o desenvolvimento teórico da *Smart Regulation*, conforme segue.

b) Teoria da *Smart Regulation*

Conforme visto, a regulação responsiva apresentou-se como uma alternativa para superar as falhas do modelo clássico de regulação estatal e, a despeito da sua aplicação prática, o objetivo final de autorregulação passou a ser questionado quanto à capacidade de dar resposta a demandas e problemas sociais altamente complexos como, por exemplo, questões ambientais e a problemática da colisão entre diversos instrumentos normativos que regulam a matéria, que, pela divergência, inviabilizavam o efetivo cumprimento da norma.

No bojo deste debate, vem à tona a doutrina de Gunningham; et. al,¹²¹¹ caracterizada, sobretudo, pelo “pluralismo regulatório”, ou seja, visando a melhorar a performance da regulação responsiva. Os autores propõem que sejam englobados nos mecanismos de autorregulação os de correção. Nesse sentido, os teóricos da *Smart regulation* defendem que outros agentes, além do regulador estatal, deveriam participar ativamente no processo de regulação.

incentivar o trabalho e o bom comportamento do preso. HC 85.552-1/SP, REL. MINISTRO CARLOS BRITTO, 1ª T./STF, MAIORIA, JULG. EM 28.06.2005, DJU Nº 149, 03.08.2007, p. 86

¹²¹¹ GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter; SINCLAIR, Darren. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

Assim, o pressuposto lógico é que o Estado pode chamar o mercado e a sociedade (indivíduos e coletividades) – combinando vários tipos de medidas para se alcançar mais efetividade das leis e alcançar os objetivos públicos –, ao invés de concentrar o papel normativo num único agente. Assim, ele viabilizaria o diálogo, embora, ao final, punisse aqueles que não cumprissem a lei: isso é ser mais inteligente, daí a justificativa da teoria se chamar Regulação Inteligente (ou *Smart Regulation*).

Nota-se que seus objetivos estão associados à melhora da eficiência das normas, mediante a comunicação de diversos mecanismos de regulação estatal, dando, com isso, respostas às demandas e desafios das sociedades complexas.

Em seus primórdios, a *Smart Regulation* esteve associada ao debate de questões ambientais. Entretanto, posteriormente, foi estendida para outros contextos e incorporada noutras áreas. Assim, no contexto da regulação administrativa, a pesquisadora portuguesa Ana Moniz¹²¹² esclarece que, por esse modelo descentralizado, a regulação acaba sendo fruto da interação do Estado com os atores sociais, e as suas vantagens estão associadas a uma maior adaptação das leis às demandas dos regulados, sem que isto implique na mera satisfação dos interesses privados em detrimento do público. Para a autora, a *Smart Regulation* significa que o sistema está aberto para “os melhores conhecimentos técnicos e, por isso, favorece seu cumprimento pelos regulados”.¹²¹³

Entre os teóricos defensores do moderno direito administrativo português, emergem vozes a defender que a correção do bem público é uma abordagem mais “flexível e suave” da condução da administração pública.¹²¹⁴ Nas palavras dos autores, a regulação traduz-se “no facto de ao lado do Estado se afirmarem agora entidades responsáveis pelo desenvolvimento de atividades administrativas que assentam um novo modelo, menos autoritário e muito mais próximo dos administrados”.

Neste sentido, a concepção atualizada da regulação inteligente deve ter em conta: “todas as políticas prioritárias, desde políticas sociais e fiscais, ao meio ambiente, mudanças climáticas, proteção ao consumidor e comércio, através da coordenação entre o novo padrão e todos aqueles já existentes ou em andamento”¹²¹⁵

¹²¹² MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. A Crise e a Regulação: O Futuro da Regulação Administrativa. In: **A Crise e o Direito Público**, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2013, p. 95-132. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrosdp_31out2013a.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

¹²¹³ *Ibidem*, p. 114.

¹²¹⁴ OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo. **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 4. ed. 2015, p. 31.

¹²¹⁵ Tradução livre da autora de: “*tutte le politiche prioritarie, dalle politiche sociale a quelle fiscali, all'ambiente, cambiamento climatico, protezione dei consumatori e commercio, attraverso un coordinamento tra la nuova norma e tutte quelle già esistenti o in via de elaborazioni*”. MONTIN, Charlen Henri. La Smart Regulation nell' Unione Europea. In: **Verso la Smart Regulation in Europa**. Roma: Maggiori editore, 2013, p. 80.

Trata-se, por assim dizer, de uma tecnologia regulatória que se baseia no modelo pirâmide de sanções (possibilidade de escalonamento de sanções), Entretanto, com estrutura tridimensional, uma vez que o pluralismo regulatório é construído a partir da interlocução entre Estado (mecanismos de comando e controle), mercado (mecanismos autorregulatórios) e sociedade.¹²¹⁶

O esquema piramidal da *Smart Regulation* segue, portanto, a lógica da *Responsive Regulation* (escalonamento das medidas menos gravosas para as de maior poder punitivo). Entretanto difere desta na medida, uma vez que o Estado conjuga tanto o papel de coordenar o escalonamento da base ao topo da pirâmide, quanto o de promover o “mix” entre os diversos agentes, para a consecução dos fins públicos.

Assim, partindo da análise dos fatores críticos de sucesso da regulação responsiva e pelo potencial de superar desafios, conceber e implementar regulação mais inteligentes, importa compreender os princípios estruturantes do *design* da *Smart Regulation*.

- Princípio *da combinação dos instrumentos regulatórios e institucionais*

O modelo regulatório tradicional (heterônomo) tem a virtude de ser confiável e previsível (segurança jurídica), mas geralmente mostra-se inflexível e ineficiente. Já os mecanismos propostos pela Regulação Responsiva (autorregulação) tendem a ser eficientes, mas não são confiáveis para a aplicação irrestrita a todos os casos concretos. Partindo-se desse pressuposto, Gunningham; et. al¹²¹⁷ concluem que o melhor meio para solucionar problemas individuais é conjugar os pontos fortes e instrumentos de operacionalização de cada uma dessas teorias, cabendo, assim, a adoção de tais técnicas desde que observadas determinadas circunstâncias: interesses individuais de empresas ou indústrias coincidirem com os da coletividade; possibilidade de haver intervenção estatal nas empresas, o que, por vezes, estimula o cumprimento voluntário de regulamentos; existência de uma plataforma que viabilize o diálogo entre empresas e comunidade, o que contribui para que terceiros auxiliem no controle e fiscalização, viabilizando a eficácia do regulamento.

¹²¹⁶ MORENO, Natália de Almeida. **Tecnologias regulatórias piramidais**. Op. cit..

¹²¹⁷ GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter; SINCLAIR, Darren. Op. cit..

• *Princípio da adoção de estratégias menos intervencionistas, ou meios intermediários*

Ainda no que tange aos limites do modelo heterônimo e da autorregulação, os autores descrevem várias razões pelas quais as abordagens menos intervencionistas devem ser preferidas. Primeiro, em termos de eficiência, os mecanismos de coerção estatal estão associados a recursos de monitoramento e policiamento. Ou seja, além dos mecanismos de persecução não disponibilizarem alternativas que facilitem a redução de custos, não dão margem de ação àqueles agentes regulados que poderiam cumprir voluntariamente aos regulamentos, com mecanismos menos interventivos.

Nesse sentido, cite-se o caso das legislações de proteção ambiental. A intervenção coercitiva pode causar resistência e não aceitação da norma por alguns agentes, não sendo tão eficaz quanto as abordagens que favoreçam os mecanismos voluntários de cumprimento. Sendo assim, deve-se sempre preferir o uso de políticas menos interventivas, pois, desta forma, restariam recursos para aqueles casos em que os agentes regulados só cumprem instrumentos normativos mais coercitivos.

• *Princípio do escalonamento da pirâmide de sanções, na medida necessária para atingir as metas públicas*

Gunningham; et. al¹²¹⁸ assumem que os instrumentos de menor intervenção podem não surtir os efeitos esperados para todas as situações irrestritamente, visto que influenciam apenas uma gama de agentes; outro ponto é a dificuldade de operacionalização prática de um instrumento não constatado no nível teórico.

A esse propósito, trazem o exemplo do conselho de manejo Florestal (*Forest Stewardship Council*, em inglês – FSC), o qual estabelece padrões ambientais para produtos florestais- certificando produtos geridos de forma sustentável e, com isso, pode influenciar a demanda dos consumidores, por exemplo, criando grupos de consumidores verdes, os quais têm poder de não consumir aos produtos que não atendam a esse padrão (sanções/boicotes dos consumidores). Noutros termos, a sanção é independente de um agente reguladore externo (Estado): é a própria sociedade que acaba por regular o mercado. Entretanto, no estudo desse princípio, resta claro que sua aplicação também encontra limites. Por vezes, a escalada para o topo da pirâmide não será possível, ficando

¹²¹⁸ Ibidem.

restrita a níveis intermediários, como no caso das políticas que estimulam as instituições bancárias a fornecerem empréstimos para empresas que possuam selo ambiental.¹²¹⁹

- *Princípio da capacitação dos participantes para agirem como reguladores*

Os cultores da *Smart Regulation* também exaltam a importância de chamar os diversos *players* a colaborarem tanto na elaboração, quanto na instituição e aplicação dos instrumentos regulatórios.

Desta perspectiva, citam o caso da legislação (Tratado Internacional) que proibia a poluição do mar com derrame de petróleo pelos navios, a qual era quase totalmente ineficaz e, portanto, exemplo de que o modelo normativo em que o governo regula e o mercado cumpre está, no dizer dos autores “fora de moda”,¹²²⁰ sobretudo pelo fato de que existe uma gama de alternativas para estimular o cumprimento da lei, a começar pela desoneração do agente público do poder de regular. No caso em questão, ficou claro que a teoria da *Smart regulation* de escalonamento coordenado (via monitoramento e supervisão normativa) concretizou-se, ao se adotar um novo regime, obrigando os tanques dos navios a terem contêndores. Isso levou outros segmentos não estatais (nomeadamente as indústrias, seguradoras, construtoras de navios) a (re)agirem para a concretização dos objetivos públicos, juntamente com o Estado.

Como é evidente a consecução desses princípios, demanda-se que o Estado opte por medidas de correção, propiciando condições mínimas para que o mercado e sociedade protagonizem atividades de cunho regulatório. Assegura-se, desta feita, a inovação e o pluralismo do sistema regulador.

Assim, para alcançar resultados na lógica do ganha/ganha, o Estado pode considerar algumas formas de incentivos financeiros para "empurrar" as empresas em determinada direção, superando, então, a visão de curto prazo e de racionalidade limitada.¹²²¹

- *Princípio da maximização das oportunidades para resultados de ganha/ganha*

Por fim, Gunningham; et. al constatam que o simples incentivo às empresas na melhora do seu desempenho (tese da regulação responsiva) não é suficiente para produzir resultados como, por exemplo, conter a poluição ambiental. Nesse sentido, os autores postulam que tais estratégias devam estar associadas a medidas regulatórias que reforcem

¹²¹⁹ Ibidem.

¹²²⁰ Ibidem.

¹²²¹ Ibidem.

a opção do “ganha/ganha”. Assim, o papel do governo em estimular estas ações pode estar associado à disponibilização de informações e à clareza do processo, uma vez que somente com o conhecimento dos reais benefícios é que as empresas poderão aderir a essas medidas. Para tanto, tais informações podem estar associadas à formalização de acordos, por exemplo, o PRISMA,¹²²² da Holanda, ou até mesmo a incentivos financeiros.

b.2) A teoria da *Smart Regulation* na prática

A construção teórica da *Smart Regulation* pautou-se, sobretudo, nos fatores críticos de sucesso da heterorregulação e da autorregulação. Entretanto, ela postula que, quando tais medidas forem articuladas às estratégias de correção, os resultados, em termos de eficácia das medidas regulatórias, podem ser relevantes. Nessa senda, convém analisar o quão significativa pode ser a passagem para a Regulação Inteligente.

Na experiência da União Europeia, o programa da *Better Regulation* ganhou nova vestimenta, atribuindo-se uma maior ênfase para a simplificação da legislação, com redução de encargos administrativos e com a avaliação do funcionamento e eficácia da norma existente.¹²²³ Para tanto, no ano de 2010, a União Europeia realizou uma consulta pública intitulada *Regulamento Inteligente: uma UE mais limpa, mais justa e mais competitiva*,¹²²⁴ cujo objetivo primordial foi o de envolver a sociedade e o mercado no processo de tomada de decisões relativo a marcos regulatórios que tenham impactos sobre esses segmentos, inclusive, primando pela transparência do processo de tomada de decisões.¹²²⁵

Além disso, a adoção de uma legislação inteligente tornou-se necessária para a UE cumprir os objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, estabelecidos pela “Estratégia Europa 2020”. Desde então, as iniciativas da UE, em matéria de regulação inteligente, têm sido orientadas pelos seguintes objetivos: a abertura e transparência do processo de decisão; a participação dos cidadãos e das partes interessadas em todas as fases do processo legislativo e de definição de políticas; a adoção

¹²²² Sobre o projeto PRISMA: “*In the PRISMA project we will conduct pilot studies with 8 companies in order to help them to better integrate Responsible innovation in their innovation process and business practices. These pilots will provide case studies and good practices on responsible research and innovation (RRI). On the basis of the pilots, we will develop a roadmap that will help other companies also to integrate RRI in their businesses. Several technological fields will be included in the pilots, namely synthetic biology, nanotechnology, self-driving vehicles, and the internet of things*”. Disponível em: <<http://www.rri-prisma.eu/>>. Acesso em: mai. 2018.

¹²²³ União europeia. *Smart Regulation in the European Union*, COM (2010) 543, p. 03-04. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF> >. Acesso em: jan. 2019.

¹²²⁴ Tradução livre de: “*Smart Regulation: A cleaner, fairer and more competitive EU*” Disponível em: <https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/smart_regulation_executive_summary_english.pdf>. Acesso em: mai. 2018.

¹²²⁵ MONTIN, Charlen Henri. Op. cit..

de medidas com base em dados concretos e uma boa compreensão do impacto dessas medidas; a redução ao mínimo possível dos encargos administrativos a que estão sujeitas as empresas, os cidadãos e as administrações públicas.¹²²⁶

A consecução de tais objetivos é guiada pelas seguintes ações: melhorar a preparação (a comissão avalia o impacto previsto e real das medidas em todas as fases do processo de tomada de decisão); melhorar a consulta popular (a comissão aprimora as possibilidades à disposição dos cidadãos e das partes interessadas); criar o programa para a adequação e a eficiência da regulamentação-REFIT (em 2012); criar o Comitê de Controlo da Regulamentação; reforçar a cooperação entre as instituições europeias (exemplo, acordo interinstitucional “Legislar melhor”, assinado em 2016); criar o Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e “Fazer menos com maior eficiência”, (em 2017); promover a cooperação internacional em matéria de regulamentação (por exemplo, o acordo econômico e comercial global entre a UE e o Canadá-CETA, assinado em 2017).¹²²⁷

Em Portugal, o programa da *Smart Regulation* foi acolhido a partir do programa de simplificação legislativa (SIMPLEGIS), aplicado entre maio de 2010 e junho de 2011.¹²²⁸ Dentre as principais inovações, os autores destacam: menor produção legislativa; mais acesso das pessoas e empresas à legislação; melhor aplicação das leis; balanço (aprovação, revogação de atos normativos e transposição de diretivas da eu). Além disso, pontuam quatro vantagens resultantes do o SIMPLEGIS: maior transparência; redução de custos; melhor aplicação das leis; e credibilidade internacional.

Os impactos da evolução das ações do *Better Regulation* (orientadas pelos princípios da Regulação Responsiva) para o *Smart Regulation* em Portugal foram assinalados pelo relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), intitulado *Política Regulamentar e o caminho para o crescimento sustentável*.¹²²⁹

Para exemplificar algumas as estratégias de *Smart Regulation*, no cenário brasileiro, valem mencionar os resultados dos “Indicadores de Regulamentação Política

¹²²⁶ Informação disponível em: <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pt>. Acesso em: mai. 2018.

¹²²⁷ Ibidem.

¹²²⁸ ETNER, Diana; SILVEIRA, João Tiago. Op. cit..

¹²²⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. **Regulatory Policy And The Road To Sustainable Growth**, 2010, p. 61. Disponível em: <<https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

e Governança¹²³⁰, da OCDE (2016), o qual sinalizou alguns dos sistemas de correção desenvolvidos pelo Brasil, desde 2007. Segundo o relatório, os mecanismos formais para a realização das consultas públicas seguem o ritual explicitados na Lei de Procedimentos Administrativos Federal,¹²³¹ bem como nas Leis e Regulamentos específicos editados pelo governo (estadual e municipal) e Agências Reguladoras.

Neste sentido, as práticas de consultas públicas adotadas pela administração pública brasileira são variadas,¹²³² sendo conduzidas, inclusive, pela esfera municipal.¹²³³

A despeito da relevância dessas estratégias, que despontam a cada dia no bojo das administrações brasileiras, o relatório da OCDE¹²³⁴ ressaltou que “para garantir um processo de envolvimento significativo das partes interessadas, seria importante consolidar os requisitos existentes e alinhar as práticas em toda a administração”.

Consoante estudado, o arcabouço teórico/prático das teorias da *Responsive Regulation* e da *Smart Regulation* constituíram-se de vantagens evidentes, com destaque para: a simplificação legislativa; mecanismos de estímulo a comportamentos socialmente desejáveis; e a necessidade de intervenção de atores não públicos na modelagem regulatória.

Entretanto, tais estratégias não estiveram imunes a críticas, lastreadas no dizer de Moreno¹²³⁵ pelos argumentos que se seguem. Primeiro, teorias que primam apenas pela efetividade normativa não são suficientes para cumprir todas as finalidades do ordenamento jurídico (tendo em vista a dificuldade de se estabelecer parâmetros objetivos para aferir se os agentes regulados cumprem a norma). Segundo o pluricentrismo regulatório da *Smart Regulation* pode suscitar dificuldades de operacionalização, nomeadamente, falta de clareza quanto às responsabilidades do agente regulado; agentes

¹²³⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. **Indicators of Regulatory Policy And Governance**: Latin America, 2016. Disponível em: < <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Brazil-regulatory-policy-ireg-2016.pdf> >. Acesso em: jun. 2018.

¹²³¹ Regulamentada pela Lei Federal nº 9784/99.

¹²³² No âmbito da administração (in)direta brasileira, pode-se referir como exemplo: Agências Reguladoras (caso da Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL (consultas públicas pelo canal: Diálogo Anatel www.anatel.gov.br/diálogo); Câmara dos Deputados (Portal e-democracia, lançado em 2009); Ministério da Justiça (<http://pensando.mj.gov.br/marcocivil/a-importancia-do-marco-civil-e-seu-historico/>) e Ministério da Cultura (Marco Civil da Internet, através do uso da plataforma CulturaDigital.br), pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações-MCTIC (consulta pública sobre o Plano Nacional de IOT (<<http://www.participa.br/cpiot/objetivos-da-consulta>>)).

¹²³³ Na esfera municipal, cabe mencionar os seguintes *cases*: prefeitura de Belo Horizonte (orçamento participativo digital, desde 2006), prefeitura de São Paulo (Planeja Sampa); Controladoria Geral do Município de São Paulo (o Café Hacker SP, encontros itinerantes); Secretaria de Gestão Urbana de São Paulo (revisão participativa da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo); prefeitura do Rio de Janeiro (LAB.Rio laboratório, no qual são desenvolvidas experiências digitais e presenciais de engajamento e participação na gestão da cidade); prefeitura de Porto Alegre (POAdigital promove e facilita o diálogo entre cidadãos, representantes oficiais, coletivos e organizações locais). CUNHA, Maria Alexandra. Smart cities: transformação digital de cidades. In: CUNHA, Maria Alexandra; PRZEYBILOVICZ, Erico; MACAYA, Javiera Fernanda Medina; BURGOS, Fernando. (orgs.) **São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC**, 2016, p. 105. [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/smart_cities_bra_versao_final.pdf >. Acesso em: nov. 2018.

¹²³⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Op. cit., p. 2.

¹²³⁵ MORENO, Natália de Almeida. **Tecnologias regulatórias piramidais**. Op. cit., p. 154-156.

reguladores podem adotar ações e comportamentos contrários, dissidentes com o escopo da norma; processo de construção/ adaptação do sistema regulatório, envolvendo multiplicidade de atores e interesses tende a ser demorado e custoso.

Por essas razões, Moreno¹²³⁶ postula que tais estratégias incorporem na etapa de produção regulatória um sistema de comunicação/debate no qual os agentes regulados sejam previamente esclarecidos sobre o sentido, alcance e conteúdo da norma e também prevejam a realização de estudos prévios acerca do cabimento, praticabilidade e razoabilidade dos instrumentos regulatórios. Essas e outras medidas são endossadas pelos teóricos da *Really Responsive Regulation*.

c) Teoria da Really Responsive Regulation

A Teoria da Regulação Realmente Responsiva (RRR), do inglês *Really Responsive Regulation*, considera a complexidade das interações sociotécnicas (com efeitos no paradigma regulatório atual). Ela parte da premissa segundo a qual o Estado deve ser responsivo às peculiaridades do mercado (*Responsive Regulation*) e promover o diálogo entre múltiplos agentes regulados – Estado, mercado e sociedade (*Smart Regulation*); Baldwin e Black¹²³⁷ postulam que a regulação também deve ser responsiva ao sistema regulado (aos seus próprios efeitos), o que significa afirmar que deve haver um monitoramento e revisão periódica da efetividade da estratégia regulatória.

Diante desse panorama, a ideia fulcral dos cultores da RRR é que uma teoria regulatória somente é importante se ela presta assistência para enfrentar os desafios com que os agentes reguladores se deparam na prática, justificando, desta feita, a necessidade de adoção de estratégias prévias à criação da norma (*ex ante*) de monitoramento (*pari passu*) e fiscalização da norma (*ex post*). Com isso, os autores pontuam que normas realmente inteligentes devem explorar e aprofundar o debate sobre “transparência, *accountability*, avaliação e monitoramento”.¹²³⁸

Para tanto, os teóricos da RRR defendem que o desenho da modelagem regulatória deve considerar cinco circunstâncias: 1) Estruturas cognitivas e operacionais dos agentes regulados. “Configurações de atitude”: os sinais sociais que os agentes regulados enviam ao regulador para comunicar o grau de aceitação à agenda reguladora e ao próprio

¹²³⁶ Ibidem.

¹²³⁷ BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. In: *Modern Law Review*, 71 (1), 2008. pp. 59-94.

¹²³⁸ Ibidem, p. 4.

regulador no desempenho suas funções. 2) Ambiente institucional regulatório mais amplo: reconhecer e responder às restrições e oportunidades que são apresentadas pelos ambientes institucionais. 3) Diferentes lógicas e estratégias de ferramentas regulatórias: cada modelagem regulatória pode ter em conta uma lógica, como, por exemplo, punição, reabilitação, restauração. Uma regulação inteligente deve oferecer estratégias para equilibrar as tensões¹²³⁹ entre as normas. 4) O próprio desenho do regime: pela aplicação do modelo regulatório o regulador deve ser capaz de medir se as ferramentas são eficientes para alcançar os fins desejados. 5) As mudanças que eventualmente ocorram em cada uma dessas circunstâncias: as estratégias regulatórias precisam se adaptar às mudanças e às novas prioridades, quer sejam elas oriundas de fatores internos ou externos ao agente regulador.¹²⁴⁰

Isso deve ser assim, porque, na exata lição de Moreno,¹²⁴¹ tais circunstâncias afetam o cerne das relações regulatórias, quer seja entre os próprios agentes (reguladores e regulados, os reguladores usuários, entre reguladores e usuários, entre os diferentes agentes reguladores), quer seja no potencial do regulador de influenciar determinados comportamentos, pelo bem do interesse comum e da efetivação da modelagem regulatória.

Desta perspectiva, ao apresentarem seu argumento, Baldwin e Black¹²⁴² defendem que a RRR exige a implementação de um quadro de tarefas. Nesse caso, sua execução pode ser dividida em cinco etapas, senão vejamos:

- *Identificação de comportamentos indesejados*

Fazer um diagnóstico prévio, identificando *gaps* e possíveis falhas, é o primeiro passo na fiscalização regulatória, uma vez que a falta de objetivos claros da regulação e

¹²³⁹ A tensão entre as normas se refere à Responsividade entre a regulação e o sistema jurídico em geral. Nesse sentido, Sadi e Greco ilustram esse cenário trazendo à baila o estudo sobre “Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios no Estado brasileiro”, no qual os autores discorrem sobre as diferentes lógicas das legislações que regulam a atividade econômica, prevendo diversas espécies normativas (multa, advertência,...) atreladas à Lei de Procedimento Administrativo Federal deste país. Tais sanções são comutáveis, ou seja, cabe ao sancionador aplicar as sanções ou dissuadir o infrator a celebrar acordos (substituição/suspensão) via Termo de Ajustamento de Conduta-TAC, consoante o melhor interesse público. Entretanto, os autores bem pontuam que nem sempre as leis brasileiras permitem o uso de TAC, por agências reguladoras, identificando três situações possíveis: “(I) casos em que a legislação setorial estabelece expressamente a possibilidade de TAC pelas agências reguladoras; (II) casos em que a legislação setorial não estabelece tal possibilidade, mas normas regulamentares autorizam a negociação, caso a caso, para superar as infrações definidas no plano infralegal; e III) casos em que não existe previsão na legislação, nem resolução normativa a respeito”. Em vista disso, sugerem que em cenários complexos, cabe às administrações adotarem uma posição de vanguarda, elegendo estratégias de regulação consensual, também denominada por regulação fraca (*soft-regulation*), uma vez que a postura atual da administração deve estar atrelada “não apenas com o ato de decisão, como era da tradição administrativa, mas, bem mais além, com o resultado do decidido”. SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015, p. 167.

¹²⁴⁰ BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Op. cit., p. 4-22.

¹²⁴¹ MORENO, Natália de Almeida. **Tecnologias regulatórias piramidais**. Op. cit., p. 29.

¹²⁴² BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Op. cit..

falhas na sua redação podem resultar em divergências de entendimento quanto à prescrição normativa e à interpretação por parte do judiciário.

Num mundo em constante mudanças, sujeito a novos problemas diários, uma estratégia pontuada pelos autores é a de desenvolver regras com objetivos claros, capazes de detectar os casos de descumprimento, ou seja, atividades que estão no “ponto cego” (fora do alcance) da norma. Definir, ainda, quais dos objetivos da norma realmente não são alcançáveis, garantindo, dessa forma, uma previsibilidade quanto às atividades que estão cobertas pelo sistema e quais dele escapam. A estratégia consiste, portanto, em reconhecer as dificuldades e identificar ações indesejadas. Por isso, a adequação normativa deve ser construída por processos negociados entre diversos atores. Trata-se do ajuste prévio da lógica regulatória e dos seus objetivos.

- *Desenvolvimento de ferramentas e estratégias para responder aos diferentes comportamentos*

Uma vez identificadas as diferentes situações em que a norma não será cumprida ou que produzirá comportamentos indesejados, a próxima etapa do quadro de tarefas para a regulação realmente responsiva consiste em focar na hierarquia das ferramentas que podem ser aplicadas para o cumprimento da norma. Trata-se do reconhecimento de um potencial processo de escalonamento.

- *Estratégias para a aplicação das ferramentas*

Uma avaliação prévia (*ex ante*) à criação da lei pode ser válida para alcançar os fins desejados. Assim, como visto, a RRR requer uma atenção às possíveis interações entre as diferentes normas e os ambientes institucionais (agentes regulados), os quais frequentemente impactam na aplicação das normas.

No dizer de Baldwin e Black:

regulamentação realmente responsiva, entretanto, demanda mais do que a mera racionalização (...). Apontaria para a necessidade de analisar como as variações na instituição, como suas características e interatividade afetam, de maneira bastante particular, a realização de várias tarefas que compõem o processo de imposição regulamentar.¹²⁴³

¹²⁴³ Ibidem, p. 28.

- *Avaliação*

A quarta tarefa da atividade regulatória inclui fiscalizar ou estar sensível não apenas ao cumprimento normativo, mas também aos comportamentos indesejados que estão escapando ao controle da norma, o que implica sua constante revisão ou, até mesmo, o desenho de um novo regime. Além de essenciais para o gerenciamento regulatório, tais ações são importantes para a análise do seu progresso; ademais, tais atitudes estão relacionadas com a transparência de todo o processo normativo, uma vez que a avaliação disponibiliza as informações sobre as metas alcançadas e, conseqüentemente, a abertura da norma.

- *Modificação: o ajuste de ferramentas e estratégias*

Levando-se em consideração as avaliações prévias de desempenho, é possível que a atividade fiscalizatória envolva a modificação do quadro regulatório. Consoante sugerem Baldwin e Black (2008, p. 38),¹²⁴⁴ a modificação exige pensar “fora da caixa”. considerar que, além de ajustar as ferramentas e estratégias da modelagem regulatória, é necessário efetuar “mudanças de terceira ordem”. Noutros termos, precisa-se de uma “mudança de paradigma”, adotando-se uma nova estratégia ou uma mistura delas. Essas mudanças podem ser conduzidas por agentes externos ou por fatores gerados internamente.

A diversidade de etapas levantadas pelos cultores da Regulação Realmente Responsiva desvela que a atividade regulatória vai além de um plano de intervenção desenhado pelos órgãos reguladores. Trata-se de uma atividade holística, que implica análise prévia, conhecimento dos regulados (e dos seus ambientes institucionais), estímulo a mudanças tanto culturais (dentro da instituição reguladora) quanto em cada um destes elementos. Em suma, Baldwin e Black acreditam que a regulação realmente responsiva só deve prosperar, caso os reguladores atuem dentro de redes de controle mais complexas, com taxas crescentes de mudança.

¹²⁴⁴ Ibidem, p. 38.

c.1) Teoria da Really Responsive Regulation na prática

Uma vez apresentado o panorama da Regulação Realmente Responsiva, é importante conferir como se dá a aplicação prática de seus postulados. A RRR é pautada numa nova forma de modelagem regulatória, mais flexível, com uma visão holística, envolvendo o mercado e também a sociedade, numa perspectiva de colaboração (pela participação em políticas públicas e, além disso, na ativação da sociedade para a construção do sistema regulado), de diagnóstico, modificação e de avaliação do cenário normativo.

Nas teorias estudadas anteriormente (Regulação Responsiva e Regulação Inteligente), as práticas levantadas utilizavam a mesma designação. Já no caso em questão, apesar de serem identificados elementos que são descritos na teoria da Regulação Responsiva, as modelagens regulatórias receberam outras nomenclaturas.

Cite-se, para esse efeito, a experiência da União Europeia, por meio da criação do método aberto de coordenação (do inglês *Open Method of Coordination*, OMC¹²⁴⁵), modelo de governança estabelecido durante o Conselho Europeu de Lisboa, em março de

¹²⁴⁵ Vale referir que, durante a sua elaboração, o OMC constitui-se num método de coordenação aberta, com o intuito de incentivar a competitividade entre os países europeus, mediante a disseminação das melhores práticas e de convergência normativa para os objetivos da UE (sobretudo de desenvolvimento econômico, coesão social – “Europa Social”), a partir da sua intervenção em determinados domínios da competência, tais como o emprego, a proteção social, a inclusão social, a educação, a juventude e a formação. UNIÃO EUROPEIA. **Open Method of Coordination**. Informação disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

Radaelli identificou seis características para este modelo, quais sejam: limitação do papel do Direito (o papel da lei é diferente do que na governança tradicional); nova abordagem para a resolução de problemas (cooperação em todos os níveis de governo e entre os atores privados, enfatizando o potencial aprendizagem de baixo para cima-bottom up); a participação (“divisão do poder” é maior do que na legislação tradicional); diversidade e subsidiariedade são soluções para os problemas e desafios gerados pela complexidade e da competitividade das relações sociais, em detrimento de modelos tradicionais de governança que sinalizam para a harmonização; novas formas de produzir conhecimento utilizável). Ainda segundo este autor, o OMC deveria funcionar como uma rede à procura de conhecimento em todos os níveis, para isso a metodologia proposta esteve baseada nas seguintes estratégias: participação e transparência (transversais a todo o processo), manifestas em práticas tais como *Benchmarking* e compartilhamento de melhores práticas, revisão por pares, vigilância multilateral, painéis de avaliação, gráficos de tendências e outros mecanismos de difusão de políticas transnacionais, aprendizagem política (a partir do conhecimento local os decisores políticos podem melhorar suas decisões). RADAELLI, Claudio M. **The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?** Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.

Como se nota, o desenvolvimento desse método de governança não vinculativo, além de pioneiro, desafiou os moldes tradicionais do Direito e, por essas razões, não esteve imune a críticas, sobretudo quanto à sua legitimidade. Ele está pautado na *soft law*, na participação de atores locais, governança regional, que põe à prova o núcleo democrático caracterizado por estratégias *bottom up*. Inobstante isso, os defensores afirmam que o OMC é uma ferramenta cognitiva (permite o aprendizado coletivo) e normativa (os objetivos comuns incorporam pontos de vista sobre a justiça social). *Ibidem*.

Sendo assim, apesar de ter relevância especial para a UE, este modelo é extensível para outros países, onde os reguladores podem implementar essas estratégias para coordenar desafios de mudanças climáticas, por exemplo. VIJAYA, Nagarajan. From ‘command-and-control’ to ‘open method coordination’: theorising the practice of regulatory agencies. **Macquarie Law Journal**, 2008, Vol 8, p. 5-19.

É de se registrar que, a par dos seus desafios de legitimidade, que contribuíram tanto para seu declínio institucional quanto acadêmico, as estratégias do OMC persistiram como prática da UE; desde 2008, iniciaram-se os trabalhos referentes à estratégia de Cultura, que culminou no Plano de Trabalho para a Cultura (de 2011-2014) e para atender aos objetivos da estratégia “Europa 2020” de promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (de 2015-2018). Diante disso, e das características de nova governança representadas pela OMC, Dawson (2011) advoga por uma “terceira onda” de pesquisa sobre a matéria, fundada na interação entre processo de elaboração de políticas públicas e o papel do tribunal europeu, sobretudo após a renovação das estratégias da Europa 2020, sugerindo, para esse fim, a constitucionalização da política de governança, assente na complementariedade entre instituições jurídicas e o “novo” modelo governança. DAWSON, Mark. The origins of an Open Method of Coordination. In: **New Governance and the Transformation of European Law: Coordinating EU Social Law and Policy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 24-68.

2000, o qual, a despeito de ser anterior à própria construção teórica da RRR, possui características que exemplificam a aplicação prática dessa teoria.

Outra política que incorpora as estratégias da teoria da Regulação Realmente Responsiva é a proposta¹²⁴⁶ de Diretiva Europeia, referente à qualidade da água destinada ao consumo humano, em discussão no Parlamento e Conselho europeu, com o lema “Tornando as águas da Europa mais limpas, obtendo os cidadãos envolvidos”.¹²⁴⁷

Num cenário internacional mais amplo, a OCDE propôs sua recomendação sobre Política Regulatória e Governança, considerando as suas políticas sobre a Reforma Regulatória¹²⁴⁸ e reconhecendo que, num Estado de Direito, o exercício da democracia depende de arcabouços regulatórios sólidos, os quais, se bem elaborados, geram desenvolvimento econômico e bem-estar social.

No bojo desta proposta, a OCDE¹²⁴⁹ elenca diversos princípios orientadores de uma política regulatória, são eles: política explícita sobre a qualidade regulatória; comunicação, consulta e engajamento; supervisão regulatória; análise de impacto regulatório integrada; avaliações do estoque regulatório; avaliação regulatória *ex post*; revisão do desempenho de programas de reforma regulatória e da política de regulação; organização das agências reguladoras; revisão administrativa e judicial; risco e regulação; coerência regulatória nos diferentes níveis de governo; cooperação regulatória internacional.

¹²⁴⁶ A proposta é uma reformulação da Diretiva 98/83/CE, Diretiva-Quadro Água, a qual, apesar dos notórios avanços em prol de uma nova cultura da água, encontrou obstáculos práticos para a sua consecução, sobretudo no que tange à demora no “prazo de transposição e lacunas quanto ao conteúdo dessa transposição”. SÁNCHEZ BRAVO, A. Proteção e gestão das águas na União Europeia: a aposta pela sustentabilidade. *Cadernis Jurídicos*, 1 (2010), p. 43.

Assim sendo e considerando que a abordagem da Diretiva-Quadro foi definida há mais de 20 anos, houve necessidade de sua revisão, no intuito de adequá-la também aos objetivos da Agenda 2030, à transição para uma economia circular, ao programa de adequação e eficiência legislativa europeu (REFIT), aos princípios do acordo Legislar Melhor, sem olvidar de integrar as diversas partes envolvidas (ONGs, cidadãos, poder local, utilizadores) na gestão hídrica sustentável. COM(2017)753/F1. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=1&year=2017&number=753&version=F&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC2017>>. Acesso em: jan. 2019.

É de se registrar ainda que muitos elementos estudados em nível teórico na Regulação Realmente Responsiva foram identificados na construção da modelagem regulatória, da proposta de Diretiva da água, cabendo referir: coerência com as disposições em vigor no mesmo domínio de intervenção; coerência com as outras políticas da União; avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação em vigor (avaliação da Diretiva 98/83/CE com base nos critérios de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado UE); consultas das partes interessadas (consulta pública aberta com base em questionário em on line; consulta pública aberta Right2Water [<http://www.right2water.eu/>]; consultas públicas com fins específicos; mecanismo de retorno de informação REFIT; consultas adicionais); obtenção e utilização de competências especializadas (estudo de avaliação de impacto conduzido por entidades externas e uma ferramenta de modelação para aferir as opções políticas e os pacotes de medidas preferidos); avaliação de impacto (examinou as opções de modo a determinar até que ponto poderiam contribuir para a consecução do objetivo fundamental da diretiva de proteger a saúde dos consumidores, as suas implicações financeiras e os seus impactos ambientais); adequação da regulamentação e simplificação (respeitar a proporcionalidade- entre as pequenas e grandes empresas e transparência das informações sobre qualidade de água para os consumidores); direitos fundamentais (Conselho da Europa reconhece o acesso à água como direito humano fundamental, adequando-se a recomendações internacionais).

¹²⁴⁷ Informação disponível em: < http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm>. Acesso em: jun. 2018.

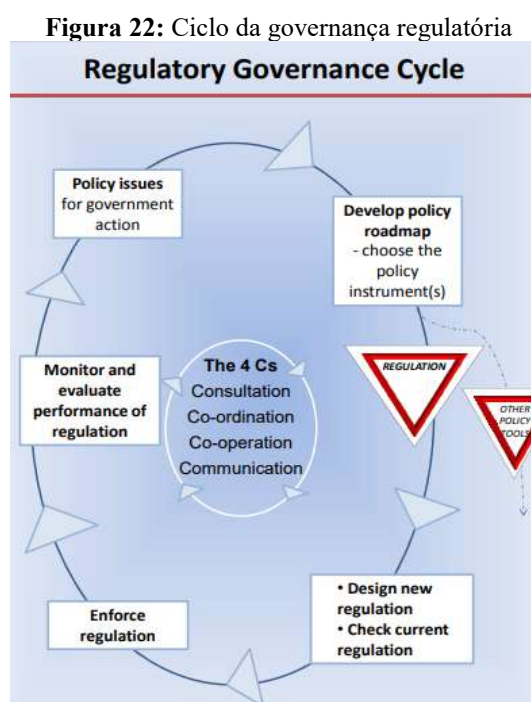
¹²⁴⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OCDE. Relatório sobre a reforma regulatória. [C/MIN (97) 10 (resumo) e C/MIN(97)10/ADD], OCDE, Paris, 1997. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OCDE. Princípios Orientadores de 2005 para a Qualidade e Desempenho Regulatório [C(2005)52 e CORR1]. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Checklist Integrado para Reforma Regulatória APEC-OCDE [SG/SGR(2005)4]. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Recomendação do Conselho sobre a Avaliação da Concorrência [C(2009)130].

¹²⁴⁹ *Ibidem*, p. 22-31.

Como visto, os diversos princípios da Política Regulatória e de Governança perfectibilizam os já estudados elementos da Regulação Realmente Responsiva. Nessa perspectiva, vale citar o papel de papel de relevo conferido à regulação, vista pela OCDE como um dos três elementos-chave de poder formal do Estado (juntamente com tributação e gastos).

Note-se ainda que a regulação é considerada por esta entidade numa perspectiva ampla (diversos instrumentos que orientam a ação de empresas e cidadãos), ou seja, “regulações incluem leis, normas formais e informais e regras subordinadas emitidas em todos os níveis de governo, além de normas expedidas por órgãos não-governamentais ou autorregulados aos quais os governos tenham delegado poderes regulatórios”.¹²⁵⁰

Portanto, para a OCDE, uma regulação realmente eficiente, implica na assunção dos princípios acima, associados a uma governança regulatória. O ciclo de tal governança foi proposto pela OCDE, em 2010. Seu desenho envolve um processo cíclico via coordenação de ações que abrangem desde a concepção/ desenvolvimento dos regulamentos, passa pela sua implementação/ aplicação e encerra-se com o monitoramento e avaliação, o que sinalizará o desenvolvimento de novas regulações e/ou adequação dos regulamentos existentes, conforme ilustrado abaixo:



Fonte: OCDE.¹²⁵¹

¹²⁵⁰ Ibidem, p. 21.

¹²⁵¹ Ibidem, p. 51.

O ciclo da governança regulatória exposto acima chama a atenção para diversas questões: que existe uma conexão entre a formulação de políticas públicas e a criação/alteração de leis;¹²⁵² que a política regulatória envolve um processo dinâmico e contínuo; e, por fim, que diversas etapas precisam ser atendidas para o êxito de uma modelagem regulatória. Com efeito, o mapeamento de tarefas auxilia os gestores a identificar as falhas e lacunas normativas; segundo o levantamento da OCDE,¹²⁵³ num panorama geral, os países tendem a ser fortes em determinadas etapas (alguns em gerir estoques normativos, outros em conceber novas leis). O fato é que a maioria deles é pouco desenvolvido na avaliação *ex post* (seja de regulamentações isoladas, de processos regulatórios ou marcos regulatórios): “nenhum país é forte em todos os aspectos de gerenciamento do ciclo regulatório”.¹²⁵⁴

Por fim, no cerne do ciclo de governança regulatória – representado na figura acima –, está o núcleo de suas ações: trata-se dos 4 Cs (Consulta, Coordenação, Cooperação e Comunicação), o que significa que essa abordagem foge da lógica tradicional (de cima para baixo – modelo de hetero-regulação) e ilustra, por assim dizer, o que os teóricos da Regulação Realmente Responsiva chamaram de “diálogo dos múltiplos agentes”: os cidadãos, os usuários, os gestores públicos, políticos, empresários e terceiro setor, todos envolvidos num processo de escuta sensível, o que gerará o engajamento e a coprodução do bem público.

d) Síntese conclusiva: Leis Inteligentes para cidades inteligentes

Pelo esboço teórico supralentado, que desvelou mais de três décadas de construção e experimentação de teorias proeminentes em prol da eficiência regulatória, observou-se que houve muito avanço na matéria. As teorias estudadas (Regulação Responsiva, Regulação Inteligente e Regulação Realmente Responsiva) acompanharam a evolução econômica, social, cultural e tecnológica e, por isso, implicaram numa viragem paradigmática na construção da modelagem regulatória.

¹²⁵² Para maior aprofundamento sobre políticas públicas e leis vide primeiro capítulo deste trabalho.

¹²⁵³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE . **Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth**. OCDE, Paris, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

¹²⁵⁴ Ibidem, p. 50.

Reconhecidas as diferenças de cada modelo (quadro X), não se pode olvidar que, a partir das críticas direcionadas a cada uma destas vertentes, houve um considerável progresso teórico e prático (espelhado pelo reconhecimento e adoção destas como paradigma de diversos países e pela OCDE).

Quadro 19: Diferenças entre teorias de modelagem regulatória

Modelo Regulatório	Lidando com a incerteza	Contexto multi-ator	Aprendizagem
Regulação Responsiva (Ayres e Braithwaite ¹²⁵⁵)	Lida com a incerteza no cumprimento da norma de forma a incentivar a conformidade. Meio: autorregulação	Principais atores: o agente regulador e regulado. Interesse público e dos grupos estão envolvidos via tripartismo.	A aprendizagem é incentivada via pirâmide de sanções.
Regulação Inteligente (Gunningham et. al ¹²⁵⁶)	Usa uma mistura de regulamentos para lidar com a incerteza referente ao cumprimento da norma. Meio: correção	Envolve serviços regulamentados, grupos de interesse público e outras partes interessadas para ampliar o leque de possíveis regulamentos.	Aprendizagem. Centra-se em encontrar o melhor ‘mix’ de regulamentos. Pirâmide “3-D” (pirâmide de sanções e partes interessadas).
Regulação Realmente Responsiva (Baldwin e Black ¹²⁵⁷)	Sensível à mudança no contexto da inspeção. Meio: avaliação da norma, prévia (<i>ex ante</i>), durante (<i>pari passu</i>) e posterior (<i>ex post</i>).	Dois atores principais: o agente regulador e o regulado.	Combina os instrumentos de inspeção e ambiente organizacional com as características do serviço regulado.

Fonte: Adaptado de Rutz.¹²⁵⁸

Pela síntese dos modelos e críticas a eles dirigidas, pode-se afirmar que, a despeito dessas teorias coexistirem atualmente, a teoria da Regulação Realmente Responsiva foi a que melhor sintetizou as críticas direcionadas tanto ao modelo da heterorregulação, quanto da autoregulação e correção e evoluiu de forma a acompanhar as complexas demandas sociais, sendo, por tal razão, eleito como o paradigma deste trabalho para a construção da modelagem regulatória da governança participativa em cidades inteligentes.

A seguir serão apresentados como alguns *cases* (inter)nacionais estão fazendo a conexão entre esses “novos” paradigmas (leis responsivas, incorporação das tecnologias

¹²⁵⁵ AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Op. cit..

¹²⁵⁶ GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter; SINCLAIR, Darren. Op. cit..

¹²⁵⁷ BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Op. cit..

¹²⁵⁸ RUTZ, Suzanne. **Practicing reflexive regulation.** (2017) Disponível em: <http://www.epsonet.eu/mediapool/72/723588/data/2017/PracticingReflexiveRegulation_ThesisSuzanneRutz_002_.pdf>. Acesso em : jun. 2018, p. 20.

na sua rotina e gerenciamento dos problemas da administração de forma compartilhada), em prol de uma governança inteligente e participativa.

