

DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: ênfases, estilos e preferências do Poder Executivo Federal¹

DIGITAL DEMOCRACY IN BRAZIL: emphases, styles and preferences of the Executive Branch in 2017

Maria Paula Almada²

Rodrigo Carreiro³

Samuel Barros⁴

Wilson Gomes⁵

Resumo: O Brasil vive um momento de ruptura entre a soberania popular e o Governo Federal. As iniciativas de democracia digital são produto da interação entre os governos e as estruturas do Estado, entre as preferências dos governantes e a legislação, entre o que permanece e a inovação. Esta pesquisa teve como propósito avaliar de que modo se materializaram as iniciativas de democracia digital em 2017. Para tanto, adotamos procedimentos para prospectar, catalogar e analisar iniciativas de ministérios, secretarias e órgãos do Executivo, resultando no registro de 119 projetos. Apontamos como resultado ênfases, estilos e preferências do padrão brasileiro de adoção de práticas de democracia digital - a exemplo do volume substancial de iniciativas de Transparência - sob o argumento de que a legislação, o contexto tecnológico e a pressão política por parte da sociedade são importantes para que as iniciativas de democracia digital possam fortalecer a cidadania, especialmente em cenários de crise institucional.

Palavras-Chave: Iniciativas de Democracia Digital. Poder Executivo Federal. Governo Brasileiro.

Abstract: Brazil is experiencing a moment of rupture between popular sovereignty and the Federal Government. Digital democracy initiatives are the product of interaction between governments and state structures, between governors' preferences and legislation, between what remains and innovation. The purpose of this research was to evaluate how digital democracy initiatives took place in 2017. We adopted procedures to prospect, catalog and analyze initiatives of ministries and others executive bodies, resulting in a 119 projects dataset. As a result, we highlight the emphases, styles and preferences of the Brazilian adoption of digital democracy practices - such as the substantial number of Transparency initiatives. We argue that the legislation, the technological context and the political pressure of society are important for the existence of initiatives of digital democracy, strengthening citizenship especially in scenarios of institutional crisis.

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Comunicação e Política do XXVII Encontro Anual da Compós, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte - MG, 05 a 08 de junho de 2018.

² Bolsista Capes de pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Doutorado. mariapaula.almada@gmail.com

³ Bolsista Capes de pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Doutorado. rodrigocarreiro@gmail.com

⁴ Bolsista Capes de pós-doutorado no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Doutorado. samuel.barros77@gmail.com

⁵ Professor titular da Faculdade de Comunicação (UFBA). wilsonsg@terra.com.br

Keywords: *Digital Democracy Initiatives. Executive Branch. Brazilian Government.*

1. Introdução

Ao longo dos últimos 25 anos, diversos fatores têm contribuído para que recursos e ferramentas de tecnologias digitais de comunicação sejam incorporados às práticas políticas e sociais cotidianas. Tanto o rápido avanço tecnológico, quanto a grande difusão desses dispositivos na sociedade e o aumento do fluxo informacional são elementos que ajudam a entender o atual panorama da comunicação política em todo mundo. No Brasil, o estágio do desenvolvimento da democracia digital vem sendo investigado por meio da análise de iniciativas que buscam aprimorar valores democráticos na sociedade (BRAGA, 2007; MARQUES, 2008; PINHO, 2008; SAMPAIO, 2011). Falta, no entanto, uma maior atenção a fatores que ajudem a explicar o modo pelo qual governos e instituições públicas materializam intenções e agendas próprias em projetos de democracia digital. Neste artigo, buscamos responder à pergunta de como o governo usou a internet em 2017 para abordar, promover, fortalecer ou suplementar valores democráticos.

Na prática, experiências e iniciativas envolvendo atividades políticas apoiadas em tecnologias digitais de comunicação não somente aumentaram expressivamente, como também variaram significativamente no que diz respeito ao desenho, propósito, funcionamento e resultado. No decorrer do tempo, mudanças de governos vêm acompanhadas de alterações no modo como entes públicos encaram questões como participação dos cidadãos, transparência de obras públicas, prestação de contas, dentre outros aspectos. Essa alternância pode variar, também, de acordo com imposições legislativas, instrumentos legais ou diretrizes formalizadas por meio de projetos e agendas internacionais.

Nosso argumento central é de que cada administração expressa, por meio de suas prioridades e agendas, preferências no modo de utilizar as ferramentas da internet para propósitos democráticos - e isso se materializa justamente nas iniciativas propostas pelo governo. Por essa linha, propomos uma metodologia que prospecta, cataloga e analisa as experiências de democracia digital ofertadas pelo Executivo Federal do Brasil, vigentes em 2017. O trabalho resultou na análise de 119 iniciativas que demonstram tendências, agendas, intenções e estilos de encarar a democracia digital e seus valores.

