

## Oportunidades e desafios da era digital para o setor público

### Opportunities and challenges of the digital age for the public sector

### Oportunidades y desafíos de la era digital para el sector público

Recebido: 15/12/2022 | Revisado: 29/12/2022 | Aceitado: 30/12/2022 | Publicado: 30/12/2022

**Maíla Machado Costa**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4384-963X>

Universidade Federal do Pará, Brasil

E-mail: [mailamcosta@gmail.com](mailto:mailamcosta@gmail.com)

#### Resumo

Esse estudo objetiva analisar as oportunidades e os desafios das administrações públicas na era digital, visando contribuir com a compreensão do novo paradigma da gestão pública. Para isto, realizaram-se investigações exploratória e descritiva qualitativas, de procedimento bibliográfico, com viés narrativo. Os resultados indicaram que as dinâmicas de comunicação e de atuação da sociedade em rede pressionam as administrações públicas a estarem presentes aonde os cidadãos estão — nas mídias sociais —, um novo mundo digital, que proporciona novos espaços de interação em âmbito público. Como um fenômeno emergente, a forma como cada instituição pública vem experienciando a interação digital governo-cidadão tem produzido retornos pertinentes à compreensão da gestão pública no século XXI. Concluiu-se, então, que, para as administrações públicas, especialmente as locais, imersas nas rotinas e nos procedimentos burocráticos, o mundo digital e os novos conceitos de funcionamento têm chegado de maneiras lenta, gradual e diferenciada, segundo o ambiente institucional de cada instituição. E, apesar da forte aceitação das TIC no setor público, essas ainda não se converteram necessariamente em inovações na participação cidadã nos processos de tomada de decisão, o que, na compreensão dos pesquisadores, não gera valor agregado ao setor público, além de dificultar o desenvolvimento de melhores políticas e a oferta de melhores serviços.

**Palavras-chave:** Era digital; Administração pública; Inovação pública; Governo aberto; Mídias sociais.

#### Abstract

This study aims to analyze the opportunities and challenges of public administrations in the digital era, in order to contribute to the understanding of the new paradigm of public management. To this end, qualitative exploratory and descriptive research was conducted, with bibliographical and narrative procedures. The results indicate that the dynamics of communication and performance of the network society put pressure on public administrations to be present where citizens are - in social media - a new digital world, which provides new spaces for interaction in the public sphere. As an emerging phenomenon, the way in which each public institution has been experiencing government-citizen digital interaction has produced relevant feedback for the understanding of public management in the 21st century. It was concluded, then, that for public administrations, especially local ones, immersed in routines and bureaucratic procedures, the digital world and the new concepts of operation have arrived in slow, gradual and differentiated ways, according to the institutional environment of each institution. And, despite the strong acceptance of ICTs in the public sector, these have not yet necessarily converted into innovations in citizen participation in decision-making processes, which, in the researchers' understanding, does not generate added value to the public sector, besides hindering the development of better policies and the provision of better services.

**Keywords:** Digital age; Public administration; Public innovation; Open government; Social media.

#### Resumen

Este estudio pretende analizar las oportunidades y retos de las administraciones públicas en la era digital, con el objetivo de contribuir a la comprensión del nuevo paradigma de gestión pública. Para ello, se realizó una investigación cualitativa exploratoria y descriptiva, de procedimiento bibliográfico, con sesgo narrativo. Los resultados indican que la dinámica de comunicación y actuación de la sociedad red presiona a las administraciones públicas para que estén presentes donde están los ciudadanos -en los medios sociales-, un nuevo mundo digital que ofrece nuevos espacios de interacción en la esfera pública. Como fenómeno emergente, la forma en que cada institución pública ha venido experimentando la interacción digital gobierno-ciudadano ha producido una retroalimentación relevante para la comprensión de la gestión pública en el siglo XXI. En este contexto, se concluyó que, para las administraciones públicas, especialmente las locales, inmersas en rutinas y procedimientos burocráticos, el mundo digital y los nuevos conceptos de funcionamiento han llegado de forma lenta, gradual y diferenciada, según el entorno institucional de cada institución. Además, a pesar de la fuerte aceptación de las TIC en el sector público, éstas aún no se han convertido necesariamente en innovaciones en la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, lo que, a entender de los investigadores, no genera valor añadido al sector público, además de dificultar el desarrollo de mejores políticas y la prestación de mejores servicios.

**Palabras clave:** Era digital; Administración pública; Innovación pública; Gobierno abierto; Redes sociales.

## 1. Introdução

Vislumbrando a magnitude das transformações sociais, culturais, econômicas e políticas em marcha, derivadas do paradigma tecnológico em que estamos imersos, no qual a *internet* figura como a essência das mudanças nas diferentes áreas da vida humana, as administrações públicas em nível global não ficam ao largo do que acontece em seu entorno, tendo experienciado transformações significativas, dadas a complexidade, a diversidade e a celeridade impostas à sociedade do século XXI.