5.2 *Smart Cases*: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos

O uso da tecnologia para melhorar a vida nas cidades deve estar associado ao engajamento da população.

(Carlo Ratti)¹²⁵⁹

A citação em epígrafe torna-se relevante, sobretudo num momento histórico em que grande parte dos governos mundiais está adotando as tecnologias de dados e as digitais para tornarem as cidades “inteligentes”, ou seja, para tornar os governos mais eficientes, em prol de melhor qualidade de vida. Isso faz sentido? Em absoluto. De acordo com o já exposto nesse trabalho, o momento é oportuno para a discussão desses novos cenários desvelados pela interação sócio-digital-urbana.

Entretanto, não se pode olvidar que, diante da atual profusão tecnológica, há o perigo (constante) do aprofundamento das desigualdades sociais, sobretudo se os governos reconhecerem as soluções tecnológicas como o fim e não como o meio para o enfrentamento dos *défices* democráticos.¹²⁶⁰

Nesse sentido, a tese levantada por Carlo Ratti, na citação acima, é a de que a simples coleta e análise de dados – princípio elementar das cidades inteligentes – não é suficiente. Antes, deve, nas palavras do autor, “ser associada à capacidade de diálogo entre moradores, poder público e outros agentes e, desta forma, resultar em melhorias na vida dos centros urbanos”.¹²⁶¹ Por essa razão, o autor postula, inclusive, a adoção do termo “cidades sensíveis” (do inglês, *Senseable City Lab*), pois as cidades inteligentes devem ser capazes de sentir, seja por meio de sensores, seja a partir do diálogo e da participação cidadã.¹²⁶²

Diante de tal cenário, este item busca evidenciar experiências (inter)nacionais de governança participativa aplicadas pelo governo aos cidadãos, tomando por base a construção teórica desenvolvida ao longo deste trabalho, em especial, no terceiro e quarto capítulos.

¹²⁵⁹ RATTI, Carlo. 2018. A inovação pode acontecer em todos os lugares. *Jornal o globo*, Rio de Janeiro, jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/a-inovacao-pode-acontecer-em-todos-os-lugares-diz-diretor-do-laboratorio-de-cidades-sensiveis-do-mit-22813422#ixzz5KOJkiBdR>>. Acesso em: ago. 2018.

¹²⁶⁰ Maior aprofundamento, vide segundo e terceiro capítulos deste estudo.

¹²⁶¹ RATTI, Carlo. Op. cit., p. 1.

¹²⁶² *Ibidem*.

É consabido que os exemplos se multiplicam a cada dia e que não existe uma receita única (*one size*) para o desenvolvimento da boa governança urbana. Nas palavras de André Lemos:¹²⁶³ “não há modelos, não há exemplos definitivos, mas há muita fé”.¹²⁶⁴ Em verdade, o que se observa é que cada cidade possui suas especificidades e o seu próprio entendimento acerca de quais ações devem ser adotadas em prol do desenvolvimento de sua “inteligência.”¹²⁶⁵

Além disso, não se postula aqui o mero transplante¹²⁶⁶ dessas ações sem a prévia consideração das características locais (territoriais), populacionais, culturais, governamentais e jurídicas de cada país. Assim sendo, o rol abaixo descrito é meramente exemplificativo. Ele serve, todavia, para identificar – dentre um rol de ações que estão sendo adotadas mundialmente – o que pode ser eleito como inspiração e paradigma para o aprimoramento da governança participativa no cenário lusobrasileiro em apreço.

Para facilitar o entendimento e leitura deste item, a seção a seguir pautou-se no conceito de governança participativa,¹²⁶⁷ cujo foco é o aprofundamento da participação cidadã no processo governamental. Esta, no contexto das cidades inteligentes, assume o papel de criar soluções para apoiar respostas efetivas à governança urbana, uma vez que “visa combinar o envolvimento de cima para baixo e de baixo para cima na formulação e implementação de políticas urbanas através de uma maior participação dos interessados nos processos de tomada de decisão do governo”.¹²⁶⁸

Seguindo esse conceito, a estrutura de análise da governança participativa deste trabalho foi dividida em quatro¹²⁶⁹ níveis (primeiro, informação e serviços eletrônicos; segundo, consulta e inclusão digital; terceiro, transparência, abertura e proteção dos dados; e quarto, coprodução e deliberação).

¹²⁶³ LEMOS, André. Visibilidade e contrato social em cidades inteligentes. Análise Preliminar de Glasgow, Curitiba E Bristol. In: MEHL, João Paulo Mehl; SILVA, Sivaldo Pereira da. **Cultura digital, internet e apropriações políticas: experiências, desafios e horizontes / organização** – Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2017. p.18.

¹²⁶⁴ O emprego do termo “fé” por André Lemos não implica uma visão romântica das cidades inteligentes. Pelo contrário, o autor deixa claro que existem dois tipos de projetos relacionados a esta área, os “espontâneos” e os “coordenados”. Na vertente “espontânea”, são identificados aqueles projetos sem planejamento, ou articulação pelos poderes públicos, muitas vezes, oriundos da excitação empresarial e altamente sujeitos aos riscos de serem capturados por discursos tecnocráticos. Dentre os projetos coordenados, o autor inclui aqueles que apresentam “gestão integrada e com visão de conjunto”. Ibidem, p. 17.

¹²⁶⁵ Inteligência, neste trabalho, é empregada para designar o uso da tecnologia em prol da melhora da qualidade de vida e eficiência da governança.

¹²⁶⁶ A terminologia “transplante” é uma alusão à metáfora dos “transplantes jurídicos” adotada em muitos estudos de direito comparado. A esse propósito, segue-se a tese de Pierre Legrand, segundo o qual a expressão “transplantes jurídicos” é enganosa, uma vez que transmite uma visão errônea de que as leis podem ser deslocadas através das fronteiras. Para o autor, de fato, não acontecem “transplantes”, pelo contrário, a análise comparada do direito (ou de ordenamentos jurídicos) deve “permitir que o eu faça a viagem e veja o outro na forma como ele deve ser visto, isto é, como outro”. LEGRAND, Pierre. A Impossibilidade de “Transplantes Jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS**. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49746>, p. 16. Acesso em: jan. 2019.

¹²⁶⁷ Para maior aprofundamento teórico, remete-se o leitor ao capítulo 3, item 3.2.

¹²⁶⁸ SOOMRO, K.; KHAN, Z; LUDLOW, D. Participatory governance in smart cities: The urbanAPI case study. **International Journal of Services Technology and Management**, (2017) 23 (5/6). pp. 419-444. ISSN 1741-525X Available from: <http://eprints.uwe.ac.uk/29165>, p. 1.

¹²⁶⁹ Maior aprofundamento, remete-se o leitor aos capítulos terceiro e quarto.

Cumprir lembrar que os respectivos níveis da governança foram elaborados a partir de diversos modelos de referência¹²⁷⁰ e tiveram como principal desafio sua adequação à Nova Agenda Urbana, a qual contribuiu para a implementação e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹²⁷¹ e para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹²⁷² A partir disso, na sequência, são apresentados exemplos de projetos (inter)nacionais que materializam cada um destes níveis de governança participativa, em portais de governo.

5.2.1 Cases relacionados com o primeiro nível de governança participativa: informação e prestação de serviços *online*

A digitalização dos serviços públicos é um dos itens que permite otimizar a máquina pública, ponto de partida rumo a uma Cidade Inteligente.
(Bousquela, Casseb e Bassi)¹²⁷³

Consoante já estudado, este primeiro nível envolve o uso das tecnologias para disponibilizar informação à comunidade, bem como a prestação de serviços via rede.

De forma geral, o primeiro nível alinha-se aos **desafios** da Nova Agenda Urbana¹²⁷⁴ e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹²⁷⁵ Para esse efeito, as **soluções** identificadas perpassam a compreensão de que as tecnologias são componentes operacionais (meio e não o fim) para melhorar a eficiência dos processos administrativos, com a entrega de serviços digitais de valor¹²⁷⁶ ao cidadão.¹²⁷⁷

Dentre os **exemplos** levantados, vale destacar a iniciativa do portal de governo de Buenos Aires, Argentina, no qual se verificou uma ampla gama de serviços disponíveis

¹²⁷⁰ Foram estudados um total de dezesseis documentos internacionais relacionados com a temática de indicadores para governança de cidades inteligentes. Para maior detalhamento, orienta-se a leitura ao capítulo 4, item 4.1, deste trabalho.

¹²⁷¹ Aprovada na Cimeira da Organização das Nações Unidas a 25 de setembro de 2015, a resolução A/RES/70/1, *Transformar o nosso mundo: Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, entrou em vigor em 2016. Constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas a alcançar até 2030 por todos os 193 países. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015). **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. Op. cit..

¹²⁷² Ibidem, p. 03.

¹²⁷³ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. **Caminho para as Smart Cities**. Da gestão tradicional para a Cidade Inteligente. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. p.42

¹²⁷⁴ Segundo a Nova Agenda Urbana: “(...) será encorajado o uso de plataformas e ferramentas digitais, como sejam os sistemas de informação geoespacial, de modo a melhorar o (...) acesso a serviços urbanos e metropolitanos”. HABITAT III. Op. cit..

¹²⁷⁵ Refere-se aqui especialmente ao ODS n. 11: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Guia sobre Desenvolvimento Sustentável. 17 objetivos para transformar o nosso mundo. Resolução adotada a 25 de setembro de 2015. **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. Op. cit..

¹²⁷⁶ Por serviços “de valor” ao cidadão, entenda-se que governo eficiente não envolve apenas tecnologia, mas capacitação dos servidores e conexão com os cidadãos, ou seja, um serviço de valor que transmita preocupação e respeito. Desta forma, o cidadão, porque usuário dos serviços do governo, também é percebido como um indivíduo e não apenas uma estatística de utilização. Maior aprofundamento, remete-se o leitor ao segundo capítulo deste trabalho.

¹²⁷⁷ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Ibidem, p.102.

por intermédio de demanda *on-line*,¹²⁷⁸ passíveis, inclusive, de serem concluídos eletronicamente com descarga do resultado e comprovantes.

A preocupação com o desenvolvimento de estratégias para assegurar a acessibilidade eletrônica a pessoas portadoras de deficiência também é outro desafio da Nova Agenda Urbana¹²⁷⁹ e ODS¹²⁸⁰ enfrentado neste primeiro nível. Para esse caso, vale citar o exemplo do portal de governo de Tel Aviv,¹²⁸¹ Israel, o qual, a partir das diretrizes de acessibilidade do W3C, desenvolveu seu próprio padrão de acessibilidade do conteúdo da internet.¹²⁸²

Por fim, vale referir o projeto “Nopaper”,¹²⁸³ da Gaiurb (Vila Nova de Gaia/Portugal), o qual disponibiliza, pelo balcão virtual, toda a informação e ferramentas necessárias para instrução, no formato digital, de processos correspondentes a operações urbanísticas de urbanização, edificação ou outros procedimentos conexos, de acordo com as regras vigentes.

5.2.2 *Cases* relacionados com o segundo nível de governança participativa: promoção das TICS e sondagem de opinião

A iliteracia digital é o analfabetismo dos nossos tempos.
(João Baracho)¹²⁸⁴

O segundo nível possui duas frentes de operacionalização: a consulta popular (sem efeitos deliberativos) e inclusão digital. Primeiramente são consideradas estratégias em

¹²⁷⁸ Para o caso do portal de Buenos Aires, vale referir o: Serviço de Tramitação a Distância (TA), trata-se de uma plataforma que permite ao cidadão previamente cadastrado realizar solicitações e acompanhar o trâmite dos serviços na administração pública, de maneira totalmente virtual (o referido serviço digital é regulado pelo Decreto 2013-429-AJG; a Plataforma de Tramitação a Distância do portal de Buenos Aires está disponível em: <http://www.buenosaires.gob.ar/tramites/tad>). O portal destaca-se, pois o foco dos serviços não está apenas na demanda interna administrativa (serviços arrecadatórios, v.g impostos), mas na centena de serviços úteis ao cidadão, como a dissolução de união civil, solicitação de cópia digital de documento, solicitação de audiência do cidadão com o chefe do governo, denúncia de irregularidades no trânsito e em serviços de táxi, inscrição e atualização de registro de empresas, registro de obras, registro civil e planejamento urbano, entre outros.

¹²⁷⁹ HABITAT III. Op. cit., p.13, item 36.

¹²⁸⁰ Refere-se aqui especialmente ao ODS, 11.7: “Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. Op. cit..

¹²⁸¹ Site da câmara municipal de Tel Aviv, Israel. Disponível em: < <https://www.tel-aviv.gov.il/Transparency/Pages/AccessibilityStatement.aspx> >. Acesso em: jul. 2018.

¹²⁸² Exemplos dos principais ajustes disponibilizados no site municipal de Tel Aviv são: descrições de texto gráfico, legendas para conteúdo de áudio, uma opção para aumentar o texto e representação visual de texto. O referido portal conta ainda com coordenador de acessibilidade do município, que, além de coordenar essas ações, recebe sugestões de melhorias. O padrão israelense 5568, *Guidelines for Internet Content Accessibility*, encontra-se disponível em: <<http://www.sii.org.il/44-5713-HE/SIL.aspx>>. Acesso em: jul. 2018.

¹²⁸³ Com o objetivo de desmaterializar todo o processo de licenciamento urbanístico, numa perspectiva de sustentabilidade, mais eficiência e agilidade dos serviços e consequente e de melhora de vida dos cidadãos, o referido projeto dispõe de várias funcionalidades para apresentar os processos de obras particulares em formato digital e acompanhar a respetiva tramitação utilizando a ferramenta de consulta de processos on-line. Informação disponível em: <<http://62.28.113.172/nopaper/>>. Acesso em: jul. 2018.

¹²⁸⁴ BARACHO, João. **A iliteracia digital é o analfabetismo dos nossos tempos**. Disponível em: <http://smart-cities.pt/educacao/appsfor-good/1309literaciadigital/>. Acesso em: jul. 2018.

que a administração abre canais de consulta popular, podendo ou não utilizar essas informações para o desenvolvimento de políticas e tomada de decisões. Sobre os serviços de inclusão digital, no âmbito das cidades inteligentes, faz-se imperiosa a oferta de rede *wifi* e a capacitação dos cidadãos para uso das TICs – literacia digital.

Este segundo nível também se encontra alinhado aos **desafios** da Nova Agenda Urbana¹²⁸⁵ e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.¹²⁸⁶

Nesta perspectiva, as **soluções** identificadas ressaltam a importância de se migrar de um modelo de governança tradicional para um modelo de governança inteligente¹²⁸⁷ para as cidades e sinalizam que a “disponibilização de infraestruturas (pontos de acesso gratuitos a serviços governamentais, capacitação, incluindo a disponibilização de redes Wi-Fi em locais públicos)” são indispensáveis para esse fim.¹²⁸⁸ Para além disso, as soluções indicam que a consulta cidadã antes da tomada de decisões permite a execução de ações baseada em dados gerados pela própria população, e esses dados qualificados se traduzem em redução de custos e eficiência.

Esse é, sem dúvida, “um admirável mundo novo”, pressagiado por Aldous Huxley.¹²⁸⁹ Entretanto, é inconteste que as aplicações e soluções tecnológicas não podem se sobrepor à comunicação. O *feedback* por parte dos gestores é indispensável para o sucesso destas ferramentas e (re)estabelecimento de elos de confiança entre cidadãos e administração pública.

Vários são os exemplos relacionados com este segundo nível de governança participativa, cite-se a “Estratégia Digital Nacional” (EDN),¹²⁹⁰ do governo mexicano, criada em 2013, a qual teve por base a digitalização para o desenvolvimento econômico, social e político.¹²⁹¹ No bojo dessa estratégia, o destaque vai para o programa “Chihuahua Cidade Digital”, que, mediante parceria público-privada com operadoras de telefonia,

¹²⁸⁵ Neste sentido, vide o desafio: “Promoveremos o desenvolvimento de políticas nacionais de tecnologias de informação (...) *centrados no cidadão*, (...) com vista a permitir-lhes desenvolver e exercer a responsabilidade cívica, ampliar a sua *participação* e estimular uma governação responsável, bem como aumentar a eficiência. HABITAT III. Op. cit., p.40, item 156 primeira parte.

¹²⁸⁶ Em especial ao ODS 9c: “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020” e ao ODS 11.3: “Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planeamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. Op. cit..

¹²⁸⁷ A governança inteligente é uma das dimensões das cidades inteligentes, foco de estudo deste trabalho. Esta dimensão inclui os seguintes mecanismos para garantir um entorno justo e equitativo: participação, transparência, governo eletrônico/aberto, dados abertos e proteção da informação. Maior aprofundamento vide terceiro capítulo.

¹²⁸⁸ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Sílvia. Op. cit, p.62; 102.

¹²⁸⁹ HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo**. 5. Ed. Tradução Vidal de Oliveira e Lino Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1979.

¹²⁹⁰ Segundo a Estratégia Digital Nacional mexicana, inclusão digital e competências digitais são vistas como necessárias para promover o desenvolvimento equitativo de tecnologias, a partir das seguintes iniciativas: “incentivos de cobertura social; campanha nacional de inclusão digital; inclusão e habilidades digitais com equidade de gênero; rede nacional de centros comunitários de treinamento e educação digital; habilidades de segurança digital”. MÉXICO. **Estratégia Digital Nacional-EDN**, 2013, p. 28.

¹²⁹¹ *Ibidem*, p. 14.

“disponibilizou aos seus 843 mil habitantes, acesso a *wi-fi* gratuito em locais públicos”.¹²⁹²

Ainda com ênfase em estratégias de inclusão e competências digitais, o portal de governo de Buenos Aires apresenta o mapeamento dos pontos da cidade em que são ofertados serviços de *wi-fi* aberto, chamados “BA Wi-Fi”;¹²⁹³ e, pelo programa “+Simple Inclusión Digital para los más grandes”, são disponibilizados *tablets* e aulas para a população de terceira idade.¹²⁹⁴

Nesse segundo, nível também interessa o desenvolvimento de projetos voltados para a consulta popular (ainda que sem efeitos deliberativos). Trata-se, por assim dizer, de um estágio inicial de participação cidadã na gestão da administração. As práticas relacionadas com esse nível multiplicam-se, a cada dia. Dentre os *cases* mais relevantes,¹²⁹⁵ destacam-se a indicação de sugestões para o futuro da cidade.

Para esse efeito, cite-se o programa “MiMedellín”,¹²⁹⁶ uma plataforma apoiada pela cidade de Medellin, a qual viabiliza a participação pelo acesso à plataforma (www.mimedellin.org), por meio da qual o cidadão interessado pode apresentar suas ideias, projetos votar e comentar outras ideias compartilhadas.

Ainda na categoria consulta popular, o “Plano Diretor Digital”, proposto pela prefeitura de Londrina, Brasil, serve como referência para estudo de caso. Construído pela parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL), o questionário do Plano Diretor Digital¹²⁹⁷ foi lançado pela prefeitura, constituindo-se numa ferramenta que busca promover a participação da população e ampliar a divulgação do Plano Diretor Municipal.

¹²⁹² BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Op. cit., p.104.

¹²⁹³ O link do referido serviço apresenta as seguintes categorias: “comboios, hospitais e centros de saúde, área central, espaços públicos, bibliotecas, parques, museus, centros comunitários”. BUENOS AIRES. **Innovación**. Disponível em: <<http://www.buenosaires.gov.ar/innovacion/ciudadinteligente/proyectos/bawifi>>. Acesso em: jul. 2018.

¹²⁹⁴ O foco do programa “+Simple Inclusión Digital para los más grandes” é o aprendizado do uso das tecnologias a partir do acesso a serviços culturais, do governo, de saúde, entre outros. Na página do referido programa, são mapeados todos os mais de 30 pontos da cidade onde ocorrem as aulas digitais. Ibidem.

¹²⁹⁵ Outros projetos foram identificados neste segundo nível de governança e se referem à prática de reportes de problemas urbanos pelos usuários. As antigas ouvidorias/provedorias foram digitalizadas e transformadas em plataformas em que o cidadão publica os problemas que vê ao seu redor e a prefeitura responde, encaminhando equipe responsável para a solução do problema, informado sobre o “status do pedido”. À guisa de ilustração, cite-se as aplicações: **colab.re** (<https://www.colab.re/>), plataforma usada por diversas administrações brasileiras; **Fix my street** (<https://www.fixmystreet.com/>), usada para o reporte de ocorrências na cidade, no Reino Unido; **A minha Rua**, comunicação de ocorrências no espaço público disponibilizado pela Agência para a Modernização Administrativa Portuguesa, disponível apenas para as câmaras municipais aderentes aos serviços (<https://servicos.portais.ama.pt/portal/amr/situationreport.aspx>).

¹²⁹⁶ Dentre os objetivos do programa Mimedellín, destacam-se: transformar as críticas em planos de mudança; facilitar a tomada de decisões pela administração (visibilização de situações prioritárias); elevar os níveis de empoderamento dos cidadãos (mediante soluções de problemas oriundos dos cidadãos); entre outros. Informação disponível em: <<http://www.mimedellin.org/>>. Acesso em: ago. 2018.

¹²⁹⁷ O referido questionário foi elaborado a partir das informações levantadas com a população nos encontros presenciais do Ciclo de Debates sobre a revisão do Plano Diretor Municipal de Londrina. Após a etapa presencial e virtual, foi previsto um terceiro momento para organizar as propostas e diretrizes do Plano Diretor, até que este seja totalmente concluído com a formalização do projeto de lei). O questionário esteve aberto à comunidade até 15 de maio de 2018. Seu inteiro teor pode ser acessado pelo link: <<https://drive.google.com/file/d/11DfcRXBW67HsqMu2kxxXp16pTMoW6W5R/view?usp=sharing>>. Acesso em: jul. 2018.

Outro uso das plataformas digitais para a consulta cidadã é o aplicativo de *Active Citizen*.¹²⁹⁸ Mediante a aplicação,¹²⁹⁹ os cidadãos emitem sua opinião sobre as questões da cidade, como transporte, saúde e educação.

Por fim, devido ao alinhamento com as estratégias supracitadas e ao ODS, 11 (“capacidades para o **planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos**”¹³⁰⁰), vale referir o pioneirismo da cidade brasileira de Juazeiro do Norte, que editou a primeira lei brasileira de cidade inteligente, intitulada “Plano Diretor de Tecnologias da Cidade”¹³⁰¹ (Lei Complementar nº 117/2018).

5.2.3 Cases relacionados com o terceiro nível de governança participativa: transparência, dados abertos e privacidade e proteção dos dados

É consenso entre os estados membros da ONU que a promoção do desenvolvimento sustentável passa pelo estabelecimento de elos de confiança entre os cidadãos e as instituições públicas. Essas, por sua vez, devem ser cada vez mais eficazes, responsáveis, transparentes e democráticas”
(Bouskela, Casseb e Bassi)¹³⁰²

Consoante já estudado, o terceiro nível de governança participativa apresenta três pilares de sustentação: transparência e acesso à informação (prestação de contas e responsividade); privacidade e proteção de dados; e adesão, pelas cidades, das políticas de Estado, reguladoras da Parceria Governo Aberto (plataformas públicas de dados abertos).

¹²⁹⁸ “(...) lançado em 2014, pelo prefeito de Moscou, o *active citizen* é uma plataforma de votação eletrônica projetada para permitir aos cidadãos participarem diretamente sobre decisões de cidade de Moscow, Rússia”. CITYLAB. **Can the Blockchain Tame Moscow's Wild Politics?** 2017. Disponível em: <<https://www.citylab.com/life/2017/12/can-the-blockchain-tame-moscows-wild-politics/547973/>>. Acesso em: ago. 2018.

No mesmo sentido, cite-se o aplicativo “*City Points Cascais*”, desenvolvido pela câmara municipal de Cascais/Portugal, criado com o intuito de estimular boas práticas entre os cidadãos, em troca de pontos para serviços da cidade. No ano de 2018, a referida aplicação foi ganhadora do prêmio “*World Summit Awards*”, iniciativa criada no âmbito da ONU, com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável. Informação disponível em: <<https://www.cascais.pt/noticia/app-city-points-de-cascais-conquista-lo-premio-no-world-summit-award-da-onu>>. Acesso em: ago. 2018.

¹²⁹⁹ Chama a atenção que a participação é incentivada por meio de um sistema de pontos (gameificação), em que os cidadãos “recebem pontos quando eles votam em uma enquete ou referendo, os pontos podem então ser trocados por serviços da cidade como alugar uma bicicleta, lugares de estacionamento ou bilhetes de teatro.” GIBSON, John; ROBINSON, Matthew; CAIN, Scott. **Citie**. City Initiatives for technology, innovation and entrepreneurship a resource for city leadership. Nesta Accenture, Future Cities Catapult and CITIE. Index, 2015, p. 39).

¹³⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. Op. cit.

¹³⁰¹ Por tal dispositivo legal, a cidade fortalece o movimento de cidades inteligentes no Brasil, garante a segurança jurídica para as ações que são desenvolvidas neste âmbito e pode ser fonte de referência para outras municipalidades brasileiras. Para além disso, chama a atenção os capítulos desta lei, designados “Ecossistema Municipal de Inovação” (por clarificar todas as partes envolvidas no processo, nomeadamente município, cidadãos, as instituições de ensino superior estabelecidas, as associações e as entidades privadas) e “Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Inovação – FMDEF” (destinado a captar recursos e, sobretudo, a intervir em áreas vulneráveis da cidade, promovendo a inclusão social via “educação tecnológica”).

¹³⁰² BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Sílvia. *Ibidem*, p.102.

Esse terceiro nível foi estruturado de forma a atender aos **desafios** da Nova Agenda Urbana¹³⁰³ e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).¹³⁰⁴

No que tange à Proteção de Dados, Kitchin¹³⁰⁵ esclarece que “em todas as jurisdições, as tecnologias de cidades inteligentes estão desafiando as disposições legais e regulatórias existentes, bem como as normas e expectativas da sociedade, com relação à privacidade”. Assim sendo, em matéria de privacidade, o **desafio** consistiu em identificar mecanismos que atendessem ao Regulamento Geral de Proteção de Dados europeu e Lei Geral de Proteção de Dados brasileira.

As **soluções** doravante apresentadas sinalizam que a jornada para a modernização e transparência dos governos exige que o uso das TICs, no cenário urbano, implique uma viragem paradigmática, “seja por empoderar seus cidadãos (cada vez mais conectados com *smartphones* e dispositivos móveis), seja por tornarem-se parte do planejamento urbano ao serem incluídas pela gestão municipal como peças-chave na busca de eficiência.”¹³⁰⁶

Já em termos da proteção de dados, os exemplos assinalados dizem respeito a práticas aceitáveis com relação ao acesso e à divulgação de informações pessoais e confidenciais sobre uma pessoa.

a) Transparência e Acesso à informação

Estamos a investir numa comunidade mais esclarecida e participativa, pois acreditamos que os cidadãos com mais poder são os melhores aliados de uma gestão de boas contas, atenta, rigorosa e transparente.”

*(José Manuel Ribeiro)*¹³⁰⁷

Na categoria transparência, o exemplo que se sobressai por conjugar o princípio de prestação de contas e envolvimento cidadão é o caso do município de Valongo, Portugal. Desde o ano de 2013, a câmara municipal promove a “Semana de Prestação de

¹³⁰³ Sobre a temática de dados abertos, a Nova Agenda Urbana dispõe que: “estimularemos a criação, a promoção e o aperfeiçoamento de *plataformas de dados abertos*, participativas e de fácil utilização, utilizando ferramentas tecnológicas e sociais (...) para melhorar a eficácia da gestão e do planeamento urbano, a eficiência e a *transparência* por meio do governo eletrónico (...)”. HABITAT III, p.42, item 160.

¹³⁰⁴ A questão dos dados abertos é prevista em diversos indicadores dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), quais sejam: ODS nº 16.5 “Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”; ODS nº 16.6 “Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”; ODS nº 16.10 “Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” e ODS17.18 “(...) aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados (...)”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. Op. cit., p. 46-54.

¹³⁰⁵ KITCHIN, Rob. Op. cit., p. 29.

¹³⁰⁶ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Sílvia. Op. cit., p. 53.

¹³⁰⁷ Discurso do Senhor presidente da Câmara Municipal de Valongo/Portugal. Semana de prestação das contas. Disponível em: <<https://www.cm-valongo.pt/pages/637>> Acesso em: jul. 2018.

Contas do Município”¹³⁰⁸ e publica, em seu portal de governo, informação rigorosa sobre a gestão municipal, buscando a transparência sobre a utilização dos recursos públicos.

Ainda nesta categoria, no item “acesso à informação”, é de se citar a experiência do governo do Paraguai, o qual, após acusações de nepotismo,¹³⁰⁹ que culminaram numa série de manifestações conhecidas como “primavera transparente”, promulgou, em 2014, sua primeira Lei de Acesso à Informação (Lei nº 5282/14), tornando-se, com isso, o “centésimo país do mundo a adotar este tipo de legislação”.¹³¹⁰

Ao analisar o portal de governo¹³¹¹ do Paraguai, verificou-se que qualquer cidadão pode solicitar acesso à informação ao governo, independente de nacionalidade ou de cadastro prévio. O portal de acesso à informação paraguaio foi estruturado numa interface que funciona como fórum de discussão cidadã, ou seja, os outros cidadãos podem visualizar todos os pedidos de informação solicitados, além de poder comentá-los, recomendá-los ou ainda compartilhá-los.

É inconteste que a consubstanciação da democracia depende de suporte legal (v.g adoção de Leis de Acesso à Informação), esse é o primeiro passo: significa afirmar que os governos, no mínimo, reconhecem esse direito. Entretanto, a sua efetividade demanda ações para que esses preceitos sejam operacionalizados e experimentados pelos cidadãos, ou seja: “aprovar leis não é o suficiente para conquistar de imediato a confiança do público. Todo o propósito de ter uma lei de transparência é “construir a confiança, o tecido social, por assim dizer”.¹³¹²

¹³⁰⁸ Em 2018, com o tema “Comunidade mais esclarecida, Comunidade mais Participativa”, a semana de prestação de contas do município de Valongo, além de prestar as contas relativas ao ano de 2017, disponibilizou informação detalhada sobre as atividades do município (execução do orçamento – receitas e despesas), sobre os fornecedores e os gastos com eleitos locais. Informações disponíveis em: < www.cm-valongo.pt/contas2018>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁰⁹ Apesar de o Paraguai ter alcançado apenas 61 pontos (de um total de 150) no ranking global que classifica os mecanismos legais de proteção ao direito de acesso em cada um dos países, ficando atrás de Portugal (73 pontos) e do Brasil (108 pontos), a experiência do governo paraguaio se sobrepõe em virtude das medidas efetivas em prol do acesso à informação implementadas, sobretudo, em seu portal de governo. Global Right to Information Rating – na sigla RTI Rating, é uma classificação dos mecanismos legais de proteção ao direito de acesso em cada um dos países mundiais. Mais informações disponíveis em: < <http://www.rti-rating.org/>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³¹⁰ ORTA, Jonathon David **Paraguai se torna o centésimo país a ter uma lei de acesso à informação**. Disponível em: < <https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-15742-paraguai-se-torna-o-centesimo-pais-ter-uma-lei-de-acesso-informacao>>. Acesso em: jul. 2018

¹³¹¹ Ainda no que se refere ao portal de acesso à informação do governo do Paraguai, constatou-se que, se o órgão a que foi encaminhado o pedido de acesso não for o responsável direto por determinado assunto, ele o reencaminha ao órgão competente, gerando, para esse efeito, um novo protocolo e disponibilizando ao cidadão o respectivo link para acompanhamento da solicitação. Ademais, em relação ao feedback informativo, observou-se o fiel cumprimento do prazo de quinze dias previsto na Lei de Acesso à Informação paraguaia (artigo 16, Lei nº 5.282/14). Quando a data chega no limite sem resposta, a solicitação é cancelada, permitindo ao cidadão reencaminhar o pedido. Informação disponível em: < <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#/ciudadano/solicitud/10795>>. Acesso em: jan. 2019.

¹³¹² DUARTE, Lea Giménez (2018). **Das sombras à luz do sol**, o caminho do Paraguai rumo à transparência. Disponível em: < <http://www.imf.org/pt/News/Articles/2018/06/13/blog-from-shadows-to-sunlight-paraguays-road-to-transparency>>. Acesso em: jul. 2018.

b) Privacidade e Proteção de Dados

A privacidade é necessária para uma sociedade aberta na era eletrônica. Privacidade não é segredo (...). A privacidade é o poder de se revelar seletivamente para o mundo.

(Eric Hughes)¹³¹³

Em matéria de proteção de dados, vale citar a iniciativa da cidade de Seattle,¹³¹⁴ Estados Unidos, referência em matéria de privacidade em cidades inteligentes. Seattle foi pioneira, ao estabelecer, no ano de 2015, o “Comitê Consultivo de Privacidade (Privacy Advisory Committee-PAC)”.¹³¹⁵ Nesse portal de governo, chama a atenção o fato de esclarecerem quais informações¹³¹⁶ são coletadas para a prestação dos serviços e de darem ao cidadão a opção de disponibilizarem ou não suas informações pessoais.

Outros dois exemplos que merecem relevo na área de privacidade estão relacionados com o setor de transportes e com as informações prestadas em seus portais de governo. O primeiro é o caso do portal de Transportes de Londres (Transport For London-TFL¹³¹⁷). Neste portal, o usuário tem informações sobre quais *cookies* e tecnologias são utilizados pela plataforma e como podem gerenciá-los em seu dispositivo; informações sobre a adequação da política de privacidade ao rol do RGPD¹³¹⁸ e sobre a presença da figura de um Encarregado de Proteção de Dados (EPD), ao qual o cidadão pode se reportar.

O segundo caso trata de um projeto desenvolvido pela prefeitura de Teresina, Brasil, intitulado: “Observatório da mobilidade: *blockchain* para a cogestão do transporte

¹³¹³ HUGHES, Hughes. **A Cypherpunk's Manifesto**. Disponível em: < <https://www.activism.net/cypherpunk/manifesto.html>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³¹⁴ O programa de privacidade de Seattle foi criado pelo departamento de informação e tecnologia por meio da Resolução nº 31570 de 2015, tendo sido projetado para “fornecer a estrutura e a orientação necessárias para que os departamentos municipais incorporem as práticas de privacidade apropriadas às operações diárias e para criarem confiança pública, sobre a coleta e gerenciamento das informações pessoais do público”. De acordo com a Resolução nº 31570/15, os princípios de privacidade da cidade de Seattle são: “1- Valoramos sua privacidade; 2- Somente recebemos e conservamos o que é necessário; 3- Como usamos sua informação; 4- Somos responsáveis; 5- Como compartilhamos sua informação; 6- Importância da precisão”. Informação disponível em: <<http://www.seattle.gov/Documents/Departments/InformationTechnology/privacy/CityOfSeattlePrivacyPrinciplesFINAL-Poster-Spanish.pdf>>. Acesso em: jul. 2018.

Como se nota, o referido programa serve de guia a todos os departamentos da cidade coletando informações pessoais dos indivíduos que interagem com departamentos da cidade, seja pessoalmente, seja através do portal de governo.

¹³¹⁵ Em sua análise sobre o programa “Privacy Advisory Committee-PAC” da cidade de Seattle, Kitchin exalta a visão dos críticos, os quais reputam ser necessária a associação do PCA à figura do “Chief Privacy Officer a nível executivo e a uma equipe central de funcionários com responsabilidade de garantir que os princípios de privacidade e kit de ferramentas sejam implementados, além de constituírem um único ponto de contato”. A despeito da crítica, a abordagem instrutiva deste *case* se sobrepõe para outras cidades. KITCHIN, Robin. Op. cit., p. 56-57.

¹³¹⁶ O portal de governo de Seattle ainda dispõe de uma tabela com exemplos de informações coletadas, tais como: “Informações do site – informações passivamente de visitantes em nosso site e de dispositivos móveis, tais como: o endereço IP, o tipo de navegador usado; a data e a hora em que da visita ao site; as páginas da web ou serviços acessadas no site”. Informação disponível em: <<https://www.seattle.gov/tech/initiatives/privacy>>. Acesso em: ago. 2018.

¹³¹⁷ Disponível em: < <https://tfl.gov.uk/corporate/privacy-and-cookies/privacy-and-data-protection-policy> >. Acesso em: jul. 2018.

¹³¹⁸ Os Princípios de Proteção de Dados da TFL, em conformidade com o artigo 5º do Regulamento Geral de Proteção de Dados, estão disponíveis em: < <https://tfl.gov.uk/corporate/privacy-and-cookies/privacy-and-data-protection-policy> >. Acesso em: jul. 2018.

público”.¹³¹⁹ Assim, a partir de uma gestão compartilhada, o município de Teresina acredita que vai garantir mais transparência e abertura de informações (de forma segura) para a população, assegurando, desta feita, o seu compromisso com a Nova Agenda urbana.

c) Dados abertos

Cuidar da cidade sempre foi atribuição das prefeituras. Mas com o crescimento das áreas urbanas, as demandas cresceram enormemente. Cabe a nós, cidadãos, buscarmos parcerias e propor ideias que possam, efetivamente, fazer a diferença na cidade”

(Belo Horizonte – Hackacity)¹³²⁰

Com o lema “transparência e aumento da confiança nos gestores”,¹³²¹ associado a uma abordagem orientada por usuários que coproduzem o bem público, a cada dia despontam iniciativas que associam o uso dos dados ao potencial tecnológico. Dessa perspectiva, os exemplos destacados neste item envolvem, sobretudo, o uso dos dados para aumentar a transparência e resolver problemas¹³²² municipais, com o apoio de “hackers cívicos”.¹³²³

Inicia-se a apresentação de *cases* com o exemplo do portal de dados “London Datastore”.¹³²⁴ Essa iniciativa foi desenvolvida no bojo do projeto “City Data Strategy

¹³¹⁹ Fruto de parceria entre prefeitura, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação (Semplan) e Organização dos Estados Americanos (OEA). Apesar de ainda estar em fase de implementação, o projeto merece referência, uma vez que tornou Teresina a primeira cidade do mundo a usar tecnologia *blockchain* para a gestão do transporte público. Segundo informações do referido portal de governo, com a criação de um comitê de cogestão, monitoramento e validação dos dados, o objetivo do projeto é “armazenar de maneira digital, segura, eficiente, em único lugar e acessível à população, todas as informações relativas ao transporte coletivo, como cumprimento de ordens de serviço e relatórios de viagens, dentre outras”. Teresina será pioneira no mundo no uso de Blockchain no transporte público. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-sera-pioneira-no-mundo-no-uso-de-Blockchain-no-transporte-publico/18335>>. Acesso em: jul. 2018

¹³²⁰ Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/especial-publicitario/cemig/noticia/hackacity-belo-horizonte-estimula-cidadaos-a-desenvolverem-solucoes-para-a-capital.ghtml>>. Acesso em: jul 2018.

¹³²¹ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Sílvia. *Ibidem*, p. 140.

¹³²² Por exemplo, a integração de equipes da administração evitar a duplicidade de informações e aprimorar a organização de recursos humanos e financeiros.

¹³²³ Apesar do senso comum, difundir a ideia de que *Hacker* é um indivíduo que corrompe um sistema de fora ilegal; o movimento “hacker cívico” caracteriza-se por um novo patamar de organização cidadã, segundo Milan e Gutiérrez: “*los hackers cívicos son tecnólogos y activistas en favor de los datos abiertos que se relacionan con bases de datos para enfrentarse a los retos relevantes a su comunidad*”, ou seja, trata-se desenvolvimento de cidadãos que querem atuar politicamente, porém de forma apartidária. MILAN, Stefania; GUTIÉRREZ, Miren. **Medios ciudadanos y big data: La emergencia del activismo de datos** Citizens’ media meets Big Data: The emergence of data activism., 2015, p. 22.

¹³²⁴ O portal de dados “London Datastore” conta com mais de 700 conjuntos de dados gratuitos e abertos (*datasets*) para apoiar cidadãos, empresários e pesquisadores a entender a cidade e a desenvolver soluções para os seus problemas. Ainda neste portal, são localizados exemplos que ilustram como os dados são usados no intuito de direcionar adequadamente a política para melhorar a vida dos cidadãos. Um dos casos de envolvimento da comunidade é realizado por meio de *hackathons*, dos quais vale citar o *Climathon City Challenges*, um evento de 24 horas, em que são lançados desafios, usando dados do London Datastore. *Hackathon* é termo resultante da junção das palavras *hacker* (“pessoa que usa seu conhecimento técnico para operar uma tarefa de forma competente”) e *marathon* (“prova que exige grande resistência física”). MICHAELIS. **Moderno Dicionário Inglês**. São Paulo: Melhoramentos, 2018. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/busca/ingles-portugues-moderno/smart/>>. Acesso em: jul. 2018.

Em suma, são eventos presenciais que ocorrem numa jornada de 24 horas, em que o poder público disponibiliza dados para ser transparente e indiretamente “pedir ajuda” aos cidadãos (*hackers* cívicos) na promoção de novas descobertas e do seu uso para o bem da sociedade. A série de *Hackathons* promovidos renderam à cidade de Londres, no ano de 2015, o Prêmio Anual de Dados Abertos da Open Data Awards. DATA LONDON. **Open Data Awards 2015**. Disponível em: <<https://data.london.gov.uk/blog/the-morning-after-the-night-before-international-recognition-for-the-london-datastore-2/>>. Acesso em: jul. 2018.

for London”, que define o percurso para colocar os dados no centro da inovação e da modernização do serviço e para criar uma cidade melhor, nomeadamente pela criação de um “*city data market*”.¹³²⁵

Na mesma linha de raciocínio, o município de Águeda, Portugal, disponibiliza, na plataforma i4C (*information for citizens*),¹³²⁶ dados abertos e gratuitos. A informação pode ser utilizada para criar novos serviços, dar resposta a problemas ou criar aplicações para os municípios.¹³²⁷

Outro projeto¹³²⁸ interessante sobre uso dos dados abertos é o desenvolvido em Boston, Estados Unidos, o qual, além de apresentar um portal de dados abertos contendo informações estruturadas,¹³²⁹ desde 2016, implementou o projeto “CityScore”,¹³³⁰ plataforma que serve como um ponto central para a cidade coletar informações e trabalhar em todas as divisões departamentais.

Para além disso, como evidência de uso dos dados (de valor público), vale citar a estratégia de São Francisco, Estados Unidos, a qual, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente deste país, lançou o projeto “*San Francisco Healthy Nail Salon*”. Por esta

Essas iniciativas têm sido modelo inspirador para diversos países, como no caso *Hackacity*, uma competição criada na cidade do Porto, Portugal, em 2015, com o objetivo de testar e utilizar dados abertos das cidades num *hackathon* de 24 horas. No ano de 2016, o *Hackacity* realizou-se simultaneamente em três cidades a nível internacional (Porto/Portugal, Recife/Brasil e Utrecht/Holanda), utilizando dados de seis cidades diferentes, o que resultou na criação de mais de 20 soluções. Nos anos seguintes, o *HackaCity* foi difundido em outras cidades brasileiras, como Cuiabá e Garanhuns, em 2017; Recife e Rondônia, em 2018. HACKACITY. **Porto** - 24 horas para descobrir os dados da cidade e melhorar a vida dos cidadãos. Disponível em: <<http://hackacity.eu/porto/>>. Acesso em: jul. 2018

No mesmo sentido, foi criado o *Datathon* (do inglês, junção das palavras *data*-dados e *thon*- maratona), que ocorre de forma virtual, num prazo de tempo maior. No Brasil, o primeiro *Datathon* foi chamado “Desafio de Dados sobre Saúde Pública”, maratona lançada em Brasília, que consiste na análise de informações públicas com o objetivo de compreender os problemas na área de saúde do país, na qual os participantes têm o prazo de um mês para apresentarem soluções. DESAFIO DE DADOS. **1º Desafio de Dados sobre Saúde Pública no Brasil** (DESAFIO). Disponível em: <<https://desafiodedados.com.br/desafio/3/regulamento>>. Acesso em jul. 2018.

¹³²⁵ O projeto “city data market” da cidade de Londres foi construído em torno dos seguintes temas: “desenvolvimento do mercado de dados de Londres; organizar dados de impacto para a cidade; o valor dos dados da cidade é devidamente reconhecido; governança ativa e eficaz e roteiro de tecnologia” SUZUKI, Larissa C. Romualdo. **Data as Infrastructure for Smart Cities**, PhD Thesis. University College London, 2015, p. 10.

¹³²⁶ Dentre outras ações, a iniciativa rendeu ao município de Águeda o prêmio europeu “Recognised for Excellence” da EFQM. Mais informações disponíveis em: <https://www.cm-agueda.pt/pages/48?news_id=1493>. Acesso em: jul. 2018.

¹³²⁷ Dentre os exemplos da aplicação da câmara municipal de Águeda estão: “informar qual a escola com o melhor desempenho, quais são as atividades existentes, acompanhar como o município trabalha para resolver os assuntos do interesse dos cidadãos”. Dentre as categorias de dados, são localizadas as respectivas áreas: eficiência energética, serviços municipais, segurança e emprego, entre outros. Cada um destes temas é posteriormente subdividido em subtemas e, para cada um, apresentam-se textos informativos ao cidadão e gráficos que permitem observar os dados. Desta forma, o objetivo deste projeto é envolver os organismos da cidade, obtendo dados destes para transformá-los em informação útil para o cidadão. O cidadão, com esta ferramenta, é parte integrante na análise constante da informação disponibilizada e consegue acompanhar os principais mecanismos que fazem parte da sua cidade. AGUEDA. **Dados Abertos do Município De Águeda**. 2018. Disponível em: <<https://i4c.cm-agueda.pt/>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³²⁸ Tal projeto disponibiliza dados em tempo real em áreas como segurança pública, educação, saúde, direitos humanos, serviços e transporte, permitindo a análise e avaliação do desempenho geral da cidade. As métricas são combinadas em um único número, que representa o desempenho geral da cidade. Se a pontuação alcançada foi de um ponto, significa que a cidade está no alvo; menos de um ponto significa que a cidade não está cumprindo sua meta e uma pontuação de mais de um ponto significa que a cidade está acima de sua meta. Os dados podem ser divididos por dia, semana, mês e trimestre, permitindo que cada departamento, o prefeito e os cidadãos possam monitorar os dados e solicitar melhorias, em caso de respostas abaixo da meta. BURNS, David W. **Smart Cities Survey** – United States Conference of Mayors. 2016, p. 19.