Na seção inicial do artigo apresentamos uma breve discussão a respeito do conceito de democracia digital, com especial atenção ao argumento de que é preciso dar mais ênfase aos valores democráticos em disputa do que em processos ou questões genéricas sobre internet e modos de uso. Na sequência, delineamos nossos procedimentos metodológicos, focados principalmente na compreensão do que são iniciativas de democracia digital e na categorização dentro de valores democráticos acionados pela bibliografia. A parte final fica responsável por apresentar os resultados - tendo em vista não só questões já citadas até aqui como também outros fatores, como origem dos órgãos desenvolvedores de experiências, eixos temáticos e tipos de iniciativas - e discuti-los com o intuito compreender as intenções e visões do governo com relação à interface internet e democracia.

2. Democracia digital: tecnologias digitais e valores democráticos

Por democracia digital entende-se o emprego de tecnologias digitais de comunicação com o objetivo de corrigir, incrementar ou incorporar novos procedimentos ao processo político no sentido de melhor atender a um ou mais princípios da democracia (DAHLBERG, 2011; GOMES, 2011; GRÖNLUND, 2003; KAKABADSE et al., 2003). Mais específico, Gomes (2011) trata do uso de “tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política” (p. 27-28). O conceito assim posto, portanto, tem a ver com a materialização do conceito de democracia. Por um lado, há uma preocupação com a manutenção ou com o conserto das práticas democráticas, oferecendo remédios ou soluções. Enquanto, por outro lado, há uma defesa de novos desenhos institucionais para atender novas demandas, inclusive as demandas que se tornaram possíveis a partir da existência da internet.

Essa perspectiva se diferencia de algumas compreensões correntes que acabam por valorizar a tecnologia ou os processos em vez de valores democráticos, descrevendo como democracia digital todo e qualquer processo de decisão que se beneficia da internet ou a simples digitalização das instituições e processos do Estado democrático. Essas perspectivas, contudo, não abordam aquilo que é considerado fundamental pelos conceitos mais elaborados, o modo como as práticas digitais atualizam ou reforçam valores da democracia.

Em comum, os vários modelos - cf. Dahlberg (2011) - desta tradição têm a compreensão de que a internet tem características que podem potencializar a interatividade entre os mais distintos atores políticos, inclusive com as instituições do Estado. A internet armazena informações, junta pessoas geograficamente distantes, é aberta para iniciativa de qualquer ator político, admite um volume imponderável de pessoas em torno de uma mesma ação política. Além disso, nela o desenvolvimento de projetos é mais barato do que quando comparado a métodos analógicos e off-line, o engajamento em atividades políticas é menos custoso, uma vez que não exige a presença e, muitas vezes, também não exige um envolvimento duradouro com a política, entre outras qualidades que são insistentemente citadas na literatura.

Por fim, há que se destacar o desenvolvimento de uma cultura de uso de meios digitais que favorece a cidadania democrática: as pessoas podem escolher quais conteúdos consumir, as conversações são distribuídas por um grande volume de plataformas, há uma curadoria de conteúdo online – mediante a prática de compartilhar, agregar, escalonar, etiquetar e republicar – os conteúdos são publicados em várias línguas e plataformas a partir de conteúdos já existentes ou de criação própria e, enfim, há a prática da colaboração na produção de conteúdos e financiamento de projetos (CLARK, AUFDERHEIDE, 2009; SHANE, 2012).

Lembrando que o aperfeiçoamento das práticas democráticas através do digital vai além da simples digitalização das instituições do Estado democrático (GOMES, 2005, p.221). A materialização do *conceito* de democracia digital perpassa a manutenção e aperfeiçoamento das *práticas* democráticas que, por esta lógica, devem ser alcançadas por meio do digital. Para que seja possível indicar os melhores remédios e soluções para o aprimoramento da democracia por meio do digital, é preciso que se tenha conhecimento sobre quais são as deficiências⁶ da democracia liberal representativa. Conhecendo-as, se saberá se o digital pode, por exemplo, integrar novos desenhos institucionais para demandas que não são atendidas, ou que não são bem atendidas pelos meios tradicionais de democracia liberal. Certo de que as tecnologias digitais, conforme o argumento de Marques (2010), não

⁶ Como lembra Gomes, entende-se por deficiências: “(...) a apatia dos eleitores, a ausência de efetividade (disempowerment) da cidadania, no que tange aos negócios públicos, o desinteresse público na vida política, uma informação política distorcida ou excessivamente dependente dos meios de massa, o baixo capital político da esfera civil, a desconexão entre sociedade política e esfera civil, a ausência do mais elementar sentido de soberania popular e a desconfiança generalizada com respeito à sociedade política” (GOMES, 2008, p. 295).

podem ser tomadas como solução para todos os problemas das democracias contemporâneas, dado que nem todos os problemas existentes são questões de comunicação ou de processamento de dados, bem como é possível que as comunicações digitais podem ser mais eficientes para algumas tarefas do que para outras.