A gestão pública, por ser um espaço em que o poder político se manifesta intensamente e através do qual se conecta aos cidadãos, protagonistas das políticas e dos serviços públicos e influenciadores centrais de todo o ecossistema, busca aperfeiçoar seu funcionamento, para atender às demandas da sociedade em rede, para criar valor público e para acompanhar a dinâmica deste novo tempo, cada vez mais digital. Abertura de dados públicos, digitalização de funções, inovação aberta, governo aberto, participação 2.0 e tecnologias sociais são alguns dos temas-chave desta nova gestão pública digital, que vem se consolidando, internacionalmente.

Alinhada a estas novas tendências, a presente investigação, inspirada na colaboração cidadã, através das redes e das plataformas sociais digitais, para o *codesign* de políticas públicas e para o enriquecimento dos processos de tomada de decisão, propõe-se a aprofundar o conhecimento sobre a seguinte questão: quais são as oportunidades e os desafios da era digital para o setor público?, buscando analisar as conveniências e os estímulos que esta época digital pode proporcionar às administrações públicas, visando contribuir com a compreensão do novo paradigma de gestão pública que se exhibe.

Assim, focamos este artigo na análise da inclusão do paradigma aberto nas administrações públicas, nas novas tecnologias sociais digitais — as mídias sociais — e no desafio da adoção destas mídias no setor público.

## 2. Metodologia

O problema de pesquisa foi abordado por investigações exploratória e descritiva, de caráteres qualitativos, através de procedimento bibliográfico, com viés narrativo. A pesquisa é exploratória, porque busca aprofundar o conhecimento sobre os efeitos positivos e negativos da era digital no setor público, mormente quanto à adoção de mídias sociais digitais nas administrações públicas — devido ao tema de pesquisa ainda ser pouco explorado, foi possível caracterizar, classificar e delimitar melhor o problema, sendo que o produto final deste processo passou a ser “[...] um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados” (Gil, 2008, p. 27); e é descritiva, porque objetivou descrever o fenômeno, descobrindo suas características, suas causas e suas relações com outros fatores (Gil, 2008, p. 28; Prodanov & Freitas, 2013, pp. 52-53).

Com referência ao procedimento de levantamento bibliográfico, base de todo estudo científico, tal permitiu identificar o estado da arte sobre o tema pesquisado, contextualizar o estudo e realizar o embasamento teórico necessário para responder ao problema colocado. Para isto, realizou-se uma revisão das publicações mais recentes e mais relevantes sobre inovação, sobre governo aberto, sobre tecnologias da informação e comunicação (TIC) e sobre mídias sociais digitais no setor público, sem seguir métodos sistemáticos de busca (Bernardo; Nobre & Jatene, 2004). As fontes secundárias consultadas incluíram livros, artigos científicos e teses.

Os dados qualitativos foram analisados e interpretados, pela técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Ressaltamos que houve o cuidado com os dados oriundos da *internet*, de modo a reduzir a possibilidade de reprodução ou ampliação de erros de origem, o que convém aos pesquisadores para assegurar as condições de obtenção dos dados, analisando em profundidade cada informação, para descobrir possíveis incoerências ou contradições, bem como as cotejando, cuidadosamente (Gil, 2008, p. 51).

### 3. Resultados e Discussão

Acompanhando os paradigmas emergentes, desencadeados pela revolução tecnológica e pelo processo de globalização da sociedade em rede, as administrações públicas também se veem diante de grandes transformações e buscam se adaptar ao novo modelo de gestão pública, de substratos ideológicos aberto, colaborativo e relacional, ao mesmo tempo em que têm de resolver questões de legitimidade da ação pública, de criação de valor público e de incorporação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, inovação aberta, governo aberto, abertura de dados públicos, mídias sociais digitais, *smart governance*, governança pública inteligente (GPI), *crowdsourcing*, coprodução, transparência, participação e colaboração, entre outros, são conceitos de implementação ainda embrionária no setor público, os quais requerem uma compreensão que permita identificar e fixar seus potenciais de melhoria das administrações públicas (Mergel, 2015; Criado, 2016; Falco & Kleinhans, 2018).

Segundo a ONU (2022b), no *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*, com a evolução do governo digital, as administrações e as instituições públicas foram transformadas de forma irreversível, tanto na estrutura quanto na dinâmica relacional com os cidadãos. Entretanto, em 2022, nem todos os países conseguiram alcançar o mesmo patamar de transformação digital; as abordagens e os resultados variam consideravelmente. Dito de outro modo, nem todos os países conseguiram alcançar o desenvolvimento sustentável, por meio do aperfeiçoamento do governo eletrônico, assim como os benefícios têm sido desproporcionais e desiguais para as comunidades e para os seguimentos mais vulneráveis. A ONU (2022b, p. XXIII) ainda ressalta, no relatório, que:

a pandemia do COVID-19 constituiu uma espécie de teste decisivo para os governos de todo o mundo. Obrigou os governos a repensar o papel do Estado e os obrigou a desenvolver soluções digitais para garantir a continuidade dos serviços públicos e a estabilidade da sociedade – muitas vezes levando-os para fora o escopo das políticas e regulamentações existentes. Testou a capacidade de resposta, agilidade e resiliência digital dos governos, oferecendo oportunidades para fortalecer a governança multinível em jurisdições regionais e locais e estender o fornecimento de informações e serviços a todos os segmentos da sociedade, incluindo micro, pequenas e médias empresas e grupos vulneráveis. Populações, para garantir que ninguém seja deixado para trás na sociedade digital híbrida. Houve sucessos e retrocessos, e o ritmo do progresso variou de um país para outro, mas as tendências gerais de desenvolvimento do governo eletrônico permanecem positivas e encorajadoras.