¹³²⁹ Por informações estruturadas entende-se a sua organização em categorias, por exemplo: tipo de informação, fonte, editor, classificação, frequência de atualização, e-mail, telefone nome do responsável pela gestão dos dados.

¹³³⁰ A plataforma “CityScore” foi desenvolvida pelo departamento de inovação e tecnologia da cidade de Boston (*Citywide Analytics Team* de Boston) e serve para impulsionar novas parcerias público-privadas para dados projetos, envolvendo faculdades e empresas de tecnologia, além de servir de ponto de contato para a identificação de financiamento externo com vistas à expansão do projeto em toda a cidade. *Ibidem*.

iniciativa, a cidade publicou dados sobre salões de unhas saudáveis certificados, que usam produtos menos tóxicos e práticas mais seguras. Os usuários interessados podem acessar os serviços de salões de beleza saudáveis que foram mapeados¹³³¹ pelo município.

Por fim, o item sobre dados abertos não poderia ser encerrado sem uma menção à iniciativa da cidade de New Jersey, Estados Unidos, a qual codificou a figura do Diretor Executivo de Dados¹³³² (do inglês *Chief Data Officer-CDO*) mediante Lei de Iniciativa de Dados Abertos.¹³³³

Uma vez apresentada a relevância da figura do encarregado da “Proteção de Dados” (*Chief Privacy Officer*) e do encarregado pela “Abertura de Dados” (*Chief Data Officer-CDO*), vale referir que algumas cidades avançaram, inclusive, pela criação do Líder da Cidade Inteligente (*Chief Smart City Officer-CSCO*). Para este caso, cita-se a iniciativa da cidade de Atlanta, Estados Unidos, que, no bojo do projeto *SmartAlt*, transformou o Líder da Cidade Inteligente no “único ponto de contato para todos os assuntos relacionado a ela e, com isso, garante que as informações sejam compartilhadas, as melhores práticas sejam seguidas e a duplicação de esforços seja eliminada em todos os departamentos estaduais da área”.¹³³⁴

¹³³¹ Informação disponível em: <<https://data.sfgov.org/Energy-and-Environment/Map-of-Recognized-Healthy-Nail-Salons-in-San-Franc/mird-5wmf>>. Acesso em: ago. 2018.

¹³³² Em entrevista, a diretora executiva de dados de Nova Jersey (Liz Rowe) afirma que: “a capacidade de compartilhar informações entre agências até então era um desafio devido a exigências regulatórias confusas”, assim, com as novas competências e responsabilidades, acredita que poderá trabalhar proativamente com outras entidades, de forma a entregar dados de valor ao público. MULHOLLAND, Jessica. New Jersey Prioritizes Open Data, Codifies Chief Data Officer Position. In: **Government Technology** [online], 2017, 07 fev. Disponível em: <<http://www.govtech.com/data/New-Jersey-Prioritizes-Open-Data-Codifies-Chief-Data-Officer-Position.html>>. Acesso em: 2018.

¹³³³ Segundo a lei, o *Chief Data Officer* tem competência para: (1) estabelecer, em consulta com o Procurador Geral, procedimentos, padrões e melhores práticas com relação ao acesso apropriado e apresentação de dados abertos e conjuntos de dados por cada agência; (2) desenvolver um padrão de formato do conjunto de dados a ser usado por todas as agências, para fornecê-los ao Diretor de Dados ou disponibilizá-los em seus próprios sites e garantir que, de acordo com o padrão, os conjuntos de dados sejam acessíveis – proprietário, formato legível por máquina, em conformidade com as regras e requisitos de acessibilidade federais e estaduais e implementado em um cronograma considerado apropriado pelo Diretor de Dados; (3) monitorar e garantir o cumprimento dos procedimentos, normas e políticas adotadas em conformidade com este ato; (4) fornecer a administração e assistência técnica que o Diretor Executivo de Dados julgar necessário para garantir o acesso imediato aos dados e conjuntos de dados abertos disponíveis ao público e às agências; e (5) desenvolver, em conjunto com o Procurador Geral, uma metodologia para revisar e reconciliar disputas interinstitucionais com relação ao acesso a dados e conjuntos de dados abertos e questões de privacidade. BOSTON. **Lei de Iniciativa de Dados Abertos**, nº 727, item 4, alínea “a”.

Além disso, dentre as responsabilidades atribuídas ao diretor dos dados, sobressaem as de: “(1) criar e manter um site exclusivo que forneça conjuntos de dados fornecidos por agências; (2) atualizar conjuntos de dados e (3) monitorar os sites de agências para garantir que eles sigam as políticas e procedimentos estabelecidos em lei” (Lei nº 727, item 4, alínea “b”). Para maiores informações remete-se o leitor ao inteiro teor da Lei de Iniciativa de Dados Abertos do Estado de Nova Jersey (Lei nº. 727, adotada em 23 de maio de 2016). Disponível em: <http://www.njleg.state.nj.us/2016/Bills/S1000/727_R2.PDF>. Acesso em: jul.2018.

¹³³⁴ Para mais informações sobre o projeto SmartATL, acesse:< <http://www.iotworldtoday.com/2017/06/05/chief-smart-city-officer-must-have-all-future-focused-cities/>>.

5.2.4 *Cases* relacionados com o quarto nível de governança participativa: Coprodução e Deliberação

Nas Cidades Inteligentes os cidadãos se beneficiam de serviços públicos melhores e são atores participativos da gestão pública”.
(Bouskela, Casseb e Bassi)¹³³⁵

O nível mais elevado da governança participativa compreende a avaliação dos mecanismos de envolvimento popular na gestão da administração pela adoção de estratégias de Deliberação (que propiciam ampla participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva) e de Coprodução (modelos de governança multinível, com interação vertical e horizontal).

Nesta perspectiva, o quarto nível está alinhado aos **desafios** da Nova Agenda Urbana¹³³⁶ e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.¹³³⁷

As **soluções** identificadas compreendem, desta feita, estratégias em que a administração municipal dispõe de formas de envolvimento dos cidadãos. Estas se dariam a partir do uso ativo de plataformas *online* ou aplicações móveis, as quais facilitariam as diversas fases de construção de políticas públicas, “de forma a gerar um ciclo virtuoso e inteligente de provisão de serviços e avaliação dos mesmos que são, em última instância, o objetivo principal para promover políticas de *Smart Cities*”.¹³³⁸

Os **exemplos** internacionais levantados evidenciam casos de envolvimento substantivo¹³³⁹ dos cidadãos. Desta perspectiva, inicia-se esse rol com os *cases* de orçamentos participativos, referidos pelo Banco Mundial como “um mecanismo inovador que visa envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão do orçamento público (...), aumentando a credibilidade do governo e a confiança dos cidadãos”.¹³⁴⁰ Trata-se, por assim dizer, do aprimoramento da democracia representativa, pela adoção de instrumentos de democracia participativa.

¹³³⁵ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Op. cit., p. 33.

¹³³⁶ Item 41: “Comprometemo-nos a promover mecanismos institucionais, políticos, legais (...) que permitam a participação efetiva de todos no processo de tomada de decisão, planejamento e acompanhamento, bem como reforçar o compromisso da sociedade civil, a coprestação e coprodução”. HABITAT III. Op. cit., p.14, item 41 primeira parte.

¹³³⁷ Objetivo do Desenvolvimento Sustentável nº 16.7: “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. Op. cit., p. 32.

¹³³⁸ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Op. cit., p. 105.

¹³³⁹ Por envolvimento substantivo entende-se aqui métodos que incorporaram inteligência e experiência coletiva aos postulados da democracia participativa e deliberativa, em ambiente digital (capítulo 3).

¹³⁴⁰ BANCO MUNDIAL. **Participatory Budget Formulation**. (2016) Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>>. Acesso em: jul. 2018.

Em matéria de orçamento participativo, o Brasil é citado como referência internacional pelo pioneirismo da cidade de Porto Alegre-POA.¹³⁴¹ A partir desta experiência, em 2006, a prefeitura de Belo Horizonte, lançou o primeiro programa de Orçamento Participativo Digital, nomeadamente “OP Digital”;¹³⁴² além disso, esse modelo foi seguido por outras prefeituras brasileiras, como é o caso “Orçamento Comunitário”¹³⁴³ de Campo Grande, realizado pelo *link* (<http://portal.capital.ms.gov.br/orcamento>).

Portugal também merece destaque pelas iniciativas de orçamento participativo digital que emergem a cada dia.¹³⁴⁴ Pode-se fazer referência ao “Orçamento Participativo de Braga”¹³⁴⁵.

Ainda em matéria de orçamento participativo, vale menção à experiência espanhola da plataforma “Decide Madri”¹³⁴⁶, que apresenta uma seção para “propostas de

¹³⁴¹ Desde a década de 1980, a prefeitura de Porto Alegre desenvolve essas estratégias com ênfase na modalidade presencial de orçamento participativo. Convém registrar que, para o ano 2018 (data em que OP/POA celebrou 29 anos), a referida prefeitura previu a adoção de um sistema de participação *online* no Orçamento Participativo. O objetivo da iniciativa foi o de “consolidar o aprimoramento da participação popular e o aproveitamento de recursos para atendimento ao cidadão”, por meio da disponibilização de seis temáticas para votação online, com vistas à operacionalização desta nova fase-digital-do OP. Para tanto, a prefeitura de Porto Alegre firmou parceria com câmara municipal de Madri, devido à experiência desta em participação popular digital. PORTO ALEGRE. Decide Madri pode ser adaptada para o OP. *Jornal do Comércio* 08 de nov. 2017. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/11/politica/595001-decide-madri-pode-ser-adaptada-para-o-op.html>. Acesso em: nov. 2018.

Desta perspectiva, vale mencionar que a câmara municipal de Madri – projeto “Decide Madri” – recebeu o prêmio do serviço público 2018, da ONU, na categoria “Tornar as instituições inclusivas e garantir a participação na tomada de decisões”, justamente pelo fato de transcender a simples lógica de funcionamento dos orçamentos participativos, em que a administração disponibiliza um rol de projetos e o cidadão apenas vota, a partir do uso de software livre (Consul), na plataforma de participação Decide Madri. Essa experiência avança em termos de participação digital, pavimentando o caminho para a democracia de baixo para cima (*bottom up*), por meio de mecanismos diretos e vinculantes. Assim, ao contrário de outros orçamentos participativos históricos, o orçamento participativo de Madri é alocado de acordo com as propostas vindas dos cidadãos. A plataforma materializa o conceito de “cidade inteligente” (capítulo 3) ou “Cidade distribuída”, como prefere Vassão. (2010, p.15;77) que cunha o termo no esforço de compreender o *design* desta nova cidade “como uma força na cultura e sociedade, com potência política e de engajamento, envolvendo ética de colaboração e produção distribuída pelo tecido da sociedade”. Para o autor, o emprego de ferramentas de *software* livre (tal como a plataforma Decide Madri) tem “uma abordagem produtiva **distribuída**, denominada *peer-production* (**produção por pares**, entendidos como membros de uma comunidade sem diferenciação hierárquica)”. Trata-se, por assim dizer, de uma cidade como uma rede aberta, onde qualquer nó pode se conectar com qualquer outro, sem necessidade de intermediários. VASSÃO, Caio Adorno. **Metadesign**: ferramentas, estratégias e ética para a complexidade. São Paulo: Blucher, 2010.

¹³⁴² O OP digital de Belo Horizonte foi estruturado em diversas etapas pelas quais os participantes poderiam votar *online* nas obras que julgassem mais importantes para a cidade, bastando o acesso à internet e o título de eleitor cadastrado na cidade (BERNARDES, Marciele Berger. Op. cit., p. 151. Devido ao seu pioneirismo, o modelo OP Digital de Belo Horizonte foi reconhecido como experiência inovadora na área da democracia participativa, pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (*International Observatory on Participatory Democracy-IOPD*), recebendo a distinção “Boa Prática em Participação Cidadã”, no ano de 2007. Disponível em: <<https://oidp.net/pt/distinction.php>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁴³ A participação cidadã no portal do orçamento comunitário de campo grande se dá mediante prévio cadastro com escolha da prioridade da obra ou serviço, após esta fase as três prioridades mais votadas *online* pela população são enviadas para os conselhos regionais (órgãos responsáveis por acompanhar a aplicação das diretrizes do plano diretor), os quais em reunião pública deliberaram sobre as prioridades do município. BERNARDES, Marciele Berger. Op. cit..

¹³⁴⁴ A 3ª edição do Prémio Boas Práticas de Participação, promovido pela Rede de Autarquias Participativas-RAP, contou com 19 candidaturas, das quais cinco foram destaque: Orçamento Participativo Jovem de Cascais (vencedor do prêmio); Processo de Participação Pública na Agenda Estratégica de Cooperação Transfronteiriça Amizade dos Municípios de Cerveira e Tomiño; Plano Municipal de Juventude do Município de Vila Nova de Gaia; Momentos i do Município de Viana do Castelo; Orçamento Participativo do Município do Funchal. REDE DE AUTARQUIAS PARTICIPATIVAS (RAP). 3ª edição do Prémio Boas Práticas de Participação. Disponível em: <<http://www.portugalparticipa.pt/>>. Acesso em: nov. 2018.

¹³⁴⁵ O modelo de orçamento participativo da câmara municipal de Braga é estruturado em três categorias de participação: “comunidade geral; orçamento participativo escolar; e Orçamento Tu decides!”. BERNARDES, Marciele Berger; ANDRADE, Francisco; NOVAIS, Paulo. The right of access to information in Portugal and Brazil and the challenges of its implementation. In: **Digital Transformation and Global Society**. First International Conference, DTGS 2016, St. Petersburg, Russia, June 22–24: 299-316, p. 163.

¹³⁴⁶ A plataforma “Decide Madrid” recebeu o prêmio do serviço público 2018, da ONU, na categoria “Tornar as instituições inclusivas e garantir a participação na tomada de decisões”, justamente pelo fato de transcender a simples lógica de funcionamento dos orçamentos participativos, em que a administração disponibiliza de um rol de projetos e o cidadão apenas vota. A partir do uso de

cidadãos", as quais são sujeitas a votação e, sempre que tecnicamente viáveis, são aprovadas. Aproxima-se aqui da operacionalização do mais alto nível de governança participativa, aquela em que o bem público é coproduzido e deliberado pelos cidadãos e, além disso, materializa o conceito¹³⁴⁷ de “cidade inteligente”.

O aprofundamento da coprodução e deliberação envolve ainda estratégias de consulta popular com efeito deliberativo e espaços de colaboração nas diferentes fases do processo de elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, na sequência, são apresentados exemplos relacionados com a participação popular nas diferentes etapas de formulação de tais políticas.

O projeto europeu “Iniciativa de Cidadania Europeia”¹³⁴⁸ ilustra o envolvimento dos cidadãos¹³⁴⁹ na fase de *percepção e definição de problemas* públicos. Já para a fase de *formulação da agenda política*, cite-se a plataforma francesa *Parlement & Citoyens*,¹³⁵⁰ que viabiliza a participação dos cidadãos no processo de elaboração de leis, antes que os referidos projetos sejam submetidos ao parlamento.¹³⁵¹

software livre (Consul) esta experiência avança em termos de participação digital, pavimentando o caminho para a democracia de baixo para cima (*bottom up*), por meio de mecanismos diretos e vinculantes. DECIDE MADRID. **Presupuestos participativos 2018**. Disponível em: <<https://decide.madrid.es/presupuestos>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁴⁷ Conforme já referido (capítulo 3), não existe um consenso quanto à definição de cidades inteligentes. Neste trabalho, optou-se pela terminologia cidade inteligente, entretanto, pela aproximação ao conteúdo, vale menção à expressão “Cidade distribuída”, como prefere Vassão, que cunha o termo no esforço de compreender o *design* desta nova cidade “como uma força na cultura e sociedade, com potência política e de engajamento, envolvendo ética de colaboração e produção distribuída pelo tecido da sociedade”. Para o autor, o emprego de ferramentas de *software* livre (tal como a plataforma Decide Madri) tem “uma abordagem produtiva distribuída, denominada *peer-production*” (“produção por pares, entendidos como membros de uma comunidade sem diferenciação hierárquica”). Trata-se, por assim dizer, de uma cidade como uma rede aberta, onde qualquer nó pode se conectar com qualquer outro, sem necessidade de intermediários. VASSÃO, Caio Adorno. Op. cit., p. 15; 77.

¹³⁴⁸ O projeto “Iniciativa de Cidadania Europeia” é um mecanismo de democracia participativa consagrado nos tratados da UE, que, levado para o ambiente digital, permite aos cidadãos “propor ou votar alterações legislativas concretas em qualquer domínio em que a Comissão Europeia atua, com vista a influenciar a elaboração das políticas da União Europeia” [Regulamento (UE) 211/2011 UE]. UNIÃO EUROPEIA. **Guia da iniciativa de cidadania europeia**. 3. ed, 2015, p. 04. No mesmo sentido, vide também Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Aplicação do Tratado de Lisboa: Democracia participativa e a iniciativa de cidadania (art.o 11.o)» (parecer de iniciativa). 2010/C 354/10. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010IE0465&from=PT>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁴⁹ Para apresentar uma iniciativa, são necessários “sete cidadãos da UE que vivam em sete Estados-Membros diferentes e que tenham a idade necessária para poderem votar”. Desta forma, assim que uma iniciativa reúne um milhão de assinaturas e atinge os números mínimos de subscritores em, pelo menos, sete países, a Comissão Europeia tem de decidir se implementa ou não as medidas propostas. UNIÃO EUROPEIA. **Guia da iniciativa de cidadania europeia**. Op. cit., p. 7.

¹³⁵⁰ A participação dos cidadãos franceses na formulação da agenda política é organizada por parlamentares que querem envolver os cidadãos na elaboração de seu projeto de lei. Cada consulta visa a coletivamente pesquisar as causas e soluções para um problema específico. Uma vez encerrada a consulta, um resumo das contribuições é publicado no site e um debate é organizado com o parlamentar. No final do processo, os parlamentares são convidados a apresentar o projeto de lei que eles apresentaram na Assembléia Nacional ou no Senado. Mais informações disponíveis em: <<https://parlement-et-citoyens.fr/>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁵¹ SIMON, Julie; BASS, Theo; BOELMAN, Victoria; MULGAN, Geoff. **Digital Democracy: The tools transforming political engagement**, (Nesta, Feb. 2017). Disponível em: <<https://www.nesta.org.uk/feature/six-pioneers-digital-democracy/parlement-et-citoyens/>>. Acesso em: jul. 2018.

Os exemplos do portal “e-Democracia¹³⁵²”, do Brasil, e do aplicativo “Mi Senado¹³⁵³”, da Colômbia, servem para elucidar a participação dos cidadãos na fase de *formulação da política pública*, seja por processos deliberativos para elaboração de documentos normativos, seja por participação eletrônica de reuniões parlamentares.

Ainda para este quarto nível, importam iniciativas que envolvam a participação dos cidadãos na fase de *implementação* de leis, de forma a aprimorar mecanismos de eficácia da legislação. Nesse sentido, a plataforma “Regulations.gov¹³⁵⁴”, portal de governo dos Estados Unidos, apresenta uma ferramenta eletrônica para o público comentar projetos de lei que estejam em fase de regulamentação.

Esse quarto nível de participação popular, nas diferentes etapas de formulação das políticas públicas, compreende ainda casos em que os cidadãos podem interagir digitalmente no *monitoramento e avaliação* dos impactos de uma política pública. Cite-se, para esse fim, a experiência do aplicativo “Monitorando”.¹³⁵⁵ No Brasil, o aplicativo ganhou impulso quando instituições da sociedade civil, agências de controle governamentais, comunidade acadêmica e cidadãos (comunidade escolar) tornaram-se parceiros do projeto,¹³⁵⁶ reunindo habilidades, conhecimento e redes em busca do controle da merenda escolar.

¹³⁵² O portal e-Democracia brasileiro foi criado pela Câmara dos Deputados, em 2009. O seu objetivo foi ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital. Desde 2013, com a edição da Resolução 49, o referido portal passou a ser gerido pelo “LabHacker”. Este laboratório (situado dentro da Câmara dos Deputados) tem o objetivo de articular uma rede entre parlamentares, hackers e sociedade civil, contribuindo para a cultura da transparência e da participação social por meio da gestão de dados públicos. Assim, pelo portal e-democracia, o público brasileiro dispõe de três oportunidades de participação: delinear legislação colaborativa pelo “WikiLegis” (canal para edição e aprimoramento de projetos de lei artigo por artigo); contatar os deputados na seção de “Discussão Expressão” (canal para opinar sobre os assuntos que afetam a sua vida, discutir soluções com outros cidadãos e os deputados) e “Audiências Interativas” (canal em que o cidadão pode acompanhar audiências ao vivo e participar enviando perguntas). Informações disponíveis em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: jul. 2018. O inteiro teor da Resolução nº 49 de 2013, publicada no Diário Oficial da União de 18/12/2013 encontra-se disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2013/resolucaodacamaradosdeputados-49-17-dezembro-2013-777698-publicacaooriginal-142376-pl.html>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁵³ Já a aplicação para celular “Mi Senado” é uma ferramenta lançada em fevereiro de 2017 pelo do Senado da República da Colômbia, a qual permite aos cidadãos maior acesso à informação, uma vez que podem participar de sessões plenárias em tempo real pelas seguintes funcionalidades: conecte-se com os senadores; veja quem está lá (e quem não está); rever as ordens do dia e as leis; votar e ver os resultados em tempo real da votação de todo o mundo; veja o resultado do seu voto refletido no plenário do Senado em tempo real. Mais informações disponíveis em: <<https://seguimiento.co/app-mi-senado>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁵⁴ Segundo o portal de governo, depois que o Congresso dos EUA aprovou as Leis, as agências federais passam a ser responsáveis por colocar essas leis em prática por meio de regulamentações. Esse processo pode incluir as seguintes etapas: “uma agência inicia uma atividade de regulamentação e adiciona uma entrada à sua agenda de regulamentação; um aviso de ‘apresentação de proposta de regulamentação’ é publicado em Regulations.gov; o público tem a oportunidade de comentar se esta regra deve ou não ser iniciada”. ESTADOS UNIDOS. Regulations.gov. **Your voice in Federal Decision-Making**. Disponível em: <<https://www.regulations.gov/faqs>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁵⁵ O aplicativo monitorando (*Promise Tracker*, em inglês), desenvolvido pelo Media Lab do Massachusetts Institute of Technology (MIT), é uma ferramenta de código aberto desenhada para ajudar comunidades, indivíduos e organizações da sociedade civil a monitorar compromissos do poder público e, desta forma, demandar uma maior responsabilidade cívica dos gestores e políticos. A versão do aplicativo para download está disponível em: <<https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.monitorandoacidade&hl=pt&showAllReviews=true>>. Acesso em: jul. 2018.

¹³⁵⁶ No Brasil, dentre os três projetos piloto que aplicaram as estratégias do Monitorando, elege-se a cidade de Belém, no estado do Pará, cuja iniciativa de monitoramento foi lançada em janeiro de 2017 para avaliar a merenda servida em escolas públicas da cidade. Nesse processo, estudantes da Universidade Federal do Pará visitaram escolas da rede pública, no intuito de “ensinar sobre a legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e capacitar os estudantes para o uso do aplicativo Monitorando”. Os atores chave no projeto Monitorando a merenda escolar de Belém foram organizações da sociedade civil, órgãos de controle, Universidade Federal e Rede Escolar. A grande variedade de atores envolvidos na implementação desta iniciativa consistiu em um dos elementos nucleares para o monitoramento da merenda escolar, cujas lições de aprendizagem foram observadas em diversas categorias: para a

Por fim, este último item não poderia ser encerrado sem trazer à tona a experiência do governo como uma plataforma de serviços (seguros) ao cidadão, como é o caso da Estônia.¹³⁵⁷ Nesse país, desde o ano 2000, existe a Lei de assinatura digital (*digital signature law*)¹³⁵⁸. Além disso, diversas inovações foram promovidas, tais como a possibilidade de qualquer cidadão do mundo poder se tornar um “e-cidadão”, pois o governo disponibiliza o cartão “e-residente”.¹³⁵⁹

Segundo Ronaldo Lemos,¹³⁶⁰ com essa unificação de serviços públicos numa única plataforma segura de governo, a Estônia criou o conceito de “Estado como serviço”. O autor acredita que, a partir disso, foi lançada uma corrida internacional entre os Estados, que passarão a competir por terem serviços públicos mais eficientes. O próprio governo estoniano defende a tese de que seu próximo passo é a evolução para um “Estado eletrônico com a transferência de serviços básicos para um modo totalmente digital”.¹³⁶¹

No início desse item, o objetivo foi o de elencar os principais exemplos sobre a participação popular em cada um dos níveis de governança participativa: primeiro (informação e serviços eletrônicos); segundo (consulta e inclusão digital); terceiro (transparência, abertura, dados abertos, privacidade e proteção dos dados) e quarto (coprodução e deliberação). Sem retirar o crédito das demais iniciativas internacionais que despontam diariamente, os *cases* de participação em cada um desses níveis de

merenda (melhorias na preparação, armazenamento e na qualidade dos ingredientes); para os participantes (compreensão da merenda como um direito; engajamento por parte dos estudantes, monitoramento cidadão como uma ferramenta de aprendizagem); aprendizados sobre a tecnologia e mobilização (tecnologia auxiliando a escalar, agilizar e dar visibilidade, uso de múltiplas plataformas tecnológicas e importância de um organizador da campanha); aprendizados sobre organização em rede (papéis e divisão do trabalho, o poder de parcerias intersetoriais para o monitoramento, o valor da colaboração com agências de controle governamental, desenvolvimento e consolidação de parcerias). MARTANO, Andres; REISER, Emilie; CRAVEIRO, Gisele. Fomentando o Monitoramento Cidadão no Pará Aprendizados de Três Estudos de Caso. [Maio 2017], p. 06-08. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B65ni2sQNdUFbEpWc3RpU19wMzQ/view>>. Acesso em: nov. 2018.

¹³⁵⁷ Impende registrar que essas inovações não são adotadas apenas em países desenvolvidos. Neste sentido, cite-se o panorama da Índia Digital. Segundo Kini, a Transformação Digital da Índia (iniciada em 2010) pode ser associada a “camadas de um bolo”. Primeiramente, investiram no sistema de identidades digitais (*presence-less layer*); depois, passaram para um modelo sem papel (*paperless layer*) com base na tecnologia KYC (do inglês, *Know your customer*). Isso possibilitou que o governo passasse a distribuir benefícios previdenciários virtualmente e que os bancos abrissem contas e autenticassem transações digitais (a segurança dessas transações foi resguardada por um *digilocker*). Na sequência, criaram uma interface de pagamento única para possibilitar transações sem uso de dinheiro, *cashless layer*, viabilizada por uma interface de pagamentos única, *Unified Payments Interface* (UPI), sendo que o estágio atual é a construção de uma plataforma que viabilize ao cidadão gerenciar seu consentimento eletrônico, no que tange ao tratamento de seus dados pessoais (*consent layer*). Toda essa transformação foi amparada pela criação de leis e unificação das taxas de impostos (na Índia, cada estado possuía diferentes impostos). Tais medidas viabilizaram o aumento da arrecadação e maior acesso de produtos e serviços a toda a população. KINI, Sahil. Panorama da Índia Digital. In: **Agenda Digital e Registro Narrativo GovTech**. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5VUY02-UTs&feature=em-lbrm>>. Acesso em: ago. 2018.

¹³⁵⁸ O inteiro teor da Lei de assinatura digital estoniana encontra-se disponível em: <<https://www.riigiteataja.ee/akt/13314840>>. ESTONIA, **The Estonian ID Card and Digital Signature Concept**. Disponível em: <https://www.id.ee/public/The_Estonian_ID_Card_and_Digital_Signature_Concept.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

¹³⁵⁹ Com essa identidade digital, é possível acessar aos serviços do governo estoniano e, por exemplo, abrir uma empresa (em menos de 24 horas), pagar impostos e funcionários, todo e qualquer serviço digital deve ser aconrado numa identidade digital. Assim, de forma a assegurar uma arquitetura robusta que garanta a privacidade dos dados dos cidadãos e também a integridade destes, o governo da Estônia desenvolveu, em 2001, uma sistema que é distribuído, denominado “x-road” (integrado a Blockchain desde 2008), que permite que os dados sejam acessados e trocados pelas agências governamentais e privadas, sem se preocuparem com a autenticidade destes, dentro da Estônia e para além deste país. Informação disponível em: <<https://e-estonia.com/>> e <<https://www.riaa.ee/x-tee/fact/#eng>>. Acesso em: ago. 2018.

¹³⁶⁰ LEMOS, Ronaldo. O dia em que me tornei e-estoniano. **Folha de São Paulo**. 05/21/2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2018/05/o-dia-em-que-me-tornei-e-estoniano.shtml>>. Acesso em: ago. 2018.

¹³⁶¹ Informação disponível em: <<https://e-estonia.com/>>. Acesso em: ago. 2018.

governança participativa referenciados servem como um demonstrativo de ações que podem ser implementadas pelos governos aos cidadãos.

Apesar da descrição primar por experiências promissoras, existem fatores críticos de sucesso que não podem ser olvidados. À guisa de ilustração, cite-se os seguintes casos: *OP Digital*, de Belo Horizonte, Brasil (desde seu lançamento foi recorrente a divulgação de notícias sobre as premiações internacionais da iniciativa, mas atualmente¹³⁶² pouco trabalho é visível na página do programa); *Mi Senado*, Colômbia (apesar de a aplicação ser relativamente nova, para se anunciar seu sucesso ou fracasso, alguns fatores críticos relacionados com o acesso e disponibilização dessa ferramenta já são identificadas pelos teóricos¹³⁶³); e *Monitorando a merenda escolar de Belém* (mesmo com os resultados positivos da iniciativa, alguns desafios¹³⁶⁴ técnicos e pessoais foram encontrados durante a sua operacionalização).

Na revisão de literatura efetuada ao longo deste trabalho,¹³⁶⁵ foi sinalizada a existência de visões antagônicas sobre o uso da internet em práticas democráticas. A par disso, filiou-se à corrente de teóricos que acreditam no potencial da internet, compreendendo esta como uma plataforma apta a transformar a interação entre governo e cidadãos e, desta feita, a aprimorar do modelo democrático atual, por meio da corresponsabilidade e da deliberação entre governo, cidadãos e demais participantes do processo democrático.

Ademais, tendo em vista o rol de exemplos supracitados (associados aos seus fatores críticos de sucesso), entende-se que a participação adequadamente concebida pode melhorar a legitimidade e eficácia do processo de construção de políticas públicas (incluindo a participação popular em cada uma das fases da construção de tais políticas,

¹³⁶² Segundo a análise de Cunha et. al, alguns fatores críticos contribuíram para a solução de continuidade do programa “OP Digital”, são eles: ancoragem (“igualar a e-participação à e-votação, trivializando a possibilidade da TIC na melhoria dos processos democráticos”); objetificação (“o OP Digital perde seu caráter processual e passa a ser cristalizado como uma ferramenta”) e ausência de agenda de participação (“o cidadão não participa da decisão que reserva o orçamento público para o OP, por exemplo, fracasso de uma obra escolhida como prioritária pelo OP Digital, devido a dificuldades de interação com o governo federal e repasse de recursos ao governo local”). CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 304-305.

¹³⁶³ No estudo do GOVLAB, chama-se atenção para alguns limites que podem comprometer o objetivo da aplicação. Trata-se da “capacidade do aplicativo de entrar em sintonia com um público diversificado especialmente populações rurais que podem habitar zonas não cobertas por rede sem fio. Ademais, pelo fato do aplicativo ter sido projetado para uma população experiente na Internet, ele pode não representar adequadamente a diversidade demográfica do país”. GOVLAB. **CrowdLaw Appendix I-Case studies**. 2017, p. 18. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1O78APjyL2wArEUgsZLYjnDnbWY23eh7NNjiVfLBvXZU/edit>>. Acesso em: ago. 2018, p. 20..

¹³⁶⁴ Conforme descrito por Martano et. al., dentre os principais desafios identificados na consecução deste projeto pode-se referir: dificuldade de manter os participantes engajados (“entrevistados destacaram a importância dos participantes poderem ver algum tipo de resposta ao monitoramento para que se mantivessem motivados”); consequências potenciais do monitoramento (“participantes demonstraram receio em participar do monitoramento por medo de represálias dentro da escola ou na cidade”); desafios técnicos (“apesar da maioria dos participantes ter smartphones, às vezes possuíam versões antigas do Android, não compatíveis com o aplicativo ou sem memória disponível para instalar novas aplicações. Em outros casos, o problema era na conexão ou instabilidade da internet”). MARTANO, Andres; REISER, Emilie; CRAVEIRO, Gisele. Op. cit, p. 08-09.

¹³⁶⁵ Para maior aprofundamento, vide terceiro capítulo, item 3.1.3 “Democracia (Digital)”.

v.g processo legislativo). As possibilidades reais dessa operacionalização fornecem uma ideia de como os postulados da teoria da Regulação Realmente Responsiva¹³⁶⁶ podem ser integrados no processo de modelagem regulatória da governança participativa. Essa é a abordagem que segue.

5.3 Pressupostos de uma modelagem regulatória para a governança participativa, no âmbito dos portais de governo, em Cidades Inteligentes.

O desafio hoje em dia não é mais o de introduzir tecnologias digitais para as atividades do setor público, mas o de integrá-las e incorporá-las desde o início nos esforços dos governos, no sentido de modernizar as administrações públicas em todos os domínios e em todos os níveis de governo.”
(OCDE)¹³⁶⁷

Portugal e Brasil caracterizam-se por serem “Estados de Direito”, baseados na soberania popular, com fulcro, respectivamente, na CRP/76 (artigos 2º e 9º, alínea “c”) e CF/88 (artigo 1º, parágrafo único). Com a evolução tecnológica, modernização da administração pública e crescimento urbano, o discurso acerca das cidades inteligentes ganha o debate e fortalece o papel de centralidade do cidadão, sobretudo nos processos de participação popular.

Pelo levantamento teórico e pela prática levada a efeito durante a avaliação da realidade da administração pública portuguesa e brasileira em portais de governo, constatou-se que ainda não é uma realidade a participação popular efetiva e objetiva (baseada em dados) na formulação de leis e políticas públicas. Tal cenário não é exclusivo desses países, consoante esclarecem Marsal-Llacuna e Segal, ao analisarem as diferenças das estratégias de participação popular em políticas de planejamento urbano (plano diretor da cidade ou um decreto municipal) nos dois sistemas legais (*civil law* e *common law*). Os autores constataram que desenvolvimento e implementação de consulta pública incorporada não é suficiente: “a participação pública tende a ser formalista, ocorrendo após o desenvolvimento do instrumento e no final do processo de elaboração legislativa, sob a forma de validação”.¹³⁶⁸

¹³⁶⁶ Para maior aprofundamento vide quinto capítulo item 5.1.3 “Teoria da Really Responsive Regulation”.

¹³⁶⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**, 2014, p. 4.

¹³⁶⁸ Tradução livre da autora de: “However, with both generic laws and regulations and their urban planning standards (*civil law*) and numeric recommendations (*common law*), development and implementation do not sufficiently incorporate public consultation. Public participation tends to be formalistic, occurring after the instrument has been developed and towards the end of the legislative drafting process, in the form of validation”. MARSAL-LLACUNA, Maria-Luisa; SEGAL, Mark Evan. The Intelligenter Method (II) for “smarter” urban policy-making and regulation drafting. In: *Cities*, n. 61, 2017, p. 89.

Por conseguinte, acredita-se que essa característica contraditória da participação popular, reproduzida nos cenários urbanos tecnológicos, é reflexo da disputa entre dois modelos de produção normativa: o tradicional e o emergente.¹³⁶⁹ Isso fica mais nítido, conforme já desenvolvido neste trabalho, quando se investiga a emergência da governança digital que interliga os postulados da participação popular, no meio digital, como um direito de todos. Portanto, não pode haver direito à participação popular e à cidade sem uma modelagem regulatória de governança participativa para Cidades Inteligentes.

Em face desse cenário, constituiu-se uma pergunta que transpassou toda esta pesquisa: será que o modelo regulatório tradicional, baseado no sistema de sanção de condutas divergentes da prescrição normativa, encontra-se de acordo com os postulados da governança digital (participativa-oriundo das Cidades Inteligentes) e, desta feita, contribui para a concretização do direito fundamental de participação popular, consagrado no Estado de Direito (artigo 1º CF/88 e artigo 2º e 9º CRP/76)?

A resposta a esse questionamento não é simples. Ele surgiu pela evolução das demandas sociais e urbanas no processo que culminou, sobretudo, com a regulação do direito de acesso à informação, previsão da participação popular em dispositivos informáticos e princípios do governo digital, em diversos instrumentos internacionais e políticas de ordenamento do território (capítulo 1). No entanto, foram regulados dentro do paradigma tradicional, o que lhes ceifou, em parte, a possibilidade de buscarem outras formas mais condizentes com a pluralidade, complexidade e dinamismo, demandados pelos atuais ambientes regulatórios. Assim, relega-se a essas matérias um papel formal, “lei como folha de papel”,¹³⁷⁰ que inviabiliza a realização substantiva desses preceitos, realização dos fins do Estado e garantia de uma regulação realmente produzida pelo verdadeiro titular do poder – o povo.

Sendo assim, tal é o desafio que este trabalho procurou responder ao adotar uma matriz teórica amparada no contributo da Governança (digital e suas variantes governança inteligente e participativa), da participação popular e dos modelos regulatórios. Buscou-se, pois, compreender os novos espaços urbanos e formular contribuições que permitam construir uma agenda da modelagem regulatória para a governança participativa em Cidades Inteligentes.

¹³⁶⁹ Para maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.1: 5.1 Leis inteligentes para Cidades Inteligentes

¹³⁷⁰ LASSALE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasi, 1933.

Para tanto, essas contribuições, que têm por objetivo empoderar os formuladores de políticas públicas, serão desenvolvidas tendo por base as limitações que foram encontradas tanto no estudo de caso¹³⁷¹ quanto nas experiências de sucesso eleitas a partir da literatura vinculada à temática.¹³⁷² Como forma de sistematizar as formulações, as contribuições foram organizadas nos seguintes itens: Pilares do modelo; Etapas de implementação; e Fatores Críticos de Sucesso.

5.3.1 Pilares do modelo: Governança, Território e Sistema jurídico qualificado por “novos” agentes

a) Governança

Consoante já estudado oportunamente, a governança emerge na pauta jurídica uma vez que conflui para a operacionalização do Direito, “o que é garantido através dos princípios gerais de direito e da invocação e reconhecimento dos direitos das pessoas”.¹³⁷³

No contexto informacional, a profusão de tecnologias e uso destes dispositivos nos diversos ambientes urbanos – Cidades Inteligentes – mudou a expectativa da sociedade com relação à entrega de serviços prestados pelas administrações. Daí a emergência da governança digital, compreendida como: “uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, para criar valor público”.¹³⁷⁴

Nesta perspectiva, a governança digital torna-se elemento chave para a realização do modelo proposto neste trabalho, pois representa um governo que tem como foco a melhora da eficiência e eficácia dos serviços, mas, além disso, garante a participação popular com entrega de serviços de valor público.

¹³⁷¹ Referente ao estudo de caso, remete-se o leitor ao quarto capítulo, quando foram analisados e cruzados os dados referentes à governança participativa em portais de governo de administrações municipais brasileiras e portuguesas.

¹³⁷² Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.2 “*Smart Cases*: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos”.

¹³⁷³ GARCIA, Maria da Glória F.P.D. Op. cit., p. 94.

¹³⁷⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Op. cit., p. 06.

Em documento temático sobre a Estrutura do Governo Digital, a OCDE¹³⁷⁵ aponta seis dimensões para passagem à governança digital:

- 1-De uma administração centrada no usuário para uma administração **conduzida pelo usuário**;
- 2-De reativo a **proativo** na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços;
- 3-De um governo centrado na informação para um setor público **orientado por dados**;
- 4-Da digitalização de processos existentes ao processo por **concepção digital** (*digital by design*);
- 5-De um governo provedor de serviços para **um governo como plataforma** para co-criação de valor público;
- 6-Do acesso à informação para **abertura como padrão** (*open by default*).¹³⁷⁶

Desta perspectiva, reconhece-se que a governança digital tem potencial para “alargar o princípio do desenvolvimento sustentável”,¹³⁷⁷ com vistas a uma gestão transparente e responsável dos recursos humanos, aumentando a confiança e bem-estar dos cidadãos. O documento da OCDE intitulado *Recomendação do Conselho sobre Estratégias do Governo Digital* apresenta diversas recomendações aos governos, dentre elas a de “desenvolver e implementar estratégias de governança digital em todos os níveis de governo”.¹³⁷⁸

Nesta temática, o Brasil desenvolveu a sua Estratégia de Governança Digital;¹³⁷⁹ em Portugal, não foi identificada uma estratégia clara de governança, sendo que a Agência de Modernização Administrativa (AMA) portuguesa faz menção à norma brasileira como um modelo de referência.¹³⁸⁰

É de se referir ainda que, dentre dispositivos para operacionalizar a Estratégia Nacional brasileira, foi desenvolvido um “Plano Estratégico de Internet das Coisas”

¹³⁷⁵ Idem. Revisão do Governo Digital do Brasil. In: **Projeto Governo Digital**, 2018.

¹³⁷⁶ Ibidem, p. 1, grifou-se.

¹³⁷⁷ A dimensão sustentável refere-se aqui a cidades que sustentam sua própria evolução “desenvolvendo ações, projetos e políticas públicas que promovam de modo igualitário a colaboração entre comunidade, poder público e sociedade civil para a mediação e solução de conflitos e promoção da criatividade local”. REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS-RBCIH. **Brasil 2030: Indicadores Brasileiros de Cidades Inteligentes e Humanas**. (2017) Disponível em: <<http://redebrasileira.org/indicadores>>. Acesso em: jan. 2018, p. 18.

Para além disso, na ótica de Katz e Nowak, a dimensão “sustentável” relaciona-se com a capacidade de as políticas de governança adotadas pelas administrações transcenderem aos ciclos eleitorais, o que pode ser garantido pela criação da figura dos guardiões da agenda de longo prazo, que têm natureza cívica e particular e capacidade de negociar e com o setor público. KATZ, Bruce; NOWAK, Jeremy. **The New Localism**. How Cities Can Thrive in the Age of Populism. Brookings Institution Press, 2018, p. 03.

¹³⁷⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Op. cit., p. 07, recomendação 07.

¹³⁷⁹ A Estratégia Digital brasileira foi estabelecida em 2016 (Portaria nº 68, de 7 de março, em complemento ao Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro) de forma a coordenar a transformação digital no setor público federal. Deve-se registrar ainda que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (artigo 18, CF/88) e a Estratégia de Governança Digital foi elaborada para o âmbito federal (artigo 8º, Decreto nº 8.638/16), portanto em nível estadual e municipal, cada esfera do governo deve regular a matéria por lei específica.

¹³⁸⁰ AMA – Agência para a Modernização Administrativa. (01 de 01 de 2016). **Estratégia de Governança Digital**. Disponível em: <[http://www.rcc.gov.pt/Diretorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-deGovernan%C3%A7a-Digital-\(EGD\).aspx](http://www.rcc.gov.pt/Diretorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-deGovernan%C3%A7a-Digital-(EGD).aspx)>. Acesso em: 08 set. de 2017.

liderado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual teve por base três projetos mobilizadores: “Ecosistema de Inovação, a criação de um Observatório de IOT, e o apoio à adoção de IOT em Cidades”.¹³⁸¹

O projeto “IOT em cidades” interessa em especial a este trabalho, uma vez que é dirigido à esfera municipal e, dentre as metas para se operacionalizar a governança digital nesta esfera de governo, recomenda-se a criação e adoção do Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente (PDTCI), o qual “parte das premissas do Plano Diretor da Cidades (...) e considerando restrições, prioridades e premissas deve ser a base para a criação dos planos táticos que irão efetivamente resultar na implantação das soluções de tecnologia”.¹³⁸² A figura abaixo ilustra a posição do Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente, no quadro normativo municipal.

Figura 23: Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente



Fonte: BNDES¹³⁸³

A imagem acima revela a posição estratégica que o PDTCI ocupa entre o Plano Diretor da Cidade (abarca questões mais amplas e estratégicas da cidade) e os Planos de Implementação (oriundos de diversos órgãos/secretarias da administração municipal). Com isso, assume o papel de “integralizar todas as necessidades e definir premissas importantes, como adoção de padrões consolidados e tecnologias abertas, para que os gestores de diferentes secretarias tenham diretrizes claras para contratar soluções que possibilitem a interoperabilidade”.¹³⁸⁴

A partir disso, acredita-se que a adoção do “Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente”¹³⁸⁵ é um caminho a ser trilhado pelos municípios brasileiros e, *mutatis*

¹³⁸¹ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Relatório do plano de ação** – Iniciativas e Projetos Mobilizadores, BNDES: Brasil, 2017, p. 42

¹³⁸² Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Cartilha de Cidades**. BNDES: Brasil, 2018, p. 49.

¹³⁸³ *Ibidem*.

¹³⁸⁴ *Ibidem*.

¹³⁸⁵ Os portais de governo portugueses e brasileiros foram avaliados, no quarto capítulo, item “feedback informativo”, quanto à presença de políticas públicas para a estratégia de Cidades Inteligentes. Neste tópico, nenhum portal de governo português respondeu às perguntas e apenas três portais brasileiros (Curitiba, Vitória e São Paulo) responderam. Destes, somente São Paulo apresentou

mutandis, pelos portugueses para consolidarem sua estratégia de governança digital, garantindo liderança e compromisso político e assegurando a **interoperabilidade**¹³⁸⁶ entre os diferentes departamentos e secretarias da cidade.

Outra recomendação emitida pela OCDE para o estabelecimento da governança digital aborda a necessidade de se “garantir liderança e compromisso político” e “identificar responsabilidades claras para assegurar a coordenação geral da implementação da estratégia do governo digital”.¹³⁸⁷

Ou seja, além de criar uma política pública clara, deve haver um ente responsável por liderar a implantação das iniciativas e os investimentos relacionados com as TIC, alinhando o uso da tecnologia com os objetivos da Administração Pública. Trata-se aqui da figura análoga à do Líder de Transformação Digital do Governo (do inglês *Government Chief Information Officer*¹³⁸⁸ -GCIO).