O controle cognitivo da população sobre o funcionamento do sistema, atores e instituições políticas, é um aspecto que pode ser aperfeiçoado pelas ferramentas proporcionadas pelo digital, enquanto o aumento dos níveis de participação do cidadão e a promoção da transparência são viáveis a partir de ferramentas e iniciativas disponíveis na web, e consistem em atividades que, possivelmente, o cidadão não teria meios de praticar fisicamente. Estas atividades são, portanto, exemplos do que é chamado aqui de *suplementação* de déficits democráticos.

Estes déficits podem ser suplementados por *iniciativas* de democracia digital, entendidas basicamente como “projetos ou ideias que articulam ferramentas, dispositivos e aplicativos para realizar determinadas funções dedicadas a resolver problemas ou alcançar propósitos específicos” (GOMES, 2011, p. 28). Iniciativas com alto teor democrático são aquelas “socialmente interessantes, tecnologicamente bem resolvidas e atraentes do ponto de vista do *design*” (GOMES, 2011, p. 28).

Na visão de Gomes (2011), iniciativas digitais democraticamente relevantes são aquelas voltadas para pelo menos um dos três propósitos: (1) o fortalecimento da capacidade concorrencial da esfera da cidadania, que pode se concretizar através de elementos de transparência, de participação ou de influência sobre a decisão política; (2) promover ou incrementar direitos e liberdades. É uma ação de democracia digital quando houver incremento ou manutenção de direitos e liberdades, haja vista que, uma sociedade na qual os direitos e liberdades, além de respeitados são valorizados e promovidos, consiste em uma sociedade democraticamente saudável; (3) gerar o pluralismo, ou seja, iniciativas que têm suas ações voltadas para aumentar ou assegurar o pluralismo, a diversidade de vozes e opiniões, dando espaço para minorias (políticas) de modo a assegurar a sua capacidade concorrencial.

Dado este cenário, a lógica que se segue é a de que o *digital* lida com a democracia entendida como relação com os seus princípios básicos, como transparência, acesso à informação, monitoramento, acompanhamento, participação e deliberação. São estes princípios que, materializados, consistem no que se chama de requisitos democráticos.

Verifica-se, assim, que a função da democracia digital incide em endereçar esses valores. Iniciativas que aumentem o poder relativo do cidadão ao fazer prevalecer a sua opinião e a sua vontade face às instâncias que com ele concorrem na determinação da decisão política no Estado e na sociedade, em outras palavras, que gerem *empowerment* civil (ARNSTEIN, 1969; FUNG; WRIGHT, 2001; GOMES, 2011), consistem em ganhos democráticos por colaborarem com a saúde democrática de um Estado.

3. Procedimentos Metodológicos

Para catalogar e analisar as experiências e iniciativas de democracia digital planejadas e implementadas pelo Executivo Federal brasileiro no ano de 2017 e assim entender de que forma o Executivo Federal utiliza as tecnologias digitais para aprimorar a democracia no país, foi realizado um trabalho de prospecção entre agosto de 2017 e janeiro de 2018. A pesquisa foi coordenada por dois pesquisadores e contou com a colaboração de cinco grupos de pesquisa, totalizando 30 pesquisadores envolvidos. Os pesquisadores foram treinados por meio de reuniões online e os trabalhos foram executados sob a supervisão dos professores doutores coordenadores dos respectivos grupos de pesquisa. As etapas para a pesquisa foram:

(1) Elaboração de guia para a prospecção (agosto/2017); (2) Discussão dos procedimentos metodológicos (setembro/2017); (3) Prospecção das iniciativas (outubro/2017); (4) Entrega dos relatórios individuais pelos pesquisadores (outubro/2017); (5) Revisão dos relatórios pelos coordenadores da pesquisa (novembro/2017); (6) Elaboração do relatório final que serviu de subsídio para a elaboração deste artigo (dezembro/2017); (7) Revisão do relatório final (dezembro/2017).