Então, a capacidade de adaptação dos governos e das administrações públicas às tecnologias digitais foi testada ao limite, durante a pandemia, e, a partir de agora, as TIC devem ser vistas como aspectos integral e integrado dos funcionamentos físico e virtual das organizações e das instituições públicas. Em outras palavras, a capacidade de adequação destas irá determinar sua sobrevivência; resistirão as que abraçarem as mudanças exponencialmente disruptivas e que submeterem suas estruturas a níveis de transparência e de eficiência tais, que poderão ajudar a manter e/ou a criar vantagens comparativas, tornando-as estruturas mais enxutas, em ambientes de concorrência e de novas estruturas de poder (Schwab, 2016, p. 73).

Porém, a mera adoção das TIC como ferramentas administrativas não pode ser simples formalidade modernizadora do aparato burocrático, pois o acesso e a interatividade com o cidadão têm que ser efetivos: “Negar o potencial da comunicação digital implica rejeitar a absorção de novos recursos relacionados à oportunidade de romper com a histórica separação da maioria da população com o poder público” (Santos, 2014, p. 8).

Desse modo, o que está em pauta vai muito além do governo eletrônico, da adoção de tecnologias para modernizar o funcionamento das administrações públicas e da oferta de *e-services*: tratamos de mudanças de conceitos e de valores, que modificam sensivelmente o funcionamento das organizações e das instituições públicas. Como exemplo, o conceito de governo aberto ultrapassa o do governo eletrônico ou digital, pois, mesmo partilhando alguns princípios e tendo o nexos comum do uso das TIC, aquele atende a abordagens e finalidades distintas. O governo eletrônico utiliza as TIC em procedimentos administrativos internos e em processos preexistentes, enquanto o conceito de governo aberto envolve a transformação de

valores, visando a transparência, a prestação de contas, a participação e a colaboração, em uma gestão baseada no cogoverno e na corresponsabilização, em relação aos cidadãos, para obter o máximo de valor público (Hernández & Serna, 2016). A utilização da comunicação digital nas administrações públicas favorece a efetivação de possibilidades anteriormente inimagináveis (Santos, 2014, p. 5).

Assim, se o desenvolvimento digital do setor público é inexorável, a inação ou ação equivocada pode ter um alto custo, em termos de perdas de oportunidades de desenvolvimentos econômico e social, além de aprofundar riscos, especialmente os ligados à cibersegurança e à privacidade.

Portanto, os esforços das recuperações econômica e social pós-pandemia — da fase aguda — passam pela aceleração da introdução do mundo digital nos governos e nas administrações públicas, primando pela inclusão, pela equidade e pelo engajamento dos cidadãos, com a oferta de *e-services* antecipatórios/preditivos e centrados nas pessoas, assim como de mecanismos para promover a ciberdemocracia, de modo a fortalecer e a não prejudicar a confiança nos governos e nas organizações e instituições públicas (ONU, 2022b), sempre dentro de perspectivas aberta e democrática.

Mas exatamente o que o paradigma aberto significa para o setor público?

### 3.1 O paradigma aberto nas administrações públicas

O sucesso da *internet* na campanha de Barack Obama à presidência dos Estados Unidos, no ano de 2008, demonstrou o potencial das tecnologias sociais para o engajamento público. Essa potencialidade se insere no âmbito governamental estadunidense, com a publicação do memorando *Open Government Initiative*, em 20 de fevereiro de 2009, primeira ação executiva de Obama como presidente, tomada no dia de inauguração de seu mandato, sendo considerada um marco para as diretrizes do governo aberto na atualidade. O memorando instruiu as agências governamentais estadunidenses a aproveitar as novas tecnologias para alavancar as interações bidirecionais com os cidadãos e para aumentar a visibilidade do governo, compartilhando dados e percepções sobre os processos de tomada de decisão, visando o estabelecimento de um governo mais transparente, mais envolvente e mais participativo, alcançando seguimentos anteriormente sub-representados da população e buscando incluir todas as partes interessadas em processos colaborativos (Mergel & Bretschneider, 2013; Obama, 2009). Firmam-se, então, os pilares do governo aberto: transparência, colaboração e participação, bem como se lançam as bases de um novo modelo de gestão pública, a GPI (Criado, 2016, p. 31).