No panorama brasileiro, diversos órgãos¹³⁸⁹ foram encarregados de liderar os esforços federais, a fim de promover o uso estratégico das tecnologias digitais. Diferindo desta realidade, em Portugal, a AMA é reconhecida como principal entidade de governança digital, com responsabilidade da Administração Central, e impacto direto na Administração Local. Como se nota, enquanto, no Brasil, a responsabilidade pela transformação digital é compartilhada entre diversos órgãos e secretarias, em Portugal, ela é centralizada num único ente – a AMA. Entretanto, nenhum destes países possui um responsável específico¹³⁹⁰ para as questões da cidade inteligente na esfera municipal.

Ainda neste contexto, a OCDE recomenda que as administrações “reforcem as capacidades institucionais para gerir e monitorar a implementação de projetos” de governança digital.¹³⁹¹

efetivamente uma norma municipal, cujo inteiro teor encontra-se disponível em: <<http://govit.prefeitura.sp.gov.br/repdocs/petic-pmsp-2017-2020.pdf/@@download/file/PETIC%20PMSP%20-%202017-2020.pdf>>. Registre-se ainda que, no Brasil, a prefeitura de Juazeiro do Norte foi a primeira a adotar uma lei para a Cidade inteligente (vide capítulo 5, item 5.2)

¹³⁸⁶A interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente Sua aplicação pode ser visualizada, por exemplo, pela aquisição de recursos de rede sem fio (Redes *wireless*), cujas aplicações serão para o serviço municipal, segurança, educação e inclusão social e digital. BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico** – Eping. 2017, p. 03.

¹³⁸⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, 2014, p. 7, recomendação 5.

¹³⁸⁸ O Líder de Transformação Digital, ou *GCIO*, do Governo é uma figura “voltada para o desenvolvimento do governo digital, e que seja capaz de fazer com que as instituições públicas comuniquem-se entre si de forma mais eficiente, compartilhem recursos (como dados e informações) e avancem em direção à interoperabilidade a real de processos no setor público”. Idem. Revisão do Governo Digital do Brasil. Op. cit., p. 13.

¹³⁸⁹ Dentre os órgãos encarregados de fiscalizar, no âmbito federal brasileiro, cite-se: a Secretaria de Gestão (SEGES); a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Tecnologias da Informação e Comunicação (SETIC).

¹³⁹⁰ Neste sentido, a iniciativa da cidade de Atlanta/EUA, que criou a figura do Líder da Cidade Inteligente (capítulo 5, item 5.2), pode ser referida como um exemplo para a operacionalização deste propósito na esfera local.

¹³⁹¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Op. cit., p. 8, recomendação 10.

Pela revisão bibliográfica que se procedeu neste trabalho,¹³⁹² não foram identificados dispositivos específicos a orientar os governos **municipais** lusobrasileiros na avaliação¹³⁹³ dos progressos na implementação da política de governança digital.

Sendo assim, a passagem para a cidade inteligente deve levar em consideração uma regulação responsiva ao sistema regulatório,¹³⁹⁴ ou seja, responsiva aos seus próprios efeitos, o que implica o monitoramento e revisão periódica da efetividade e eficiência. Acredita-se, assim, que o método de avaliação empregado por ocasião do quarto trabalho para monitorar níveis da governança participativa, nos portais de governo lusobrasileiros, pode contribuir para uma avaliação centrada nos cidadãos e, com atenção especial, para a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

O avanço tecnológico, associado ao uso massivo de Internet das Coisas, *Big Data* e Inteligência Artificial, comum no discurso de Cidades Inteligentes, também desafia as administrações a prestarem serviços digitais com padrões mínimos de acessibilidade, praticidade e simplicidade. Trata-se aqui das dimensões de governança digital, que sugerem “a passagem de uma administração centrada no usuário para uma administração **conduzida pelo usuário**” e “a **concepção digital**”¹³⁹⁵ dos serviços.

Nesse sentido, a recomendação da OCDE para o estabelecimento da governança digital sinaliza a necessidade de: “Estabelecer estruturas organizacionais e de governança eficazes para coordenar a implementação da estratégia digital dentro e entre os níveis de governo.”¹³⁹⁶

Tanto Portugal quanto o Brasil possuem legislação para regular a digitalização dos serviços pela administração. Contudo, quando se procedeu a avaliação de tais serviços nos portais de governos municipais desses países, constatou-se que os serviços digitais são organizados, na maioria dos casos, conforme a estrutura institucional de governo (atendendo a demandas internas), e não de acordo com as necessidades especiais dos cidadãos ou por linha de vida, demandando, muitas vezes, o deslocamento destes até a

¹³⁹² Maior aprofundamento, vide quarto capítulo 4.

¹³⁹³ Cabe registrar que a Estratégia de Governança Digital no Brasil prevê um mecanismo adicional para a coordenação transversal no Governo Federal deste país, sendo o monitoramento e avaliação responsabilidade do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Em Portugal, essa prerrogativa fica a encargo da AMA, a qual compete: “assessorar e monitorizar iniciativas e programas de promoção da qualidade dos ambientes Regulatórios” (Portugal, Portaria n.º 92/2010, artigo 4, alínea e). Entretanto, quando se procedeu à revisão de literatura sobre o monitoramento de cidades inteligentes (ênfase na dimensão governança inteligente), não foram encontradas estratégias por parte da administração federal brasileira e nacional portuguesa. Na esfera municipal, essa lacuna dá margem para o surgimento de empresas do setor privado, as quais dedicam-se à criação de métricas para a avaliação das políticas de governança digital, as quais, além de não disponibilizarem informações detalhadas sobre a metodologia empregada para o desenvolvimento de suas métricas, acabam por direcionar políticas públicas. Neste sentido, a Urban Sístens desenvolveu o “Connected Smart Cities”, *ranking* que monitora as estratégias de Cidades Inteligentes nos municípios brasileiros (<https://www.connectedsmartcities.com.br/>). Em Portugal, os municípios são monitorados pela empresa Inteli por meio do “Smart City Index Portugal” (<http://www.inteli.pt/pt/go/smart-cities-portugal>).

¹³⁹⁴ Para maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.1.3 “Teoria da *Really Responsive Regulation*”.

¹³⁹⁵ ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil. Op. cit., p. 1.

¹³⁹⁶ Idem. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Op. cit. 2014, p. 7.

administração para a completa realização dos serviços. Diante disso, sugeriu-se que o desenvolvimento de serviços digitais padronizados, inspirados nos exemplos¹³⁹⁷ de governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos, poderiam auxiliar na referida passagem.

Ainda consta como recomendação da OCDE para o estabelecimento da governança digital a garantia de abertura e inclusão dos processos governamentais mediante: “i) adoção de processos abertos e inclusivos, ii) adoção de medidas para abordar as ‘divisões digitais’ existentes (..) e evitar o surgimento de novas formas de ‘exclusão digital’ (ou seja, não ser capaz de aproveitar os serviços e oportunidades digitais)”.¹³⁹⁸

Nessa seara, os dados apresentados por este trabalho mostraram que o cenário lusobrasileiro aumentou consideravelmente a universalização da internet e digitalização do poder público, o que foi espelhado nos resultados da avaliação dos portais de governo quando se identificaram percentuais satisfatórios para a presença de serviços digitais, como ouvidoria e fale conosco. No entanto, os índices de satisfação reduziram quando a abordagem recaiu, na adoção desses canais, para a melhoria da comunicação cidadão-administração, consultas populares e uso das TICs para promover a inclusão digital.

A partir disso, quando se apresentou os *smart cases* de governança participativa, algumas iniciativas foram identificadas como modelo de referência para assegurar canais de inclusão digital¹³⁹⁹ e abertura para a sondagem¹⁴⁰⁰ de opinião popular.

Outra dimensão de destaque para uma agenda de governança digital proposta pela OCDE¹⁴⁰¹ se refere aos dados e acesso à informação (setor público **orientado por dados** e **abertura como padrão**). Nesse sentido, o relatório da OCDE dispõe das seguintes recomendações para as administrações:

Garantir maior transparência mediante: (i) adoção de (...) transparência e responsabilidade entre os principais objetivos das estratégias nacionais do governo digital; ii) atualização dos regulamentos de prestação de contas e

¹³⁹⁷ Os *smart cases* de governança participativa foram apresentados no quinto capítulo, item 5.2, e os exemplos identificados como paradigma na ênfase em serviços digitais e acessibilidade eletrônica foram: Plataforma de Tramitação a Distância, do governo de Buenos Aires, Argentina; Declaração de Acessibilidade, do governo de Tel Aviv, Israel, e projeto Nopaper, de Vila Nova de Gaia, Portugal.

¹³⁹⁸ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Op. cit., p. 6, recomendação 1.

¹³⁹⁹ Dentre os *smart cases* relacionados com inclusão digital, pode-se referir os seguintes projetos: “Chihuahua Cidade Digital”, México; “Buenos Aires Wi-Fi”, “+Simple Inclusión Digital para los más grandes”, Argentina. Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.2: “Smart Cases: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos”.

¹⁴⁰⁰ Dentre os *smart cases* relacionados com sondagem de opinião popular, pode-se referir os seguintes projetos: MiMedellín, Colômbia; “Plano Diretor Digital do Paraná”, Brasil; “Active Citizen Moscow”, Rússia. Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.2: “Smart Cases: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos”.

¹⁴⁰¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit..

transparência, reconhecendo diferentes contextos e as expectativas trazidas pelas tecnologias digitais e pelas abordagens baseadas na tecnologia; (...) Criar uma cultura baseada em dados no setor público; (...) abordar questões de segurança e privacidade digital (...).¹⁴⁰²

Vários projetos e iniciativas emblemáticas recentes refletem o compromisso do setor público português e brasileiro em utilizar as tecnologias digitais para impulsionar a transparência/ acesso à informação,¹⁴⁰³ abertura dos dados,¹⁴⁰⁴ privacidade e proteção de dados.¹⁴⁰⁵ No entanto, na avaliação que se procedeu neste trabalho dos portais de governo portugueses e brasileiros, constatou-se que existe uma grande discrepância entre a teoria e a prática levadas a efeito pelas administrações municipais lusobrasileiras.

Nos portais brasileiros, notou-se uma preocupação em adotar medidas para cumprir a lei de acesso à informação, atendendo às questões de transparência, enquanto a proteção dos dados não foi constatada. Em Portugal, a ênfase na abertura e transparência dadas pela reforma à legislação de acesso, em 2016, recebeu atenção limitada; o mesmo foi constatado com relação à temática da proteção de dados, embora a avaliação tenha decorrido no ano de entrada em vigor do RGPD. Quanto ao movimento de abertura de dados, observou-se um cenário comum em todos os portais: maior preocupação com a disponibilização dos dados do que propriamente com a transformação dos portais, em interfaces colaborativas, que conectem os dados abertos aos resultados sociais.

A partir disso, quando se apresentou os *smart cases* de governança participativa,¹⁴⁰⁶ algumas iniciativas foram identificadas como modelo de referência para assegurar níveis satisfatórios de transparência e acesso à informação,¹⁴⁰⁷ privacidade, proteção de dados¹⁴⁰⁸ e dados abertos.¹⁴⁰⁹

Por fim, não se pode olvidar que a passagem à governança digital também supõe **“um governo como plataforma para cocriação de valor público”**.¹⁴¹⁰ Essa dimensão é um sinal de que a cidade apresenta alto nível de digitalização – o qual pode ser constatado

¹⁴⁰² Idem. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**, 2014, p. 6-7, recomendações 01, 03, 04.

¹⁴⁰³ Sobre a legislação de transparência no Brasil, vide Lei de Acesso a Informação (Lei n.º 12.527/11) e, em Portugal, vide Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto).

¹⁴⁰⁴ Sobre a legislação de dados abertos no Brasil, vide Política de Dados Abertos do Poder Executivo (Decreto 8.777/2016) e, em Portugal, vide Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 26/2016 de 22 de agosto).

¹⁴⁰⁵ Sobre a legislação de proteção de dados no Brasil, vide Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/18) e, em Portugal, vide Regulamento Geral de Proteção e Dados (*Regulamento* UE N.º 2016/679).

¹⁴⁰⁶ Maior aprofundamento, vide quinto capítulo item 5.2.

¹⁴⁰⁷ Dentre os *smart cases* relacionados com o tema transparência e acesso à informação, pode-se referir os seguintes projetos: “Semana de Prestação de Contas do Município, Valongo/Portugal e “Portal Unificado de Información Pública”, Paraguai.

¹⁴⁰⁸ Dentre os *smart cases* relacionados com o tema privacidade e proteção de dados, pode-se referir os seguintes projetos: “Comitê Consultivo de Privacidade”, Estados Unidos; “Transportes de Londres”, Londres; “Observatório da mobilidade: *blockchain* para a cogestão do transporte público”, Brasil.

¹⁴⁰⁹ Dentre os *smart cases* relacionados com o tema dados abertos, vide os projetos: “London Datastore”, Londres; “Information for citizens”, Portugal; “CityScore”, Boston/EUA, “HealthyNailSalon”, São Francisco/EUA, “Diretor Executivo de Dados” /EUA, do Líder da Cidade Inteligente, Atlanta/EUA.

¹⁴¹⁰ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Revisão do Governo Digital do Brasil. Op. cit., p. 1.

de diversas maneiras –, dentre elas pela possibilidade de realização de transações completas via rede segura do governo. Na avaliação que se procedeu dos portais de governo portugueses e brasileiros, não foram identificadas estratégias relacionadas com essa dimensão de análise. Apesar disso, existem algumas referências internacionais que ilustram de que maneira o governo pode servir como uma plataforma segura¹⁴¹¹ ao cidadão.

Considerando-se o cenário descrito de forma a garantir a segurança jurídica para as ações que vêm sendo desenvolvidas na área de modernização da administração pública, **recomenda-se**, ao poder executivo **municipal português e brasileiro**, as seguintes medidas, visando à evolução da governança digital:

- Instituir a Política de Governança Digital (v.g “Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente”), por meio de dispositivo legal adequado, no âmbito dos órgãos da administração local;

- Constituir o Comitê de Estratégia Digital, indicando representante(s) do nível político, estratégico, tático e operacional (v.g “Líder de Transformação Digital” do Governo ou, mais especificamente, o “Líder da Cidade Inteligente”);

- Adotar método de avaliação (baseado em indicadores de desempenho específicos na área de cidades inteligentes) destinado a: observar fatos sociais que antecedam a criação de normas; monitorar seu desempenho; e avaliar o resultado desses diplomas após a sua promulgação;

- Desenvolver uma política de entrega de serviços digitais conduzida pelo usuário;

- Melhorar a prestação de serviços digitais pelo aprimoramento de estratégias de consulta de opinião pública e de inclusão digital;

- Fortalecer a cultura da transparência, por meio da adoção de um sistema unificado e rastreável de solicitações de informações públicas no portal de governo municipal;

- Regulamentar a matéria da privacidade e proteção de dados, consoante a legislação (infra)constitucional e RGPD, determinando a proteção de alcance dos dados coletados pelo setor público e conferindo segurança jurídica para a implementação da sua política de governança digital/cidade inteligente;

- Priorizar o desenvolvimento de novas competências e habilidades entre os funcionários da administração municipal para o tratamento dos dados (claro entendimento

¹⁴¹¹Dentre os *smart cases* relacionados com o tema “governo como plataforma”, pode-se referir o seguinte projeto: e-cidadão, da Estônia. Maior aprofundamento, vide item 5.2 “Smart Cases: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos”.

do motivo e finalidade da coleta dos dados); inclusive pela criação da figura do Encarregado da Proteção de dados (em matéria de privacidade) e da figura do Diretor Executivo dos Dados (em matéria de abertura dos dados);

- Incentivar disponibilização de dados em formato aberto – de valor público – nos portais de governo;

- Estimular mecanismos de interoperabilidade, capazes de fazer com que a administração municipal comunique-se com demais órgãos, de forma eficiente, compartilhando recursos (como dados e informações) de modo seguro (uso de tecnologia *blockchain*, por exemplo).

Como se nota, das considerações e diretrizes acima, a agenda da governança digital possui características específicas que não podem ser olvidadas. É **holística**: refere-se ao governo, à tecnologia, mas também a outros setores, como as leis e a educação. Isso resulta da própria criação da internet, da emergência da sociedade informacional e sua incorporação pelas administrações (capítulo 2, item 2.1). A agenda de governança também deve ser **contínua**, ou seja, trata-se aqui de um modelo que deve ser sustentável, com uma agenda que transcenda ciclos eleitorais, pois não pode ser reiniciada a cada mudança de governo. Por fim, caracteriza-se por ser **dinâmica**, as tecnologias mudam e isso deve ser incorporado na agenda da governança digital, o que implica mudanças contínuas no modo de trabalho e na legislação.

b) Território

Na acepção jurídica, “território é o limite espacial dentro do qual o Estado exerce de modo efetivo e exclusivo o poder de império sobre pessoas e bens. Ou seja, “é o âmbito de validade da ordenação jurídica chamada Estado”.¹⁴¹² Em outros termos, é o espaço no qual e sobre o qual o Estado afirma seus direitos de soberania e governo.

Num verdadeiro Estado de direito, o território, além de espaço jurídico e político, é também espaço humano, pois é nele que vive seu povo. Portanto, consoante já descrito, este trabalho tem como foco a esfera municipal como instância de governo. Ademais, essa esfera deve ser referência como contraponto às lógicas e discursos homogeneizadores relacionados com a temática em estudo (governança digital, cidades inteligentes), que impactam sobremaneira na vida das pessoas.

¹⁴¹² KELSEN apud SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 99.

Sendo assim, todo o panorama acerca da sociedade informacional, governança digital e do aumento populacional dos territórios tornou oportuno o debate sobre o contexto e as perspectivas do movimento urbano tecnológico – nomeadamente as Cidades Inteligentes. Estas foram concebidas neste estudo como aquelas que se valem das tecnologias, tanto como ferramentas para melhora tanto da gestão interna (entrega de serviços com valor agregado), quanto para a vida dos cidadãos, colocando estes no centro de tomada de decisões.

Frise-se que, a despeito da ampla profusão conceitual (a qual indica o tipo de “inteligência” que cada cidade vai adotar, quer seja com ênfase tecnológica, quer seja com ênfase no elemento humano), neste trabalho, a noção de Cidade Inteligente compreende os termos “Responsiva” e “Humana” a partir de sua “capacidade coletiva de entender e responder aos desafios de forma integral e sustentável, garantindo dessa forma a consolidação dos preceitos do Estado Democrático de Direito”.¹⁴¹³

Delimitada a órbita territorial – o município – convém esclarecer uma característica que diferencia o modelo de Estado brasileiro do português. Enquanto no Brasil adota-se o modelo federativo, cuja composição abrange “um distrito federal, 26 Estados e 5570 municípios”,¹⁴¹⁴ Portugal adota o modelo de Estado unitário, composto por “18 Distritos administrativos, 2 Regiões Autônomas, 308 municípios e 3091 freguesias”.¹⁴¹⁵

Ciente dessas diferenças e a par das características culturais e jurídicas inerentes a cada território, acredita-se que tudo o que pode ser feito em países de pequenas dimensões territoriais pode ser escalado para outros países (e vice-versa). A questão tecnológica não encontra limites, sua operacionalização é que depende de vontade política. Do ponto de vista prático, o interessante é dotar os municípios de informações e experiências de sucesso para eles aprenderem a fazer sua própria agenda de governança e seu modelo de Cidade Inteligente.

Não se pode olvidar ainda que, tanto em matéria de governança digital,¹⁴¹⁶ quanto em matéria de cidades inteligentes,¹⁴¹⁷ existem diversas diretrizes internacionais apontando caminhos a serem trilhados para a sua consecução. É aqui que se constata o

¹⁴¹³ REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS (RBCIH). *Ibidem*, p.18.

¹⁴¹⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Revisão do Governo Digital do Brasil. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁴¹⁵ Carta Administrativa Oficial de Portugal – CAOP, versão de 2017. Disponível em: <http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/caop_download/carta_administrativa_oficial_de_portugal__versao_2017__em_vigor_>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁴¹⁶ Para maior aprofundamento, vide segundo capítulo, item 2.3.2 “Governança (digital): a busca de fundamentos em matéria jurídica”.

¹⁴¹⁷ Para maior aprofundamento, vide quarto capítulo, item 4.1 “É possível medir a inteligência das cidades?”

reflexo e a importância do “pensar global e agir local”, na busca de uma globalização de baixo para cima, como proposto por Boaventura de Sousa Santos,¹⁴¹⁸ ou, por assim dizer, de uma governança *bottom-up*.

Na mesma linha, quando indagado sobre qual a “receita” para o sucesso do “Plano estratégico do Uruguai para se tornar um país digital”, José Clastornik¹⁴¹⁹ esclarece:

A receita de sucesso pode ser comparada a culinária. Na governança digital não existe uma culinária francesa, japonesa, peruana; existe apenas a culinária internacional, todos sabem o que devem fazer; a receita é igual para todos, mas como administrar tudo o que for local para ter o seu cardápio? Você tem sabores locais, mas a receita é internacional – é um portal governamental – que deve ser construído segundo princípios e diretrizes internacionais, mas com temperos locais.

Com efeito, são os governos locais – municipais – que estão cada vez mais na linha de frente para lidar com problemas de larga escala de impactos globais, por exemplo: questões afetas ao meio ambiente, à saúde, à educação, à transparência. Pensar global e agir local significa que é possível observar as diretrizes internacionais e soluções que outras cidades estão implementando para combater problemas idênticos.

Isso não implica afirmar que as diretrizes serão transplantadas¹⁴²⁰ de um ordenamento jurídico a outro, sem observar os aspectos culturais, territoriais e jurídicos de cada território. Pelo contrário, as diretrizes internacionais serão tomadas como fator de harmonização¹⁴²¹ do Direito. Ao analisar situação hipotética semelhante, acerca do Direito como fator de harmonização, Clóvis Demarchi esclarece: “assim, ter-se-iam diretrizes globais que se normatizariam localmente. Ou seja, o fundamento jurídico será com base em diretrizes globais. A forma de adequação que será local”.¹⁴²²

Cabe salientar ainda que o emprego de diretrizes e soluções diversas pode levar à digitalização da cidade, mas não significa que ela automaticamente será elevada à categoria de Cidade Inteligente/responsiva e humana. O alerta que se faz aqui é que

¹⁴¹⁸SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 71.

¹⁴¹⁹ Diretor executivo da Agência de Governo Eletrônico e Sociedade da Informação do Uruguai-AGESIC. CLASTORNIK, J. Plano estratégico do Uruguai para se tornar digital. In: **GovTech Brasil: Construindo uma agenda digital para o setor público**.

¹⁴²⁰ Para maior aprofundamento do que se entende por transplante jurídico, remete-se o leitor ao capítulo 5, item 5.2.

¹⁴²¹ O termo “Harmonização” é amplamente utilizado no ramo do direito internacional, em que possui diversos conceitos e adoção difusa. Neste trabalho, a harmonização é concebida na acepção ampla do termo como “adoção de medidas para redução ou eliminação de divergências entre normas internas, resultando na coexistência afinada de sistemas autônomos e independentes”; em detrimento dos termos Uniformização, “o conjunto de disposições legislativas adotadas pelos Estados para submissão de certas relações jurídicas a uma mesma regulamentação”, e Unificação “consiste na criação de uma norma única, aplicada sob os cuidados de autoridades pertencentes a uma única pirâmide, destinadas a substituir uma pluralidade de normas divergentes e autônomas” CHAGAS, Ediney Neto; Diz, Jamile Bergamaschine Mata. Uma abordagem teórica sobre a harmonização do direito internacional da propriedade intelectual. **Revista Thesis Juris** – RTJ, eISSN 2317-3580, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 629-659, set./dez. 2016, p. 634-635.

¹⁴²² DEMARCHI, Clóvis. **Direito e Educação**. A regulação da educação superior no contexto transnacional. Jundiaí: Paco editorial, 2014, p. 187.

“digitalização é resultado da aplicação da tecnologia, mas a inteligência está em como utilizar a tecnologia”.¹⁴²³

Nesse sentido, os postulados da teoria da Regulação Realmente Responsiva devem ser avocados para compreender-se esse cenário. Em primeiro lugar, porque a passagem para a Cidade Inteligente deve ter em consideração uma regulação responsiva ao sistema regulatório (v.g recomendação do monitoramento da Política de Governança Digital¹⁴²⁴). Em segundo, porque a regulação deve ser responsiva ao sistema jurídico em geral, ou seja, a Política de Governança Digital deve ser harmonizada com o resto do sistema, identificando, dessa forma, se o sistema será um empecilho ou facilitador da referida medida regulatória.

Assim sendo, a política de governança digital deve estar harmonizada¹⁴²⁵ com as premissas do Plano Diretor municipal, que abarca questões amplas e estratégicas da cidade, e ele próprio deve ser revisado para incluir em si o conceito de cidade inteligente, na agenda de longo prazo da localidade.

Desta feita, visando a garantir que o modelo de cidade inteligente respeite a dinâmica do seu território, de suas leis e, acima de tudo, do seu povo, **recomenda-se** ao poder executivo **municipal** as seguintes medidas:

-Reconhecer o direito à cidade inteligente como um elemento chave para uma efetiva integração das políticas públicas de inclusão social, da governança digital e da gestão democrática e participativa nas cidades.

-Promover a harmonização de premissas da Política de Governança Digital (v.g Plano Diretor de Tecnologia da Cidade Inteligente com o Plano Diretor da cidade e em todo o sistema jurídico correlato);

- Atualizar o Plano Diretor Municipal para incluir o conceito de Cidade Inteligente, na agenda de longo prazo da municipalidade.

¹⁴²³ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **Cartilha de Cidades**. BNDES: Brasil, 2018, p. 48.

¹⁴²⁴ Na análise do 5.3.1 Pilares do modelo: a) Governança, foi sugerido um Plano diretor de Cidades Inteligentes, como estratégia de Política de Governança digital para os municípios.

¹⁴²⁵ À guisa de ilustração de como pode ser feita a harmonização com sistema jurídico pré-existente, cite-se o caso do Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente de Juazeiro do Norte, Brasil, o qual, em seu primeiro artigo, previu as seguintes medidas: “Artigo 1º Parágrafo único - As disposições desta Lei deverão ser compreendidas **em consonância com os preceitos da Lei Orgânica do Município de Juazeiro do Norte**, da Lei Municipal nº 2.572, de 08 de Setembro de 2000 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), da Lei Complementar Municipal nº 10, de 19 de Maio de 2006 (Código de Posturas), da Lei Municipal nº 3.345, de 07 de Outubro de 2008 (Política e Sistema Municipal de Inclusão Digital), da Lei Municipal nº 4.639, de 20 de Julho de 2016 (Programa Municipal de PPPs – Parcerias Público-Privadas) e legislação correlata, aplicando-se subsidiariamente o disposto na Lei Federal nº 10.973, de 02 de Dezembro de 2004, na Lei Federal nº 13.243, de 11 de Janeiro de 2016, e no Decreto Federal nº 9.283, de 07 de Fevereiro de 2018”.

A par dos arranjos regulatórios e conceitos adotados, existem requisitos que são de observância necessária: primeiro, que essa temática tenha sua **prioridade** reconhecida e elevada na esfera municipal; segundo que se adeque o nível de prioridade para viabilizar a **cooperação** entre os diversos órgãos e departamentos da administração.

c) Sistema Jurídico qualificado por “novos¹⁴²⁶” agentes

Diversos teóricos abordam a temática do sistema jurídico, a qual pode se apresentar sob diversas variantes.¹⁴²⁷ Neste particular, adota-se a concepção defendida por Canotilho,¹⁴²⁸ que considera o “sistema jurídico” como um sistema normativo aberto de regras e princípios, nestes termos:

- é um sistema aberto porque tem uma estrutura dialógica traduzida na disponibilidade e “capacidade de aprendizagem” das normas constitucionais para **captarem a mudança da realidade e estarem abertas às concepções cambiantes** da “verdade” e da “justiça”;
- é um sistema normativo, porque a estruturação das expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas é feita através de normas;
- é um sistema de regras e de princípios, pois as normas do sistema tanto podem revelar-se sob a forma de princípios como sob a sua forma de regras.

Posto isso, este item visa a identificar quais os desafios que os sistemas jurídicos estão sujeitos no desenvolvimento da Política de Governança Digital e Participativa das Cidades Inteligentes. Assim, a perspectiva de análise parte dos seguintes desafios: identificar os espaços em que o sistema jurídico é um *obstáculo* ao florescimento da política de governança digital; identificar espaços em que o sistema jurídico precise ser *ajustado* ou *transformado* para um ambiente de maior profusão tecnológica; e identificar onde a *nova* legislação pode ser necessária.

O estudo do conselho da OCDE¹⁴²⁹ sobre as estratégias de governança digital também se relaciona com a temática do sistema jurídico e, nesse sentido, foi emitida a seguinte recomendação: “Incentivar o engajamento e a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil na formulação de políticas,¹⁴³⁰ desenho e entrega de serviços

¹⁴²⁶ O termo “novos” aparece grafado com aspas para referir que, a despeito da figura dos agentes não ser nova (os cidadãos, as agências privadas, as universidades sempre existiram), eles assumem papel de relevo no contexto urbano inteligente. Em suma, são “novos” considerando a função que assumem, a qual outrora era exercida exclusivamente pelo poder público regulador.

¹⁴²⁷ Norberto Bobbio, por exemplo, adota a expressão “Ordenamento Jurídico”, em sua obra *Teoria do Ordenamento Jurídico*.

¹⁴²⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 1123, grifou-se.

¹⁴²⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Op. cit., p. 6 e 8, recomendação 2 e 12.

¹⁴³⁰ O termo “política” é usado na sua acepção ampla para designar leis, regulamentos, decisões de financiamento e intervenções. Para maior aprofundamento sobre a temática de políticas públicas, remete-se o leitor ao capítulo 1.

públicos” e “assegurar que as estruturas legais e regulatórias específicas e gerais permitam oportunidades a serem aproveitadas”. Ou seja, além de implementar/revisar o seu sistema jurídico, os governos devem formar um ecossistema de inovação¹⁴³¹ apto a envolver diversos atores.

Na revisão de literatura acadêmica,¹⁴³² foram visitados temas como participação popular; atualização das normas de ordenamento do território; modernização da administração pela absorção das TICs; e aprimoramento do modelo democrático, pela adoção de estratégias de participação e deliberação *online* – democracia digital. Verificou-se, então, que, felizmente, tanto os conceitos, quanto os sistemas jurídicos lusobrasileiros evoluíram¹⁴³³ para acompanhar esse panorama sociotécnico.

Inobstante isso, quando a teoria foi levada a efeito pela avaliação¹⁴³⁴ da participação popular nos portais de governo portugueses e brasileiros, com ênfase na coprodução e deliberação, constatou-se um traço comum: o uso proeminente das tecnologias como um fim e não como um instrumento para aprimorar as práticas. Noutros termos, os portais de governo avaliados “herdam” os desafios da participação popular *offline*.

Reproduzindo um círculo vicioso, constatou-se que os portais de governo avaliados não são projetados para promover um planejamento colaborativo, que insere os cidadãos no centro do processo de tomada de decisões. Nas raras iniciativas identificadas, a participação popular é restrita e ocorre principalmente sob a forma de validação de planos e projetos já formulados. Esse quadro desenhado acaba por enfraquecer o potencial destas ferramentas, diminuir o engajamento popular e aumentar o descrédito nas instituições e no próprio sistema jurídico.

Portanto, em face do cenário retromencionado, comprova-se a tese segundo a qual Cidades Inteligentes não são apenas tecnologia: não basta a presença da administração

¹⁴³¹ Por ecossistema de inovação entende-se aqui os elementos chave, rotulados como imprescindíveis para a construção de projetos de Cidades Inteligentes, os quais, consoante a bibliografia revisada, podem variar de três “triplice helix” a quatro “quaduplo hélix” (capítulo 3). Neste trabalho, coaduna-se com a visão ampliada, sendo assim, o ecossistema de inovação deve incorporar aos elementos tecnológicos, humanos e institucionais a visão das Universidades, Órgãos Públicos e Empresas Privadas. Ressalte-se ainda que, a despeito do foco do trabalho cingir-se ao elemento humano (participação do cidadão), reconhece-se que os governos municipais devem adotar medidas para assegurar maior flexibilidade e adequação da legislação local, seja por não inviabilizarem, seja por se adequarem à entrada de novos negócios (v.g empresas Air BnB ou UBER). A esse propósito, o relatório sobre *Smart Cities* de Viena, item “a cidade como regulador”, refere como exemplo a cidade de Amsterdã/ Holanda, uma vez que esta “mostrou como pode ser produtivo envolver em conversas empresas e moradores ao pensar sobre como atualizar regulamentos em resposta a novos modelos de negócios”. GIBSON, John; Robinson, Matthew; Cain, Scott. **City Initiatives for technology, innovation and entrepreneurship**. A resource for city leadership. 2015, p. 17.

¹⁴³² Maior aprofundamento, vide primeiro, segundo e terceiro capítulo deste trabalho.

¹⁴³³ Embora não tenha sido objeto deste trabalho, reconhece-se que existem normas no âmbito brasileiro, que influenciam sobremaneira a temática das cidades inteligentes, as quais ainda não foram revisadas, tais como a legislação de compras públicas (Lei nº 8666/93) e legislação tributária. Segundo Bouskela et. al., “o sistema legal e tributário brasileiro é tão complexo, que inovações já operantes em outros países como na Europa, aqui ainda são inviáveis (...)”. BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Sílvia. Op. cit., p. 108.

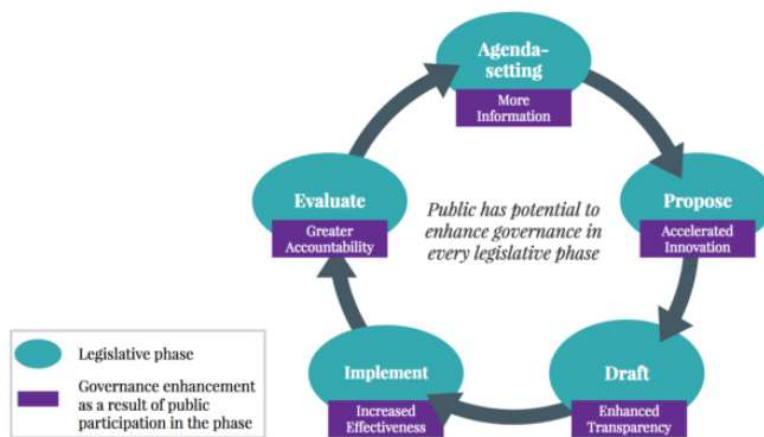
¹⁴³⁴ Maior aprofundamento, vide quarto capítulo.

municipal em um portal de governo. Cidades Inteligentes são aquelas que desenvolvem seu planejamento, integrando liderança e compromisso político e colocando os fatores sociais no cerne de sua abordagem. Essa questão é corroborada pelos postulados da teoria da Regulação Realmente Responsiva,¹⁴³⁵ quando defendem que, em ambientes inteligentes, o cidadão assume papel de centralidade – é “ativo”, mas também deve ser “responsivo” às condições do sistema.

O papel “ativo” dos cidadãos ecoa nos processos legislativos e ganha força com o movimento denominado “Crowdlaw¹⁴³⁶”, estratégia de produção coletiva do processo legislativo, que “cria oportunidades para o público fornecer conhecimentos, informações e opiniões na busca da produção de leis, regulamentos mais bem informados(...) para o fim de melhorar a qualidade dos resultados legislativos e a eficácia do governo”.¹⁴³⁷

Desta perspectiva, os signatários da “Crowdlaw” assinalam o papel ativo dos cidadãos, uma vez que possibilita a estes se tornarem cocriadores de políticas públicas, com potencial para atuar em todas as fases do processo legislativo,¹⁴³⁸ consoante figura abaixo.

Figura 24: Fases do processo legislativo e participação dos cidadãos na governança partipativa



Fonte: GovLab¹⁴³⁹

¹⁴³⁵ Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item: 5.1.3 “Teoria da *Really Responsive Regulation*”.

¹⁴³⁶ O termo *Crowdlaw* é um campo emergente de prática desenvolvida pelo GovLab, um centro de pesquisa-ação baseado na Tandon School of Engineering da New York University. O referido centro foi fundado por Beth Simone Noveck e Stefaan Verhulst, em 2012, com o objetivo de promover o desenho de instituições governamentais mais abertas, eficazes e em rede, usando dados, tecnologia e *crowdsourcing*. No ano de 2014, o GOVLAB passa a adotar o termo *Crowdlaw*, para se referir a toda a possibilidade do público tomar-se colaborador e cocriador de toda a gama de atividades legislativas, incluindo legislação, regulamentação e constituição. Informações disponíveis em: <<http://www.thegovlab.org/project-crowdlaw.html>>. Acesso em: ago. 2018. Maior aprofundamento, vide segundo capítulo, item 2.2. “A expansão da internet e o desenvolvimento da Inteligência Coletiva”.

¹⁴³⁷ GOVLAB (2017). #4. CrowdLaw, Framework for Institutionalizing Public Engagement in Lawmaking. Disponível em: <<https://crowd.law/crowdlaw-model-legislation-annotated-30f864593e2>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁴³⁸ A expressão “fases do processo legislativo” está compreendida nas etapas de elaboração de políticas públicas, nomeadamente: Fase 1 (Percepção e definição de problemas); Fase 2 (Inserção na agenda política); Fase 3 (Formulação de política pública); Fase 4 (Implementação); Fase 5 (Avaliação). SCHIMIDT, João Pedro. Op. cit.p. 2313-2319. Maior aprofundamento, vide primeiro capítulo.

¹⁴³⁹ GOVLAB. *CrowdLaw* – Online Public Participation in Lawmaking. Disponível em: <<https://crowd.law/crowdlaw-introduction-baef458325ae>>. Acesso em: ago. 2018.

Como ilustrado, o processo de participação cidadã pode-se operar em cada uma das cinco fases do processo legislativo. A primeira fase, “formação da agenda”, trata da etapa de reconhecimento do problema, ou seja, os legisladores discutem sobre quais questões podem legislar. Segundo os defensores da “Crowdlaw”, nesta fase, a participação tem o potencial de “melhorar o nível de informação no processo legislativo”.¹⁴⁴⁰ A segunda fase, “Inserção na agenda política”, inclui as propostas de solução ao problema. Nesta fase, “a participação tem o potencial de melhorar a inovação”.¹⁴⁴¹

A terceira fase compreende a “formulação de política pública”. Isso abrange a escolha da solução, ou seja, os legisladores registram soluções por meio de legislação, regulamentação ou redação da constituição. A participação cidadã, neste estágio, “tem o potencial de aumentar a transparência”. Já a quarta fase, “implementação”, refere-se à efetivação da solução, ou seja, trata-se da operacionalização prática da lei. Aqui, “a participação tem potencial para aumentar a eficácia da legislação”.¹⁴⁴² Por fim, a quinta fase, “avaliação da política”, finaliza o ciclo de participação, com a supervisão e monitoramento dos resultados da legislação adotada, por parte dos cidadãos. Aqui a participação “tem o potencial de aumentar a *accountability*”.¹⁴⁴³

Ainda segundo as pesquisas do GOVLAB, a principal tendência do *crowdlaw* nos dias de hoje é o uso de ferramentas e canais para permitir vários tipos de interações digitais com cidadãos. Para tanto, referem a experiência do governo taiwanês (Ministério do Governo Digital de Taiwan), que vem “desenvolvendo soluções para interações inteligentes de engajamento social, utilizando ferramentas desenvolvidas com *software* de código aberto”.¹⁴⁴⁴ A figura que segue apresenta um mapa visual dos projetos e canais deste governo.

¹⁴⁴⁰ Ibidem.

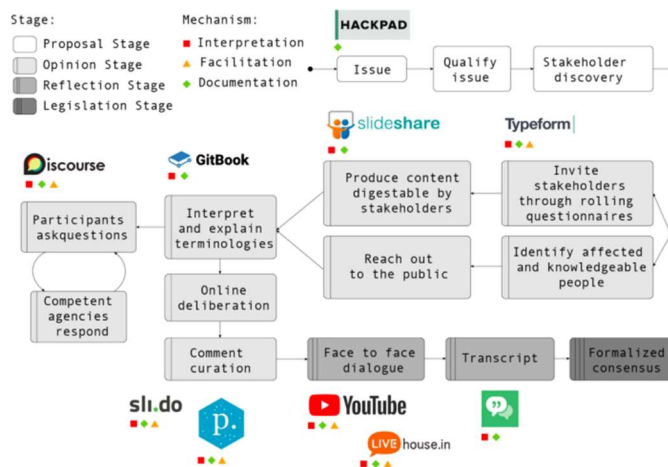
¹⁴⁴¹ Ibidem.

¹⁴⁴² Ibidem.

¹⁴⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴⁴ FERRI, Cristiano. **CrowdLaw**: When the intelligence of crowds knocks at the State's door. 2018. Disponível em: <<http://thegovlab.org/crowdlaw-when-the-intelligence-of-crowds-knocks-at-the-states-door/>>. Acesso em: ago. 2018.

Figura 25: Ministério do Governo Digital de Taiwan



Fonte: FERRI¹⁴⁴⁵

Verifica-se aqui uma evidente quebra no paradigma tradicional da construção de políticas públicas e do próprio sistema jurídico, uma vez que o foco no cidadão implica seu empoderamento e a capacidade deste em tomar decisões verdadeiramente informadas.

Cabe, portanto, identificar quais ações a administração municipal deve adotar para assegurar esse círculo virtuoso. Desta perspectiva, o GOVLAB¹⁴⁴⁶ apresenta um roteiro com os principais elementos de um sistema jurídico¹⁴⁴⁷ voltado à participação popular, são eles:

1. **Criar um Laboratório de Assembleias Abertas:** situado dentro da Assembleia municipal, com autoridade para vincular as ações desta e com diversas responsabilidades (moderar e facilitar o engajamento e realizar treinamentos para a participação popular eficaz);
2. **Declarar a participação pública como um direito:** fomentar a corresponsabilidade e reconhecer que todo o cidadão tem direito de participar;
3. **Articular o propósito da participação:** incluir os indivíduos, organizações da sociedade civil, empresas e servidores públicos em todas as etapas do processo legislativo;
4. **Promover a participação ativa:** adotar medidas para promover a postura ativa do público no desenvolvimento e implementação da lei.

¹⁴⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁴⁶ GOVLAB. **Crowdlaw.** Framework for institutional public engagement in Lawmaking. 2017. Informação disponível em: <<https://crowd.law/crowdlaw-model-legislation-annotated-30f864593e2>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁴⁴⁷ O sistema jurídico proposto pelo GOVLAB destinou-se a iniciar um processo (re)visão do sistema jurídico da Assembleia Legislativa e das câmaras municipais de Madrid, sendo inspirado na legislação sobre participação popular de diversos países, tais como: Lei sobre “Transparência da Atividade Pública e a Participação Cidadã” (Lei nº 8/2015), Aragón, Espanha; Lei de “Colaboração entre cidadãos e administração sobre os bens urbanos” (Lei de Bologna), Itália; Lei sobre “Participação cidadã nos processos de construção de políticas regionais e locais” (Lei nº 46/2013), Toscana, Itália e “Código de Prática”, da Croácia. Informação disponível em: <https://docs.google.com/document/d/163oNO0rCNsmoj9lrDoNc99G4Xk_z4nvpPbpPo2t8N-4/edit#heading=h.cgwrjkigbmri>. Acesso em: ago. 2018.

5. Transparência e responsabilidade: participação efetiva pressupõe que as pessoas tenham o direito de saber como a legislação é promulgada, o que é promulgado, por quem é e com qual finalidade.

6. Incorporar o engajamento em todas as fases do processo legislativo: a participação deve ser uma prática do padrão de legislar;

7. Avaliação e teste: a lei deve exigir pesquisas contínuas com os participantes, a fim de avaliar o nível de conscientização na comunidade sobre a lei de participação popular.

Como se nota, o objetivo deste projeto é destacar as possibilidades de qualificar o sistema jurídico pelo envolvimento de “novos” agentes, enfatizando o papel de centralidade do cidadão, como sujeito “ativo” do processo de formulação de políticas públicas (processo legislativo em si) e, para além disso, como sujeito “responsivo” frente à política, o que significa dizer que o cidadão deverá mudar suas posturas para a consecução dos fins normativos. Os diversos exemplos citados ao longo deste capítulo ilustram como pode ser feita essa qualificação.

Em seu estudo sobre “modelagem regulatória”, Natália Moreno reforça tal argumento, ao pontuar que “a horizontalização da regulação tem por escopo incrementar a cooperação e o engajamento direto e, inclusive, voluntário dos agentes regulados para a consecução dos objetivos regulatórios, sendo de indubitável importância para a implementação de redes inteligentes”.¹⁴⁴⁸ A autora afirma ainda que, nesse processo de horizontalização da regulação, não se está postulando a substituição das escolhas e análises do regulador. Antes, a consulta e participação cidadã asseguram maior interatividade entre regulador e agentes regulados, promovendo concomitantemente:

- “i) a melhor informação do regulador acerca das peculiaridades, necessidades e interesses existentes no mercado regulado;
- ii) o alerta do regulador quanto a possíveis consequências danosas que não tenham sido mapeadas ou consideradas;
- iii) a coleta de informações e dados dos atores interessados quanto à necessidade e importância das ações regulatórias;
- iv) confiança na regulação;
- v) os níveis de *compliance* (conformidade);
- vi) controle dos atores interessados acerca dos procedimentos regulatórios, culminando, em consequência na
- vii) maior legitimação das conclusões atingidas pelo regulador;
- viii) melhor qualidade da regulação, assegurando que esta efetivamente beneficie o público-alvo e seja obtida de forma negociada, argumentativa e dialogada entre todos os atores envolvidos e impactados”.¹⁴⁴⁹

Consoante visto, os elementos configuradores de um “sistema jurídico qualificado por novos agentes” restarão perfectibilizados, na medida em que a interlocução e o debate

¹⁴⁴⁸MORENO, Natália de Almeida. *SmartGrids*. Op. cit., p. 197.

¹⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 199-200.

(com os diversos pontos de vista existentes na sociedade) lastrearem todo o processo normativo, confluindo para o aprimoramento e legitimidade deste.

A partir desta lógica, no intuito de assegurar a passagem de um círculo vicioso para um virtuoso, **recomenda-se** que as administrações municipais adotem as seguintes estratégias:

- Regulamentar¹⁴⁵⁰ o direito de *participação popular*, considerando as potencialidades tecnológicas e, sobretudo, assegurando a participação em todas as fases do processo legislativo, a fim de legitimar as decisões tomadas pelos reguladores;
- Prever a criação de uma instituição permanente, o Laboratório de Inovação Urbana (v.g “Laboratório de Assembleias Abertas”¹⁴⁵¹), com a responsabilidade de implementar todo o ciclo das estratégias de participação popular;
- Assegurar a participação de diversos atores envolvidos no “ecossistema de inovação”, sendo possível (e mesmo desejável) a inclusão do governo, cidadãos, academia e setor privado.