A metodologia de captura e análise de iniciativas de democracia digital foi desenvolvida com o intuito de traçar o perfil da democracia digital nas diferentes esferas do poder. Para este trabalho, no entanto, a aplicação da metodologia restringiu-se aos sites do Executivo Federal.

3.1. Amostra

O primeiro passo da investigação foi fazer um levantamento de todos os sites do Executivo Federal brasileiro, de modo a alcançar todo o escopo de conteúdo produzido neste âmbito. A lista inicial de endereços começou a ser formatada a partir da listagem de sites que o próprio governo oferece. Decidiu-se por manter como fontes primárias os sítios ligados à presidência (como o Portal Brasil e Casa Civil) e os dos ministérios. Conselhos, Secretarias, Institutos, Agências e outras autarquias já estão subordinados aos órgãos superiores e, portanto, já estão contemplados.

3.2. Coleta de dados

A equipe destinada a fazer a prospecção de iniciativas navegou em todos os links da página inicial, incluindo banners, menus, botões e todo objeto que levasse a alguma outra página de conteúdo que estivesse diretamente ligada à atividade da instituição/órgão examinado. Um dos procedimentos mais importantes foi buscar pelo mapa do site ou pelo FAQ, a fim de verificar a ocorrência de nomes de órgãos (secretarias, agências, conselhos) que pudessem estar ligados a projetos relevantes de democracia digital de alguma forma. Além disso, cada pesquisador procurou a ferramenta de busca do site e pesquisou pelas palavras-chave correspondentes a seu grupo de trabalho (“Transparência”, “Participação”, “Direito e acesso à justiça”, etc.) para verificar se projetos aparecem através desta ferramenta.

É pertinente esclarecer, mais uma vez, que se entende por iniciativas de democracia digital os projetos ou ideias que articulam ferramentas, dispositivos e aplicativos para realizar funções dedicadas a resolver problemas ou alcançar propósitos específicos (Gomes, 2011). No caso das iniciativas de democracia digital, estes propósitos são o alcance de bens democráticos como transparência, engajamento, espaço para novas vozes, deliberação, melhoria da qualidade das argumentações, reforço da vigilância e do controle cognitivo, dentre outros. Trata-se do uso de ferramentas digitais para reforçar a democracia por meio de melhor e mais consistente participação civil, de transparência pública, governo aberto, deliberação pública etc. São, portanto, iniciativas voltadas para aumentar, corrigir ou reforçar a democracia, em conformidade com os valores democráticos.

3.3. Seleção das iniciativas

A seleção das iniciativas foi realizada com base em dois parâmetros principais. O primeiro critério, de natureza política, está intimamente vinculado ao caráter prescritivo do conceito de democracia digital proposto, e que, portanto, considera como relevantes as iniciativas que efetivamente promovem a suplementação, o reforço ou a correção de aspectos e práticas políticas. Mais especificamente, buscou-se avaliar em que medida a iniciativa se apresentava como um meio particularmente eficiente para lidar com algum problema democrático, político ou social especialmente importante, como, por exemplo, a necessidade de ampliar a influência cidadã em decisões políticas, de aumentar a transparência das ações dos agentes públicos, entre outros aspectos.

O segundo critério, de natureza técnica, está relacionado ao grau de desenvolvimento tecnológico da iniciativa e busca avaliar o nível de avanço técnico em comparação ao que se considera como o estado da arte de iniciativas do mesmo tipo. Como foram identificadas iniciativas com funções semelhantes, buscou-se avaliar as diferenças no que diz respeito a aspectos técnicos, tais como navegabilidade, usabilidade, interface, organização e completude das informações. Para esta análise, o critério de democratização teve proeminência em relação ao critério técnico e, portanto, algumas iniciativas foram catalogadas por atender de modo especialmente eficiente ao primeiro parâmetro, mas não necessariamente ao segundo. Nestes casos, as necessárias críticas foram indicadas.

Para cada iniciativa encontrada, a catalogação seguiu os seguintes parâmetros: público-alvo, propósito original, descrição do projeto, por que é democraticamente relevante e link.

3.4. Classificação - Os Eixos Temáticos

Ao se considerar que as iniciativas e projetos de qualidade democrática devem (1) ser eficientes tecnicamente e (2) fomentar valores democráticos, a categorização das iniciativas foi feita a partir de eixos de pesquisa, ou eixos temáticos, que coincidem com os valores democráticos e contemplam as cinco grandes áreas de pesquisa em democracia digital, a saber: Transparência; Participação; Direito e Acesso à Justiça; Deliberação e Informação e Educação para a cidadania.