A iniciativa do paradigma aberto tomou corpo em âmbito internacional, levando ao lançamento, em 20 de setembro de 2011, da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), quando oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram voluntariamente a *Declaração de Governo Aberto*, comprometendo-se a difundir e a incentivar mundialmente práticas de governo mais transparentes e com maiores acessos à informação pública e à participação social. Hoje, aproximadamente 80 países integram esta parceria, além de 100 unidades subnacionais, envolvendo centenas de organizações e mais de dois bilhões de pessoas (Brasil, 2022; Oliveira, 2020).

Na *Declaração de Governo Aberto* (*Open Government Partnership*, 2011), merecem destaques alguns pontos: os reconhecimentos de que as pessoas exigem mais abertura dos governos em todo mundo e reivindicam maior participação cívica nos assuntos públicos e meios para tornar os governos mais transparentes, mais receptivos, mais responsáveis e mais eficientes, e de que os países se encontram em distintos estágios de promoção do governo aberto; a assunção da responsabilidade de aproveitar o momento para as promoções da transparência e da luta contra a corrupção, para empoderar os cidadãos, para dominar as novas tecnologias e para tornar os governos mais efetivos e responsáveis; e a defesa do valor da abertura, para aperfeiçoar os serviços, para gerenciar os recursos públicos, para promover a inovação e a criação de comunidades mais seguras, intentando atingir maior prosperidade, bem-estar e dignidade humanas, em um mundo cada vez mais conectado.

Em resumo, os compromissos foram e são de aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais, de apoiar a participação cívica, de implementar altos padrões de integridade profissional em todas as administrações públicas, de ampliar o acesso a novas tecnologias, para fins de abertura e de prestação de contas, e de adotar os valores e cultivar a cultura de governo aberto, globalmente (*Open Government Partnership*, 2011).

Para Moralejo e Criado (2016, p. 289):

o paradigma aberto está, sem dúvida, gerando muitas oportunidades nas administrações públicas. Como vários autores apontaram, o conceito de governo aberto implica uma nova forma de entender a governança de nossas sociedades, ou seja, é um novo modo de interação sociopolítica, baseado na transparência, participação, colaboração e prestação de contas, que estabelece uma forma de governar mais aberta ao diálogo, com maior equilíbrio entre o poder dos governos e dos governados, reconhecendo ao mesmo tempo que os cidadãos têm um papel corresponsável. [...] Essa definição de governo aberto (ou open government) tem um caráter muito expansivo, incluindo a importância de sua extensão aos diferentes poderes do Estado (executivo, judiciário e legislativo), bem como aos níveis de governo (nacional, regional e local), e enfatiza a noção de uma mudança de paradigma na gestão pública que cada vez mais avança tanto no campo acadêmico quanto na prática profissional.

No entanto, registra-se que, apesar da locução governo aberto ter tomado ênfase nos últimos anos, ela não é nova; esta vem evoluindo, na sociedade, desde o século XIX, ao se referir à capacidade social de exigir o direito à informação pública e a responsabilização e transparência governamentais (Berberian; Mello & Camargo, 2014).

Oliveira (2020) identificou que o primeiro registro da expressão foi na obra *Principles of the Constitution of Governments*, de William Cuninghame, publicada em 1811, na cidade de Londres, conceituando o amparo equânime aos direitos civis de todos. Em 1875, nos Estados Unidos, a enunciação volta a ser retratada na obra *Fears for Democracy Regarded from the American Point of View*, de Charles Ingersoll, referindo-se à dicotomia entre os governos aberto e restrito, sendo considerado aberto o governo que dá liberdade ao povo para agir, junto às organizações governamentais. A fórmula volta a ser mencionada, também nos Estados Unidos, na década de 1950, durante o Movimento pela Liberdade de Informação. Entretanto, Oliveira (2020, p. 23) ressalta que os dois primeiros autores não desenvolveram um conceito estruturado de governo aberto, uma vez que apenas nos trechos de ocorrência é possível observar que o substantivo governo é qualificado pelo adjetivo aberto, fazendo uma relação direta com democracia, com igualdade e com emancipação social.

Nas décadas seguintes, o princípio continuou a ser empregado como sinônimo de acesso à informação governamental. Em maio de 2002, a OCDE realizou o evento *International Roundtable on Building Open Government in South East Europe: Information, Consultation and Public Participation* na Eslovênia, no qual foram tratadas as diretrizes do conceito em questão, considerando a experiência de países do sudeste da Europa, e, em 2009, o governo da Austrália acompanhou a iniciativa da administração Obama e lançou seu próprio modelo de governo aberto, o *Government 2.0*, baseado em três pilares: liderança; utilização de ferramentas e práticas da *Web 2.0* nos processos governamentais; e acesso irrestrito às informações de governo (Oliveira, 2020, p. 28).

Desde então, o modelo de governo aberto vem sendo amplamente discutido e incorporando outros princípios, como resposta aos anseios da sociedade, das mudanças tecnológicas, da economia e da cultura. Desses, destacamos o papel decisivo das transformações nas tecnologias de comunicação para o entendimento do que seja governo aberto, hoje. Para Nam (2010), as novas tecnologias de caráter social geraram necessidades, entre os cidadãos e as organizações públicas, de criação de vias de participação democrática, de eficiência e de eficácia na gestão pública, bem como de capacitação e de horizontalidade na aquisição e no trabalho de funcionários públicos, aproveitando a inteligência coletiva.