Um elemento chave desse sistema jurídico não pode ser olvidado. Trata-se da figura do legislador, o qual, nesse cenário, pode receber a missão de expedir diretrizes gerais, ainda que não vinculantes, para guiar e nortear o processo de participação popular. Desta forma, ao invés de *a priori*, definir os métodos de engajamento (que já poderiam nascer desatualizados), poder-se-ia investir num “‘Laboratório de Assembleias Abertas’ de competências para projetar e implementar programas piloto de participação consoante as possibilidades (infraestrutura do poder legislativo) e necessidades locais”.¹⁴⁵²

Tais atuações regulatórias e *design* da participação popular – em todas as fases do processo legislativo (não apenas na modalidade presencial, mas inclusive em meios digitais v.g portais de governo) – serviriam, portanto, como garantias mínimas de

¹⁴⁵⁰ No primeiro capítulo deste trabalho, já foram comparados os dispositivos legais que regulam a participação popular no cenário português (Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial) e brasileiro (Estatuto da Cidade). Todavia, somente a legislação portuguesa dispõe sobre a participação via internet, mas, a despeito disso, nenhum dispositivo da norma portuguesa regulamenta o engajamento público nas diversas etapas do processo legislativo. Alguns exemplos internacionais já consolidaram e institucionalizaram, em seus sistemas jurídicos, o processo a participação popular nas diferentes etapas do processo legislativo, cite-se o caso de Madrid, Lei 39/2015, artigo 133. “Participação dos cidadãos no procedimento de elaboração de normas que são classificadas como leis e regulamentos. 1. Antes da elaboração do projeto de lei ou de lei, uma consulta pública deve ser realizada através do portal da Administração competente, a fim de obter a opinião dos indivíduos e organizações mais representativos que possam ser afetada pela norma futura sobre”. E ainda, o caso do Brasil em tramita o Projeto de Resolução nº 217, de 2017, cujo objetivo é alterar o Regulamento da Câmara dos Deputados, de modo a incluir disposições que tornem, a consulta pública durante a fase de relato de projetos de lei, em uma FASE do processo legislativo. FERRI, Cristiano. **CrowdLaw**. Op. cit.

¹⁴⁵¹ A guisa de ilustração cite-se caso do “Observatório da Cidade”, adotado pela cidade de Madrid/Espanha, caracterizado por ser um órgão permanente de participação cidadã com competência para debater assuntos da cidade, propor a convocação de consultas populares e fazer recomendações junto da autarquia. O referido observatório foi regulado pelo “Acuerdo del Pleno”, de 20 de janeiro de 2019. Inteiro teor disponível em:<
<https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2019/01Enero/29Martes/Notasprensa/Reglamento%20Observatorio%20de%20la%20Ciudad/ficheros/Acuerdo%20de%20Pleno%20Rto%20Observatorio%20original.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

¹⁴⁵² GOVLAB. **Crowdlaw**. Op. cit.

alavancagem da governança participativa, ativando inteiramente as partes envolvidas de forma responsiva.

5.3.2 Etapas de implementação de um projeto de governança participativa

Este é um projeto do município, não de uma única administração. É preciso ter visão de longo prazo, e construir estratégias que não sofram descontinuidade.”

(Bouskela, Casseb e Bassi)¹⁴⁵³

Após a observação dos pilares básicos, como é notório, as cidades devem iniciar sua jornada para efetivamente serem rotuladas como “inteligentes”. Embora os planejamentos estratégicos sejam diferentes em razão de suas necessidades, especificidades e demandas de seus cidadãos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em sua publicação “Caminho para as Smart Cities – da Gestão Tradicional para a Cidade Inteligente”,¹⁴⁵⁴ apresenta um potencial guia prático, composto por seis etapas: 1- estruturar a equipe; 2- realizar diagnóstico; 3- desenhar solução integral com visão multissetorial; 4- elaborar plano de implementação; 5- buscar parcerias; 6- avaliar resultados.

As referidas etapas, segundo se entende neste trabalho, compreendem tanto as fases de elaboração de políticas públicas¹⁴⁵⁵ quanto os postulados da Regulação Realmente Responsiva,¹⁴⁵⁶ uma vez que auxiliam os *agentes reguladores* na adoção de *estratégias prévias à criação da norma (ex ante)* de monitoramento (*pari passu*) e fiscalização da norma (*ex post*), consoante segue.

Na etapa “estruturar a equipe” liderança é a palavra chave, o líder deve ter visão de futuro e capacidade de agrupar parceiros para tornar a administração mais eficiente e eficaz. Para esse fim, é preciso uma equipe multidisciplinar, composta por técnicos de carreira, que participem da evolução do projeto (capazes de garantir a sustentabilidade do projeto). Sendo assim, o início da jornada começa por “estruturar a equipe, que utilizará a visão do líder como um *roadmap* do projeto”.¹⁴⁵⁷

O sucesso da Cidade Inteligente demanda a compreensão de seus desafios. Dessa forma, “*realizar diagnóstico*” significa mapear os problemas (presentes e futuros) a serem enfrentados pela administração. Segundo o BID, essa tarefa inclui o diagnóstico da

¹⁴⁵³BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Op. cit., p. 44.

¹⁴⁵⁴ Ibidem, p. 113-14.

¹⁴⁵⁵ Maior aprofundamento, vide primeiro capítulo, item 1.2. “Participação popular na Administração pública”.

¹⁴⁵⁶ Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.1.3 “Teoria da *Really Responsive Regulation*”.

¹⁴⁵⁷BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Op. cit., p.117.

infraestrutura tecnológica (cobertura, velocidade, por exemplo); os aspectos institucionais (parcerias com concessionárias de serviços de telecomunicação e empresas fornecedoras de TI); a capacidade municipal (capacitação de recursos humanos); sem olvidar as partes interessadas (ouvir os cidadãos e as empresas instaladas no município). Para esse fim, o BID sugere a “realização de consultas públicas, online ou presenciais, para identificar problemas e levantar sugestões de alternativas para tentar resolvê-los”.¹⁴⁵⁸

Eleito o líder e feito o diagnóstico, é preciso “desenhar uma solução integral com visão multissetorial”. Para tanto, deve-se levar em consideração “a questão tecnológica, os aspectos institucionais, e os respectivos marcos regulatórios”.¹⁴⁵⁹ Ademais, o BID sugere que o projeto seja elaborado de forma colaborativa, integrando diversos departamentos da administração, o que permite conhecer a infraestrutura, identificar fontes de recursos, evitar a duplicação de esforços e garantir a sua sustentabilidade.

Vencidas as etapas anteriores, o passo seguinte é estabelecer um “plano de implementação”,¹⁴⁶⁰ com cronograma, objetivos e métricas para auxiliar a verificar se o projeto está alcançando suas metas. Na próxima etapa (“buscar parcerias”), é esclarecido que, embora os projetos de Cidades Inteligentes possam ser construídos com recursos públicos, o recomendado é o estabelecimento de parcerias, não apenas quanto ao aspecto técnico (infraestrutura tecnológica e de serviços) ou a recursos, mas de forma a envolver as diversas partes interessadas: “estabelecer parcerias com a iniciativa privada, a academia, ONGs e outras esferas de poder, já que muitas Cidades Inteligentes nasceram de associações de natureza público/privada”.¹⁴⁶¹

Neste sentido, as parcerias servem tanto para desenvolver *startups* (estimular o empreendedorismo local), quanto para estimular a criação de “laboratórios de inovação Cívica”¹⁴⁶² (que promovem o engajamento da população e a iniciativa privada a partir das TICs). Elas viabilizam, desse modo, a construção de políticas baseadas em evidências, ou seja, o uso de “tecnologias colaborativas para debater problemas e soluções, abrindo resolução de problemas para os cidadãos, utilizando ferramentas *online* que permitam às pessoas debater ideias e decidir quais delas devem ser implementadas”.¹⁴⁶³

A última etapa compreende a “avaliação”. Avaliar o projeto e compartilhar experiências com outras cidades permite identificar as lições aprendidas (erros e

¹⁴⁵⁸ Ibidem, p. 119.

¹⁴⁵⁹ Ibidem, p. 120.

¹⁴⁶⁰ Ibidem, p. 121.

¹⁴⁶¹ Ibidem.

¹⁴⁶² Os “Laboratórios de Inovação Cívica” aqui mencionados são análogos à estratégia dos “Laboratório de Assembleias Abertas”, defendido no item anterior.

¹⁴⁶³ BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. Ibidem, p.124.

acertos). Assim, reconhecendo que o monitoramento faz parte do ciclo de aprendizagem de uma cidade inteligente, o BID recomenda o uso de indicadores e a transparência na publicidade dos dados, uma vez que permitem estabelecer a confiança da opinião pública e dos parceiros envolvidos.

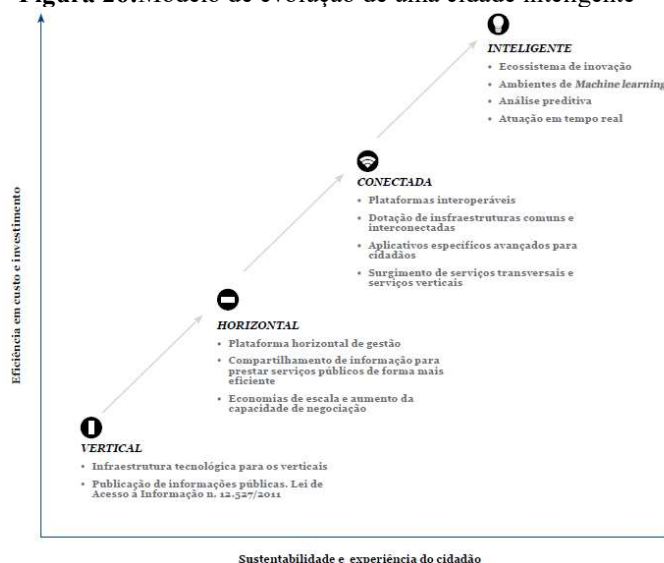
Fazendo parte de um ciclo¹⁴⁶⁴ contínuo e dinâmico, cada uma dessas etapas vai retroalimentar as diferentes áreas da administração com as lições apreendidas, apresentando reflexos na gestão da administração e na qualidade de vida dos cidadãos.

Além dos pressupostos e das etapas básicas para a aplicação da internet nos ambientes urbanos, mesmo após a implementação, ainda existem fases de desenvolvimento de cidades na caminhada rumo ao adjetivo “inteligente”. Na revisão de literatura especializada nessa temática, o documento intitulado *Smart cities: transformação digital de cidades*¹⁴⁶⁵ destaca quatro fases comuns, são elas: “vertical; horizontal, conectado e inteligente”. A figura a seguir ilustra essas fases.

¹⁴⁶⁴ O termo ciclo reporta a expressão “ciclo da governança regulatória” proposto pela OCDE, em 2010; seu desenho envolve um processo cíclico via coordenação de ações que abrangem desde a concepção/ desenvolvimento dos regulamentos, passa pela sua implementação/ aplicação e encerra com o monitoramento e avaliação. Mais detalhes, vide capítulo 5, item 5.1.

¹⁴⁶⁵ CUNHA, Maria Alexandra et al. (Orgs) **Smart cities: transformação digital de cidades**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania (PGPC), 2016 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/smart_cities_bra_versao_final.pdf>. Acesso em: nov. 2017, p. 95.

Figura 26: Modelo de evolução de uma cidade inteligente



Fonte: Maria Alexandra Cunha et. al.¹⁴⁶⁶

Na fase *vertical*, a tecnologia aplicada aos serviços urbanos serve para melhorar a gestão (portal de governo, gestão da iluminação pública, resíduos sólidos, mobilidade etc.). Na fase *horizontal*, ocorre a gestão intersetorial dos serviços prestados pelos diferentes departamentos (sendo, portanto, horizontal: centrais de comando e controle ilustram essa fase).

Uma vez que a *cidade tenha se digitalizado* e viabilizado a interoperabilidade, poderá interconectar cidadãos, serviços urbanos, universidades e redes urbanas. Desta forma:

(...) do cruzamento e da análise dos diferentes dados da cidade (serviços e cidadãos), é possível, por um lado, tomar decisões estratégicas e aperfeiçoar a gestão da cidade e, por outro, fornecer informações em tempo real aos cidadãos para que tomem suas decisões pessoais, com base no que está acontecendo ao seu redor.¹⁴⁶⁷

Por fim, na *fase inteligente*, a cidade é gerida de forma integrada e em tempo real. Cria-se um “ecossistema ancorado na inteligência compartilhada entre todos os agentes”.¹⁴⁶⁸ A inteligência compartilhada é a pedra de toque desta fase, uma vez que dados heterogêneos (disponíveis em tempo real) estarão acessíveis para a tomada de decisões que impactam na gestão da cidade e na qualidade de vida dos cidadãos.

¹⁴⁶⁶ Ibidem., p. 96.

¹⁴⁶⁷ Ibidem, p. 97.

¹⁴⁶⁸ Ibidem.

Pela avaliação que se procedeu neste estudo referente aos portais de governo lusobrasileiros, pode-se inferir que tanto o Brasil quanto Portugal encontram-se na fase vertical; as municipalidades já possuem portais de governo, sendo que raras cidades, como Curitiba¹⁴⁶⁹ e Lisboa¹⁴⁷⁰, desenvolvem projetos para uma fase horizontal.

Cada cidade deve construir seu planejamento estratégico em função de suas necessidades, determinando seu roteiro e o ritmo de implantação das iniciativas para cada área de atuação. Entretanto, os pilares e etapas acima citados são um primeiro conjunto de requisitos elementares para que cidades possam iniciar sua jornada. Esses requisitos podem, no futuro, embasar a publicação de uma cartilha para orientação de municípios que queiram se transformar em inteligentes com foco nos cidadãos.

5.3.3 Fatores críticos de sucesso

A decisão de implementar uma modelagem regulatória para a governança participativa na esfera pública significa uma quebra de paradigma. Assim, afastar-se da forma tradicional de gestão, inclusive do sistema jurídico de produção normativa, e se dispor a entender os benefícios (e riscos) da adoção de um modelo colaborativo (coproduzido) implica aceitar novos paradigmas, novos modelos, com outros limites e regras.

Consoante estudado, a passagem para ambientes urbanos inteligentes, com prevalência de recursos tecnológicos – priorizando a centralidade dos cidadãos no processo de tomada de decisão – é uma mudança de paradigma e, como tal, deve ser encarada pelas administrações: com pressupostos político-regulatórios adequados; com um planejamento estratégico, seguindo etapas de implementação; e com especial atenção aos fatores críticos de sucesso, que podem influenciar os resultados dessa nova empreitada.

¹⁴⁶⁹ No inquérito enviado à câmara municipal de Curitiba a resposta foi positiva quanto a presença de estratégia legislativa para cidade inteligente (Aprova e regulamenta a Política de Tecnologia de Informação e Comunicação do Município de Curitiba- Decreto n° 247/2016). Isso faz a cidade de Curitiba despontar entre as cidades brasileiras em termos de inovação, cabe mencionar o exemplo do Vale do Pinhão, uma referência ao Vale do Silício dos EUA. “Em resumo, este vale é um ecossistema de inovação que reúne qualquer iniciativa para melhorar a qualidade da cidade. Novos sistemas de transporte, melhor administração, desenvolvimento e melhoria de ensino etc”. Informação disponível em: <<http://richtergruppe.com.br/cidade-inteligente-o-que-podemos-aprender-com-curitiba/>>. Acesso em: jan 2019.

¹⁴⁷⁰ Embora o portal da câmara municipal de Lisboa não tenha respondido ao inquérito formulado acerca da presença de legislação e/ou estratégia para “cidade inteligente”; tem-se conhecimento da participação da cidade de Lisboa no projeto Sharing Cities “que abrange mais de 100 municípios europeus e permite o envolvimento dos cidadãos e a cooperação a nível local, reforçando a confiança entre as cidades e os cidadãos”. Informação disponível em: <http://www.sharingcities.eu/sharingcities/home_sharingcities>. Acesso em: ago. 2018.

Assim, o último item deste trabalho destina-se a identificar os fatores críticos de sucesso¹⁴⁷¹ a serem mantidos sob controle pelas administrações municipais, de forma a garantir adequação de suas ações aos pressupostos da modelagem regulatória da governança participativa ora proposta.

A título meramente exemplificativo,¹⁴⁷² os fatores que, a nosso ver, enfrentam correntemente o desenvolvimento da modelagem regulatória da governança participativa, nos Estados português e brasileiro – com reflexos na esfera municipal – são, em seguida, desdobrados nos seguintes setores estratégicos: a) governança, b) transparência; c) participação; d) educação e inclusão digital.

a) *Setor estratégico i – Governança*

Os Estados brasileiro e português estabeleceram políticas públicas relevantes nas áreas relacionadas à governança digital. Apesar disso, o relatório da OCDE,¹⁴⁷³ intitulado “Revisão do governo Digital no Brasil” e da Universidade das Nações Unidas de Governança Eletrônica¹⁴⁷⁴ (UNU-EGOV), intitulado “Egov em Portugal”, revelaram um cenário comum a esses países, destacando-se as questões relacionadas com: elevada profusão normativa; liderança; interoperabilidade; monitorização; e centralidade no usuário.

No que concerne à *profusão normativa*, o relatório da OCDE constatou que, no Brasil, “a existência de várias políticas pode afetar negativamente a disponibilidade de uma visão clara e integrada de governo capaz de guiar as ações a serem executadas por entidades públicas, privadas e da sociedade civil”.¹⁴⁷⁵ O entendimento de que não basta criar leis para que as iniciativas sejam implementadas, também aparece no relatório da UNU-EGOV sobre Portugal. Nesses termos, “uma das primeiras iniciativas que visava combater a burocratização deu-se com o programa Simplex, que posteriormente

¹⁴⁷¹ Os fatores críticos de sucesso (do inglês *Critical Success Factors*) são entendidos neste trabalho como: “um limitado número de áreas nas quais os resultados, se satisfatórios, irão assegurar um desempenho competitivo de sucesso para a organização” ROCKART, John. F. Chief executives define their own data needs. **Harvard Business Review**, v. 57, n. 2, p. 81-92, Mar/Abril. 1979, p. 85.

¹⁴⁷² O rol meramente exemplificativo tem em consideração o fato de que este trabalho envolve diversos ramos do saber e está sujeito a constante mutação, decorrente dos avanços tecnológicos. Em face disso, a depender da perspectiva de análise (tecnológica, jurídica, sociológica, entre outras), os desafios postos a essa abordagem podem variar.

¹⁴⁷³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. 2018.

¹⁴⁷⁴ No âmbito da operação “UNU-EGOV: Criação e instalação da Unidade Operacional em Governança Eletrônica da Universidade das Nações Unidas”, o referido relatório “procura enquadrar e delinear desafios e estratégias para o desenvolvimento da Governança Eletrônica e o seu impacto em Portugal de modo a potenciar a aposta feita neste caminho. FERNANDES, Sara. **Egov em Portugal: Situação, desafios e estratégia**. United Nations University – Operating Unit on Policy-Driven Electronic Governance, Portugal, 2015, p. 3.

¹⁴⁷⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p.09.

continuou com o programa Simplificar. Contudo, também não basta simplificar as leis. São necessárias medidas de governação claras”.¹⁴⁷⁶

A questão da *liderança* também é um dos fatores críticos. No Brasil, “a existência de diferentes órgãos com responsabilidades em termos de governo digital pode vir a confundir a liderança estratégica, tendo assim um possível impacto sobre a definição de objetivos comuns e das prioridades de políticas públicas”.¹⁴⁷⁷ Em Portugal, apesar de o país dispor de uma entidade com que centraliza as ações de governança (Agência de Modernização Administrativa), assinala o relatório da UNU-EGOV que a “ausência de um *Government Chief Information Officer* (GCIO) assume um peso negativo no desenvolvimento de políticas e iniciativas de egov a nível nacional e local”.¹⁴⁷⁸

Além disso, o debate em torno da lentidão dos serviços e da burocracia, que procrastinam as decisões da administração pública e a consequente prestação de serviços eficientes está relacionado com a falta de *Interoperabilidade* institucional. Neste aspecto, o relatório brasileiro da OCDE exalta que “a conexão e a integração das bases de dados centrais ainda são um problema no Brasil devido à inexistência das alavancas políticas adequadas que permitam a troca de dados entre entidades do setor público”.¹⁴⁷⁹

No relatório da UNU-EGOV sobre a situação da interoperabilidade na administração pública digital portuguesa, constata-se que, apesar de a plataforma de interoperabilidade existir desde 2006, esta não é amplamente usada na Administração Pública, existindo diferentes plataformas de interoperabilidade setoriais, “o que levou à publicação de uma Resolução de Conselho de Ministros de 19 de junho de 2015, onde se reitera a necessidade de utilização preferencial da Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública”.¹⁴⁸⁰

Deve-se registrar que a incipiência de uma cultura de *monitorização* e de avaliação é particularmente crítica na Administração Pública dos países em apreço. No Brasil, a recomendação da OCDE é que “seria relevante reforçar as responsabilidades de monitoramento e avaliação da secretaria de tecnologia da informação, o que poderia contribuir para a construção de uma estrutura de governança mais sólida”.¹⁴⁸¹ Já em Portugal, o relatório da UNU-EGOV constatou que a

¹⁴⁷⁶ FERNANDES, Sara. Op. cit., p.45.

¹⁴⁷⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). *Revisão do Governo Digital do Brasil*. Op. cit., p. 9.

¹⁴⁷⁸ SARA, Fernandes. Op. cit., p.45.

¹⁴⁷⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT(OCDE). *Revisão do Governo Digital do Brasil*. Op. cit., p. 20.

¹⁴⁸⁰ SARA, Fernandes. Op. cit., p.50.

¹⁴⁸¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT(OCDE). *Revisão do Governo Digital do Brasil*. Op. cit., p.12.

medição do impacto do egov tem sido focado, essencialmente, no lado da oferta, *i.e.* **na perspectiva da administração, e menos nas necessidades e procura dos cidadãos.** Estratégias de avaliação e monitorização razoavelmente robustas, falham ainda na avaliação do impacto nos agentes.¹⁴⁸²

Não se pode olvidar que qualquer planeamento de Cidade Inteligente deva ser *centrado no usuário*. Para além de plataformas digitais, importa preservar a interação de proximidade com cidadãos. Dessa perspectiva, enquanto o desafio brasileiro é “deixar gradativamente de ser centrado nas instituições e em suas práticas para que a prestação de serviços seja orientada ao usuário”,¹⁴⁸³ em Portugal, o desafio é alinhar serviços verticais com transversais, ou seja, “os serviços digitais deveriam ser disponibilizados sem que o cidadão tivesse de conhecer a sua origem e articulação com a estrutura da Administração Pública, *i.e.* fundamentalmente transversais e organizados em torno de eventos de vida”.¹⁴⁸⁴

b) Setor estratégico ii – Transparência

É inconteste que o aumento do *défice* democrático está associado, dentre outros fatores, à falta de transparência. Tal fator, neste trabalho, indica em que medida os governos são transparentes na área de *accountability*,¹⁴⁸⁵ *dados abertos, privacidade e proteção de dados, liderança e cultura digital*.

No que se refere à *accountability*, consoante o relatório da OCDE, o Brasil deve “considerar o desenvolvimento de uma política transversal para aumentar a transparência do setor público e a *accountability*, por meio de maior empoderamento cívico, monitoramento e controle”.¹⁴⁸⁶ Devido à conexão do tema transparência com os postulados da Lei de Acesso à informação (LAI), vale citar dados extraídos do relatório da Transparência Brasil¹⁴⁸⁷ sobre os cinco anos de vigência da LAI nesse país:

os casos de ausência de requisitos básicos para atendimento da LAI como a não existência de sistemas informatizados, a falta de regulamentação da Lei em diversos poderes e esferas e, ainda, o despreparo técnico e

¹⁴⁸² SARA, Fernandes. Op. cit., p. 16-17, grifou-se.

¹⁴⁸³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT(OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p. 22.

¹⁴⁸⁴ SARA, Fernandes. Op. cit., p. 48-49.

¹⁴⁸⁵ O termo *accountability* é concebido neste trabalho ora como “prestação de contas dos detentores de mandato e o veredicto popular sobre essa prestação de contas”, ora como responsividade “sensibilidade dos representantes à vontade dos representados”, MIGUEL. Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. Op. cit., p. 27-28.

¹⁴⁸⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OCDE(OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p. 19.

¹⁴⁸⁷ SAKAI, Juliana; RENATA, Galf. **Relatório realizado dentro do escopo do projeto Achados e Pedidos da Transparência Brasil**. Setembro de 2017, p. 26. [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

desconhecimento da LAI por parte dos servidores evidenciam uma enorme falta de compromisso do Estado brasileiro com o acesso à informação. Sem investimento mínimo não há espaço para a promoção efetiva da transparência pública, o que prejudica participação e o controle social, elementos essenciais para o fortalecimento democrático.

Em Portugal, o estudo da UNU-EGOV recomenda “mudanças que vão no sentido de simplificar procedimentos, incrementar a transparência e escrutínio públicos da Administração (nos seus diferentes níveis e setores), e envolver os cidadãos como agentes ativos dos processos que os concernem diretamente”.¹⁴⁸⁸

No mesmo sentido, as administrações devem tornar os *dados abertos* à sociedade para apoiar a tomada de decisão, garantir a transparência e estimular a criação de produtos e serviços de valor público. Esse fator ainda é um desafio às administrações brasileiras, sobretudo devido à “inexistência de uma estratégia clara, um ambiente institucional bem definido e instrumentos de política pública eficazes para garantir uma abordagem integrada na gestão de dados, os quais criam uma lacuna de implementação em termos de objetivos políticos e práticos”.¹⁴⁸⁹

Em Portugal, a abertura de dados é gerida pelo Dados Governamentais Abertos – OGD (dados.org), sendo ainda incipiente como estratégia de governança. Dentre as prioridades da OGD, citam-se:

a transparência e a abertura, o aumento do volume de negócios do setor privado e a criação de novas empresas (...); no entanto o **seu impacto potencial sobre o envolvimento dos cidadãos em debates públicos e no processo de tomada de decisão não aparece listado entre as principais prioridades**.¹⁴⁹⁰

Questões atinentes à privacidade e à proteção dos dados dos cidadãos são uma constante preocupação e um conflito permanente entre a utilização de meios tecnológicos avançados e riscos de abuso de dados. O ano de 2018 foi um marco divisor de águas nesta matéria. Com efeito, a entrada em vigor do Regulamento Geral de Proteção de Dados obrigou a revisão e adequação da legislação nacional portuguesa e influenciou a criação da Lei Geral de Proteção de Dados brasileira.

Pelo levantamento realizado neste trabalho, pode-se afirmar que ainda não existe uma preocupação generalizada por parte dos municípios lusobrasileiros¹⁴⁹¹ em

¹⁴⁸⁸ SARA, Fernandes. Op. cit., p. 16.

¹⁴⁸⁹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT(OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p. 20.

¹⁴⁹⁰ SARA, Fernandes. Op. cit., p.44, sem grifo no original.

¹⁴⁹¹ No cenário brasileiro, o relatório “Transparência Brasil” corrobora esta tese: “a prática de proteção de informações pessoais custodiadas por órgãos públicos constitui uma exceção, já que 73% dos órgãos que deferiram ou deferiram parcialmente compartilharam de forma indevida esse tipo de informação”. SAKAI, Juliana; RENATA, Galf. **Relatório realizado dentro do escopo**

adequarem-se a esta matéria. O fosso entre a teoria e a prática tem, obviamente, impacto na confiança dos cidadãos quanto à utilização dos serviços públicos *online*. Ademais, a ausência de um *líder*¹⁴⁹² capaz de fornecer orientação, de reunir esforços e de construir consensos sobre as prioridades, em matéria de abertura e proteção de dados, nos governos locais, pode ser considerada uma crítica desvantagem para o desenvolvimento de Cidades Inteligentes.

Por último, a transparência na Administração Pública enfrenta desafios relacionados com a necessidade de desenvolver uma *cultura digital*. Em primeiro lugar, para conscientizar os servidores públicos sobre a necessidade de se habilitarem ao uso das novas tecnologias para a implementação das políticas públicas (leis e regulamentos); em segundo, para evitar reproduzir, no ambiente digital, o modelo tradicional e vertical de gestão (*top-down*).

A esse propósito, no panorama brasileiro, o relatório da OCDE constatou que

a inadequação de competências é um problema no setor público brasileiro, por exemplo, falta de pessoas qualificadas na análise de dados (...), as competências digitais ainda são geralmente entendidas como uma capacidade técnica, e não como um ativo fundamental para a maioria dos perfis profissionais.¹⁴⁹³

No cenário português, o estudo da UNU-EGOV também revelou que os aspetos culturais representam um problema à modernização da Administração Pública portuguesa. Assim, nesse país, “o grande desafio é garantir o envolvimento de todos os agentes, todas as entidades, e de uma forma geral, do conjunto da sociedade. Não raro no setor público administrativo há resistências que são puramente culturais, por vezes até não conscientes ou verbalizadas”.¹⁴⁹⁴

c) *Setor estratégico iii – Participação Popular*

É inconteste que qualquer estratégia de Cidade Inteligente deve centrar-se no elemento humano. As tecnologias são uma ferramenta a serviço dos cidadãos e da inclusão social, com vistas à melhora da vida nas cidades. Sendo assim, termos como

do projeto **Achados e Pedidos da Transparência Brasil**. Setembro de 2017. p. 26 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁴⁹² O termo “líder” refere-se aqui à figura do “Encarregado de Proteção de Dados” e do “Diretor Executivo de Dados”, respectivamente, aos encarregados pelas matérias de privacidade e abertura dos dados. Curiosamente, casos de sucesso, em projetos de Cidades Inteligentes, apresentam líderes específicos para essas áreas como, por exemplo: “Diretor Executivo de Dados” de Nova Jersey, Estados Unidos, e o “Encarregado de Proteção de dados” do Transporte de Londres, Reino Unido. Maior aprofundamento, vide quinto capítulo, item 5.2.

¹⁴⁹³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p.14

¹⁴⁹⁴ SARA, Fernandes. Op. cit., p. 47.

inteligência coletiva, coprodução, deliberação e tecnologias colaborativas são algumas palavras-chave que devem integrar a agenda das cidades inteligentes.

Existem vários instrumentos que podem ser adotados pelos governos locais para promover a participação cidadã na definição de políticas públicas. A título exemplificativo, cite-se: consulta popular, plataformas de propostas cidadãs, orçamentos participativos, plataformas de legislação colaborativa (*crowdlaw*) e laboratórios de inovação urbana, estudados ao longo deste trabalho.

Para este setor estratégico, a recomendação para o governo brasileiro é que este deve “priorizar a abertura de **novos canais de comunicação, colaboração, compartilhamento de conhecimento e engajamento** para superar o cenário atual; (...) por meio de maior empoderamento cívico, monitoramento e controle”.¹⁴⁹⁵ Semelhante recomendação é emitida ao governo português, pelo relatório da UNU-EGOV, o qual sugere à administração deste país a “criação de mecanismos explícitos que favoreçam a participação dos diversos agentes sociais, a nível regional e nacional, (...) do planeamento à concepção, da execução à monitorização, de forma a maximizar o seu impacto”.¹⁴⁹⁶

d) Setor estratégico iv – inclusão digital e educação

O último desafio que compromete as estratégias de governança participativa se referem à inclusão digital e à educação. De certa forma, esses fatores são um elemento transversal, decisivo para a implementação de uma agenda de governança participativa, em Cidades Inteligentes e para a aferição real dessas ações. Trata-se, por assim dizer, de desafios que transcendem as administrações locais e operacionais com responsabilidades nesse domínio.

Com efeito, o acesso à internet já é considerado um direito fundamental, logo, num projeto de cidade inteligente, tal fator recai sobre uma necessidade pública genuína. A esse propósito, indicadores levantados no ano de 2017, pelo Serviço de Estatísticas da União Europeia (EUROSTAT)¹⁴⁹⁷ sobre o desenvolvimento da Sociedade da Informação mostram que Portugal vem apresentando um trabalho relevante nessa área. Alguns casos

¹⁴⁹⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). **Revisão do Governo Digital do Brasil**. Op. cit., p.19, sem grifo no original.

¹⁴⁹⁶ SARA, Fernandes. Op. cit., p. 67.

¹⁴⁹⁷ EUROSTAT. **Economia Digital e Sociedade**. Gabinete de Estatísticas da União Europeia. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>>. Acesso em: ago. 2018.

são o acesso à internet¹⁴⁹⁸ e uso desta para interagir com a administração,¹⁴⁹⁹ os quais atingem respectivamente 77% e 46% dos portugueses.

Como se nota, Portugal está relativamente bem na disponibilização dos serviços, mas os cidadãos ainda não tiram a devida vantagem deles. Por exemplo, apenas uma 11%¹⁵⁰⁰ da população usa a internet para participar de consultas *online* ou de políticas públicas, tais como planejamento urbano e assinatura de petições virtuais.

Em consonância com a dinâmica observada em Portugal, a digitalização no Brasil progrediu significativamente. Assim, a pesquisa “TIC Domicílios” do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CETIC.br)¹⁵⁰¹ aponta que o acesso à internet voltou a crescer totalizando “61% das residências”. Além disso, a proporção de usuários “cresceu seis pontos percentuais, passando de 61% (2016) para 67% (2017)”. Quanto ao dispositivo para acesso individual, a pesquisa ressalta a preferência pelo celular, “utilizado por quase a totalidade dos usuários (96%)”. Para além disso, um dado levantado é alarmante: “**o preço da conexão permanece como principal motivo mencionado para a ausência de internet nos domicílios: 27% dos entrevistados afirmam que o serviço é caro**”.

Quanto ao uso da internet, as atividades mais identificadas no cenário brasileiro referem-se ao “envio de mensagens (90%) e o uso de redes sociais (77%)”. Já em relação aos serviços para interação com a administração, os mais citados foram “direitos do trabalhador e previdência (28%) e educação pública (28%)”, em detrimento do uso para “participação em votações ou enquetes em sites de governo (7%), ou para participar de fóruns e consultas públicas (5%).”¹⁵⁰²

Pelos dados acima expostos, infere-se que o acesso à internet tem sido exponencial nos países em apreço. Mesmo no Brasil (que ainda possui *défice* em setores básicos,¹⁵⁰³ como acesso ao saneamento básico, à água, à luz, à educação), a maioria da população acessa a internet pelo celular.¹⁵⁰⁴ Assim, pode-se afirmar que o problema da inclusão

¹⁴⁹⁸ Informação disponível em: < http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_in_h&lang=en>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁴⁹⁹ Ibidem.

¹⁵⁰⁰ Ibidem.

¹⁵⁰¹ CETIC.br. **Pesquisa “TIC Domicílios”**. Comitê Gestor da Internet no Brasil. 2017. Disponível em: <<https://cetic.br/noticia/acesso-a-internet-por-banda-larga-volta-a-crescer-nos-domicilios-brasileiros/>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵⁰² Ibidem.

¹⁵⁰³ Sobre o discurso que vêm à tona acerca do dilema brasileiro “exclusão social *versus* digital”, Lemos e Levy, já em 2010, alertavam para a necessidade de equilíbrio na abordagem, uma vez que “a pobreza e o analfabetismo se constituem como problemas que precisam ser sanados com urgência. Mas não há como pensar a exclusão digital em segundo plano, visto que o desenvolvimento das tecnologias se dá cada vez mais rapidamente e o abismo existente entre incluídos e excluídos tende a aumentar”. Com efeito, consoante percentuais expostos neste trabalho, o próprio mercado e as políticas públicas trataram de resolver a problemática da exclusão digital no Brasil, v.g ploriferação do acesso à internet via aparelhos celulares. LEMOS, André; LÉVY, Piérre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010, p. 67.

¹⁵⁰⁴ É consabido que o uso da internet através de telefone celular é diverso do uso via computadores, v.g a realização de algumas transações como preenchimento de formulários e participação de consultas públicas. Essas atividades podem ser inviabilizadas se o usuário dispõe apenas de um recurso como celular.

digital não se restringe mais ao debate sobre o acesso à internet, mas à qualificação do uso – a capacidade cognitiva – de saber explorar as potencialidades da rede.

Ciente que a inclusão digital é um processo com várias etapas, Lemos e Lévy¹⁵⁰⁵ referem que essa temática deva ser vista com base em indicadores *econômicos*, “ter condições financeiras de acesso às novas tecnologias”; *cognitivos*, “estar dotado de uma visão crítica e de capacidade independente de uso e apropriação dos novos meios digitais”; *sociais*, “ser um fator de reforço comunitário e político”; *intelectuais*, “aumentar o conhecimento e a potência de entendimento da realidade”; e *técnicos*, “possuir conhecimentos operacionais de programas e de acesso à internet”.

Essa seara envolve, portanto, medidas que visam a combater não só a exclusão digital,¹⁵⁰⁶ mas também a falta de conhecimento. Dessa perspectiva, em projetos de cidades inteligentes, a *qualificação do uso* torna-se tão ou mais importante que próprio *acesso à internet*. Ou seja, o “desafio não para no acesso material, mas deve ser perseguido no aprendizado crítico e criativo”.¹⁵⁰⁷

Nota-se que, paralelamente às estratégias de inclusão digital, outro desafio identificado refere-se à educação. Assim, vale mencionar o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA, na sigla em inglês), realizado pela OCDE, com propósito de avaliar o desempenho escolar de diversos países em três quesitos principais: matemática, ciências e leitura, que desvelou um cenário diverso para as realidades lusobrasileiras, senão vejamos.

Os resultados da última avaliação, realizada pelo PISA, no ano de 2015,¹⁵⁰⁸ mostraram que o Brasil se posicionou entre os dez últimos¹⁵⁰⁹ do *ranking* em ciências (63º), em matemática (65º) e, em leitura, a (59ª) posição. Os dados apontam que o país está muito aquém das grandes potências educacionais, inclusive de Portugal (situado

¹⁵⁰⁵ LEMOS, André; LÉVY, Pierre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010, p. 153.

¹⁵⁰⁶ Neste trabalho, o termo “exclusão digital” é compreendido como a “falta de capacidade técnica, social, cultural, intelectual e econômica de acesso às novas tecnologias e aos desafios da sociedade da informação”. Ibidem, p. 153.

¹⁵⁰⁷ Ibidem., p. 152.

¹⁵⁰⁸ O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) é uma pesquisa internacional trienal que visa a avaliar os sistemas de ensino em todo o mundo, testando as habilidades e conhecimentos de estudantes de 15 anos de idade. Informação disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵⁰⁹ A corroborar esta tese, o relatório divulgado pelo Ministério da Educação brasileiro (MEC) mostra que uma fração insignificante dos estudantes detém o conhecimento esperado para a série que estão cursando. Segundo o relatório, “nos anos finais é evidente a piora nos indicadores de aprovação e também na distorção idade-série (...). Apenas cinco estados possuem algum município com taxas de distorção idade série inferior 5% nos anos finais

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BRASIL. Notas Estatísticas- Censo Escolar 2017. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo Escolar. Brasília, 2018, p. 13. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1ul8OptGdTzory5J0m-TvvSzILCrXmWeE/view>>. Acesso em: ago. 2018.

acima dos EUA no PISA), que ocupa as seguintes posições: 22º em ciências, 29º em matemática e 21º em leitura.¹⁵¹⁰

Para Silvio Meira, o panorama descrito evidencia “a” inovação que o Brasil precisa seguir. Segundo o autor, “precisamos melhorar a qualidade e universalidade da nossa educação (...), cuidar da **educação no longo prazo**, como um desafio nacional, do Estado. E não de partidos ou mandatos”.¹⁵¹¹

Com efeito, as inovações tecnológicas têm impactado não apenas as relações sociais e políticas, mas também o processo de ensino aprendizagem. Numa sociedade em que a maioria da população tem acesso à internet e à informação, o que justifica a posição dos estudantes brasileiros dentre os últimos lugares no *ranking* PISA? O desafio está posto: trata-se de compreender a maneira de aproveitar o potencial tecnológico para o *aprimoramento a educação* e, conseqüentemente, da *qualificação do uso* para as tecnologias.

Por esse ângulo, André Lemos alerta que a questão mais importante da educação, na era digital, é a proliferação de informação. Essa questão ronda em torno de três princípios: primeiro, a possibilidade de *emissão livre de informação* (todas as pessoas podem, em potência, produzir informação); segundo a possibilidade de *distribuir a informação*; e, por fim, a possibilidade de *reconfigurar a informação*.

Esclarece ainda que o fator relevante para a educação e o conhecimento é a oferta de informação e o poder de ser autônomo na produção de informação. Novos papéis surgem, tanto para o professor (que assume um papel de articulador, viabilizando um passeio crítico pelas informações), quanto para o aluno (que ganha autonomia e, com isso, pode e deve assumir um papel mais ativo). Nessa perspectiva, a questão fulcral não é negar ou afastar essas relações sociotécnicas. Pelo contrário, é imperioso construir boas relações do sujeito com o objeto, ou seja, “o importante é encontrar ferramentas que permitam potencializar o questionamento e a atualização as respostas”.¹⁵¹²

No mesmo sentido, ao abordar sobre a temática “cidades inteligentes num mundo global e em rede”, Manuel Castells aposta na formação como estratégia fundamental:

¹⁵¹⁰ OECD 2017; PISA 2015. **Assessment and Analytical Framework**: Science, Reading, Mathematic, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving, revised edition, PISA, OECD Publishing, Paris, p. 44. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264281820-en>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵¹¹ MEIRA, Sílvio. **O Brasil precisa de uma inovação**. 2018, p. 1. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,o-brasil-precisa-de-uma-inovacao,70002339920>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵¹² LEMOS, André. **Efeitos da Cultura digital sobre o ensino**. Entrevista. 4 de agosto de 2014. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=daYCNgO60w>>. Acesso em: ago. 2018.

“a formação ao longo da vida é um aspeto essencial. Uma sociedade sem conhecimento é uma sociedade cega”¹⁵¹³.

Cientes da irreversibilidade deste cenário, alguns países¹⁵¹⁴ têm envidado esforços, a fim de aprimorar as estratégias de educação e também de politização social. Para tanto, vale citar os exemplos da Estônia “Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto 2018-2020”,¹⁵¹⁵ e o programa “Berço a Carreira” (do inglês *Cradle to Career*), de Louisville, Estados Unidos.

A experiência da Estônia¹⁵¹⁶ refere-se a uma consulta pública (incluindo partes interessadas e organizações não governamentais) sobre a necessidade de inserir, nos currículos das escolas básicas e secundárias, o “desenvolvimento de atitudes e habilidades de democracia participativa”.¹⁵¹⁷ Segundo o documento, as autoridades educacionais desse país defendem que uma política de governo aberto e inclusiva requer o desenvolvimento das atitudes e habilidades democráticas dos cidadãos. Sendo assim, faz-se necessária à sua capacitação, o que justifica a proposta de mudança curricular, pois acredita-se que “utilizando técnicas das TIC e incluindo o conhecimento de democracia participativa¹⁵¹⁸, os cidadãos terão as habilidades e a experiência para, no futuro, exigirem participação aberta e participarem ativamente da democracia”.¹⁵¹⁹

¹⁵¹³ CASTELLS, Manuel. Uma cidade inteligente num mundo global e em rede. **3ª Conferência de Gaia**. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2016, dezembro.

¹⁵¹⁴ Tem-se conhecimento do “Programa de Inovação Educação Conectada”, instituído no Brasil pelo Decreto nº 9.204/ 2017; e do “Plano Tecnológico da Educação”, instituído em Portugal, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2007. Entretanto, tais estratégias deixaram de ser citadas neste trabalho devido ao estágio incipiente em que se encontra a primeira (foco em dotar as escolas brasileiras de recursos tecnológicos) e ao caráter secundário dado às tecnologias, no segundo, no qual “a tecnologia continua a ter um papel secundário ou acessório na escola e a depender de projetos-piloto e de iniciativas particulares e da energia de alguns professores e dirigentes”. PEDREIRA, Jorge. **Plano Tecnológico da Educação: dez anos depois como estão as escolas do futuro?** 2018, [recurso eletrônico]. Disponível em: <<http://www.arlindovsky.net/2018/08/plano-tecnologico-da-educacao-dez-anos-depois-como-estao-as-escolas-do-futuro/>>. Acesso em: ago 2018.

¹⁵¹⁵ ESTÔNIA. **Plano de atividade da Estônia**. Parceria de Governança Aberta em 2018-2020. [recurso eletrônico]. Disponível em: https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/294_2018_05_28_AVP%202018-020%20tegevuskava_konsultatsioonile.docx>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵¹⁶ Quando a Estônia começou a construir a sua sociedade da informação, nos anos 1990, um dos pilares do seu projeto foi o investimento em educação. Para tanto, lançou o projeto *tiger leap*, em parceria com governo, empresas privadas, ONGs e municípios, que visou a disponibilizar internet em todas as escolas e também capacitar os alunos para a programação. Na linha evolutiva dessas ações, encontra-se o projeto Estonia 2020, que visa à digitalização de todos os materiais de estudo por meio de uma mochila online. Informação disponível em: <https://www.mkm.ee/sites/default/files/digital_agenda_2020_estonia_engf.pdf> e <<https://e-estonia.com/>>. Acesso em: set. 2018

¹⁵¹⁷ ESTÔNIA. Op. cit.

¹⁵¹⁸ Sobre as estratégias de democracia participativa desenvolvidas em projetos para cidadãos menores, salienta-se a criação de centros de estudos voltados à reconceitualização pragmática da sociologia da infância, traduzida na “adoção das designadas metodologias de investigação participativa com crianças”. TREVISAN, Gabriela. **“Somos as pessoas que temos de escolher, não são as outras pessoas que escolhem por nós.”** Infância e cenários de participação pública: uma análise sociológica dos modos de codificação das crianças na escola e na cidade. Tese (Doutorado em Estudos da Criança). Escola de Educação, Universidade do Minho. Braga, 2010, p. 50.

Em Portugal, o movimento é representado pelo Instituto de Estudos da Criança (IEC) e do primeiro Mestrado em Estudos da Criança, especialidade “Sociologia da Infância e direitos da criança”, situado na Universidade do Minho, sob coordenação do professor doutor Manuel José Jacinto Sarmento Pereira. Informação disponível em: <<https://www.ie.uminho.pt/pt/Ensino/mestrados/Paginas/Mestrados-em-Estudos-da-Crianca.aspx>>. Acesso em: ago. 2018.