3.4.1. Transparência

Compreende-se que Estados democráticos devem ser transparentes no sentido de lançar luz sobre seus processos, atores, processos de tomada de decisão, etc. A definição de transparência perpassa a visibilidade a dados e informações técnicas, contábeis, estatísticas e econômicas sobre representantes e negócios públicos preocupando-se, sobretudo, com a inteligibilidade desses dados. Deste modo, dados abertos disponíveis são, em muitas ocasiões, condições para que haja transparência. A noção de transparência pública implica em simplicidade e a compreensão de dados e informações. A transparência pública é, em suma, aquilo que resulta do uso de dados e informações pelos cidadãos, ou seja, o resultado produzido pela abertura dos dados e informações, aquilo o que se permite ver a partir dos dados e informações disponíveis.

Considerando que este relatório tratou das possibilidades democráticas alcançadas por meio dos ambientes e ferramentas digitais, a transparência é aquilo o que se permite ver a partir de dados e informações disponíveis *no ambiente digital*. As ferramentas online - sites, aplicativos, etc. - são, por sua vez, os instrumentos capazes de tornar o Estado mais transparente e fortalecer processos de *accountability*.

Iniciativas de eTransparência são iniciativas que devem produzir, como resultado, o fomento da *accountability*, o aumento do controle cognitivo do cidadão, bem como as possibilidades de fiscalização e monitoramento do Estado, ou seja, devem permitir que os atores ou instituições externas o fiscalizem, monitorem seus processos, trâmites, tomadas de decisão. São iniciativas que lançam luz sobre funcionamentos de instituições, programas e atores políticos, tornando-os vulneráveis ao escrutínio público.

Esta grande área compreende basicamente iniciativas e projetos que visam:

- Acompanhamento de autoridades
- Monitoramento de obras e políticas públicas
- Transparência fiscal (atendendo os requisitos da LRF, relatório de receitas e despesas)
- Dados abertos
- Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)
- Ferramentas para licitações e leilões

3.4.2. Participação

E-participação do ponto de vista institucional refere-se ao emprego espontâneo de tecnologias de comunicação e informação por agentes da esfera política a fim de influenciar o processo de tomada de decisão de modo que seus resultados gerem, incrementem ou corrijam algum valor democrático em benefício da comunidade política. Ou seja, é um canal aberto para que cidadãos interessados interfiram de alguma forma em alguma decisão política. No rol das iniciativas de participação, estão incluídas política pública, decisões de regulamentação, direcionamentos estratégicos do governo, etc.

Esta grande área compreende basicamente iniciativas e projetos como:

- Plataformas digitais para a realização de consultas públicas
- Fóruns Online
- Petições Eletrônicas
- Mecanismos digitais de votações
- Banco de boas práticas (envio de sugestões)
- Ouvidoria (envio de sugestões e críticas)

3.4.3. Direitos e Acesso à Justiça

Categoria que enquadra as ferramentas que promovem o exercício dos direitos cidadãos, sobretudo no que tange ao acesso à justiça, como iniciativas direcionadas a minorias políticas. São iniciativas que vão além da simples disposição de informação e que, por meio do digital, permitem que o cidadão tenha um maior acesso à justiça, seja apresentando denúncias, seja acessando conteúdo que ajude a simplificar processos, seja se informando a respeito de questões do judiciário com impacto prático na vida do cidadão.

Esta grande área compreende basicamente iniciativas e projetos que usam tecnologias digitais para:

- Denúncia
- Intermediação de conflitos

3.4.4. Deliberação

A deliberação é uma dimensão fundamental nas compreensões mais substantivas de democracia. A deliberação é entendida, em seu sentido mais específico, como método de tomada de decisão, conforme pode ser verificada em cortes e parlamentos, e, em sua acepção mais ampla, como o processo de discussão pública na esfera pública. A formação do conceito de deliberação pública deve muito à obra de Jürgen Habermas, que fez um esforço no sentido de bases mais universais ao considerar as condições pragmáticas da comunicação relacionadas às condições normativas para a produção de opiniões legítimas por meio da discussão. Nos últimos anos, o conceito tem sido discutido, problematizado e defendido pela corrente da teoria democrática conhecida como Democracia Deliberativa.