Entretanto, para algumas direções públicas, acostumadas a rotinas e ao uso de procedimentos burocráticos próprios, a adoção e a implementação do ideário do governo aberto, abrindo-se ao mundo digital colaborativo, é como um salto no vazio. Visando delinear alguns dos desafios que os governos devem enfrentar nesta adoção, elaboramos a Figura 1, congregando

elementos de natureza tecnológica, de vontade política da alta administração, de governança, de direcionamento das políticas públicas, de poder, de arcabouço legal, de organização administrativa, de cultura organizacional, de confidencialidade, de geração de valor e de medição de resultados.

**Figura 1** - Desafios internos das organizações públicas na implementação do governo aberto.

<b>Desafio interno</b>	<b>Perspectiva do desafio</b>
Vontade política	Comprometimento da alta liderança para a implementação do governo aberto
Governança	Mudança para o paradigma da governança pública inteligente
Tecnológico	Literacia digital, infraestrutura tecnológica e cibersegurança
Direcionamento das políticas públicas	Tonar o processo de elaboração das políticas públicas mais aberto
Poder	Dinâmicas de poder instituídas devem ser redefinidas
Cultura	Estabelecimento de culturas organizacional e institucional voltadas para o governo aberto
Legal	Amparo legal para a sua implementação
Administração	Desenho organizacional, planejamento, normas e regulamentos e engajamento administrativo
Confidencialidade	Privacidade na publicação de dados públicos e nas interações
Geração de valor	Dificuldade de disponibilizar informações que sejam de interesse dos cidadãos e em formato acessível a estes, assim como no processamento e na incorporação de sugestões dos cidadãos nos projetos colaborativos
Medição de resultado	Tarefa complexa, com efeitos diretos e indiretos sobre a relação entre participação, transparência e colaboração

Fonte: Adaptado de: Berberian et al. (2014); Criado e Villodre (2016); e Oliveira (2020).

Apesar de todo o esforço, para Criado e Villodre (2016, p. 117), ainda nos encontramos em um momento embrionário da implementação do paradigma da inovação aberta no setor público, principalmente no que tange à capacidade de modificar as dinâmicas de poder instituídas. Outrossim, o valor desta inovação deriva de sua capacidade de modificar as atuais regras de funcionamento, tanto as formais quanto as informais, assim como do equilíbrio do poder, não, somente, nas organizações públicas, mas, também, na sua relação com os cidadãos. Ainda carecemos de mais análises sistemáticas sobre este processo, dentro do enfoque das Ciências Sociais, para ser possível compreender o alcance das transformações em marcha, em particular na gestão das administrações públicas locais.

De forma concreta, ideias, como inovação aberta, governo aberto, mídias sociais digitais e transparência, participação e colaboração, merecem atenção, pois estão marcando os caminhos da gestão da administração públicas e, com certeza, continuarão a marcá-los (Criado, 2016, p. 41). Nessa perspectiva, também se deve ponderar sobre temática das mídias sociais digitais.

### 3.2 Mídias sociais nas administrações públicas

As mídias sociais não são mais uma questão de escolha para as administrações públicas, pois elas capacitam indivíduos e grupos de interesse tradicionais e não tradicionais a influenciar as agendas e os processos políticos, com destaque para eleições, para campanhas políticas, para situações de desastres e emergências, para aprovação de leis e para a construção de movimentos políticos. Porém, elas são mais do que um “lugar” global para debates; elas se tornaram uma forma de vínculo na organização de ações coletivas (Mergel, 2012; Mickoleit, 2014).

As mídias sociais se converteram em catalizadores de uma nova participação cidadã e uma nova forma de vincular os cidadãos aos seus governos e as suas administrações públicas, fazendo florescer novos termos, como e-participação, participação eletrônica, participação 2.0, participação midiática, entre outros, dentro do foi definido, por Pierre Lévy, em 2002, como ciberdemocracia. O fato é que esta nova forma de participação cidadã se inscreve em um debate global, que trata de capturar todo o potencial das mídias sociais, como plataformas de uma nova maneira de se relacionar com os cidadãos (Mergel, 2012a, 2012b, 2016; Moralejo & Criado, 2016), dentro do paradigma do *open government*.

Tal mudança decorre do caso de que a soberania, anteriormente limitada aos foros físicos e presenciais, às associações e/ou ao parlamento, agora acontece também nas mídias sociais, pois estas se tornaram arenas públicas, em que os cidadãos participam ativamente da política de maneira *online*, influenciando mudanças sociais de caráter *offline*. O sujeito vive conectado por redes de contatos, cujas interações acontecem de forma híbrida, *online* e *offline* (Silva, 2018, pp. 73-75). Nessa direção, Habermas (2003) afirma que, se, antes, as discussões ocorriam na “esfera pública episódica” (espaços públicos, como cafés, bares, etc.) ou na “esfera presencial organizada” (reuniões de partidos, encontro de pais, etc.), agora, elas acontecem na “esfera pública abstrata” (oportunizada pelas mídias sociais) e se tornam globais.