No Brasil, de forma análoga, pode-se referir o projeto capitaneado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), designado “OAB vai à escola”, o qual tem como objetivo “conscientizar alunos das escolas públicas sobre a importância dos direitos humanos e da cidadania, através de palestras e debates realizados por advogados voluntários nas salas de aula”. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL OAB. Seccional Bahia. **“OAB vai à Escola”**. Disponível em: <<http://www.oab-ba.org.br/oab-vai-a-escola/>>. Acesso em ago. 2018.

¹⁵¹⁹ ESTÔNIA. Op. cit..

Por fim, o programa “Berço para a Carreira” foi lançado pelo prefeito de Louisville, em 2015. Esse sistema “integra serviços públicos e privados e se inicia nos primeiros anos de vida, indo até o pós-secundário e profissional, resultando em uma força de trabalho qualificada e uma cidade na qual todos os cidadãos têm a oportunidade de ter sucesso”.¹⁵²⁰ Para tanto, o *Cradle to Career* reúne os parceiros da comunidade (voluntários) que trabalham em prol desse objetivo comum, fornecendo a todos os cidadãos acesso a oportunidades de trabalho, a partir do aprendizado ao longo da vida.

Em capítulos anteriores, este trabalho se apoiou no argumento de diversos teóricos dos modelos de democracia participacionista¹⁵²¹ e deliberacionista,¹⁵²² os quais apostam no poder da participação local para o fortalecimento democrático. Defendeu-se, ainda, o discurso de que o modelo de democracia representativo pode ser fortalecido pelo aparato tecnológico-democracia digital.¹⁵²³

Algumas notas de cautela são necessárias aqui, já que, como evidenciado, não se pode supor que a mera presença dos governos na rede e a abertura de informações tornem as administrações mais transparentes; tampouco que os cidadãos com mais acesso à internet e a todo o tipo de informações, “como num passe de mágica”, transformem toda essa informação em conhecimento e se apropriem de tais meios para a produção da decisão política. Daí aludir à doutrina, consoante Rousiley Maia: “em circunstâncias nas quais as deliberações locais são contaminadas por fontes externas¹⁵²⁴ de influência, elas não ajudam a proteger os interesses dos indivíduos de maneira equânime e nem facilitam a distribuição de poder (...) pelo contrário, nessas situações, favorecem os grupos mais influentes na definição da agenda política”.¹⁵²⁵

¹⁵²⁰ LOUISVILLE. *Cradle to Career*. Disponível em: <<http://www.ctocvistas.org/about.html>>. Acesso em: ago. 2018.

¹⁵²¹ PATEMAN, Carole. Op. cit.

¹⁵²² HABERMAS, Jürgen. Op. cit.

¹⁵²³ GOMES, Wilson. Op. cit.

¹⁵²⁴ Ao empregar a expressão “fontes externas”, Maia se refere à situação segundo a qual “muitos grupos locais, constituídos de maneira homogênea, são excludentes e refletem a distribuição da estrutura local de poder”. MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson et. al. (Orgs.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 59.

¹⁵²⁵ *Ibidem*, p. 60.

Na percepção de Alessandra Silveira,¹⁵²⁶ “isso se torna cristalino nos referendos (supostamente) sobre questões europeias, tendenciosamente instrumentalizados pelas elites políticas nacionais que os convertem em arenas em disputas internas”.¹⁵²⁷

A compreensão de diversas ordens de problemas, discutidos ao longo desse item, não visa a ofuscar a importância dos cidadãos e do potencial das ferramentas tecnológicas para o empoderamento destes. Ademais, consoante já alertou Francisco Andrade, “mesmo admitindo que o uso de sistemas informáticos e de comunicações eletrônicas deva respeitar um determinado quadro legal (...), ainda assim, permanecerão sempre evidentes riscos associados ao uso do elemento tecnológico (...)”.¹⁵²⁸

Seja como for, as potencialidades e vulnerabilidades tecnológicas se fundem e podem sustentar espaços criativos para a coprodução do bem público. Sob essa perspectiva, aprendizagem contínua, qualificação do uso (das tecnologias) e educação democrática são, pois, atributos indispensáveis de um cidadão “ativo” e “responsivo” e, desta feita, de uma nova governança participativa para cidades inteligentes.

É neste diapasão que se configura a boa governança (em sentido amplo),¹⁵²⁹ cujo conteúdo se entrelaça na espacialidade pública estatal, extrapolando-a, pois abarca a sociedade civil no contexto de uma “nova cidadania”. Para Canotilho, esse conceito inédito de cidadania deve estar “centrado na pessoa humana”; pressupõe a “*accountability* (dever de cuidado dos poderes públicos e de prestar contas) e a *responsiveness* (sintonia de atuação do poder público com as aspirações dos cidadãos)”; retoma as dimensões de “cidadania ativa e participativa”; aponta para uma “cidadania cosmopolita (pois requer a condução responsável e sustentável dos recursos)” e para uma “cidadania grupal que contempla os múltiplos individuais de cidadania (associações de ambiente, organizações não governamentais, etc.)”.¹⁵³⁰ Eis, aqui, as recomendações para futuras pesquisas e práticas.

¹⁵²⁶ Sobre os riscos a que estão sujeitos os processos de deliberação Alessandra Silveira cita o caso do do Brexit (saída britânica), referindo que “as principais questões nas redes sociais e motores de busca no Reino Unido sobre a União Europeia desde o anúncio oficial do Brexit foram: ‘O que é a União Europeia? O que significa deixar a União Europeia?’ Isso revela que muitos britânicos votaram sem saber realmente o que é a UE”. SILVEIRA, Alessandra. **Very cloud has a silver lining**. On the referendum able to push forward the unity of the Europe and the disunity of the Kingdom. 2016. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2016/06/29/editorial-of-july-2016/>>. Acesso em: set. 2018. Fatos como o “Brexit”, desvelaram a necessidade de capacitar os cidadãos para tomada de decisões informadas, face a isso a União Europeia a criou o programa “destavezevoto” para as eleições Europeias 23-26 de maio de 2019. O referido projeto “consiste em defender o próprio ato de votar, o ato de participar no processo democrático e o ato de o fazer de uma forma consciente e plenamente informada”. Informação disponível em: <<https://www.destavezevoto.eu/>>. Acesso em: jan. 2019.

¹⁵²⁷ SILVEIRA, Alessandra. **Very cloud has a silver lining**. Op. cit.

¹⁵²⁸ ANDRADE, Francisco Carneiro Pacheco de. Comunicações Eletrônicas e Direitos humanos: O perigo do “homo conectus”. In: MONTE, Mário Ferreira; BRANDÃO, Paulo de Tarso (coord). Direitos Humanos e sua Efetivação na Era da Transnacionalidade - Debate Luso-Brasileiro. Editora Juruá:Curitiba, 2012, p. 222.

¹⁵²⁹ A acepção ampla da boa governança, consoante defende-se neste trabalho, abarca as questões afetas a governança digital (capítulo 2) e a governança participativa (capítulo 3).

¹⁵³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p. 334.

CONCLUSÃO

“A quarta revolução industrial pode estar a provocar rupturas, mas os desafios que apresenta são criados por nós próprios. Assim, está na nossa mão abordá-los e empreender mudanças e as políticas para nos adaptarmos (e florescermos) ao nosso novo ambiente emergente”. Assim declarou o teórico da internet Klaus Schwab, de forma objetiva e bastante arrojada, em seu livro intitulado *A Quarta Revolução Industrial*. A abrangência contida nesta declaração é, no entanto, acertada.

Que a internet seja uma realidade, com potencial de viabilizar novos canais de informação e interação, e que esteja a transformar a maneira como as pessoas e grupos em toda a sociedade vivem, trabalham e interagem, não há que se questionar. Em face disso, mudanças em princípios, protocolos, regras/normas e políticas são necessários para acelerar os impactos positivos e inclusivos dessas tecnologias, minimizando ou eliminando suas consequências negativas. Este trabalho se ateve a uma dessas mudanças, digna de atenção, referente aos postulados da governança digital (participativa – oriunda das cidades inteligentes, em portais de governo). Ele ainda questiona de que maneira sua prática contribui para a efetivação do direito fundamental de participação popular.

Assim, tendo por base a teoria jurídica, partiu-se, no primeiro capítulo deste trabalho, da premissa segundo a qual os temas da governança, de políticas públicas e do Direito se relacionam intrinsecamente e demandam contínua revisão, de maneira a acompanhar o ritmo acelerado da inovação tecnológica e as expectativas dos cidadãos. Buscou-se compreender, então, o conceito e funcionamento dessas esferas e o valor da participação popular (seus limites e possibilidades), como sendo capaz de legitimar a atuação da administração pública e uma democracia apta a consubstanciar os postulados do Estado de Direito.

Para ilustrar este quadro, foi explorada a incorporação da participação popular na legislação (infra)constitucional portuguesa e brasileira, bem como a revisão pela qual passaram esses ordenamentos jurídicos para se adequarem a novas mudanças sociotécnicas, em prol de maior controle externo, abertura e transparência da administração. Para esse fim, foram apresentadas as principais revisões inseridas na legislação portuguesa (Novo Código de Procedimento Administrativo e Lei de Acesso aos Documentos Administrativos) e brasileira (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação). A partir da abordagem feita, constatou-se que, guardadas as devidas particularidades, tanto Portugal quanto o Brasil, historicamente conhecidos pelos

seus défices democráticos, possuem diplomas que atendem aos standards internacionais de acesso à informação. Todavia, a transformação da administração pública numa “casa de vidro” demanda, além da revisão de seus diplomas, aplicação prática (fazer conhecer o conteúdo das suas decisões) e avaliação contínua.

Complementando este quadro, no item seguinte, demonstrou-se que a compreensão da temática do ordenamento do território como “o conjunto de decisões que afetam o território e que são da competência do setor público” é imprescindível para acompanhar as atuais demandas por uma maior abertura da Administração Pública. Por isso, neste trabalho, analisaram-se as estratégias de participação popular nas principais agendas internacionais para a cultura de Ordenamento do Território, com destaque para: Carta de Atenas, Agendas “Habitat” (“Habitat I”: Declaração de Vancouver, “Habitat II”- Conferência de Istambul, “Habitat III” – Declaração de Quito). Esta última também designada como “Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” e mundialmente conhecida como “Agenda 2030”, é reconhecida por implementar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Por fim, neste primeiro capítulo, verificou-se que a inserção da participação popular nas políticas de ordenamento do território dos Estados português e brasileiro é regulada, na esfera municipal, respectivamente, pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial e pelo Estatuto da Cidade. Numa perspectiva comparada do contexto brasileiro e português, foram acompanhados os discursos de Bazolli e Delgado. Para os autores, faltam tecnologias adequadas, vontade política e implementação do Orçamento Participativo na íntegra (tal como o aprovado pelos cidadãos), o que faz com que a prática fique distante da teoria, com impactos negativos, sobretudo, na esfera da participação popular, nestes países.

Com o intuito de inserir o debate da participação popular no cenário das tecnologias, o segundo capítulo deste trabalho teve como objetivo verificar o fenômeno da Sociedade Informacional, seus riscos e possibilidades, sobretudo quanto ao potencial para a emergência de uma inteligência coletiva, um conceito fundamentado no compartilhamento de ideias, na colaboração de seres em meio à diversidade, para a solução de problemas coletivamente. Revelou-se que sua aplicação, no âmbito da administração pública, tem a possibilidade de aumentar a interatividade; promover a transparência; reduzir custos; disseminar o grande volume de dados; e, até mesmo, aprimorar a forma de produção normativa, de maneira inteligente – tarefa que vem sendo explorada pelos teóricos da legislações colaborativas (crowdlaw, por exemplo).

Em face disso, tornou-se oportuno/necessário o debate sobre as etapas materializadoras da modernização da Administração Pública. A fase inicial foi a do governo eletrônico, em que o cidadão era visto como um mero consumidor de produtos e serviços. A fase seguinte foi aquela do governo aberto, cujo primado é a centralidade do cidadão e o paradigma é a coprodução do bem público. Observou-se, por conseguinte, que todos esses fatores conformaram uma nova identidade da administração pública, com reflexos na esfera jurídica, nomeadamente em institutos clássicos do Direito Constitucional e Administrativo, os quais demandam (re)visão, a partir do atual contexto tecnológico.

Mapeando os impactos da utilização das novas tecnologias e trazendo à análise o discurso de Canotilho sobre a boa governança, esta foi elegida a categoria de destaque, justamente por conter dimensões básicas para promover uma interpretação ampliada de princípios clássicos do Direito. Viu-se, ao longo deste item, que a governança digital parte das diretrizes jurídicas da boa governança, as quais, consoante a doutrina de Canotilho, devem estar ancoradas tanto nos princípios tradicionais do Estado de Direito, quanto nas condições materiais e processuais de uma “Estatividade Moderna”. Assim, da composição resultante da doutrina especializada e documentos internacionais foram identificados os princípios estruturantes da boa governança (digital).

No que atine à incorporação dos postulados da governança digital, no contexto da administração pública portuguesa e brasileira, identificou-se uma intensa revisão/edição de institutos jurídicos de forma a garantir a modernização da administração nesses países. Tal análise foi possível a partir do levantamento das sucessivas leis que foram promulgadas para esse efeito, ao longo dos diversos Governos Constitucionais (em Portugal) e mandatos presidenciais (no Brasil). É notável a modelação de corpus legais e normativos com ênfase nos princípios da governança digital e estímulo a ferramentas que possibilitem emergir redes colaborativas entre governo e cidadãos.

A partir da construção deste panorama teórico a respeito da governança (digital) e modernização administrativa, o estudo dirigiu-se, no terceiro capítulo, para os contornos da democracia e da participação digital no Brasil e em Portugal, sem olvidar da necessidade de identificar a orientação política a servir de fio condutor do trabalho. Assim, verificou-se a teoria que oferecia mais subsídios para o debate sobre a democracia que se desenvolve no ambiente digital. A partir disso, evidenciou-se que existem modelos democráticos hegemônicos (liberal) e não hegemônicos (participacionista e deliberacionista), podendo-se inferir, por essa análise, o tipo de participação propiciada

em cada um destes modelos. Nesse sentido, restou claro que os modelos de democracia que surgem após a teoria hegemônica não visam à derrubada da democracia representativa, mas à sua abertura para incluir novos atores no cenário político.

Foi oportuno lembrar que a democracia representativa mostrou, ao longo do tempo, sinais de desgaste. Portugal e Brasil, embora sendo rotulados como países democráticos, não estiveram imunes a essa crítica, sendo diversos os fatores ensejadores da quebra do vínculo entre decisores e cidadãos, dentre eles a incapacidade de as instituições representativas darem respostas ao que o interesse público almeja.

Por esse panorama delineado, o foco do trabalho centrou-se nas lições de vários autores que estudam a democracia digital, desvelando suas posições sobre a incorporação das novas tecnologias na dinâmica das democracias contemporâneas. Assim, trazendo ao debate a posição dos signatários e críticos da introdução das novas tecnologias nas organizações governamentais, defendeu-se, neste trabalho, uma visão realista (nem apologética, nem cética). Com efeito, a internet é uma realidade que se disseminou em diversos segmentos, inclusive nas práticas democráticas. Assim, trouxe a lume a noção de democracia digital, compreendendo-a como uma expansão quantitativa do modelo contemporâneo – a democracia representativa –, de forma a promover seu aprimoramento mediante o uso da internet, para aproximar cidadãos de seus representantes, não como um modelo alternativo ao vigente.

Associado a isso, não se pode olvidar que mais de 70% da população mundial viverá em cidades até 2050. Esses dados confluem para a percepção do valor das cidades, da esfera local do município, como instância de governo e da possibilidade de aprimoramento democrático. Desta forma, todo o panorama acerca da modernização das administrações, das estratégias de aprimoramento da participação popular no ambiente digital (democracia digital) e da crescente urbanização tornaram oportuno um debate sobre as cidades inteligentes. Estas, a despeito da dificuldade de conceituação, foram compreendidas neste trabalho, a partir de sua capacidade coletiva de usar as novas tecnologias para entender e responder aos desafios urbanos de forma integral e sustentável, garantindo, dessa forma, a consolidação dos preceitos do Estado de Direito. Numa frase: pelo potencial de devolver o “Poder” ao seu verdadeiro titular – o cidadão.

Por esta abordagem, pode-se constatar que as cidades inteligentes apresentam diversas dimensões de análise, entretanto o foco deste trabalho recaiu na dimensão governança inteligente. Em especial, constatou-se que a governança participativa é um subconjunto da governança inteligente, que enfatiza o engajamento democrático. Sendo

assim, pelo mapeamento de seus pressupostos teóricos, verificou-se que, em programas de cidades inteligentes, a governança participativa (em portais de governo) pode apresentar diferentes níveis de materialização.

Para não se incorrer em omissões, diante dos dilemas representados pela outra “face da moeda” das cidades inteligentes, há muitas preocupações com a segurança cibernética e a privacidade – os tópicos mais amplos da internet das coisas. Embora não sejam o objeto direto deste trabalho, tais temas acabam por tangenciar e, até mesmo, por influenciar a materialização da governança participativa.

Diante disso, foi oportuna a compreensão sobre como as administrações devem tratar os dados dos cidadãos, a partir da revisão de literatura sobre o Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) europeu e Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) brasileira. De maneira sintetizada, constatou-se que as referidas normas visam a empoderar o cidadão, conferindo-lhe mais controle (informações sobre instrumentos legais para impedir o uso indevido de dados pessoais). Segundo essas normas, não há dado pessoal insignificante, logo, só pode haver tratamento de dados pessoais se ocorrer uma das hipóteses de tratamento. A ótica das leis traz uma perspectiva preventiva, a fim de evitar danos e vazamento de dados, devendo-se pensar a proteção de dados desde a concepção de produtos e serviços. Notou-se, ainda, que a LGPD brasileira sofreu grande influência do seu paradigma, o RGPD, sobretudo no que concerne à ótica preventiva, de evitar lesões a direitos fundamentais e de evitar a comercialização exacerbada de dados pessoais.

Pelo cenário descrito, é inconteste que o desenvolvimento das cidades inteligentes propicia que estas se transformem em verdadeiros polos tecnológicos, viabilizando uma gama de novas experiências aos cidadãos e também expondo-os a diversos riscos. O desafio atual, portanto, não é mais promover a inovação tecnológica, mas contrastar se estes projetos estão sendo implementados corretamente (resguardando direitos fundamentais) e de maneira inteligente (por meio de monitorização e avaliação sistemática). Para fazer tal contraste, o capítulo seguinte foi destinado ao estudo de caso, com ênfase na realidade da governança participativa levada a efeito, por cidades portuguesas e brasileiras, em portais de governo.

Para a consecução desse estudo de caso, primeiramente, reconheceu-se existirem diversas métricas internacionais que visam a medir o nível de inteligência das cidades no mundo, consolidadas em rankings. O retrato, tanto de Portugal, quanto do Brasil, traçado por esses rankings, não fornece, em geral, resultados específicos da realidade das cidades

portuguesas e brasileiras. Assim, foi concebido um modelo de avaliação especificamente para esse efeito, dando resposta à necessidade de se conhecer como deve ser medida e avaliada a governança participativa das cidades lusobrasileiras, constituindo-se na prática de um “zoom” sobre a realidade desses países, com base no discurso das cidades e da governança inteligentes.

A esse respeito, o modelo de avaliação para a análise da governança participativa, em portais de governo, seguiu quatro níveis: primeiro (e-administração/e-serviços); segundo (promoção das TICS e sondagem de opinião); terceiro (transparência, acesso à informação e responsabilidade fiscal, proteção de dados e dados abertos) e quarto (coprodução/ deliberação). Com base nisso, foi analisado e comparado um total de dez portais executivos de cidades brasileiras e portuguesas, por meio de um formulário de coleta de dados. Verificou-se, destarte, dentro do modelo de análise, os níveis de participação e o potencial tecnológico de se atender ao discurso das cidades inteligentes e concretizar o direito fundamental de participação popular, consagrado no Estado de Direito português e brasileiro.

Pela avaliação realizada, verificou-se que os dez portais se assemelham quanto à presença de tecnologia para desenvolver políticas de governança digital. No entanto, diferenciam-se quanto à abertura das administrações municipais, sobretudo no que tange à transparência, à abertura de dados, à privacidade e à participação cidadã, consoante segue.

Observou-se que o nível de participação da maioria dos portais avaliados está circunscrito à escala mais elementar (primeiro grau), restringindo-se à prestação de informações e serviços. No primeiro caso, constatou-se que os portais avaliados prestam informações sobre o modo como a administração está organizada e sobre a situação de operação de diversos serviços, mas ainda olvidam em atender disposições legais relativas à acessibilidade eletrônica para cidadãos portadores de necessidades especiais. Já no segundo caso, enquanto houve, em todos os portais avaliados, um défice referente a serviços prestados via aplicações de celular, nos portais brasileiros, os serviços para fins arrecadatórios estavam presentes na totalidade dos portais avaliados.

Para o segundo nível de governança participativa, os dados sinalizam que, em geral, os portais de governo lusobrasileiros apresentam exemplos pioneiros quanto à generalização do acesso e uso das TICs para a promoção da inclusão digital. Há resultados significativos quanto à presença tanto de serviços como ouvidoria/ fale conosco, quanto nas redes sociais. No entanto, um elemento chave deste nível foi pouco identificado nos

portais: a disposição de ferramentas de sondagem de opinião, visto que esta envolve a aferição de canais que promovam o envolvimento da sociedade, sobretudo para a avaliação dos serviços prestados.

O resultado da avaliação sobre transparência/ acesso a informações, proteção de dados e dados abertos (terceiro nível de governança participativa) revelou que o elemento responsável por alavancar este nível foi, sobretudo, a presença massiva de relatórios financeiros em todos os portais avaliados. Apesar disso, notou-se que existe uma grande discrepância entre a teoria e a prática, levada a efeito pelas administrações lusobrasileiras. Isso se deve, a priori, pelo fato de os portais brasileiros claramente terem preocupação em cumprir um rol mínimo de dispositivos previstos em sua legislação de acesso à informação, v.g presença de canal para o Serviço de Informação ao Cidadão, com formulário específico para o pedido de informação e atenção ao prazo de resposta previsto na lei. Já em Portugal, a ênfase na abertura e transparência, dadas pela reforma na legislação de acesso, em 2016, tem recebido atenção limitada, seja pela falta de um canal específico para pedido de acesso (que forçou o envio das perguntas por outros canais, e-mail e formulários), seja pela ausência de feedback informativo.

A segunda constatação observada nesse terceiro nível refere-se ao tratamento de dados pessoais, cujos resultados foram alarmantes: raros portais apresentam sua política de privacidade e nenhum deles informou sobre o recolhimento de dados online. Por fim, a última constatação desse nível refere-se à abordagem sobre os dados abertos. Os resultados sinalizaram que, enquanto a quase totalidade dos portais brasileiros aderiram ao movimento internacional de dados abertos (sem que isso implique que os dados apresentados sejam de valor público), em Portugal, ainda existe a necessidade de as administrações alinharem-se a essas estratégias.

No que se refere ao enfoque deliberacionista e da coprodução do bem público (quarto nível de governança participativa), as experiências identificadas estiveram circunscritas, sobretudo, à questão do orçamento participativo digital. Porém, não se constataram indícios de participação popular mais sofisticada, v.g canais de produção de legislação colaborativa (crowdlaw), em que o cidadão possa ser considerado peça chave no processo de planejamento, supervisão e revisão de normas e políticas.

Por fim, inferiu-se que as cidades mais desenvolvidas em termos de saúde, educação, emprego & renda, não necessariamente envidam esforços com vistas a promover uma governança participativa satisfatória. De maneira geral, a totalidade dos portais de governo avaliados apresentaram resultados limitados, particularmente tendo

em conta que suas ações foram preponderantes em disponibilização de informações e serviços, acesso a informação e transparência orçamental. Em raras exceções, houve a adoção de modalidades participativas na administração urbana, com destaque para as iniciativas dos orçamentos participativos.

Por ser exploratório, as conclusões apresentadas neste quarto capítulo não têm a pretensão de ser generalizáveis, mas sim de servir como apontamentos para instigar futuras pesquisas, que venham a ampliar e/ou a aprofundar aspectos aqui tangidos. A análise dos dados apresentados aponta alguns indícios importantes, os quais são essenciais para mobilizarem esforços e corrigirem trajetórias das administrações municipais, em prol do incremento dos níveis de governança participativa.

Portanto, foi a partir do referencial teórico e do estudo de caso que se passou à análise da problematização da pesquisa. Os resultados levantados corroboram o argumento de que existe um *gap* entre a teoria e a prática levada a efeito pelas administrações municipais portuguesas e brasileiras, em seus portais de governo. Ademais, revelaram a insuficiência do modelo regulatório tradicional (baseado no sistema de sanção de condutas divergentes da prescrição normativa) em atender às demandas da governança digital (participativa – oriundas das cidades inteligentes).

A necessidade de mudar essa concepção e essas práticas (as quais, em vez de promoverem segurança jurídica e reforçarem a participação cidadã, fragilizam os ordenamentos jurídicos e tornam maior o fosso entre o cidadão e seus representantes) nada mais é do que uma questão de fazer valer a existência do modelo pensado para a sociedade e que restou inserido na CRP/1976, e na CF/1988. Entretanto, essa tarefa não é fácil, pois é resultado de práticas enraizadas tanto no cidadão quanto na administração, e que estão associadas ao tradicional modelo de produção normativa (atropelado pelo acelerado ritmo de mudanças tecnológicas), que se mostra insuficiente e ineficiente em termos de aproveitamento do potencial criativo dos cidadãos, com reflexos em níveis mais elevados de participação popular.

E é neste panorama que se inseriu o problema desta pesquisa: o modelo regulatório tradicional, baseado no sistema de sanção de condutas divergentes da prescrição normativa, encontra-se de acordo com os postulados da governança digital (participativa-oriundo das cidades inteligentes) e, deste modo, contribui para a concretização do direito fundamental de participação popular, consagrado no Estado de Direito português e brasileiro?

A resposta encontrada para o problema proposto corrobora a seguinte hipótese: a constitucionalização do direito à participação popular e a criação de instrumentos para sua operacionalização (v.g direito de acesso à informação) previstos em Portugal (CRP/1976) e no Brasil (CF/1988) elevaram a participação à categoria de um direito fundamental da sociedade. Essa atuação foi concretizada a partir da governança participativa, reconhecida pelos instrumentos de modernização administrativa e executada em portais de governo pelos gestores municipais. Coube a essa esfera (local), em especial, a prerrogativa de contribuir para a concretização do direito à participação popular. No entanto, sua organização e funcionamento têm-se pautado pela tradicional estrutura de produção normativa (seguindo uma rigorosa abordagem do topo para a base), o que o impede de cumprir o papel que lhe foi atribuído pelo constituinte português e brasileiro.

Esse contexto foi comprovado pelo contraste que se efetuou entre a literatura da área, a legislação sobre modernização administrativa de Portugal e do Brasil e a análise dos portais de governo das administrações municipais desses países.

O cenário desvelado possibilitou lançar bases para a construção de um novo paradigma jurídico, conforme apresentado no quinto capítulo deste trabalho. Seguindo tal perspectiva, contribuíram grandemente as teorias da Regulação Responsiva, da Smart Regulation e da Regulação Realmente Responsiva, para a percepção de que, num mundo em que as funções públicas migram para o ambiente digital, os governos e reguladores devem “encontrar formas de se adaptarem continuamente a um novo ambiente de mudança rápida, reinventando-se para melhor entender o que estão a regular”.

Na Regulação Responsiva, o Estado detém o poder de regulação, sendo este flexibilizado pelas estratégias de autorregulação e pela possibilidade de escalonamento da regulação em termos de estímulos e sanções (traduzidos na figura da pirâmide regulatória). Na Smart Regulation, dá-se a correção, incorporando a figura da pirâmide regulatória – estímulos e sanções –, mas na perspectiva tridimensional. Assim, é favorecido um pluralismo regulatório ao envolver múltiplos agentes regulados: Estado, mercado e sociedade. Por fim, na Regulação Realmente Responsiva, o Estado deve ser responsivo às peculiaridades do mercado, deve promover o diálogo entre múltiplos agentes regulados e deve ser responsivo ao sistema regulado (aos seus próprios efeitos).

A partir dos pontos e contrapontos levantados, a teoria da Regulação Realmente Responsiva foi a que melhor sintetizou as críticas direcionadas tanto ao modelo tradicional de produção normativa, quanto à Regulação Responsiva e à Smart Regulation.

Ela evoluiu de forma a acompanhar as complexas demandas sociais, sendo, por esta razão, eleita como o paradigma deste trabalho para a construção da modelagem regulatória da governança participativa, em cidades inteligentes.

Em face disso e uma vez constatada a necessidade de “evolução provável nos modos de regulação da cidade”, este estudo procurou mostrar o quanto já estão avançadas as ações de diversas cidades mundiais que elaboraram estratégias para serem catalizadoras de inovações tecnológicas, buscando articular órgãos públicos, empresas, organizações não governamentais e universidades em prol de uma governança inteligente e participativa.

O entendimento e leitura do item “Smart Cases: governança participativa aplicada pelo governo aos cidadãos” deve pautar-se no conceito de governança participativa, o qual estruturou-se em quatro níveis (o primeiro, informação e serviços eletrônicos; o segundo, consulta e inclusão digital; o terceiro, transparência, abertura e proteção dos dados; e quarto, coprodução e deliberação) e foi orientado pela adequação aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, lançados em 2015 pela ONU. Assim, do total de trinta e dois “smart cases” analisados, será citado um demonstrativo de ações que podem ser implementadas pelos governos municipais em seus portais de governo, em cada um dos níveis de governança participativa.

No primeiro nível (ênfase na prestação de informações), citou-se como smart case o portal de Juazeiro do Norte, Brasil, por apresentar a legislação sobre Plano Diretor de Tecnologias da Cidade Inteligente. Na ênfase à prestação de serviços, apontaram-se os portais de Buenos Aires, Argentina (por disponibilizar o Serviço de Tramitação a Distância) e do governo de Tel Aviv, Israel (por apresentar *link* para acessibilidade eletrônica do conteúdo da internet).

No segundo nível, ênfase inclusão digital, identificou-se a Estratégia Digital Nacional do México (programa “Chihuahua Cidade Digital”) e, na ênfase sondagem de opinião, o portal de Medellin, Colômbia (pela plataforma “Mi medellin”, de cocriação cidadã).

No terceiro nível, ênfase transparência e acesso a informação, referiu-se o caso do governo do Paraguai, pelo seu “Portal Unificado de Informação Pública”. Na ênfase privacidade e proteção de dados, foi citado o portal de Transportes de Londres, pela adequação ao RGPD e por informações sobre o Encarregado de Proteção de Dados. Já na ênfase dados abertos, mencionou-se a estratégia de duas cidades norte-americanas: São Francisco, pelo projeto “San Francisco Healthy Nail Salon”, e New Jersey, a qual

codificou a figura do Diretor Executivo de Dados (pela sua Lei de Iniciativa de Dados Abertos).

Por fim, para o quarto nível de governança participativa identificou-se os seguintes exemplos: portal da cidade de Madrid (plataforma de orçamento participativo Decide Madri) e os portais do parlamento francês (Parlement & Citoyens), da câmara dos deputados do Brasil (“e-Democracia”), do senado da república da Colômbia (plataforma “Mi Senado”) e do congresso dos Estados Unidos (Regulations.gov), os quais se destacaram pela possibilidade de participação cidadã, nas diversas etapas do processo legislativo.

Assim, em síntese, apresenta-se uma contribuição para se construir um novo paradigma jurídico de governança participativa em portais de governo no contexto português e brasileiro, com base na matriz teórica que norteou este trabalho e que comprovou a hipótese formulada. Essa contribuição se estruturou nos seguintes eixos, denominados “pilares do modelo”:

a) Governança. Recomendou-se ao poder executivo municipal português e brasileiro as seguintes medidas, visando à evolução à governança digital: -instituir a Política de Governança Digital; constituir o Comitê de Estratégia Digital; desenvolver uma política de entrega de serviços digitais conduzida pelo usuário; melhorar a prestação de serviços digitais; fortalecer a cultura da transparência; regulamentar a matéria da privacidade e proteção de dados; desenvolver novas competências para o tratamento dos dados, inclusive pela criação da figura do Encarregado da Proteção de dados (em matéria de privacidade) e da figura do Diretor Executivo dos Dados (em matéria de abertura dos dados); incentivar disponibilização de dados em formato aberto, nos portais de governo; estimular mecanismos de interoperabilidade.

b) Território: visando a garantir que o modelo de cidade inteligente respeite a dinâmica do seu território, de suas leis e, acima de tudo, do seu povo, recomendou-se ao poder executivo municipal português e brasileiro as seguintes medidas: reconhecer o direito à cidade inteligente como um elemento chave para uma efetiva integração das políticas públicas de inclusão social, da governança digital e da gestão democrática e participativa nas cidades; promover a harmonização das premissas da Política de Governança Digital no o Plano Diretor da cidade e em todo o sistema jurídico correlato; atualizar o Plano Diretor Municipal para incluir o conceito de cidade inteligente, na agenda de longo prazo da municipalidade.

c) Sistema jurídico qualificado por “novos” agentes: recomendou-se que as administrações municipais portuguesas e brasileiras adotassem as seguintes estratégias: regulamentar o direito de participação popular, (em todas as fases do processo legislativo); criar uma instituição permanente, o Laboratório de Inovação Urbana (responsável por implementar todo o ciclo das estratégias de participação popular); assegurar a participação de diversos atores (governo, cidadãos, academia e setor privado) no “ecossistema de inovação”.

Por conseguinte, acompanhando o estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), apresentaram-se as etapas entendidas como necessárias para as cidades efetuarem sua trajetória rumo ao adjetivo “inteligente”, são elas: estruturar a equipe; realizar diagnóstico; desenhar solução integral com visão multissetorial; elaborar plano de implementação; buscar parcerias; avaliar resultados.

Essa contribuição para a formulação de uma modelagem regulatória à governança participativa, nos Estados português e brasileiro (com reflexos na esfera municipal), somente cumprirá os objetivos a que se destina, caso sua construção seja desenvolvida com atenção aos seguintes setores estratégicos: governança; transparência; participação popular; inclusão digital; e educação (acesso à internet e formação continuada – qualificação dos cidadãos para o uso da internet).

Por fim, entende-se que essa contribuição não procura resolver todos os limites e insuficiências do paradigma democrático vigente, mas provocar uma reflexão sobre a necessidade aproveitar o potencial da internet para o aprimoramento da participação popular em ambiente digital, inclusive para despertar a necessidade de os governos tornarem-se “células de poder muito magras e eficientes, num ambiente de novas e concorrentes estruturas de poder”. Para conseguir isso, os governos devem assegurar que o ser humano permaneça no centro de todas as decisões e adotar uma modelagem regulatória que favoreça um ambiente de aprendizagem e adaptação contínuas. Estes são, pois, os desafios do Direito na era digital e informacional e também os desafios da universidade ao conjugar ensino, pesquisa e compromisso social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABMANN, Eberhard Schmidt. **Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideoe**. Heidelberg: Springer, 1998.

ACKERMAN, J.; SANDOVAL, I.: **Leyes de Acceso a La Información en el Mundo. Cuadernos de transparência**. México: IFAI, 2005. Disponível em: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>.

AGÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA-AMA. **Guia de introdução aos dados abertos** (2016). Disponível em: http://www.dados.gov.pt/media/46123/guia_introdu__o_dados_abertos_ama.pdf>. Acesso em fev. 2018.

AGÊNCIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (AMA). **Estratégia de Governança Digital**. Disponível em: [http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-deGovernan%C3%A7a-Digital-\(EGD\).aspx](http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/Estrat%C3%A9gia-deGovernan%C3%A7a-Digital-(EGD).aspx)>. Acesso em set. 2018.

AGÊNCIA ESPANHOLA DE NORMALIZAÇÃO-AENOR (2016). Comité Técnico de Normalización de Ciudades Inteligentes (CTN 178). **Norma UNE 178201: 2016** “Ciudades Inteligentes”.

AGUEDA, 2018. **Dados Abertos do Município De Águeda**. Disponível em:< <https://i4c.cm-agueda.pt/>>. Acesso em: jul. 2018.

AGUIRRE, Juan Carlos Sánchez. (2011). La Neutralidad de la Red. In: **XV Congreso Iberoamericano de Derecho Informatica**. Buenos Aires – 3 a 8 de outubro de 2011. Disponível em:< <http://www.hfernandezdelpech.com.ar/TOMO%20XVIII-MEMORIAS.doc>>. Acesso em: nov. 2017.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002. Disponível em:< <http://www.spell.org.br/documentos/ver/12421/sociedade-da-informacao--accountability-e-democracia-delegativa--investigacao-em-portais-de-governo-no-brasil/i/pt-br>>. Acesso em: nov. 2017.

ALBRECHT, J. How the GDPR Will Change the World. In: **European Data Protection Law Review**, Volume 2, Issue 3 (2016), pp. 287 – 289, DOI: <https://doi.org/10.21552/EDPL/2016/3/4>

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Diplomatizando**. Na internet ninguém sabe que você é um cachorro. Disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.pt/2014/06/na-internet-ninguem-sabe-que-vc-e-um.html>>. Acesso em: out. 2017.

ANDRADE, Francisco Carneiro Pacheco de. Comunicações Eletrónicas e Direitos humanos: O perigo do “homo conectus”. In: MONTE, Mário Ferreira; BRANDÃO, Paulo de Tarso (coord). **Direitos Humanos e sua Efetivação na Era da Transnacionalidade - Debate LusoBrasileiro**. Curitiba: Juruá, 2012, p.207-226.

ANDRADE, Francisco Carneiro Pacheco. Electronic Identification, Signature and Trust Services. In: **UNIO – EU Law Journal**, vol. 4 nº 2, July 2018, pgs 104-112.

ANTHOPOULOS, Leonidas G. Understanding the Smart City Domain: A Literature Review. M. P. In: Rodríguez-Bolívar (ed.), **Transforming City Governments for Successful Smart Cities, Public Administration and Information Technology**. Chapter 1, 2015, pp. 9-21.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. Mito e Realidade da Transparência Administrativa. In: Boletim da Faculdade de Direito / **Universidade de Coimbra**. Imprensa: Coimbra, Universidade de Coimbra, 1993. p. 1–55, 1993.

AQUINO, Cássio Adriano Braz. MARTINS, José Clerton de Oliveira. Ócio, lazer e tempo livre na sociedade do consumo e do trabalho. **Fortaleza: Revista Mal-Estar e Subjetividade**, vol. II, n. 2, setembro de 2007, p. 479/500.

ARAGÃO, Alexandra. A governancia na Constituição Europeia: uma oportunidade perdida? In: **A Constituição Europeia**. Estudos em Homenagem ao prof. Doutor Lucas Pires, FDUC, Coimbra, 2005, p. 105-166.

ARAÚJO, D., PIMENTA, A., CARNEIRO D., NOVAIS, P. (2016) Providing Wellness Services Using Real Time Analytics. In: LINDGREN, H. et al. (eds). **Ambient Intelligence - Software and Applications – 7th International Symposium on Ambient Intelligence (ISAmI 2016)**. ISAmI 2016. Advances in Intelligent Systems and Computing, vol 476. Springer, Cham.

ARAÚJO, J. Improving public service delivery: the crossroads between NPM and traditional bureaucracy. **Public Administration**, 2001, 79, 4, p. 915-932.

ARNSTEIN, Sherry. A Ladder of Citizen Participation. **Journal of American Institute of Planners**; 1969. Disponível em:< <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>. Acesso em: out 2017.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito da Internet e da Sociedade da Informação**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

ASSMANN, Eberhard Schmidt. **La teoria general del Derecho administrativo como sistema**. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica, 2003.

ASSOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NORMALIZACIÓN E CERTIFICACIÓN- AENOR UNE 178201:2016. **Ciudades inteligentes**. Definición, atributos y requisitos. Madrid. Espanha. 2016, 20p

AVRITZER, L. Sociedade civil, espaço público e democratização: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais** [Online], 91 | 2010, colocado online no dia 01 Novembro 2012. Disponível em:<URL : <http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 29 Maio 2017

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive Regulation**. Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press, 1992.

BACKER, Larry Catá, **Measurement, Assessment and Reward: The Challenges of Building Institutionalized Social Credit and Rating Systems in China and in the West** (September 21, 2017). Proceedings of the Chinese Social Credit System, Shanghai Jiaotong University, 23 September 2017.

BAHETI, Radhakisan; GILL, Helen. **Cyber-physical Systems**. The Impact of Control Technology, T. Samad and A.M. Annaswamy (eds.), 2011. Disponível em: <<http://www.ieeecss.org/sites/ieeecss.org/files/documents/IoCT-Part3-02CyberphysicalSystems.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018, p. 1

BALDWIN, Robert; BLACK, Julia. Really responsive regulation. **Modern Law Review**, 71 (1), 2008. pp. 59-94.

BANCO MUNDIAL (2016). **Participatory Budget Formulation**. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509380~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>>. Acesso em: jul. 2018.

BANCO Mundial. **Smart Cities**. The World Bank, 8 January 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/smart-cities>>. Acesso em: out. 2017.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Cartilha de Cidades**. BNDES: Brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/db27849e-dd37-4fbd-9046-6fda14b53ad0/produto-13-cartilha-das-cidades-publicada.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m7tz8bf>>. Acesso em: ago. 2018.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório do plano de ação – Iniciativas e Projetos Mobilizadores BNDES**: Brasil, 2017. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/269bc780-8cdb-4b9b-a297-53955103d4c5/relatorio-final-plano-de-acao-produto-8-alterado.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m0jDUok>>. Acesso em: ago. 2018

BARACHO, João. **A iliteracia digital é o analfabetismo dos nossos tempos**. Disponível em: <http://smart-cities.pt/educacao/appsfor-good1309literaciadigital/>. Acesso em: jul. 2018.

BARBOSA, Alexandre Fernandes; FARIA, Fernando Inácio de; PINTO, Solon Lemos. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, Peter Ticom; FERNANDES, Ciro Campos Chirsto; CUNHA, Maria Alexandre (Orgs.). **e-desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil**. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007, p.512-537.

BARCELOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**. nº 3. Rio de Janeiro: Renovar, Jul/Set de 2006.

BARNETT, Neil J. **Including ourselves: new labour and engagement with public services**. Management Decision, v. 40, n. 4, p. 310-317, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2006.

BASTELAER, Van. B. Digital cities and transferability of results. In: **Proceedings of the 4th EDC conference on digital cities**, Salzburg, October 29 & 30, 1998, pp. 61-70.

BAUMAN, Zygmunt. **Ética pós-moderna**. Tradução de João R. Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **Globalização: As consequências humanas**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

_____. **Vigilância líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAZOLLI, João Aparecido; DELGADO, Cecília Maria Neves. Análise comparada da participação popular em planos de ordenamento do território: estudo empírico brasileiro e português. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 19, núm. 2, jul./dez., 2015, pp. 423-434. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321143695006> >. Acesso em 10 mai. 2017.

BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. Londres: Sage, 1992

BECKER, Bertha. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**. Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005, p. 71-78.

BEIGUELMAN, Giselle. **Urbanismo Open Source: para cidades de inteligência distribuída**. Disponível em: < <https://youtu.be/Xm8King3KCE> >. Acesso em: out. 2017.

BELO HORIZONTE (2017). **Hackacity Belo Horizonte estimula cidadãos a desenvolverem soluções para a capital**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/especial-publicitario/cemig/noticia/hackacity-belo-horizonte-estimula-cidadaos-a-desenvolverem-solucoes-para-a-capital.ghtml>>. Acesso em jul. 2018.

BERNARDES, Mariele Berger. **Democracia na Sociedade Informacional: o desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____, Mariele Berger; ANDRADE, Francisco Pacheco; NOVAIS, Paulo. (2018). Indicators for Smart Cities: Bibliometric and Systemic Search. In: **Advances in Intelligent Systems and Computing**. 569 ed.: Springer International Publishing, 2017, v 569. p. 98-105.

_____. Participatory Governance of Smart Cities: a study upon Portuguese and Brazilian government portals. In: **11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '18)**, ICEGOV '18, April 4–6, 2018, Galway, Ireland © 2018 Association for Computing Machinery. ACM ISBN 978-1-4503-5421-9/18/04 DOI DOI: <https://doi.org/10.1145/3209415.3209464>

_____. Popular participation and digital democracy: the experience of participative budget of the town hall of Braga (Portugal). In: **EGOSE '16 Proceedings of the International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia**. 1ed. New York, NY, US: ACM, 2016, v. 1, p. 157-166.

_____. The right of access to information in Portugal and Brasil and the challenges of its implementation. In: **Digital Transformation and Global Society**. First International Conference, DTGS 2016, St. Petersburg, Russia, June 22–24: 299-316.

BERNARDES, M. B.; ANDRADE, F. P.; NOVAIS, P.; LOPES, N. Reference Model and Method of Evaluation for Smart Cities in Government Portals: a study of the Portuguese and Brazilian reality. In: **Digital Transformation and Global Society**. First International Conference, DTGS 2016, St. Petersburg, Russia, Sept. 22–24.

BERNARDES, Mariele Berger; ROVER, Aires José. Lei de Acesso a Informação e disponibilização de dados remuneratórios pelos Tribunais de Justiça. In: **II Congresso Iberoamericano de Docentes e Investigadores em Derecho e Informática**. CIIDI. 9 p. 2014.

_____. O papel das novas tecnologias na gestão democrática das cidades: uma análise do portal orçamento comunitário da prefeitura de campo grande. In: **Direito e novas tecnologias** [Recurso eletrônico on-line] / organização CONPEDI/UFF; coordenadores: Alexandre Veronese, Aires José Rover, Fernando Galindo Ayuda. Florianópolis: FUNJAB, 2012.p. 85-105.

_____, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; Rover, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(3):761-792, maio/jun. 2015, p. 761-792. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612119279>>. Acesso em: mar. 2017.

_____, Marciele Berger; SOUZA, Ranniery; ANDRADE, Francisco Pacheco; NOVAIS, Paulo. The Rio de Janeiro, Brazil, Experience Using Digital Initiatives for the Co-production of the Public Good: The Case of the Operations Centre. In: **Advances in Intelligent Systems and Computing**. 569 ed.: Springer International Publishing, 2017, v.569, p. 18-27.

BILBAO, ESPANHA. **Smart Cities Study**. Estudio Internacional sobre la situacion de las TICs, La inovación y el conocimiento em las Ciudades. Bilbao/ Espanha. (2012).