Em iniciativas de democracia digital, a deliberação materializa-se em:

- Fóruns
- Consultas públicas baseadas em trocas argumentativas
- Elaboração de textos de projetos de lei, decretos e outros documentos mediante o emprego de tecnologia wiki
- Ambientes online para a formação de redes sociais voltadas para a deliberação pública

3.4.5. Informação e Educação para a Cidadania

Iniciativas dessa natureza atuam de modo a oferecer ao cidadão informações importantes do ponto de vista da cidadania e da democracia. Da cidadania porque iniciativas digitais oferecem informações de forma acessível, facilitando a formação de valores para a cidadania, como leis, esclarecimentos das iniciativas ou mesmo do funcionamento de determinado instituto ou órgão governamental. No que se refere à democracia, é um meio rápido e ágil de ofertar ao cidadão dados para compor o repertório individual de informações a respeito dos mais variados assuntos de interesse público. A diferença desta categoria e da categoria “transparência” reside no fato de que a primeira atua no sentido de esclarecer questões ao cidadão, fazendo uso das ferramentas digitais para tornar mais fácil o acesso a informações úteis. Enquanto a transparência, como já ponderado aqui, envolve a oferta de informações completas e inteligíveis que permitem que os cidadãos e quaisquer partes interessadas possam acompanhar, fiscalizar e monitorar obras, políticas públicas e atores políticos. A transparência prevê que aquele que está sendo vigiado preste contas e seja responsabilizado por seus atos e tomadas de decisão.

- Cursos online
- Ambientes para crianças e adolescentes
- Simuladores e calculadoras
- Cartilhas e dicionários especializados
- Indicadores e resultados de pesquisas
- Banco de dados de legislação e documentos públicos

4. Resultados

A prospecção encontrou 119 iniciativas de democracia digital levadas a cabo pelo Governo Federal brasileiro ao longo de 2017. Na Tabela 1, temos um resumo do número total de iniciativas para cada valor democrático. Quase metade das iniciativas é de transparência (47,1%), ao tempo que participação e informação e educação para a cidadania respondem por quase um quarto do número total (23,5%). Apenas 7 casos (5,9%) foram classificados como atendendo o valor democrático nomeado como direito e acesso à justiça. A deliberação, por sua vez, não registrou um único caso. Por conta disso, a deliberação não aparece nas próximas tabelas. Na próxima seção, levantamos algumas causas, razões ou motivos para os números observados. Por ora, vamos procurar detalhá-los.

Valor Democrático da Iniciativa	N	%
Transparência	56	47,1
Participação	28	23,5
Informação e Educação Para a Cidadania	28	23,5
Direito e Acesso à Justiça	7	5,9
Deliberação	0	0,0
Total	119	100,0

TABELA 1: Iniciativas de democracia digital do Governo Federal realizadas em 2017, agrupadas pelo valor democrático.

O Gráfico 1 apresenta os tipos de iniciativa de democracia em números absolutos, organizados pelo valor democrático da iniciativa. É possível notar que a ocorrência das

iniciativas é acentuadamente desigual dentro dos grupos compostos pelo valor democrático das iniciativas. Em cada um dos grupos, temos um tipo de iniciativa que ocorre em número muito maior que os demais.