Evidentemente, em termos conceituais, a democracia se refere à participação política e ao exercício do direito à oposição pública. Nesse caso específico, fica fácil vislumbrar que o acesso aos instrumentos digitais, para a troca informacional entre atores sociais e entre estes e as administrações públicas, fortalece a democracia, uma vez que esta não pode ser pensada de maneira desvinculada do conjunto de “[...] características funcionais e institucionais dos Estados contemporâneos que dizem respeito à mobilização de recursos sociais, à produção de regras e adjudicação de conflitos, bem como relativas ao provimento de bem-estar e segurança para as populações correspondentes” (Canabarro & Pimenta, 2014, p. 10).

Esses episódios, em princípio, podem guardar certa similaridade, dentro de situações específicas — o que Putnam (2006) chamou de capital social — ou um conjunto de características da organização social, como laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação, o qual influencia a eficiência das instituições. Então, pode-se falar, agora, no surgimento de um “capital social midializado”, posto que as mídias sociais tornam efetivos estes laços de solidariedade, embora tal expressão ainda demande investigações mais consistentes.

Nessa direção, Recuero (2010) considera a comunicação por mídias sociais uma nova estrutura social, posicionamento que é compartilhado por Lemos e Lévy (2010), ao defenderem que, nos últimos anos, o desenvolvimento de comunidades em redes sociais *online* é um acontecimento social dos mais importantes, considerando-o uma nova forma de fazer sociedade. Tal nos leva a refletir sobre as palavras de Miller e Horst (2015, p. 92), ao se referirem à relação cada vez mais estreita entre o digital e o humano: “[...] o digital, assim como toda a cultura material, é mais que um substrato; está constituindo-se como parte do que nos faz humano”.

Sublinha-se que as personalidades políticas foram as primeiras a perceber as oportunidades advindas das mídias sociais e a passar a utilizá-las para conseguir engajamento, popularidade e aproximação, em relação as suas bases eleitorais. Hoje, não há político fora do ciberespaço ou das mídias sociais. Inclusive, elas são as responsáveis pela projeção meteórica de várias pessoas no mundo político (Mickoleit, 2014).

Conforme ressalta Castells (2018, p. 56), elas se tornaram o novo canal de comunicação de governos — mesmo, não oficial —, com impacto tão grande ou maior do que o trazido pelas publicações nos meios oficiais tradicionais. Esse novo modelo foi inaugurado por Donald Trump, então presidente dos Estados Unidos, sendo denominado, por Castells (2018, p. 56), governo via Twitter, pois ele tuitava “[...] sem parar, geralmente em plena noite, suas opiniões, críticas, decisões sobre qualquer assunto ou pessoa”. Assim, em sua grande maioria, as decisões do governo e da administração pública são “oficializadas” via mídias sociais, primeiramente; eis o que se poderia chamar de governo midializado.

Outra observação interessante, ainda dentro da óptica levantada pela OCDE (Mickoleit, 2014), é a ocorrência de líderes políticos mais populares do que as instituições que representam ou, ainda, a publicação e a oportunização de interações sobre questões de governo nas mídias destes líderes e, não, nas contas governamentais oficiais.

Então, enquanto políticos conseguem obter retornos mensuráveis no uso de mídias sociais, muitas organizações públicas ainda buscam uma “receita” entre as opções de uso desta tecnologia para informar, para promover serviços públicos, para consultar e para envolver a população (Mergel, 2012a, 2012b, 2016; Mickoleit, 2014). Entretanto, o propósito e os retornos deste uso ainda não estão bem delineados para as esferas públicas de administração.

### 3.3 Desafios à adoção das mídias sociais

O principal uso governamental das mídias sociais ainda é o da transmissão de conteúdos, como um canal adicional de comunicação unidirecional. Lentamente, as instituições públicas estão tentando obter informações dos cidadãos, por meio das mídias, visando aumentar a participação, pedindo *insights* e disponibilizando pesquisas de opinião, mas raramente permitem que estes participem ativamente (ou, mesmo, passivamente) de processos reais de engajamento interativo, como no redesenho da prestação de serviços públicos e no envolvimento em procedimentos de criação de políticas públicas (Mergel, 2012a, 2012b, 2016; Mergel & Bretschneider, 2013).

Tal argumento é compartilhado por Falco e Kleinhans (2018), que apontam que, embora as mídias sociais estejam prontamente disponíveis aos governos, esses realmente não estão explorando plenamente o potencial de tais plataformas, porque possivelmente há problemas e desafios que os impedem de avançar na iniciativa de utilizar o potencial comunicativo das mídias sociais; desafios que podem estar relacionados a questões técnicas, organizacionais, bem como a fatores *offline*. Pode-se inferir, ainda, que a própria capacidade disruptiva das tecnologias de mídias sociais representa um fator de incerteza, quanto ao seu pleno aproveitamento no setor público.