BLAZQUEZ, P. G. 2000. Medir em las ciências sociales. In: FERNANDO, M.; ALVIRA, F.; IBANEZ, H. (Orgs.) **El análisis de La realidad social. Métodos y técnicas de investigación**. Madri: Alianza editorial, p.343-407.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O futuro da democracia**. Uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luís. **As crises do Estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 35.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; VIEIRA, Gustavo Oliveira. Estado e constituição em tempos de abertura: a crise conceitual e a transição paradigmática num ambiente intercultural. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)** 5(2):133-140, julho-dezembro 2013 Disponível em:< <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/download/rechtd.2013.52.05/3933> >. Acesso em: out 2017.

BONAVIDES, Paulo. **A Quinta Geração de Direitos Fundamentais**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Paulo-Bonavides-A-quinta-gera%C3%A7%C3%A3o-de-direitos-fundamentais.pdf>. Acesso ago 2017.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOSCH, Peter; JONGENEEL, Sophie; ROVERS, Vera. et. al. **CITYkeys indicators for smart city projects and smart cities**. Disponível em: <<http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/CITYkeysD14Indicatorsforsmartcityprojectsandsmartcities.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

BOSTON. **Cityscore**. Disponível em:<<https://www.boston.gov/cityscore>>. Acesso em: jul. 2018.

BOTELHO, Smart Cities. **Cidades portuguesas estão numa “situação bastante avançada” na inteligência urbana**. Disponível em:<<https://24.sapo.pt/tecnologia/artigos/smart-cities-cidades-portuguesas-estao-numa-situacao-bastante-avancada-na-inteligencia-urbana>>. Acesso em: abr. 2018.

BOUSKELA; Maurício; CASSEB, Márcia; BASSI, Silvia. **Caminho para as Smart Cities**. Da Gestão Tradicional para a Cidade Inteligente. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016.

BOVAIRD, Tony; LOEFFLER, Elke. From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, December 2012, Volume 23, Issue 4, pp 1119–1138.

BRAITHWAITE, John. The essence of responsive regulation. **HeinOnline- U.B.C Law Review**, Rev. 475/2011, vol 44:3 pp. 475-520

BRANCO, Sérgio. **Memória e Esquecimento na Internet**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Democracia Participativa**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2014. Caderno Opinião. Disponível em< <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2014/39-Democracia-participativa.pdf>>Acesso em: 1 mar. 2015

_____. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. balanço da reforma do estado no Brasil: a nova Gestão Pública**, Brasília: MP/Seges, 2002: 29-35. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02.Desafios_do_capitalismo_Global.pdf. Acesso em: nov. 2018.

BRIA, Francesca. **How one European smart city is giving power back to its citizens**. Disponível em:< <http://www.alphr.com/technology/1006261/how-one-european-smart-city-is-giving-power-back-to-its-citizens>>. Acesso em jul. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). **Estatuto da cidade**. São Paulo: Malheiros, p. 322-341, 2006.

BUENOS AIRES. **Innovación**. Disponível em: <http://www.buenosaires.gob.ar/innovacion/ciudadinteligente/proyectos/bawifi>>. Acesso em: jul. 2018.

BURNS, David W. **2016 Smart Cities Survey** – United States Conference of Mayors. Disponível em: <https://www.usmayors.org/wp-content/uploads/2017/02/2016SmartCitiesSurvey.pdf>>. Acesso em: jul. 2018

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. **Open Government: Gobierno Abierto**. Jaén: Algón Editores, 2011.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor (art. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade** Comentários à Lei Federal 10. 257/2001. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61-70.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**. Vol. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAMPOS, Vítor. Reflexões sobre a oportunidade e bondade do novo quadro legal do ordenamento do território e urbanismo. In: MONTEIRO, Cláudio; VALLE, Jaime; MIRANDA, João. (Coords.). **O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**. Coimbra: Almedina, 2016, p.39-47.

CANCELIER, Mikhail Vieira de Lorenzi; PILATI, José Isaac. Privacidade, pós-modernidade jurídica e governança digital: o exemplo do marco civil da internet na direção de um novo direito. **Journal of Law**. Joaçaba, v. 18, n. 1, p. 65-82, jan./abr. 2017, pp. 65-82. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/7252/pdf> >. Acesso em: set. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Constitucionalismo e a geologia da Good Governance. In: **Brançosos e a Interconstitucionalidade Ideários dos discursos sobre a historicidade constitucional**. Coimbra: Almedina, 2008.p. 325-334.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. V. II. 4ª ed. 2010, Coimbra: Coimbra editora.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal. In: **Encontro da ABCP**, 6., Campinas, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. **Revista forense**. vol. 395, ano 104, jan-fev. 2008.p. 209-224.

CARDOSO, Gustavo. **A mídia na sociedade em rede: filtros, vitrines, notícias**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

CARDOSO, Júlio. **Sistemas de Informação para a Modernização Administrativa**, 2014. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/arquivosmunicipais/article/viewFile/1161/1154> >. Acesso em jul. 2017.

CARTA ADMINISTRATIVA OFICIAL DE PORTUGAL (CAOP.), versão de 2017. Disponível em:

<http://www.dgterritorio.pt/cartografia_e_geodesia/cartografia/carta_administrativa_oficial_de_portugal_caop/_caop_download/_carta_administrativa_oficial_de_portugal__versao_2017__em_vigor_>. Acesso em: ago. 2018.

CARTA DE ATENAS DE 1933. **Versão de Le Corbusier**. Tradução Rebeca Scherer. São Paulo: HUCITEC (Estudos Urbanos): EDUSP, 1993. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2974977/mod_resource/content/3/aula12_Corbusier_Le_A_Carta_de_Atenas.pdf>. Acesso em: mai. 2007.

CARTA EUROPEIA DE ORDENAMENTO DO TERRITORIO-CEOT. Aprovada em 1984 pela Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território. Portugal: Direção Geral de Ordenamento do Território, 1984.

CARTA IBERO-AMERICANA DE GOVERNO ELETRÔNICO. Aprovada pela IX Conferência Ibero-Americana de Ministros da Administração pública e Reforma do estado. Pucón, Chile, 31 maio e 1 junho de 2007. Disponível em:

<http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/cartagovernoeletronico.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2011.

CARTAXO, Geovana Maria. BERNARDES, Marcielle Berger; ROVER, Aires José. Políticas públicas responsivas do Conselho Nacional de Justiça: análise da ouvidoria. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. N° 5, p. 84-99, 2011.

CARTILHA DE SEGURANÇA PARA INTERNET, versão 4.0 / CERT.br – São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012. Disponível em:<<https://cartilha.cert.br/livro/cartilha-seguranca-internet.pdf>>. Acesso em: jan. 2018>. Acesso em: jan. 2018.

CASCAIS. **APP City point Cascais**. 2018. Disponível em:<https://www.cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/new/cascais_citypoints_pt_0.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

CASTELLS . Manuel. **A galáxia da Internet**: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Traduzido por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

_____. **A sociedade em rede**. 2. ed. Traduzido por Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

_____. **A Questão Urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. Compreender a Transformação Social. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede**: do Conhecimento à Política. Conferência promovida pelo Presidente da República, , Portugal, Lisboa, Centro Cultural de Belém, 4 e 5 de Março de 2005, p. 17-30. Disponível em: < <http://eco.imoooc.uab.pt/elgg/file/download/51670> >. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

_____. Uma cidade inteligente num mundo global e em rede . In: **3.ª Conferência de Gaia**. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2016. dezembro.

CASTRO, Catarina Sarmento. 40 anos de “utilização da informática” - o artigo 35.º da Constituição da República portuguesa. **e-Pública**. Vol. 3 No. 3, Dezembro 2016 (042-066) e-Pública 43.

_____. **Direito da informática, privacidade e dados pessoais**. Coimbra: Almedina, 2005.

_____. O direito à autodeterminação informativa e os novos desafios gerados pelo direito à liberdade e à segurança no pós 11 de Setembro. Disponível em: < <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/5544-5536-1-PB.pdf>>. Acesso em: out. 2018.

CENTRO DE OPERAÇÕES DO RIO DE JANEIRO-COR. Disponível em:<cor.rio/>. Acesso em: jan. 2018.

CETIC.br. Pesquisa “**TIC Domicílios**”. Comitê Gestor da Internet no Brasil. 2017. Disponível em:< <https://cetic.br/noticia/aceso-a-internet-por-banda-larga-volta-a-crescer-nos-domicilios-brasileiros/> >. Acesso em: ago. 2018.

CHADE, Jamil. ONU critica fim da CGU e interferência' na EBC no governo Temer. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 24 de junho de 2016. Caderno de política [online]. Disponível em:

<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,onu-critica-fim-da-cgu-e-interferencia-na-ebc-no-governo-temer,10000059030>>. Acesso em: set. 2017.

CHAGAS, Ediney Neto; Diz, Jamile Bergamaschine Mata. Uma abordagem teórica sobre a harmonização do direito internacional da propriedade intelectual. **Revista Thesis Juris – RTJ**, eISSN 2317-3580, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 629-659, set./dez. 2016, p. 634-635. Disponível em:<<http://www.revistartj.org.br/ojs/index.php/rtj/article/viewFile/429/pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

CHAIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra, KNIGHT, Peter; PINTO, Solon. **E-gov.br a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CHAVES, José Eduardo. **Caso Uber:** regularização pode ser benéfica para os motoristas e para o Mercado. *Jornal Justificando*. Abril. 2016. Disponível em:<<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/04/28/caso-uber-regularizacao-pode-ser-benefica-para-os-motoristas-e-para-o-mercado/>>. Acesso em: nov. 2017.

CHRISTOFOLETTI, Rogério. Privacidade e Regulamentação do Marco Civil da Internet: registros e preocupações. **REVISTA ECO PÓS | ISSN 2175-8689 | AS FORMAS DO ARTÍFICIO | V. 18 | N. 3 | 2015 | PERSPECTIVAS**. [versão eletrônica]. Disponível em:<<https://monitorando.files.wordpress.com/2016/09/privacidade-e-regulamentacao-do-marco-civil-da-internet.pdf>>. Acesso em out. 2017.

CIDADES ANALÍTICAS. **Acelerar o desenvolvimento das cidades inteligentes em Portugal**. Direção Geral do Território: Portugal. 2015. Disponível em:<[http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-10/2015-10-22174328_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421\\$\\$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB\\$\\$88C781A4-BDBC-4E37-865A-CD28D06CD539\\$\\$File\\$\\$pt\\$\\$1.pdf](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-10/2015-10-22174328_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB$$88C781A4-BDBC-4E37-865A-CD28D06CD539$$File$$pt$$1.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.

CIDADES INTELIGENTES, GOVERNAÇÃO TERRITORIAL E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. In: **Série Políticas de Cidades Polis XXI**. Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Portugal: Europress Editores e distribuidores de publicações, 2007, 50p. Disponível em:<http://www.dgterritorio.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=DD45AEBE-810E-4DAD-9FB4-80313412AED7&content_id=AA3335F4-917A-4130-8298-9806019205F1&field=file_src&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2013-05-23151357>. Acesso em: jan. 2018.

CITYLAB, 2017. **Can the Blockchain Tame Moscow's Wild Politics?** Disponível em:<<https://www.citylab.com/life/2017/12/can-the-blockchain-tame-moscows-wild-politics/547973/>>. Acesso em: ago. 2018.

CLASTORNIK, J. (2018). Plano estratégico do Uruguai para se tornar digital. In: **GovTech Brasil: Construindo uma agenda digital para o setor público**. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=-5VUY02-UTs&feature=youtu.be>>. Acesso em: ago. 2018.

COELHO, Fernando de Souza et. al. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos bric(s). In: **Dossiê democracia e políticas públicas**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 37-63, maio-ago. 2012.

COHEN, Boyd. **Smart City Index Master Indicators Survey**. Universidad del Desarrollo Esade Institute for Public Governance and Management, 2011. Disponível em:<https://smartcitiescouncil.com/system/tdf/public_resources/Smart%20City%20Index%20Master%20Indicators.xlsx?file=1&type=node&id=1297>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **What exactly is a smart city?**. 19 set. 2012. Disponível em:< <https://www.fastcompany.com/1680538/what-exactly-is-a-smart-city>>. Acesso em: nov. 2017.

COLAÇO ANTUNES, Luís Filipe. Mito e Realidade da Transparência Administrativa. In: **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró**. Vol. II, Boletim da Faculdade de Direito da universidade de Coimbra (BFDuC), Coimbra, 1993.

COMISSÃO EUROPEIA. **Eurobarómetro Standard 88**. Relatório nacional. OPINIÃO PÚBLICA NA UNIÃO EUROPEIA. 2017. Disponível em:< http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5312_pt.pdf>. Acesso em: nov. 2017

COMISSÃO NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS. CNPD. **Composição**. Informação disponível em:< <https://www.cnpd.pt/bin/cnpd/composicao.htm>>. Acesso em: out. 2018.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL-CGI. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2016 = Survey on the use of information and communication technologies in brazilian households: ICT households 2016** [livro eletrônico] / Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR [editor] - São Paulo, 2017. Disponível em:< https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_DOM_2016_LivroEletronico.pdf >. Acesso em: nov. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Pesquisa CNI – IBOPE: avaliação do governo – (setembro 2018)**. – Brasília: CNI, 2018. 10 p. Disponível em:<https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/0a/c8/0ac8876a-315b-45e6-a9c5-33f3914ab059/pesquisa_cni-ibope_set2018_v1.pdf>. Acesso em: nov. 2018.

CONSELHO EUROPEU, (C 326/49). **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia**, 26 de outubro de 2012, p. 82-83. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PT>>. Acesso em: out. 2017

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ. **Princípios de gestão participativa e democrática na elaboração das metas nacionais do Poder Judiciário e das políticas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça**. Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016. DJe/CNJ, nº 77, de 11/05/2016, p. 27-29.

CORREIA, F. **Manual do Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. O direito à informação e os direitos de participação dos particulares no procedimento e, em especial, na formação da decisão administrativa. In: **Estudos sobre o Código do Procedimento Administrativo**, Cadernos de Ciência e Legislação, N.º 9/10, 1994, janeiro - Junho, INA, p. 135.

COSTA, Marta Nunes. Constituição, Democracia e Orçamento Participativo Perspectiva Comparada entre Brasil e Portugal. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 59, p. 241 a 276, jul./dez. 2011. Disponível em:< <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/155/144> >. Acesso em: out. 2018.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro - 5ª ed.** São Paulo: Forense, 2012.

COSTA, Ricardo. Um espelho de princípios artístico e profano. A representação das virtudes do Bom Governo e os vícios do Mau Governo nos afrescos de Ambrogio Lorenzetti (c.1290-1348) - análise iconográfica. **Utopía y Praxis Latinoamericana**. Revista Internacional de Filosofia Iberoamericana y Teoría Social. Maracaibo (Venezuela): Universidad del Zulia, vol. 8, n. 23,

outubro de 2003, p. 55-71. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/service/redalyc/downloadPdf/279/27982304/1>>. Acesso em: nov. 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Intercultural cities programme**. Better Reykjavík. Disponível em: <<https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/better-reykjavik>>. Acesso em: nov. 2017.

CRESPO, José Luís. **Participação Pública no Planeamento Municipal**. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000, apresentada em 2003 à Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CROSSAN, M.; LANE, H.; WHITE, R. **An organizational learning framework**: from intuition to institution. *Academy of Management Review*, v. 24, n. 3, p. 522-537, 1999.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; COELHO, Taiane Ritta; POZZEBON, Marlei. Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. **Rev. adm. empres.** São Paulo, v. 54, n. 3, p. 296-308, June 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902014000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: jul. 2018.

CUNHA, Maria Alexandra; Przeybilovicz, Erico; MACAYA, Javiera Fernanda Medina; BURGOS, Fernando. **Smart cities**: transformação digital de cidades. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania - PGPC, 2016 [recurso eletrônico]. Disponível em: <http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/smart_cities_bra_versao_final.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

CÚPULA MUNDIAL DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO-CMSI. **Declaración de Principios**. Disponível em: <https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf>. Acesso em jul. 2017.

CURITIBA. **Central 156 online**. Disponível em: <<http://www.central156.org.br/conteudo/sobre-a-central-156/4>>. Acesso em: jan. 2018.

CURITIBA. **Cidade Inteligente**: O que podemos aprender com Curitiba? Informação disponível em: <<http://richtergruppe.com.br/cidade-inteligente-o-que-podemos-aprender-com-curitiba/>>. Acesso em: jan 2019.

D'ANCONA, M.A. **Metodologia Cuantitativa**. Estrategias y Tecnicas de Investigación Social. Madrid: Síntesis, 1999.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997, p. 25-62.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAMERI, Renata.Paola., Negre, Elsa; SABROUX, Camille Rosenthal. (2016). Triple Helix in Smart Cities: A Literature Review about the Vision of Public Bodies, Universities, and Private Companies. In: **49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)**, 2016, pp. 2974-2982.

DATA LABEL, 2017. **Laboratório de dados e narrativas da favela do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://datalabe.org/o-que-e/>>. Acesso em: out. 2017

DATA LONDON. **Open data awards 2015**. Informação disponível em: <<https://data.london.gov.uk/blog/the-morning-after-the-night-before-international-recognition-for-the-london-datastore-2/>>. Acesso em: jul. 2018.

DAWSON, Mark. The origins of an Open Method of Coordination. In: **New Governance and the Transformation of European Law: Coordinating EU Social Law and Policy**, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 24-68.

DE MASI, Domenico. A sociedade pós-industrial. In: _____.(Org.). **A sociedade pós-industrial**. 3. ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000, p. 11-98.

DEAKIN, Mark. Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge. In: **Triple Helix** (2014) 1: 7. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s40604-014-0007-9>

DECHERT, Charles R. (Coord.). **O impacto social da cibernética**. Tradução Adilson Alkimin Cunha. Rio de Janeiro: Bloch, 1970.

DECIDE MADRID, 2018. **Presupuestos Participativos 2018**. Disponível em:<<https://decide.madrid.es/presupuestos>> . Acesso em: jul. 2018

DECLARAÇÃO DE VALÊNCIA. **Estratégia de inovação e boa governança em nível local**. (Valencia, Spain, Outubro, 2007. Disponível em:<<https://rm.coe.int/1680701699>>. Acesso em: out. 2017.

DEMARCHI, Clóvis. **Direito e Educação**. A regulação da educação superior no contexto transnacional. Jundiaí: Paco editorial, 2014.

DEMOCRACY INDEX. **The Economist Intelligence Unit's Index** (2017)[Online]. Disponível em: <<https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2018/01/daily-chart-21>>. Acesso em: nov. 2017.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The new public service: serving, not steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Tradução Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cenage Learning, 2012.

DESAFIO DE DADOS. **1º Desafio de Dados sobre Saúde Pública no Brasil** (DESAFIO). Disponível em:< <https://desafiodedados.com.br/desafio/3/regulamento>>. Acesso em jul. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação Popular na Administração Pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 1, 1993, pp. 128-139.

Di SARNO, Daniela. Competências urbanísticas (art. 3º e 51). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade Comentários à Lei Federal 10. 257/2001**. 1 ed. 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 61-70

DIAS, Isabel de Meiroz; REINHARD, Nicolau. Governo eletrônico e a sociedade da informação. In: POLIZELLI, Demerval; OZAKI, Adalton. (Org). **Sociedade da Informação** os desafios da era da colaboração e gestão do conhecimento. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Nelson. A Decade of Participatory Budgeting in Portugal. A Winding but Clarifying Path. In: **Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide**. Portugal: Sigmasense - Design Consultancy, 2014, p. 325-352. Disponível em:< [472](http://www.in-</p></div><div data-bbox=)

loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf>. Acesso em: out. 2018.

DIAS, Nelson; MARTINS, Vânia. **Orçamentos Participativos** - Guia de Disseminação. Associação In Loco: 2016. Disponível em:< http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/c4016894-6638-4fda-91cd-b0c6c797726b.pdf >. Acesso em: out 2018.

DICIONÁRIO **Priberam da Língua Portuguesa** [em linha], 2008- 2013. Disponível em: <http://www.priberam.pt/dlpo/planejamento> [consultado em 17-11-2016].

DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma". **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol. 120, n. 2, mai-ago. (1997)

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DIREÇÃO GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO- DGOTDU. Cidades Inteligentes, governação territorial e tecnologias de informação e comunicação. In: **Série Políticas de Cidades Polis XXI**. Portugal: Europress Editores e distribuidores de publicações, 2008, 50p. Disponível em:< http://www.dgterritorio.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=DD45AEBE-810E-4DAD-9FB4-80313412AED7&content_id=AA3335F4-917A-4130-8298-9806019205F1&field=file_src&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2013-05-23151357>. Acesso em: jan. 2018.

DIREÇÃO GERAL DO TERRITÓRIO-DGT. Portugal. **Cidades analíticas**. Acelerar o desenvolvimento das cidades inteligentes em Portugal. DGT:2015. DOI=[http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-10/2015-10-22174328_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421\\$\\$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB\\$\\$88C781A4-BDBC-4E37-865A-CD28D06CD539\\$\\$File\\$\\$](http://www.dgterritorio.pt/static/repository/2015-10/2015-10-22174328_54ab20bb-0b19-4b78-b3b7-038c54e07421$$466C622B-84E8-4957-B11E-25B916C851FB$$88C781A4-BDBC-4E37-865A-CD28D06CD539$$File$$) Disponível em:< <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/apb633.pdf> >. Acesso em: out. 2017.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DUARTE, David. **Procedimentalização, Participação e Fundamentação**: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório, Coimbra, Almedina, 1996, p. 154.

DUARTE, Lea Giménez (2018). **Das sombras à luz do sol**, o caminho do Paraguai rumo à transparência. Disponível em: <<http://www.imf.org/pt/News/Articles/2018/06/13/blog-from-shadows-to-sunlight-paraguays-road-to-transparency>>. Acesso em: jul. 2018

EDWARDS, Lilian. Privacy, security and data protection in smart cities a critical EU law perspective. **European Data Protection Law Review**, nº 2, V. 1. pp. 28-58. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1978652>>. Acesso em: dez, 2018.

ENTERRIA, Eduardo Garcia; FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Vol. II, 5ª ed. Madrid, Ed. Civitas, 1998.

ESTEVEZ, E. LOPES, Nuno; et.al. **Smart Sustainable Cities**. Reconnaissance Studie. Canadá, IDCR: United Nations University Centre for Policy Research, (2016).

ESTÔNIA. **Plano de Atividade da Estônia**. Parceria de Governança Aberta em 2018-2020. Disponível em: <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/294_2018_05_28_AVP%202018-2020%20tegevuskava_konsultatsioonile.docx>. Acesso em: ago. 2018.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**. Coimbra: Livraria almedina, 1996.

ETNER, Diana; SILVEIRA, João Tiago. Programas de Better Regulation em Portugal: o SIMPLEGIS. **e-Pública**, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 203-243, jan. 2014. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2014000100008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 28 maio 2018.

EUROPA 2020: **Programa Sharing Cities**, Disponível em: <http://www.sharingcities.eu/sharingcities/home_sharingcities>. Acesso em: out. 2017.

EUROPEAN COMMUNITIES. **The role of government for Europe's future**. Brussels: Commission of the European Communities, 2003. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: out. 2017.

EUROPEAN DATA PORTAL-EDP. Disponível em: <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n3_2017.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

EUROPEAN UNION. **European Data Portal-EDP**. Relatório disponível em: <https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n3_2017.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

EUROPEAN UNION. **Mapping smart cities in the EU**. Policy department a: economic and scientific policy. Bruxelas: European Union. (2014). Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)>. Acesso em: jan. 2018.

EUROPEAN UNION-EU (2016). **Inclusive Smart Cities: A European Manifesto on Citizen Engagement**. Disponível em: <[https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-09/EIP-SCC%20Manifesto%20on%20Citizen%20Engagement%20%26%20Inclusive%20Smart%20Cit](https://eu-smartcities.eu/sites/default/files/2017-09/EIP-SCC%20Manifesto%20on%20Citizen%20Engagement%20%26%20Inclusive%20Smart%20Cities_0.pdf)> ies_0.pdf.> Acesso em: nov. 2017.

EUROSTAT. **Economia Digital e Sociedade**. Gabinete de Estatísticas da União Europeia. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>>. Acesso em: ago. 2018.

FACEBOOK. **Facebook Statistics**. Disponível em: <<http://facebook.com/press/info.php?statistics>>. Acesso em: marco de 2012.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; GOMES, Daniela; MUSSI, Andréa Quadrado (Org.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: IMED. 2011.

FARRUGGIA, Francesco. Não vai mais existir trabalho em 50 anos. **A Tribuna**, Vitória Espírito Santo/Brasil, 25 de março de 2017. Economia (Cidades do Futuro), p. 25.

FERNANDES, Débora Melo. S.d. **O princípio da transparência administrativa: Mito ou realidade.** Disponível em: <<https://www.oa.pt/upl/%7Bc1851f98-4d7f-466d-a433-bcf709436a1e%7D.pdf>>. Acesso em: abr. 2017

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FERNANDES, Sara. **E-gov em Portugal.** Situação, desafios e estratégia.2015. Disponível em: <http://haslab.uminho.pt/sarafernandes/files/relatorio_egov_baixa-3.pdf>. Acesso em jul. 2017.

FERNANDES, Sophie Perez. **Da vinculação dos Estados-Membros ao «direito a uma boa administração» previsto na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – argumentos para uma internormatividade administrativa.** Tese (Doutorado em Direito)- Escola de Direito, Universidade do Minho. Braga, Portugal. P. 18-19, 2016.

FERNÁNDEZ, Manu (2017) **La desilusión de las smart cities** (Parte II). Disponível em: < <https://www.urbanismo.com/arquitecturayurbanismo/papers57-la-desilucion-de-las-smart-cities-parte-ii/>>. Acesso em out. 2017.

FERRÃO, João. **O ordenamento do território como política pública.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERREIRA, Luís Miguel; AMARAL, Luís. **A sociedade da informação nas regiões portuguesas: medir para desenvolver.** Lisboa: Chiado, 2015.

FERRI, Cristiano. **CrowdLaw: When the intelligence of crowds knocks at the State’s door.** 2018. Disponível em: < <http://thegovlab.org/crowdlaw-when-the-intelligence-of-crowds-knocks-at-the-states-door/>>. Acesso em: ago. 2018.

FISCHER, Frank. Participatory Governance: From Theory To Practice. The Oxford Handbook of Governance. In: **Oxford University Press**, September 18, 2012. Oxford Handbooks Online. Date Accessed 13 Nov. 2018 <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560530.001.0001/oxfordhb-9780199560530-e-32>>.

FISK, Robert. **Internet teve papel vital nos protestos no Egito.** Tradução Vila Vodu. Disponível em: < <http://www.vermelho.org.br/noticia/146401-9>>. Acesso em: nov. 20187.

FONTAINHAS, Emília Golim. ANDRADE, Francisco; ALMEIDA, José Bacelar. Do consentimento para a utilização de testemunhos de conexão (cookies). In: “**Scientia Iuridica**”, Tomo LXV, nº 341, Maio/Agosto de 2016, p. 174. Disponível em:< <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/50509/1/16ScientiaIuridica.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

FREIRE, Geovana. Direito à cidade sustentável. In: **XVII Congresso Nacional do CONPEDI – Brasília.** 20, 21 e 22 de novembro de 2008, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/brasil/brasil/brasil/brasil/integra.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: **VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.** 29 de julho a 01 de agosto de 2007, Unicamp, Campinas, SP. Anais de evento.

GALINDO, Fernando Ayuda. Datos abiertos y gobierno abierto: Un reto para el presente. In: **XXVII Encuentro Ibero-Latino-Americano de Gobierno Electrónico e Inclusión Digital**. Zaragoza , 3 de Setembro de 2018.

GARCIA, Maria da Glória F.P.D. **Direito das Políticas Públicas**. Coimbra: Almedina, 2009.

GARTNER. **IT Glossary**. What is Big Data? Disponível em: < <https://www.gartner.com/it-glossary/big-data>>. Acesso em: out. 2018

GIBSON, John; ROBINSON, Matthew; CAIN, Scott. Citie. **City Initiatives for technology, innovation and entrepreneurship a resource for city leadership**. Nesta, Accenture, Future Cities Catapult and CITIE. Index, 2015. Disponível em: <https://media.nesta.org.uk/documents/citie_report_2015.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical**. São Paulo: editora da UNESP. 1996

GIFFINGER, R. (2007) **Smart Cities. Ranking of European medium sized cities**. Centre of Regional Science: Viena UT. Disponível em:<[://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf](http://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf)>. Acesso em: out. 2017.

GIL-GARCIA, J. Ramon; PARDO, Theresa A; NAM, Taewoo. What makes a city smart? Identifying core components and proposing an integrative and comprehensive conceptualization. **Information Polity**. 20 (2015) 61–87 61, DOI 10.3233/IP-150354, p. 61-87

GLOSSÁRIO DE DESENVOLVIMENTO TERRITÓRIAL-GDT. **Conferência europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa**. Tradução João Mourato. DGOTDU, 2011. Disponível em: <<http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/Glossary-CEMAT/Glossary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

GOLDSMITH, Stephen. **Protecting Big Data**. Seattle’s digital privacy initiative aims to keep innovation on track with new data safeguards. 2015. Disponível em:<<http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/protecting-big-data-742>>. Acesso em: nov. 2017.

GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. **The Responsive City: Engaging Communities Through Data-Smart Governance**. Jossey-Bass: New York, 2014

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras-estudos midiáticos**, 2005, v.7, n.3, p. 214-222.

_____. Internet e participação política. In: GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas & perspectivas**. São Paulo: paulus, 2008.

_____. Democracia digital: que democracia? In: **II Encontro Anual da Compolítica**, 2007, Belo Horizonte. Anais do II Encontro Anual da Compolítica, 2007. Disponível em: <www.fafich.ufmg.br/compolitica/anais2007/gt_ip-wilson.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2010.

GOMYDE. André. **Internet (e dados) para todos**. Disponível em: <<http://esbrasil.com.br/internet-dados-para-todos/>>. Acesso em: mar. 2018.

GONÇALVES, Alda Teixeira. **Orçamento Participativo “Um Contributo para a Construção da Cidadania e da Democracia nos Níveis Locais”**. Portugal: Núcleo de Estudos e Conhecimento do Gabinete de Planeamento, 2009. Disponível em:< [476](http://www.seg-</p></div><div data-bbox=)

social.pt/documents/10152/13331/or%C3%A7amento_participativo/feb96f69-b41a-4449-a68f-a7b023fd469b/feb96f69-b41a-4449-a68f-a7b023fd469b>. Acesso em: out. 2018.

GOUVEIA, J. B. **Estado de exceção no Direito Constitucional** – entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição, I, Coimbra, 1998.

GOVLAB. **#4 CrowdLaw** Framework for Institutionalizing Public Engagement in Lawmaking 2017. Disponível em: <<https://crowd.law/crowdlaw-model-legislation-annotated-30f864593e2>>. Acesso em: ago. 2018.

GRAMSCI, Antonio. **Selections of the Prison Notebooks**. International Publishers, New York, 1932; págs. 275-276. Disponível em:<https://archive.org/stream/AntonioGramsciSelectionsFromThePrisonNotebooks/Antonio-Gramsci-Selections-from-the-Prison-Notebooks_djvu.txt>. Acesso em: mai. 2017.

GRANDE, Ignacio Criado; ARAUJO, María Carmen Ramilo; SERNA, Miquel Salvador. La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora. In: **XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002**. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0043103.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Smart Cities e Direito: Conceitos e parâmetros de investigação da governança urbana contemporânea. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 pp.1362 – 1380

GUNNINGHAM, Neil; GRABOSKY, Peter; SINCLAIR, Darren. **Smart Regulation: Designing Environmental Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

GUTERRES, António. **Discurso de abertura da Web Summit/2017** proferido pelo secretário geral da ONU, Lisboa, Portugal, 2017. Disponível em:<<http://www.tvi24.iol.pt/tecnologia/antonio-guterres/guterres-na-web-summit-temos-de-olhar-para-o-futuro-proximo-com-uma-visao-estrategica>>. Acesso em: nov. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, Cedec, São Paulo, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABITAT III. **NOVA AGENDA URBANA**. Declaração de Quito sobre cidades e aglomerados urbanos sustentáveis para todos. Quito, Equador, 2016. Disponível em:< <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

HACKACITY. **Porto- 24 horas para descobrir os dados da cidade e melhorar a vida dos cidadãos**. Disponível em: <<http://hackacity.eu/porto/>>. Acesso em: jul. 2018

HARRISON, Colin; DONNELLY, Ian Abbott. A Theory of Smart Cities. In: **Proceedings of the 55th Annual Meeting of the International Society for the Systems Sciences**. 2011. Disponível em:< <http://journals.iss.org/index.php/proceedings55th/article/view/1703/572>>. Acesso em: nov.2017.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução Alexandre Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HUGHES, Erik (1993) **A Cypherpunk's Manifesto**. Disponível em: <<https://www.activism.net/cypherpunk/manifesto.html>>. Acesso em: jul. 2018.

HUXLEY, Aldous. **Admirável Mundo Novo**. 5. Ed. Tradução Vidal de Oliveira e Lino Vallandro. Porto Alegre: Globo, 1979. Disponível em: <https://www.fapan.edu.br/media/files/35/35_1372.pdf>. Acesso em: jul 2018.

IAROSHENKO, Ievgen. **E-Government in Singapore: strengthening political control over society**. Master of Science in Global Studies. Lund University. Faculty of Social Sciences, 2016. Disponível em: <<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8924426&fileId=8924427>>. Acesso em: ago. 2018.

INFORMATION FOR CITIZEN (i4C.). Disponível em: <<http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/MA/Paginas/I4C-%E2%80%93Information-for-Citizen.aspx>>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE(2016). **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=33&search=rio-de-janeiro>>. Acesso em: out. 2017.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA E SOCIEDADE DO RIO-ITS (2017). **Mudamos**: Assinaturas Eletrônicas. Assine projetos de lei de iniciativa popular com seu celular. Disponível em: <<https://itsrio.org/pt/projetos/mudamos-assinaturas-digitais-para-plips/>>. Acesso em: mar. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA-INE. **Estatísticas territoriais**. Disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3>. Acesso em: jan. 2018.

INTERNATIONAL STANDARDIZATION FOR ORGANIZATION- ISO **18091: 2014**. Quality management systems - Guidelines for the application of ISO 9001:2008 in local government.

_____. ISO 37120: 2014, **Sustainable Development in Communities** - Indicators for City Services and Quality of Life.

_____. ISO/CD 37122, **Sustainable Development in Communities** - Indicators for Smart Cities.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION- ITU (2016). **Key performance indicators for smart sustainable cities to assess the achievement of sustainable development goals**. Disponível em: <<https://www.itu.int/en/ITU-T/ssc/united/Documents/Draft-new-Recommendation-L1603-KPIs-for-SSC.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36(1), jan/fev 2002, pp. 51-72.

KANTER, Rosabeth Moss; LITOW, Stanley S. **Informed and interconnected: A Manifesto for Smarter Cities**. Harvard Business School, working paper 09-141, 2009.

KAPLAN, A.M.; HAENLEIN, M. Users of the world, unite: the challenges and opportunities of social media. **Business Horizons**. V. 53, n. 1, 2010.

KAPP, Karl M. **A Gamificação da Aprendizagem e Instrução**: Métodos baseados em jogos para treinamento e educação. [livro digital]. Disponível em: <<https://books.google.pt/books?id=M2Rb9ZtFxccC&lpq=PR12&ots=JxKd31cC8O&dq=gamifi>>

ation%20concepts%20government&lr&hl=pt-PT&pg=PA18#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: jul. 2018.

KATZ, Bruce; NOWAK, Jeremy. **The New Localism**. How Cities Can Thrive in the Age of Populism. Brookings Institution Press, 2018

KATZ, Nowak. **The power of ‘networked governance’ to solve city problems** (2018). Disponível em:< <https://www.thenewlocalism.com/media/the-power-of-networked-governance-to-solve-city-problems/>>. Acesso em: mar. 2018.

KELLER, Daphne. Data Analytics, App Developers, and Facebook’s Role in Data Misuse. In: **Stanford Law School**. 20 mar. 2018. Disponível em:< <https://law.stanford.edu/2018/03/20/data-analytic-companies-app-developers-facebooks-role-data-misuse/>>. Acesso em: ago. 2018.

KINGSBURY, B., Krisch, N., & Stewart, R. B. **The Emergence of Global Administrative Law**, 68 *Law and Contemporary Problems*, 15 (Summer/Autumn 2005), p. 2.

KINI, Sahil. **Panorâma da Índia Digital**. [Palestra]. 2018, online. Disponível em: <<https://youtu.be/-5VUY02-UTs>>. Acesso em: ago. 2018.

KITCHIN, Rob. **Getting smarter about smart cities: Improving data privacy and data security**. Data Protection Unit, Department of the Taoiseach, Dublin, Ireland, 2016.

_____. The Real-Time City? Big Data and Smart Urbanism (July 3, 2013). **GeoJournal** 79(1):1-14, _____ 2014. Available _____ at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2289141>. or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2289141>

KON, Fabio; SANTANA, Eduardo Felipe Zambom. Cidades Inteligentes: Conceitos, plataformas e desafios. In: **35º Jornada de Atualização em Informática**, Porto Alegre/Brasil, 2016.

KUNIGAMI, Arturo Munte; MULAS, Victor. **Building Smarter Cities**. The World Bank. 2015. Disponível em: < <http://blogs.worldbank.org/ic4d/building-smarter-cities>>. Acesso em: nov. 2017

KURBALIJA, Jovan. **Uma introdução à governança da internet** [livro eletrônico]. Tradução Carolina Carvalho. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016. Disponível em: <https://cgi.br/media/docs/publicacoes/1/CadernoCGIbr_Uma_Introducao_a_Governanca_da_Internet.pdf>. Acesso em: nov. 2018

LA FONTAINE, Celine. **O império cibernético**, das máquinas de pensar ao pensamento máquina. Lisboa: Instituto Piaget, 2004.

LANÇA, Hugo Cunha. **A regulação dos conteúdos disponíveis na Internet - a imperatividade de proteger as crianças**. Tese de Doutorado em Direito na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2015

LANDAU, Susan. Making Sense from Snowden: What's Significant in the NSA Surveillance Revelations. **Journal IEEE Security and Privacy archive**. Volume 11 Issue 4, July 2013, Pages 54-63. IEEE Educational Activities Department Piscataway, NJ, USA.

LASSALE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stöner. São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933.

LATINOBARÓMETRO 2016. **Apoyo a la democracia**. Informação Infográfico elaborado em nov. 2017. Disponível em: < <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>. Acesso em: nov. 2017

LEGRAND, Pierre. A Impossibilidade de “Transplantes Jurídicos”. **Cadernos do programa de pós graduação Direito UFRGS**. v. 9, n. 1 (2014). Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/49746>>. Acesso em: nov. 2018.

LEMOS André. Cibercultura e Mobilidade: a Era da Conexão. **Revista Electronica Razón y Palabra**, n. 41, out/nov, 2004. Disponível em: < <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n41/alemos.html#au>>. Acesso em: jul. 2017.

LEMOS, André. **Efeitos da Cultura digital sobre o ensino**. Entrevista. 04 agosto de 2014. [recurso eletrônico]. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=dalYCngO60w>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. Visibilidade e contrato social em cidades inteligentes. Análise Preliminar de Glasgow, Curitiba E Bristol. In: MEHL, João Paulo; SILVA, Sivaldo Pereira. (Orgs.) **Cultura digital, internet e apropriações políticas: experiências, desafios e horizontes**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2017. p.13-28.

LEMOS, André; LÉVY, Piérre. **O futuro da internet**. Em direção a uma ciberdemocracia planetária. São Paulo: Paulus, 2010.

LEMOS, Ronaldo. A GDPR terá um efeito viral. **Meio e Mensagem**. 21 maio 2018. Disponível em: < <http://www.meioemensagem.com.br/home/midia/2018/05/21/a-gdpr-tera-um-efeito-viral.html>>. Acesso em: ago. 2018.

LEMOS, Ronaldo. O dia em que me tornei e-estoniano. **Folha de São Paulo**. 05/21/2018. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ronaldolemos/2018/05/o-dia-em-que-me-tornei-e-estoniano.shtml>>. Acesso em: ago. 2018.

LENIHAN, Donald G. **Realigning governance: from e-government to e-democracy**. Ontario: Center for Collaborative Government, 2002.

LESSIG, L. **Code version 2.0**. Basic Books: New York, 2006.

LÉVY, Pierre. **A inteligência coletiva por uma antropologia do ciberespaço**. Traduzido por Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Edições Loyola, 1998.

_____. **Ciberdemocracia**. Tradução Alexandre Emílio. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

_____. **Cibercultura**. Tradução Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999.

_____. **Collective Intelligence** .2014. Disponível em: < <http://goo.gl/xZsPTw>>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Collective Intelligence for Educators**. Disponível em: <https://pierrelevyblog.com/2015/04/14/collective-intelligence-for-educators/>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Diálogos sobre Inteligência Coletiva**. Senac, São Paulo. (Palestra Proferida em 17 de março de 2014a, no Centro Universitário Senac. Disponível em <<http://goo.gl/IGTruf>>. Acesso em: out 2017.

_____. **Inteligência coletiva na prática**. Entrevista Fronteiras do Pensamento Publicado em 23 de dez de 2017. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=zovtnO7da4I>>. Acesso em: out. 2018

_____. **O que é virtual?** São Paulo: 34, 1996.

_____. **Veinte años de inteligencia colectiva**. 2015. Entrevista. jornadas con IBERTIC. Buenos aires. Disponível em:<<https://youtu.be/zt-qlA36LzQ>>. Acesso em: jul. 2017.

LINSTONE, Harold A.; TUROFF, Murray. **The Delphi Method; techniques and applications**. New Jersey: Listone e Turof, 2002. Disponível em:<<https://web.njit.edu/~turoff/pubs/delphibook/delphibook.pdf>>. Acesso em: abr. 2018.

LÖFFLER, Elke. **Defining Quality in Public Administration**, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

LOUGHLIN, Jhon. History And Concept Of Democracy In Portugal. In: **Regional and local democracy in the European Union**. European Union: Comitete of the Regions,1999, p. 251-265. Disponível em:< <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Regional-and-local-democracy-in-Europe/RL-DEMOCRACY-EN.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

LOUISVILLE, **Cradle to Career**. Disponível em: < <http://www.ctocvistas.org/about.html>>. Acesso em: ago. 2018.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade**. Revista de sociologia política. Florianópolis, v. 13, n. 28, 2014, pp. 167-197.

LUÑO, P. La protección de los datos personales de carácter sanitario. In: **Derechos Humanos y Protección de datos personales em el siglo XXI**. Bravo, Álvaro Sánchez. PuntoRojo libros: Espanha, 2013, pp. 113-154

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MADSBJERG, Saadia. It's Time to Tax Companies for Using Our Personal Data. In: **Dealbook, Business & Police**, 2017. Disponível em:< <https://www.nytimes.com/2017/11/14/business/dealbook/taxing-companies-for-using-our-personal-data.html>>. Acesso em: out. 2017.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. Internet e esfera civil: limites e alcances da participação política. In: MAIA, Rousiley Celi Moreira; GOMES, Wilson et. al. (Orgs.) **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 77-91.

MAIA, Rousiley; GOMES, Wilson; MARQUES, Francisco. (Orgs.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Editora Sulina, 2011.

MANAIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista da Anpocs**. n.29, 1995.

MANCINI, Pia. How to upgrade democracy for the internet era. In: **TED Global – 2014**. Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=NXfYNDapq3Q>>. Acesso em: nov. 2017.

MANTOVANE, Solange Aparecida. **A política de governo eletrônico no Brasil: uma análise dos governos FHC e Lula.** 2012. 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em:<<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1010>>. Acesso em: nov. 2017.

MAOTDR. **Programa Nacional da Política de Ordenamento do território**, Lisboa: DGOTDU, 2006. Disponível em:<http://pnpot.dgterritorio.pt/sites/default/files/PNPOT_Programa_de_Acao_0.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

MARIN, Pedro de Lima; GUERRINI, Ana W. **Participação na cidade de São Paulo no período de 2001 a 2016: do orçamento participativo ao programa de metas (2017).** Disponível em:<periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/rppi/article/download/32664/17999>. Acesso em: jan. 2018.

MARQUES, Garcia; MARTINS, Lourenço. **Direito da informática.** Lições de direito da comunicação. Lisboa: Almedina, 2006.

MARSAL-LLACUNA, Maria-Luisa; SEGAL, Mark Evan. The Intelligent Method (II) for “smarter” urban policy-making and regulation drafting. **Cities**, n. 61, 2017, pp. 83–95.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____ . **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, s.d. p. 57- 114.

MARTANO, Andres; REISER, Emilie; CRAVEIRO, Gisele. **Fomentando o Monitoramento Cidadão no Pará Aprendizados de Três Estudos de Caso.** [Maio 2017]. Disponível em:<<https://drive.google.com/file/d/0B65ni2sQNdUFbEpWc3RpU19wMzQ/view>>. Acesso em: jul. 2018.

MASSENO, David Manuel. A Privacidade e a Proteção de Dados na Europa e no Brasil perante a Big Data. In: **I Seminário 'Desafios Jurídicos da Internet na Sociedade da Informação, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, dia 19 de maio de 2017.

MATTELART Armand. **Historia de La sociedad de La información.** 1 ed. Buenos Aires: Paidós, 2002.

MEDAUAR Odete. **Direito Administrativo moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRA, Sílvio. **O Brasil precisa de uma inovação.** Disponível em:<<https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,o-brasil-precisa-de-uma-inovacao,70002339920>>. Acesso em: ago. 2018

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal.** 14. Ed. São Paulo, Malheiros, 2006.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado,** UNESCO, 2009.

MENDES, Laura Schertel; DONEDA, Danilo. **Lei de proteção de dados não pode morrer na praia.** (jul. 2018). Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/07/laura-schertel-mendes-e-danilo-doneda-lei-de-protecao-de-dados-nao-pode-morrer-na-praia.shtml>>. Acesso em: set. 2018.

MÉXICO. **Estratégia Digital Nacional-EDN** (2013). Disponível em:<<https://embamex.sre.gob.mx/italia/images/pdf/national%20digital%20strategy.pdf>>. Acesso em: jul. 2018.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário Inglês**. São Paulo: Melhoramentos, 2018. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-ingles/busca/ingles-portugues-moderno/smart/>>. Acesso em: jul. 2018.