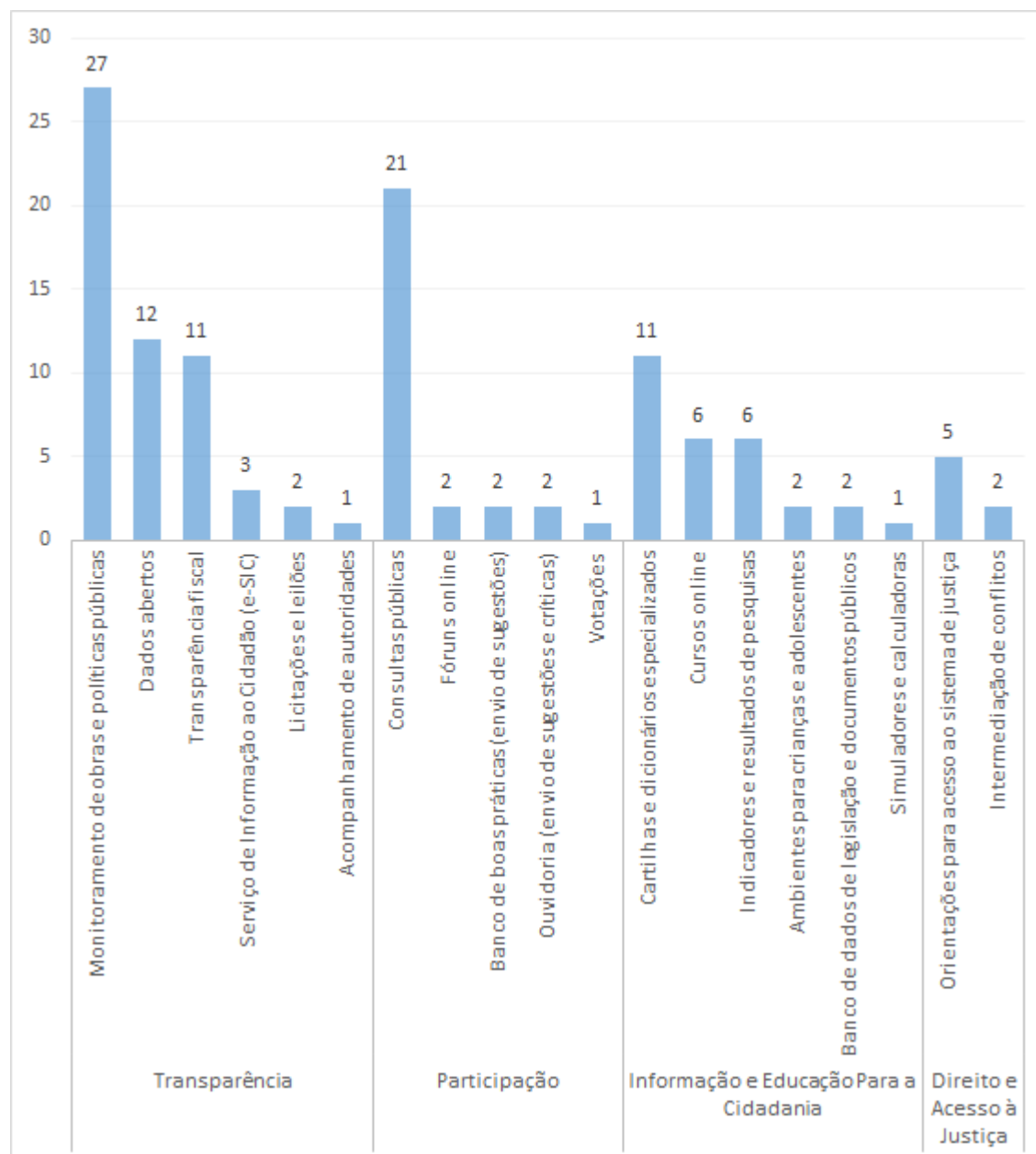


GRÁFICO 1: Iniciativas de democracia digital do governo brasileiro organizados por tipo de iniciativa.

Os dados apresentados na Tabela 2 são úteis para dimensionar a diferença entre as iniciativas agrupadas em um mesmo valor democrático, bem como a diferença em relação ao

total da amostra. Dentro dos grupos das iniciativas de transparência, o monitoramento de obras e políticas pública responde por quase metade de todas as iniciativas (48,2%). Aparecem em percentuais expressivos também as iniciativas de dados abertos (21,4%) e aquelas voltadas para a promoção da transparência fiscal (19,6%). No grupo das iniciativas de participação, as consultas públicas online dominam a categoria com 75%. Os fóruns online, bancos colaborativos para o catálogo de boas práticas e as ouvidorias ocorreram duas vezes cada.

No grupo informação e educação para a cidadania, as cartilhas e dicionários especializados ocorrem com maior frequência (39,3%). Cursos online a seções para a apresentação de indicadores e resultados de pesquisa apresentam seis casos, o que é equivalente a 21,4% dos casos da categoria. Registre-se ainda a ocorrência de ambientes lúdicos para a educação de crianças e adolescentes e organização da legislação relativa a algum tema de modo a facilitar o acesso por parte dos cidadãos. Por fim, o último grupo, direito e acesso à justiça, apresentou apenas sete casos. Orientações específicas sobre como acessar os órgãos do sistema voltados para a promoção da justiça ocorrem cinco vezes, enquanto as iniciativas desenhadas para a intermediação de conflitos ocorreram duas vezes.

Valor Democrático da Iniciativa	Iniciativa	N	% no valor	% no total
Transparência	Monitoramento de obras e políticas públicas	27	48,2	22,7
	Dados abertos	12	21,4	10,1
	Transparência fiscal	11	19,6	9,2
	Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	3	5,4	2,5
	Licitações e leilões	2	3,6	1,7
	Acompanhamento de autoridades	1	1,8	0,8
Participação	Consultas públicas	21	75	17,6
	Fóruns online	2	7,1	1,7
	Banco de boas práticas (envio de sugestões)	2	7,1	1,7
	Ouvidoria (envio de sugestões e críticas)	2	7,1	1,7
	Votações	1	3,6	0,8
Informação e Educação Para a Cidadania	Cartilhas e dicionários especializados	11	39,3	9,2
	Cursos online	6	21,4	5
	Indicadores e resultados de pesquisas	6	21,4	5
	Ambientes para crianças e adolescentes	2	7,1	1,7
	Banco de dados de legislação e documentos	2	7,1	1,7

	públicos			
	Simuladores e calculadoras	1	3,6	0,8
Direito e Acesso à Justiça	Orientações para acesso ao sistema de justiça	5	71,4	4,2
	Intermediação de conflitos	2	28,6	1,7