A capacidade disruptiva das mídias sociais emana de fatores, como: 1) incorporação de agentes externos às administrações públicas nos processos de tomada de decisão; 2) exigência de realização de dinâmicas colaborativas em determinados projetos (holocracia<sup>1</sup>); 3) transparência radical nos processos de relacionamento com o entorno organizacional; 4) transformações das dinâmicas de intermediação; 5) disponibilização da informações em tempo real; e 6) contínua evolução dos processos de relacionamento nos espaços de cooperação digital (Criado, 2016; Criado & Rojas-Martín, 2013; Mergel, 2012a; Mergel & Bretschneider, 2013). Capacidades, estas, com as quais governos e administrações públicas ainda têm dificuldades de lidar.

Evidências empíricas indicam que as mídias sociais têm capacidade para preencher os hiatos de acesso e de aceitação dos serviços *online* tradicionais, considerando — é claro — as diferentes características dos usuários nas distintas localidades, uma vez que as mídias sociais não “nivelam o campo” automaticamente, capacitando de forma igualitária os diversos grupos sociais, podendo haver localidades que não dependem, por exemplo, de nível educacional, e outras, em que a aceitação é muito mais proeminente entre indivíduos com níveis educacionais mais elevados (Mickoleit, 2014).

Naturalmente, o bom funcionamento das mídias sociais no setor público não depende somente dos servidores envolvidos, mas, também, do apoio estratégico dos gestores máximos e do compromisso do conjunto da organização pública, para avançar a uma gestão orientada para o cidadão (Balcells et al., 2016, p. 165).

Isso posto, muito embora haja poucas evidências empíricas, é possível vislumbrar que, graças às novas tecnologias comunicacionais, as direções públicas estão sendo envolvidas por um “[...] *modus operandi*, capaz de alterar as relações de poder hierárquicas, para outras baseadas no mérito, bem como uma gestão pública fechada, não participativa e fragmentada, para uma gestão pública aberta, participativa e relacional” (Criado, 2016, p. 40, tradução nossa).

Como resultado, os cidadãos são cada vez menos receptores passivos de informação e mais produtores conscientes de informações, de dados, de ideias, de soluções e de decisões nos contextos das políticas públicas (Falco & Kleinhans, 2018). Este é o ponto-chave, pois as tecnologias sociais tornarão os cidadãos cada vez mais empoderados e aptos a expressar suas opiniões, a coordenar seus esforços e, possivelmente, a contornar a supervisão estatal — “possivelmente”, porque o oposto também pode ocorrer, devido à ação das tecnologias de vigilância, que podem gerar autoridades públicas com excesso de poder em suas mãos (Schwab, 2016, p. 73).

---

<sup>1</sup> Modelo de gestão horizontal, idealizado pelo norte-americano Brian Robertson, no qual não há uma rígida hierarquia nos processos decisórios e, sim, o compartilhamento igualitário do poder de decisão.

#### 4. Considerações Finais

Diante dos argumentos sustentados, concluímos que as dinâmicas de comunicação e de atuação da sociedade em rede pressionam as administrações públicas a estarem presentes aonde os cidadãos estão, isto é, nesse jovem mundo digital, em que as mídias sociais proporcionam novos espaços de interação em âmbito público. Por ser um fenômeno emergente, que vem sendo experienciado de formas diferentes por cada ente público, a interação digital governo-cidadão tem produzido efeitos importantes na compreensão da gestão pública do século XXI.

Outrossim, entendemos que, para as gerências públicas, especialmente as locais, imersas nas rotinas e nos procedimentos burocráticos, o mundo digital e seus conceitos de funcionamento têm chegado de maneiras lenta, gradual e diferenciada, segundo o ambiente de cada instituição. Apesar da forte aceitação das TIC no setor público, essas ainda não se converteram necessariamente em inovações na participação cidadã nos processos de tomada de decisão, o que, em nossa compreensão, não gera valor agregado ao setor público, além de dificultar o desenvolvimento de melhores políticas e a oferta de melhores serviços.

Assim, diante do atual ecossistema digital, nenhuma administração pública pode se negar a integrar e pode deixar de utilizar as TIC, objetivando a melhoria do setor público; ao contrário, ela deve, sim, visar a criação de valor público, a partir do aproveitamento de oportunidades como esta, deixando de ser arrastada, sem direção, pelas inovações tecnológicas, para ser gerente das transformações.

Então, nesse paradigma emergente da gestão pública de substrato aberto, inteligente, inclusivo e relacional, há um vasto campo de pesquisa, especialmente nas administrações públicas locais que focalizarem na transformação digital de seus territórios e que se utilizarem das mídias sociais digitais para gerar espaços de ciberdemocracia.