MIGLIANO, Arnaldo. Democracia como difusão do poder. In: **IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Conceito, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: deliemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

_____. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. Campinas: Unicamp, 2000.

MILAN, Stefania; GUTIÉRREZ, Miren. **Medios ciudadanos y big data: La emergencia del activismo de datos** Citizens' media meets Big Data: The emergence of data activism. (2015, p. 22). Disponível em: <<http://biblioteca.uniminuto.edu/ojs/index.php/med/article/view/1079/1020>>. Acesso em: jul. 2018.

MILT, Kristina. Proteção Dos Dados Pessoais. In: **Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2018**, p. 1-5. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_4.2.8.pdf>. Acesso em: ago 2018.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BRASIL. **Notas Estatísticas- Censo Escolar 2017**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Censo Escolar. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1ul8OptGdTzory5J0m-TvvSzILCrXmWeE/view>>. Acesso em: ago. 2018.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa Anotada**, Tomo I, 2. Ed. Introdução geral, preâmbulo, artigos 1º a 79º, Coimbra, 2005, Coimbra Editora.

MISSÃO SMART CITIES (2017). Disponível em: <<http://smarcities.gov.in/upload/uploadfiles/files/What%20is%20Smart%20City.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

MODESTO, Paulo. Participação Popular na Administração Pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maio/junho, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: mai. 2017.

MOLON, Alessandro. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº lei nº 5.403, de 2001**, do Senado Federal que dispõe sobre “o acesso a informações da internet e dá outras providências” (PL 5403/01), 2011. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/PL5403ParecerFinal.doc>>. Acesso em: jan. 2018.

MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. A Crise e a Regulação: O Futuro da Regulação Administrativa», In: **A Crise e o Direito Público**, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa, 2013, pp. 95-132. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrosdp_31out2013a.pdf>. Acesso em: jan. 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes. 1993.

MONTIN, Charlen Henri. La Smart Regulation nell' Unione Europea. In: **Verso la Smart Regulation in Europa**. Roma: Maggioli, 2013.

MOORE, Mark. **Creating public value**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: **Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial: anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial**, Brasília, 13-14 de novembro de 2003 / Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005, p. 43-47

MOREIRA, Teresa. A conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar no momento do trabalho 4.0. In: **LLI**, Vol. 3, No. 1, 2017. Disponível em:< <https://labourlaw.unibo.it/article/viewFile/6857/6623>>. Acesso em: nov. 2018.

_____. **A Privacidade dos Trabalhadores e as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação**: contributo para um estudo dos limites do poder de controlo electrónico do empregador. Tese de Doutoramento em Direito na Escola de Direito da Universidade do Minho, 2009.

MOREIRA, Teresa Alexandra Coelho; ANDRADE, Francisco Pacheco de. Personal Data and Surveillance: The Danger of the "Homo Conectus". In: **Intelligent Environments (Workshops)**, 2016, p. 115-124.

MORENO, Natália de Almeida. **Smart Grids**. Modelagem regulatória de infraestruturas. Rio de Janeiro: Synergia editora, 2015a.

_____. Tecnologias regulatórias piramidais. Responsive regulation e smart regulation. **Revista de Direito Público da economia**. Ano 13, n. 49. Jan/mar 2015b. Belo Horizonte: Editora Forum, p. 125-158.

MORLINO, L. (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

MOSCOW. **You decide!** or How active citizens are changing Moscow. (2018) Disponível em: <<https://www.mos.ru/en/news/item/34881073/>>. Acesso em: jul. 2018

MULHOLLAND, Jessica. New Jersey Prioritizes Open Data, Codifies Chief Data Officer Position. In: **Government Technology** [online], 2017, 07 fev. Disponível em: <<http://www.govtech.com/data/New-Jersey-Prioritizes-Open-Data-Codifies-Chief-Data-Officer-Position.html> >2017.

MULLER, Catelijne. **Artificial Intelligence**: Europe needs to take a human-in-command approach (2017). Disponível em:< <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/press-releases/artificial-intelligence-europe-needs-take-human-command-approach-says-eesc>>. Acesso em out. 2017

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)**, Código No. E.97.IV.6, Istambul, 3-14 de junho de 1996. Disponível em:< <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos> >. Acesso em: mai. 2017.

_____. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**. Código n.º A/RES/71/256. Quito, Equador, de 17 a 20 de outubro de 2016. Disponível em:< <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

_____. Relatório da The Vancouver Declaration on Human Settlements. United Nations Conference on Human Settlements. **CARTA DE VANCOUVER DE 1976 (Habitat I)**, Código No. RES. 3128 (XXVIII), Canadá, 31 May to 11 June 1976. Disponível em: <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf>. Acesso em: maio de 2017.

NAM, Taewoo; PARDO, Theresa A. Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions. In: **Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times** (dg.o '11). ACM, New York, NY, USA, 2011, pp. 282-291. DOI: <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>

NARANJO, Florêncio Zoido. Geografía y ordenación del territorio. **Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia**, Barcelona: n.º 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, p. 19-31. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>> Acesso em: mai/2017.

NAZARENO, C. et al. **Tecnologias da informação e sociedade: o panorama brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

NEGROPONTE, Nicolas. **El Mundo Digital**. Tradução Marisa Abdala. Ediciones B, S.A., 1995. Disponível em: <<https://users.dcc.uchile.cl/~cgutierrez/cursos/INV/serDigital.pdf>>. Acesso em jun. 2017.

NOLASCO, Maria Inês. A evolução da qualidade na Administração Pública Portuguesa. **Revista da Associação portuguesa de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas**. Qualidade em serviços de documentação e informação-BAD). Cadernos BAD. n. 2 (2004), p. 33-47. Disponível em: <<https://www.bad.pt/publicacoes/index.php/cadernos/article/download/828/827>>. Acesso em: out. 2017

NORRIS, Pippa. Digital Divide? The impact of the internet on Parliaments worldwide. In: **Annual Meeting of the Political Studies Association of the UK**, London, 2000. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/ Acrobat/psa2000dig.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

NOVA JERSEY. **Lei do Senado n.º 727, de 23 de maio de 2016**. Lei de Iniciativa de Dados Abertos do Estado de Nova. Disponível em: <http://www.njleg.state.nj.us/2016/Bills/S1000/727_R2.PDF>. Acesso em: jul. 2018.

NOVAIS, Paulo. **O Futuro: Democracia** – Eu teria muito cuidado (jan. 2018). Disponível em: <<https://maisguimaraes.pt/o-futuro-democracia-eu-teria-muito-cuidado/>>. Acesso em: out. 2018.

O'DONNELL, Guilherme. Why the Rule of Law Matters. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (eds.). **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

OECD (2017), **PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: Science, Reading, Mathematic, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving**, revised edition, PISA, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264281820-en>

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebiades de. **Teoria Jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Iures, 2000.

OLIVEIRA ROCHA, J. A., FERRAZ, Esteves, J. F. Administrative reform in Portugal: problems and prospects. **International Review of Administrative Sciences**, 2007, 73(4), 583–596. <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>

OLIVEIRA, A.; CAMPOLARGO, Margarida. (2015). From smart cities to human smart cities. In: **48th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)**, pp. 2336– 2344. Washington, DC: IEEE Computer Science.

OLIVEIRA, Antonio Cândido. **A Democracia Local**. Aspectos Jurídicos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

_____. **Manual breve de cidadania local**. Diário do Minho: Braga, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula. **Direito do Urbanismo do Planeamento à Gestão**. 2. ed. Braga: Associação de estudos de Direito Regional e Local- AEDREL, 2015.

_____. **Instrumentos de Participação Pública em gestão urbanística**. 2. ed. Coimbra: Centro de estudos e formação autárquica, 2004.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo. **Noções Fundamentais de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 4. ed. 2015.

OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro; Pires, Oliveira. **Ranking do saneamento instituto trata brasil**. São Paulo, fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/ranking/2017/relatorio-completo.pdf>>. Acesso em: set. 2017.

ONU, 2018. **Prêmios do Serviço Público da ONU reconhecem iniciativas em 8 países que estão avançando nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/en/news/administration/unpsa-recognizes-initiatives-advancing-sdgs.html>>. Acesso em: ju. 2018.

OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP (2007). **Open Government Data Principles**. Disponível em: <https://public.resource.org/8_principles.html>. Acesso em: mar. 2018.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL OAB. Seccional Bahia. **OAB vai à Escola**. Disponível em: <<http://www.oab-ba.org.br/oab-vai-a-escola/>>. Acesso em ago. 2018.

O'REILLY, Tim. Government as a Platform. In: **innovations / Data Democracy**. volume 6, number 1. O'Reilly Media, 2010, p. 13-40. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/INOV_a_00056>. Acesso em: nov. 2017.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OCDE. **Checklist Integrado para Reforma Regulatória APEC-OCDE [SG/SGR(2005)4]**. OCDE, Paris, 2005.

_____. **E-government studies – the e-government imperative**. Paris: OECD Publishing, 2003.

_____. **Indicators of Regulatory Policy and Governance: Latin America**, 2016. Disponível em: <<https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Princípios Orientadores para a Qualidade e Desempenho Regulatório [C(2005)52 e CORR1]**. OCDE, Paris, 2005.

_____. **Projeto Governo Digital OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em: <<http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>>. Acesso em: nov. 2018.

_____. **Recomendação do Conselho sobre a Avaliação da Concorrência** [C(2009)130]. OCDE, Paris, 2009.

_____. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**. OCDE, Paris, 2012. Disponível em: < <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em: jan.2019.

_____. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**, (2014a). Disponível em:< <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

_____. **Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth**. OCDE, Paris, 2010. Disponível em:< <http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf> >. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Regulatory Policy And The Road To Sustainable Growth, 2010**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Relatório sobre a reforma regulatória**. [C/MIN (97) 10 (resumo) e C/MIN(97)10/ADD], OCDE, Paris, 1997.

_____. Revisão do Governo Digital do Brasil. 2018. In: **Projeto Governo Digital**. Disponível em:< <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view>>. Acesso em: jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: mar. 2028.

_____. **Guia sobre Desenvolvimento Sustentável**. 17 objetivos para transformar o nosso mundo. Resolução adotada a 25 de setembro de 2015. Disponível em:<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Government at a Glance 2013**, OECD Publishing. Disponível em:<http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en>

_____. **World Urbanization Prospects The 2014 Revision**. United Nations New York, 2015. disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>>. Acesso em jan. 2017.

ORTA, Jonathon David (2014). **Paraguai se torna o centésimo país a ter uma lei de acesso à informação**. Disponível em: <<https://knightcenter.utexas.edu/pt-br/blog/00-15742-paraguai-se-torna-o-centesimo-pais-ter-uma-lei-de-acesso-informacao>>. Acesso em: jul. 2018.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventing government**. Reading: Addison-Wesley, 1992.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7. ed. São Paulo: Forense, 2010, p. 134.

PAGLIUSO, A.T.; CARDOSO, R.; SPIEGEL, T. (2010) **Gestão Organizacional – O Desafio da Construção do Modelo de Gestão**. São Paulo: Saraiva.

PAHLKA, Jennifer. Codificando um governo melhor. In: **TED Talks**. Palestra. 08 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=n4EhJ898r-k&feature=youtu.be>>. Acesso em: nov. 2017.

PALLAS, Frank. **Beyond Gut Level: some critical remarques on the german privacy approach to smart metering**. Karlsruhe Institute of Technology (KIT), 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1978652>>. Acesso em: dez, 2018.

PARIJIS, Philippe Van. Caring Europe and the euro-dividend: promises, obstacles, by-passes. In: **Basic income: a tool for a social Europe?** Auditório da Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, 24 a 26 de janeiro de 2019.

PARRA, Wladimir Pérez. **La nueva concepción de la Administración Pública**. Mérida: Talleres Gráficos Universitarios ULA, 2013.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PELAYO, Manuel Garcia. **As transformações do Estado Contemporâneo**. Tradução Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PEREIRA, G.; BERNARDES, M. B.; BERNARDINI, F.; CAPPELLI, C.; GOMYDE, A. Building a Reference Model and an Evaluation Method for cities of the Brazilian Network of Smart and Human Cities. In: dg.o '17 **Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research**, Staten Island, NY, USA — June 07 - 09, 2017, p. 580-581

PEREIRA, Margaria. Sistema de Gestão Territorial. Tipologia e conteúdo dos programas e planos territoriais. In: **O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**. Coimbra: Editora Almedina, 2016. p. 51-70.

PEREIRA, Paulo Trigo. **Portugal: dívida pública e défice democrático**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 4.ed. Madrid: Tecnos, 1991.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. **Ciberciudadani@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública Democrática**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PESSOA, Robertônio Santos. Alerta! A “nova Administração Pública”. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 43, jul. 2000. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/318/alerta-a-nova-administracao-publica>>. Acesso em: nov. 2017.

PIATETSKY, Gregory. On the Internet, nobody knew you were a dog. **KDnuggets** (2015). Disponível em: < <https://www.kdnuggets.com/2015/08/cartoon-big-data-internet-dog-question.html>> Acesso em: out. 2017.

PICANYOL, Jordi Sanchez. **La democracia electrónica**. Barcelona: UOC, 2008.

PINHEIRO, Alexandre Sousa. **Privacy e protecção de dados pessoais: a construção dogmática do direito à identidade informacional**. Lisboa: AAFDL, 2015. Dissertação de doutoramento apresentada na Faculdade de Direito de Lisboa.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Gonçalo Reino. Algumas notas sobre a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. In: **O Novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial**. Coimbra: Editora Almedina, 2016. p. 93-108.

PORDATA. **Base de dados Portugal Contemporâneo**. Taxa de abstenção nas eleições para as Autarquias Locais (1976-2017). Disponível em: <<https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+absten%C3%A7%C3%A3o+nas+elei%C3%A7%C3%B5es+para+as+Autarquias+Locais-2210>>. Acesso em: nov. 2017.

PORTAL E-DEMOCRACIA. **E-democracia**. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: jul. 2018.

PORTO ALEGRE. Decide Madri pode ser adaptada para o OP. **Jornal do Comércio**. 08 de nov. 2017. Disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2017/11/politica/595001-decide-madri-pode-ser-adaptada-para-o-op.html>. Acesso em: nov. 2018

PORTUGAL. **Programa Nacional da política de ordenamento do território** . (PNPOT), Lei n.º 58/2007. Assembleia da República. Agosto de 2016. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/640143/details/maximized>>. Acesso em: jan. 2017.

PRADO, Mariana Mota. What is Law and Development? **Revista Argentina de Teoria Juridica**, vol. 11 n. 1. 2010. Disponível em: <http://www.academia.edu/17410648/What_is_Law_and_Development>. Acesso em: out. 2016.

PYKETT, Jessica. Felicidade: a métrica do futuro? In: **Smart Cities cidadea sustentáveis**. 23, jan. 2019.

RADAELLI, Claudio M. **The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?** Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.

RATTI, Carlo. 2018. A inovação pode acontecer em todos os lugares. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/a-inovacao-pode-acontecer-em-todos-os-lugares-diz-diretor-do-laboratorio-de-cidades-sensiveis-do-mit-22813422#ixzz5KOJkiBdR>>. Acesso em: ago. 2018.

REDE BRASILEIRA DE CIDADES INTELIGENTES E HUMANAS- RBCIH. **Brasil 2030: Cidades Inteligentes e Humanas**. (2016). Disponível em: <http://redebrasileira.org/arquivos/Brasil_2030_CIH.pdf>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Brasil 2030: Indicadores brasileiros de cidades inteligentes e humanas** (2017). Disponível em: <<http://redebrasileira.org/indicadores>>. Acesso em: out. 2018.

REDE DE AUTARQUIAS PORTUGUESAS. **Portugal participa**. 3ª Edição do Prêmio Boas Práticas de Participação (2018). Disponível em: <<http://portugalparticipa.pt/Home/Prizes/>>. Acesso em: jul. 2018.

RENNÓ, Lucio R; SMITH, Amy E.; Layton, Matthew L. et. al. **Legitimidade e Qualidade da Democracia no Brasil: Uma Visão da Cidadania**. Intermeios, 2011.

RIBEIRO, Érica Bezerra Queiroz. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação em Recursos à CGU** (2016). Disponível em: < <http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/arquivos/aplicacao-da-lai-em-recursos-a-cgu.pdf>>. Acesso em: jan. 2018.

RIFKIN, Jeremy. **A Terceira Revolução Industrial** – Como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo. São Paulo: M. Books do Brasil, 2012.

_____. **La Era del Acceso**. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica,

ROCKART, J. F. Chief executives define their own data needs. In: **Havard Business Review**, v. 57, n. 2, p. 81-92, Mar/Abril. 1979. Disponível em:< <https://hbr.org/1979/03/chief-executives-define-their-own-data-needs>>. Acesso em: ago. 2018.

ROSANVALLON, Pierre. **La société des égaux**. Seuil: França, 2008.

RUTZ, Suzanne. (2017) **Practicing reflexive regulation**. Disponível em: <<http://www.epsonet.eu/mediapool/72/723588/data/2017/PracticingReflexiveRegulation_ThesisSuzanneRutz_002_.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

RYAN, Johnny. **GDPR consent design: how granular must adtech opt-ins be?** 2018. Disponível em: < <https://pagefair.com/blog/2018/granular-gdpr-consent/> >. Acesso em: out. 2018.

SÁ, Patrícia Moura; SINTRA, Olívia Fernandes Sintra. Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses. **Nota econômica**, jun. 08, p. 57-80.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. Termo de Ajustamento de Conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52 Número 206 abr./jun. 2015, p. 167.

SAISSE, Renan. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia: Marcos Regulatórios, Controvérsias, Princípios, Conceitos e Aplicação**. (2018). Disponível em: <<https://pt.linkedin.com/pulse/gdpr-regulamento-geral-sobre-prote%C3%A7%C3%A3o-de-dadosrgpd-da-renan-saisse>>. Acesso em: set. 2018.

SAKAI, Juliana; GALF, Renata. **Relatório realizado dentro do escopo do projeto Achados e Pedidos da Transparência Brasil**. Setembro de 2017. Disponível em: <http://www.achadosepedidos.org.br/uploads/publicacoes/Relat%C3%B3rio_LAI_16022018.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

SALES INDEX (2017). **Base de Dados de 2017**, v7.1.2, (rev. 5 Set 2017). Marktest Consulting. Informações disponíveis em: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_unid_territorial&menuBOUI=13707095&contexto=ut&selTab=tab3>. Acesso em: jan. 2018.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: **Encontro Científico De Administração Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Administração**, nº 24, Rio de Janeiro, 2010

SAMPAIO, R.F., MANCINI, M.C.: Estudos de revisão sistemática: um guia para Síntese criteriosa da evidência científica. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, São Carlos 11(1), 83–89 (2007).

SÁNCHEZ BRAVO, Alvaro. Proteção e gestão das águas na União Europeia: a aposta pela sustentabilidade. **Cadernis Jurídicos**, 1 (1), 2010, pp. 13-46.

SÁNCHEZ VALDENEBRO, José Ignacio; GARCÍA VIEIRA, Francisco Javier. Gobierno y Participación Ciudadana en el nuevo modelo de Ciudad. In: **Red**. Es. S/d. p.135-145. Informação disponível em: <<http://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/395/VALDENEBRO%20y%20GARCIA.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**. São Paulo: Série didática nº 7, 2003.

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio da participação no Código do Procedimento Administrativo português: inovações do Decreto-lei n. 4/2015. **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 846-868, Dec. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000300846&lng=en&nrm=iso>. access on 30 Oct. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201634>.

SANTOLIM, Cesar. Behavioral Law and Economics e a Teoria dos Contratos. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 3, p. 407-430, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). A crítica da governação neoliberal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 72, out. 2005, p.7-44. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/rccs_72_7_44.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

_____. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p. 25-94.

_____. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 461-489, 1998.

_____. **Um discurso sobre as ciências na transição para uma ciência pós-moderna**. 15. Ed. Porto: Edições Afrontamento, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SANTOS, Herman; TONELLI, Dany. Possibilities and Limits of E-participation: A Systematic Review of E-democracy. In: **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro. 13-17 set. 2014, p. 1-15. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/266850985>>. Acesso em: out. 2017.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marcele Berger; ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da Região Sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, 214 p.

_____. Governo Eletrônico no Brasil: Análise dos Fatores Críticos de Sucesso e dos Novos Desafios. In: **39 JAIHO - Simposio Argentino de Informática y Derecho**, 2010, Buenos Aires. Anales del SID 2010: Simposio Argentino de Informática y Derecho. Buenos Aires, 2010. p. 2045-2057.

_____. **Teoria e prática de governo aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SÃO PAULO, online, 2018. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>>. Acesso em: fev. 2018.

SASSEN, Saskia. The Global City: introducing a Concept. **Brown Journal of World Affairs**, Winter/Spring 2005, Volume XI, ISSUE 2. p.28-43 [versão eletrônica]. Disponível em:<<http://www.saskiasassen.com/pdfs/publications/the-global-city-brown.pdf>>. Acesso em: out. 2017.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUERI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles do. Plano Diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira: Aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito Urbanístico**: Vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2007, p. 274-275.

SCHIMIDT, João Pedro. Para entender políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: **Direitos Sociais e Políticas Públicas**: Desafios contemporâneos. Tomo 8. Org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 2307-2333.

SCHNEIDER, Hartmut. **Participatory Governance**: The Missing Link for Poverty Reduction. OECD Development Centre Policy Briefs, No. 17, OECD Publishing, Paris, 1999. Disponível em:<<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/888041015581.pdf?expires=1542109656&id=id&accname=guest&checksum=90B596CBD97CB3ECE7E31CBA9ECBE160>>. Acesso em: nov. 2017.

SCHOMMER, P.C., et al.: Accountability and co-production of information and control: social observatories and their relationship with government agencies. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(6), 375–1400 (2015). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000601375&lng=en&nrm=iso. Acesso em: mar. 2018.

SCHÖNBERGER, Viktor Mayer. Desenvolvimento Geracional da Proteção de Dados na Europa. In: **Tecnologia e Privacidade**: The New Landscape, Eds. Agre, Phillip E. e Marc Rotenberg. Cambridge, MA: A MIT Press, 1997, pp. 219-242.

SCHÖNBERGER, Viktor Mayer; LAZER, David. From Electronic Government to Information Government. In: **Governance and information technology**: from electronic government to information government. Cambridge: MIT Press, 2007, p. 01-14.

SCHÖNBERGER, Viktor. M; Kenneth, C. **BIG DATA**: Como extrair volume, variedade, velocidade e valor da avalanche de informação cotidiana. Elsevier, 2013.

SCHREIBER, Anderson. **As três correntes do direito ao esquecimento**. jun. 2017. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/as-tres-correntes-do-direito-ao-esquecimento-18062017>>. Acesso em: out. 2018

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

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Portugal: Levoir, 2017.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia política**: política e sociedade na modernidade tardia. Rio de Janeiro: Vozes, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SHIRKY, Clay. **A cultura da participação**. Criatividade e generosidade no mundo conectado. Rio de Janeiro: Zahar, 2011

SHOMMER, Paula Chies et. al. Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: **Gestão Social como caminho para a redefinição da esfera pública**. Florianópolis: UDESC, Editora, 2011. p. 31-71.

SILVA, BRAGATTO, SAMPAIO. **Democracia digital, comunicação política e redes**: Teoria e prática. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Rui. O Desafio da Privacidade nas Cidades Inteligentes. **Revista Smart Cities cidades sustentáveis**. 17. Jun. 2017. Disponível em: < <http://smart-cities.pt/tic/gartner-privacidade1206cidades/>>. Acesso em: jan. 2018.

SILVA, Sivaldo Pereira da. **Estado, Democracia e Internet**: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. Bahia, 2009, 425 f. Doctoral Thesis Universidade Federal da Bahia.

_____. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras. In: **Revista Opinião Pública**, Campinas, V. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Wifi pública no Brasil e no mundo** Relatório. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/inclusao_digital/wifilivresp/relatoriosufabc/WiFi-Livre_R4.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

SILVEIRA, Alessandra. **Princípios de Direito da União Europeia**. Doutrina e Jurisprudência. 2. ed. Lisboa: Quid juris, 2011, p. 41.

_____. **Very cloud has a silver lining**. On the referendum able to push forward the unity of the Europe and the disunity of the Kingdom. 2016. [recurso eletrônico]. Disponível em: <<https://officialblogofunio.com/2016/06/29/editorial-of-july-2016/>>. Acesso em: set. 2018

SIMON, Julie; BASS, Theo; BOELMAN, Victoria; MULGAN, Geoff. Digital Democracy: The tools transforming political engagement, (Nesta, Feb. 2017). Disponível em: <<https://www.nesta.org.uk/feature/six-pioneers-digital-democracy/parlement-et-citoyens/>>. Acesso em: jul. 2018.

SMART CITIES STUDY (SCS). **Estudio Internacional sobre la situación de las TICs, La innovación y el conocimiento em las Ciudades**. Bilbao/ Espanha. (2012). Disponível em: <http://www.uclg-digi-talcities.org/app/uploads/2015/06/es_smartcitiesstudy.pdf>. Acesso em: jan. 2018.

SMART CITY EXPO CURITIBA-SCEC. **Conference Report**. Disponível em: <[https://www.smartcityexpocuritiba.com/assets/090418%20Relato%CC%81rio%20do%20Even to%20\(1\).pdf](https://www.smartcityexpocuritiba.com/assets/090418%20Relato%CC%81rio%20do%20Even to%20(1).pdf)> . Acesso em: abr. 2018.

SOOMRO, K., KHAN, Z; LUDLOW, D. (2017) Participatory governance in smart cities: The urbanAPI case study. **International Journal of Services Technology and Management**, 23 (5/6). pp. 419-444. ISSN 1741-525X Available from: <http://eprints.uwe.ac.uk/29165>

SOUZA, Felipe. Uber veta bairros de SP e moradores da periferia criam a Ubra. **BBC Brasil em São Paulo**, 14 março 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39225699> > (SOUZA, 2017).

STONE, Avery. **Smart's Dancing Traffic Light Is The Grooviest Way For Pedestrians To Stay Safe**. Set.2014. Disponível em: < https://www.huffingtonpost.com/2014/09/18/smart-creates-dancing-traffic-light_n_5843884.html >. Acesso em: out. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF. **A constituição e o Supremo**. Constituição da república federativa do brasil. [online]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp> >. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Habeas Corpus. HC 85.552-1/SP**, REL. Ministro Carlos Britto, 1ªT./STF, MAIORIA, JULG. EM 28.06.2005, DJU Nº 149, 03.08.2007, p. 86.

SUZUKI, Larissa C. Romualdo. **Data as Infrastructure for Smart Cities**, PhD Thesis. University College London, 2015. Disponível em: <[https://files.datapress.com/london/dataset/data-for-london-a-city-data-strategy/2016-05-19T15:39:34/London City Data Strategy March 2016.pdf](https://files.datapress.com/london/dataset/data-for-london-a-city-data-strategy/2016-05-19T15:39:34/London%20City%20Data%20Strategy%20March%202016.pdf)>. Acesso em: jul. 2018.

SYMONS, Tom; BASS, Theo. **Me, my data and I: The future of the personal data economy**. European Union, 2017, p 11). Disponível em: <<https://pilab.nl/onewebmedia/decode-02.pdf>>. Acesso em: jan. 2019.

TÁCITO, Caio. **Ombudsman - O Defensor do Povo**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/45696/44035>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

TAKAHASHI, Tadao. **Sociedade da informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TEL AVIV. Padrão israelense 5568, **Guidelines for Internet Content Accessibility**, encontra-se disponível em: <<http://www.sii.org.il/44-5713-HE/SII.aspx>>. Acesso em: jul. 2018.

TERÁN, Luis; KASKINA, Aigul; MEIER, Andreas. Maturity Model for Cognitive Cities. In: **Towards Cognitive Cities Advances in Cognitive Computing and its Application to the Governance of Large Urban Systems**. Editors PORTMANN, Edy; MATTHIAS Finger. Springer International Publishing: Switzerland, 2016, p. 37-60.

TERESINA (2018). **Teresina será pioneira no mundo no uso de Blockchain no transporte público**. Disponível em: <<http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Teresina-sera-pioneira-no-mundo-no-uso-de-Blockchain-no-transporte-publico/18335>>. Acesso em: jul. 2018

THORP, Jer. Big Data Is Not the New Oil. **Harvard Business Review**. 30 non. 2012. Disponível em: < <https://hbr.org/2012/11/data-humans-and-the-new-oil> >. Acesso em: nov. 2017.

TOFFLER, Alvin. **A terceira onda**. Tradução João Távora. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

TOWNSEND, Anthony. **SMART CITIES: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for A New Utopia**. W.W. Norton, 2013.

TREVISAN, Gabriela. **Somos as pessoas que temos de escolher, não são as outras pessoas que escolhem por nós.** Infância e cenários de participação pública: uma análise sociológica dos modos de codificação das crianças na escola e na cidade. Tese (Doutorado em Estudos da Criança)-Escola de Educação, Universidade do Minho. Braga, 2010, pp.524 [recurso eletrônico]. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/35121>>. Acesso em: ago. 2018.

UNESCO, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago 2017.

_____. **Organizacion de las Naciones Unidas para la Educacion, La Ciencia y la Cultura.** Informe Mundial de la UNESCO. Hacia las sociedades del conocimiento.

UNIÃO EUROPEIA. **Article 29 data protection working party.** Guidelines on Consent under Regulation 2016/679, Adopted on 28 November 2017. Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp243rev01_pt.pdf>. Acesso em: aet. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **Impact Assesment Board Report for 2009**, SEC/2009/1728. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:1728:FIN:EN:DOC>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. Grupo do artigo 29.º para a proteção de dados. 2017. Disponível em: <https://www.cnpd.pt/bin/rgpd/docs/wp243rev01_pt.pdf>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Guia da iniciativa de cidadania europeia.** 3ª ed, 2015. Disponível em:< <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c945cb-06ba-11e6-b713-01aa75ed71a1>>. Acesso em: jul. 2018.

_____. **Mapping Smart Cities In The EU.** Policy department A: Economic and Scientific Policy. Bruxelas: 2014. Disponível em : <[http://ww.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](http://ww.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOLITRE_ET(2014)507480_EN.pdf)>. Acesso em: mar.2016.

_____. **Open method of coordination.** Informação disponível em:< <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542142-Open-Method-of-Coordination-FINAL.pdf>>. Acesso em: jun. 2018.

_____. **Proposta de diretiva do parlamento europeu e do conselho relativa à qualidade da água destinada ao consumo humano (reformulação).** COM(2017)753/F1. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&cotId=1&year=2017&number=753&version=F&dateFrom=&dateTo=&serviceId=&documentType=&title=&titleLanguage=&titleSearch=EXACT&sortBy=NUMBER&sortOrder=DESC2017>>. Acesso em: jan. 2019.

_____. **Regulamento (UE) 2016/679** do Parlamento europeu e do Conselho, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados), de 27 de abril de 2016. Disponível em:< <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Sharingcities.** Disponível em: <http://www.sharingcities.eu/sharingcities/home_sharingcities>. Acesso em: nov. 2018.

_____. **Smart Regulation in the European Union**, COM(2010) 543. Disponível em:< <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: jan. 2019.

UNITED NATIONS. American Society for Public Administration. **Benchmarking e-government: a global perspective**. New York: Division for Public Economics and Public Administration-UNDESA, 2002. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf> >. Acesso em: out. 2017.

_____. Assembleia Geral. 2016. **Conselho de Direitos Humanos**. A/HRC/32/L.20 Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.20&referer=/english/&Lang=S>. Acesso em: jan. 2018.

_____. City Prosperity Initiative. 2013. In: **The Six Dimensions of Urban Prosperity**. Disponível em: <<http://cpi.unhabitat.org/six-dimensions-urban-prosperity>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Economic and Social Council E/C.16/2007/2**. Participatory governance and citizens' engagement in policy development, service delivery and budgeting. (2007). Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025375.pdf>>.

_____. **Habitat III Issue Papers 21 – Smart Cities**. 2015. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities-2.0-2.pdf >. Acesso em: jan. 2018.

_____. Habitat III. **Nova Agenda Urbana**. Quito/México, outubro 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **New Urban Agenda**. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

_____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND-UNICEF (2016). **Situação Mundial da Infância 2016: as crianças em um mundo digital**. Disponível em: <https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_SOWC_2016.pdf >. Acesso em: jan. 2018.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS-UNDESA (2016). **E-government survey 2016**. E-government in support of sustainable development. Disponível em: <<http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> >. Acesso em: jan. 2018.

UNITED STATES. **Regulations.gov**. Your voice in Federal Decision-Making. Disponível em: <<https://www.regulations.gov/faqs>>. Acesso em: jul. 2018.

UNIVERSITY OF NAVARRA (2017). IESE Business School - **IESE Cities in Motion Index (2017)**. Disponível em: <<https://www.iese.edu/research/pdfs/ST-0442-E.pdf> >. Acesso em: jan. 2018.

VALDÉS, Ernesto Garzón. "Privacidad y publicidad". **Doxa**. N. 21, vol. 1 (1998). ISSN 0214-8876, pp. 223-244. Disponível em: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10416/1/doxa21_12.pdf>. Acesso em: ago. 2017

VASSÃO, Caio Adorno; COSTA, Carlos Zibel. (Coords.) **Metadesign: ferramentas, estratégias e ética para a complexidade**. São Paulo: Blucher, 2010.

VIANA, Cláudia. Artigo 41.º - Direito a uma boa administração. In: **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada**. SILVEIRA, ALESSANDRA e CANOTILHO, Mariana (coord.), Coimbra, Almedina, 2013, pp. 483-489.

VIEIRA, Vitor Manuel Freitas. **O Novo Código do Procedimento Administrativo**. (Perguntas e Respostas). Coimbra: Almedina, 2016.

VIJAYA, Nagarajan. From ‘command-and-control’ to ‘open method coordination’: theorising the practice of regulatory agencies. **Macquarie Law Journal**, 2008, Vol 8, pp. 5-19.

VIRILIO, Paul. **Velocidade e política**. Tradução Celso M. Paciornik. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

WILLKE, Helmut. **Smart Governance**. Governing the Global Knowledge Society. Frankfurt: Campus, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho. (ed) **Revista Jurídica UNICURITIBA**. v. 2, n. 31 (2013), pp. 121-148. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/593/454>>. Acesso em: set. 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico** - fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WU, Tim, Network Neutrality, Broadband Discrimination. **Journal of Telecommunications and High Technology Law**, Vol. 2, p. 141, 2003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=388863> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.388863>.

YIGITCANLAR, Tan (2011). Knowledge-based urban development processes of an emerging knowledge city: Brisbane, Australia. **ITU Journal of the Faculty of Architecture**, 8(1), 2011, pp. 53-67.

YIGITCANLAR, T.; KAMRUZZAMAN, MdM.; BUYS, L; IOPPOLO, G.; MARQUES, J.; COSTA, E.; YUNE, J. Understanding ‘smart cities’: Intertwining development drivers with desired outcomes in a multidimensional framework. **Cities** 2018, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.04.003>.

Legislação consultada

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. Brasília: SLTI-MP, 2016. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/egd/estrategia-de-governanca-digital>>. Acesso em: 9 ago. 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

_____. **Decreto de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 8.638, de 15, de janeiro de 2016**. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016b. Seção 1. p.2.

_____. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital – cidadania e governo/ Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2016a.

_____. **Governo digital**. Diretrizes. Ministério do planejamento desenvolvimento e gestão. [online]. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/diretrizes>>. Acesso em: set. 2017.

_____. **Histórico do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro**. Ano 2011. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>>. Acesso em: nov. 2018.

_____. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13709.htm>. Acesso em: out. 2018.

_____. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico** – Eping.2017. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/e-ping/e-PING_v2017_20161221.pdf>. Acesso em: ago. 2018.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

_____. Presidência da República Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria Executiva. **2 Anos de Governo Eletrônico-Balanco de Realizações e Desafios Futuros**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>>. Acesso em: ago. 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto de 18 de outubro de 2000**.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 10 de ago de 2018.

PORTUGAL. Assembleia da república. **Proposta de Lei 120/XIII**, de 26 de maio de 2018, que dispõe sobre a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=42368>> . Acesso em: set. 2018.

_____. **Decreto-Lei n. 4/2015, de 7 de janeiro**. Código de Procedimento Administrativo. Lisboa, 2015. Disponível em: < <https://data.dre.pt/application/conteudo/66041468> >. Acesso em: 14 jul. 2017.

_____. **Documento de Posição de Portugal sobre a Agenda pós 2015**. Camões instituto da cooperação e da língua: Ministério dos Negócios estrangeiros. Setembro 2014. Disponível em: <http://www.instituto-camoes.pt/images/agendaPos2015/DocPosicao_POS2015.pdf > Acesso em: dez. 2018

_____. **Lei n. 26/16**. Lei de Acesso aos Documentos Administrativos. Lisboa, 2016. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2591&tabela=leis&so_miolo=>. Acesso em: jun. 2017.

Sites Consultados

Câmara Municipal de Curitiba: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>>;

Câmara Municipal de Vitória <<http://www.vitoria.es.gov.br/>>;

Câmara Municipal de São Paulo: <<http://www.capital.sp.gov.br/>>;

Câmara Municipal de Florianópolis: <<http://portal.pmf.sc.gov.br/>>;

Câmara Municipal do Rio de Janeiro: <<http://www.rio.rj.gov.br/>>;

Câmara Municipal de Lisboa: <<http://www.cm-lisboa.pt/>>;

Câmara Municipal de Braga: <<https://www.cm-braga.pt/pt/>>;

Câmara Municipal de Coimbra: <<https://www.cm-coimbra.pt/>>;

Câmara Municipal do Porto: <<http://www.cm-porto.pt/>>;

Câmara Municipal do Faro: <<http://www.cm-faro.pt/pt/Default.aspx>>;

Facebook de Câmara Municipal de São Paulo: <<https://pt-pt.facebook.com/camaraSaoPaulo/>>;

Facebook de Câmara Municipal de Florianópolis: <<https://www.facebook.com/camarafpolis/>>;

Facebook Câmara Municipal do Rio de Janeiro: <<https://www.facebook.com/CamaraRio/?rf=194112587299679>>;

Facebook Câmara Municipal de Curitiba: <<https://pt-br.facebook.com/CamaraCuritiba/>>;

Facebook Câmara Municipal de Lisboa: <<https://www.facebook.com/camaradelisboa/>>;

Facebook Câmara Municipal do Porto: <<https://www.facebook.com/CamaraMunicipaldoPorto/>>;

Facebook. Município de Coimbra: <<https://www.facebook.com/municipiodecoimbra/>>;

Facebook Município de Braga: <<https://www.facebook.com/municipiodebraga/>>;

Facebook Município de Faro: <<https://pt-pt.facebook.com/municipiodefaro/>>.

APÊNDICE: Formulário de coleta de dados

Governança Participativa em portais de governo		
Níveis	Seção	Tópicos
	Dados de identificação	Nome da cidade; endereço do portal; período de aplicação (hora/dia/mês/ano).
	Instruções de preenchimento	1- para resposta positiva 0- para resposta negativa
PRIMEIRO	Ênfase: e-administração	
	1. O <i>link</i> institucional contém informações para contato telefônico?	
	2. O <i>link</i> institucional contém informações sobre endereços eletrônicos?	
	3. É fornecida informação sobre horários de funcionamento e/ou atendimento da câmara municipal?	
	4. É fornecida informação sobre feriados ou quando não haverá expediente? Exemplo: serviços de saúde, polícia, defesa civil, combate ao fogo e outras emergências (preferencialmente, na página inicial ou no <i>link</i> “serviços”).	
	5. É acautelada a acessibilidade eletrônica para pessoas portadoras de deficiência, na página inicial? (Procurar alternativas aumentar ou diminuir a fonte; contraste, recursos de vídeo ou audio.)	
	6. São divulgadas informações legais e/ou regulamentares sobre planejamento urbanístico/Plano Diretor Municipal?	
	7. São disponibilizados <i>links</i> para consulta de enquadramentos jurídicos e/ou regulamentares? (Exemplo: parcerias público-privadas. Observação: para o portal brasileiro, também procurar por Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, conforme Estatuto da Metrópole-LEI Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, art. 9, I.)	
	8. É disponibilizado um histórico de notícias? (Exemplo: políticas e decisões tomadas ou a adotar.) Se a resposta for afirmativa: 8.1) no histórico, é permitido o acesso por tema ou palavras-chave?	
	9. É fornecida informação sobre a situação e operação dos diversos serviços públicos, na página inicial? Exemplo: estado de funcionamento das redes viárias, horários dos transportes públicos, interrupções no abastecimento de água, serviços de emergência disponíveis ou em curso, etc.	

	10. O portal permite uma busca interna (motor de busca)?
	Ênfase: e-serviços
	11. O portal disponibiliza carta de serviços ao usuário? (Só para portais brasileiros.)
	12. Existem serviços com início possível de ser realizado <i>on-line</i> ? Se a resposta for afirmativa, indique quais serviços. 12.1 Algum dos serviços <i>on-line</i> pode ser feito em aplicação para telemóvel? 12.2. Algum dos serviços <i>on-line</i> pode ser solicitado/continuado ao domicílio?
	13. Algum dos serviços <i>on-line</i> pode ser concluído eletronicamente com descarga do resultado e comprovativos aplicáveis? Se a resposta for afirmativa: 13.1) indique qual serviço.
	Ênfase: Promoção das TICS
	14. Existe informação de combate à iliteracia digital? (A informação deve estar disponível na página inicial ou fazer consulta no motor de busca.)
	15. Existe informação sobre a disponibilidade de acesso público à internet no município e nas instalações municipais? (A informação deve estar disponível na página inicial).
	Ênfase: Sondagem de Opinião
	16.No portal, existe <i>link</i> para ouvidoria/contacte-nos (provedoria municipal)? Exemplo: Reivindicação, Denúncia, Elogio, Reclamação, Solicitação, Sugestão.
	17. Existe, no portal da administração municipal, o <i>link</i> “Fale conosco” (serviço de mensagens para comentários <i>off/on-line</i>)? Se a resposta for afirmativa: 17.1) Qual o canal? (Exemplo: portal, <i>chat</i> , telefone, redes sociais, correio etc.)
	18. Existe, no portal, serviço de sondagens de opinião, sobre tema geral – índice de satisfação do(s) usuário(s)? (A informação deve estar disponível na página inicial).
	19. Existe, no portal, serviço de sondagens de opinião, sobre tema específico? Exemplo: consulta popular sobre temas da agenda pública.
	20. Existem, no portal, ligações a redes sociais? (A informação deve estar disponível na página inicial.)
	Ênfase: Transparência, Acesso à Informação e Responsabilidade Fiscal
	21. O portal apresenta item de navegação no menu principal da página inicial denominado “Acesso à Informação”?
	22. É possível o envio de pedidos de informação em formato eletrônico? Se a resposta for afirmativa: 22.1) apresenta possibilidade de acompanhamento posterior?
SEGUNDO	
TERCEIRO	

23. A solicitação por meio do serviço de informação ao cidadão é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioridade?
24. O portal especifica quem é a Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação, responsável por zelar pelo cumprimento da Lei no âmbito do seu órgão/entidade?
25. O portal apresenta <i>link</i> para acesso ao portal Transparência Pública?
26. Há divulgação de remuneração individualizada por nome do agente público?
27. O portal apresenta Mapas de Execução Orçamental/Contas municipais ou Despesa e Receita? 27.1 Só para portais brasileiros: O portal publica íntegra de editais de Licitação e Contratos?
Ênfase: Privacidade e Proteção de Dados
28. O portal informa se recolhe dados <i>on-line</i> , solicitando, desta feita, o consentimento do titular dos dados? Se a resposta for afirmativa: 28.1) a entidade informa quais os dados recolhidos? 28.2) a entidade informa que tratamento será aplicado aos dados retidos? 28.3) a entidade informa se os dados recolhidos são partilhados com outras entidades ou organizações?
29. O portal informa quem é o encarregado da proteção de dados? Se a resposta for afirmativa: 29.1) o portal fornece um contato específico para tratativas com o responsável sobre a política de segurança e privacidade?
30. O portal informa os utilizadores sobre: 30.1) seus direitos e obrigações em matéria de privacidade? 30.2) serviços para crianças, requerendo, para esse efeito, o consentimento dos pais/responsáveis? 30.3) presença de ferramentas para que os cidadãos possam acessar, controlar e usar seus dados pessoais?
Ênfase: Dados Abertos
31. Existe <i>link</i> para “Portal de Dados Abertos” na página inicial? 31.1) Os dados abertos estão disponíveis sem necessidade de qualquer pedido ou registro e sem requerer informação sobre o utilizador?
32. O portal publica dados em formatos abertos (CSV, XLS), de modo a facilitar a criação de novas arquiteturas e interfaces de colaboração com a Participação Social?
Feedback Informativo
33. Qual é o percentual de processos ativos de servidores/funcionários públicos investigados por corrupção, no ano de 2017*? *sempre referir o ano anterior ao da avaliação

	<p>34. A sua entidade avalia regularmente o cumprimento da Lei de Acesso à Informação / Lei de Acesso aos Documentos Administrativos? Em caso afirmativo: a) Com qual frequência? b) Quem é o responsável por tal avaliação?</p>
	<p>35. Existe algum plano de implementação de Políticas Públicas para a estratégia de Cidade Inteligente? Em caso afirmativo: a) Ele prevê as metas a serem alcançadas? b) Ele apresenta o plano de Cidade Inteligente em seu portal? c) Quais são os serviços prestados? d) Quais são as maiores vantagens entre serviços e modelos de negócios tradicionais e aqueles idealizados para as Cidades Inteligentes? e) O município possui profissionais especializados para o desenvolvimento do portal de cidade inteligente? f) Quais os maiores desafios que um projeto de cidade inteligente pode encontrar? g) Existe algum dispositivo normativo a regular a matéria no âmbito municipal?</p>
QUARTO	Coprodução/ Deliberação
	<p>36. Existe a presença de canal de deliberação sobre o Plano Diretor Municipal ou Orçamento?</p>
	<p>37. Existe, no portal, espaço de debate público para discussão entre os cidadãos e entre estes e seus representantes (Coprodução – comunicação bidirecional)? Por exemplo, processo deliberativo para elaborar documentos normativos.</p>
	<p>38. Existem ferramentas que permitam aos cidadãos participarem da tomada de decisão? Exemplo: participação eletrônica da reunião da Câmara.</p>
	<p>39. O portal fornece instruções sobre como apresentar projetos de lei de iniciativa popular?</p>
	<p>40. Existe, no portal, espaço para operação completa (<i>download</i> e <i>upload</i>) de documentos?</p>