#### Referências

- Balcells, J.; Padró-Solanet, A. & Serrano, I. (2016). La adopción y Gestión de rede sociales em los ayuntamientos catalanes. em Criado, J. I. (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 165-187). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bernardo, W. M., Nobre, M. R. C. & Jatene, F. B. (2004). A prática clínica baseada em evidências - parte II: buscando as evidências em fontes de informação. *Rev. Assoc. Med. Bras.*, 50 (1), 104-108. <https://www.scielo.br/pdf/ramb/v50n1/a45v50n1.pdf>
- Berberian, C. de F.; Mello, P. J. S. M. & Camargo, R. M. P. (2014). Governo aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre Estado e a Sociedade. *Revista do Tribunal de Contas da União*, 131, 30-39. <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/60>
- Brasil. Controladoria-Geral da União. (2022). *O que é governo aberto?* <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/o-que-e-governo-aberto>
- Canabarro, D. R. & Pimenta, M. S. (Orgs.). (2014). *Governança digital* [recurso eletrônico]. UFRGS-CEGOV.
- Castells, M. (2018). *O poder da identidade: a era da informação* (9a ed.), Paz e Terra.
- Criado, J. I. (2016). Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? em Criado, J. I. (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 27-52). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. & Rojas-Martín, F. (2016). Adopting social media in the local level of government: towards a public administration 2.0? em Sobaci, M. (ed.). *Social Media and Local Governments*, 15. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-17722-9>
- Criado, J. I. & Villodre, J. (2016). Crowdsourcing and collaborative platforms in public administrations. Towards a WikiGovernment? em Criado, J. I. (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 95-120). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Falco, E. & Kleinhans, R. (2018). Beyond information-sharing. A typology of government challenges and requirements for two-way social media communication with citizens. *Electronic Journal of eGovernment*, 16 (1), 18-31. <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/649>
- Gil, A. C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social* (6a ed.). Atlas.
- Habermas, J. (2003). *Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Tempo Brasileiro.

- Hernández, O. R. & Serna, M. S. (2016). ¿Del gobierno digital al gobierno abierto? Iniciativas para transformar la gestión de recursos humanos con un componente tecnológico y cambio institucional. em Criado, J. I. (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 73-94). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lemos, A. & Lévy, P. (2010). *O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia planetária*. Paulus.
- Mergel, I. (2016). *Social Media in the Public Sector*. 10.1081/E-EPAP3-120051204
- Mergel, I. (2015). Social media institutionalization in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 33 (1), 142-148. 10.1016/j.giq.2015.09.002
- Mergel, I. (2012a). *Social Media in the Public Sector: Participation, Collaboration, and Transparency in the Networked World*. <https://www.researchgate.net/publication/233741439>
- Mergel, I. (2012b). The social media innovation challenger in the public sector. *Information Polity*, 17 (3-4), 281-292. <https://dx.doi.org/10.3233/IP-2012-000281>
- Mergel, I. & Bretschneider, S. (2013). A three-stage adoption process for social media use in government. *Public Administration Review*, 73 (3), 390-400. <https://doi.org/10.1111/puar.12021>
- Mickleit, A. (2014). Social media use by governments: a policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers. *OECD Working Papers on Public Governance*, 26. <https://doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>
- Miller, D. & Horst, H. A. (2015). O digital e o humano: prospecto para uma antropologia digital. *Parágrafo*, 3 (2), 91-112. [https://www.academia.edu/download/50645471/digital\\_e\\_o\\_humano.pdf](https://www.academia.edu/download/50645471/digital_e_o_humano.pdf)
- Moralejo, J. A. & Criado, J. I. (2016). Hacia la participación ciudadana 2.0 en un marco de gobierno abierto. Análisis del caso del Ayuntamiento de Alcobendas. em Criado, J. I. (ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 287-315). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Nam, T. (2010). The wisdom of crowds in government 2.0: information paradigm evolution toward wiki-government. *AMCIS 2010 Proceedings*, 337. <https://aisel.aisnet.org/amcis2010/337>
- Obama, B. (2009). Transparency and open government: memorandum for the heads of executive departments and agencies. *Whitehouse Blog. Federal Register*, 74 (15), 4685-4686. [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyOpenGovernment)
- Oliveira, D. J. S. (2020). *Governo aberto: análise de políticas públicas sob princípios de transparência, participação e colaboração* [Tese de Doutorado em Administração, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais]. <http://hdl.handle.net/1843/32866>
- Open Government Partnership. (2011). *Declaração de governo aberto*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>
- Organização das Nações Unidas [ONU]. (2022). *E-government survey 2022: the future of digital government published by united nations*. <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>
- Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico* (2a ed.). Feevale.
- Putnam, R. (1995). *Comunidade e democracia*. FGV.
- Recuero, R. (2010). *Redes sociais na internet*. Sulina.
- Santos, M. J. dos. (2014). *Desenvolvimento regional e comunicação digital: participação política e acesso à informação*. <https://congresso.pucp.edu.pe/alaic2014/wp-content/uploads/2013/09/GT10-Moacir-Jos%C3%A9-dos-Santos.pdf>
- Schwab, K. (2016). *A quarta revolução industrial*. Edipro.
- Silva, J. F. da. (2018). *Participação política na timeline: o Facebook como arena pública para sugestões legislativas apresentadas no E-Cidadania* [Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Comunicação, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria]. <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/16978>