TABELA 2: Número absoluto e percentual de iniciativas de democracia digital em relação ao valor democrático e ao total de iniciativas

Na última coluna da Tabela 2 podemos observar o percentual do número de casos de iniciativas em relação ao número total da amostra. Essa medida é importante para dimensionarmos a ocorrência de um determinado tipo de iniciativa em relação ao todo das iniciativas do governo Executivo federal brasileiro. Considerando em ranking, os projetos para o monitoramento de obras e políticas públicas ficam em primeiro lugar, respondendo 22,7% das iniciativas, seguidos pela iniciativa de participação conhecidas como consultas públicas, com 17,6%, e as iniciativas de dados abertos, 10,1%. Assim, podemos perceber a forte ênfase dada ao emprego da internet para a promoção da transparência mediante a divulgação de relatórios sobre o andamento de obras e políticas públicas e, por uma demanda mais recente, mediante a divulgação de dados públicos em formatos abertos.

Na Tabela 3, está disposta a ocorrência de iniciativas de democracia digital considerando-se a área do órgão responsável por tal iniciativa. Em primeiro lugar aparece a área nomeada genericamente como governo com 36,1% de todas as iniciativas. É razoável que a categoria governo tenha ocorrido com maior frequência, uma vez que compreende os órgãos ligados à Presidência da República e à administração financeira, a exemplo do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Conforme pode ser verificado na Tabela 4, estes órgãos estão entre aqueles com maior número de iniciativas. As iniciativas da área de governo são principalmente para a promoção da transparência, como monitoramento de obras e políticas públicas (9), transparência fiscal (6) e dados abertos (6).

Área do Órgão	N	%
Governo	43	36,1
Justiça	17	14,3
Cultura e Turismo	13	10,9
Educação	11	9,2
Saúde	6	5

Meio Ambiente	6	5
Desenvolvimento Social	6	5
Transporte	4	3,4
Defesa	3	2,5
Trabalho e Previdência Social	3	2,5
Indústria e Comércio	2	1,7
Agricultura	2	1,7
Ciência & Tecnologia e Comunicação	2	1,7
Energia	1	0,8
Total	119	100

TABELA 3: Distribuição da ocorrência de iniciativas de democracia digital pela área do órgão que a promove.

Em segundo lugar, temos a área de justiça com a ocorrência de 17 casos, o que corresponde a 14,3% do total de iniciativas. Essa área é composta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com 15 casos cf. a Tabela 4, mas também pelo Ministério dos Direitos Humanos e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com um caso cada. A literatura tem registrado que o Ministério da Justiça é um importante promotor de iniciativas de participação, marcadamente as consultas públicas realizadas durante o processo de elaboração do Marco Civil da Internet (BARROS, 2016). Na prospecção realizada, como se pode pressupor óbvio, a maioria das iniciativas desta área foi para prover informações e orientações para o acesso aos órgãos do sistema de justiça (4), seguidas das consultas públicas (3), iniciativas para a intermediação de conflitos (2), cursos online (2) e cartilhas especializadas (2).

Em terceiro lugar está a área cultura e turismo que diz respeito exatamente aos ministérios da Cultura e do Turismo. Os dois foram reunidos em uma mesma área por conta da convergência temática. As iniciativas que mais ocorrem são o monitoramento da execução de políticas públicas (4) e iniciativas de dados abertos (3). Na sequência temos a área de educação composta exclusivamente pelo Ministério da Educação, órgão que é um dos que mais organizam iniciativas de democracia digital (ver Tabela 4). A atuação Ministério da Educação se dá principalmente no monitoramento da execução dos muitos programas e projetos que a pasta desenvolve (5), iniciativas de transparência fiscal (2) e indicadores e resultados de pesquisa (2).

É oportuno citar, ainda, as áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento social, com seis projetos de democracia digital cada uma. Além do Ministério da Saúde, a área de

saúde é composta pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e todos realizam consultas pública, fazendo com que seja este o tipo de iniciativa que mais ocorre nesta área. Na área de meio ambiente, todos os projetos foram realizados pelo órgão central da administração - o Ministério do Meio Ambiente - e trata-se de consultas públicas (2), votações, o recebimento de sugestões em um banco de boas práticas, cursos online e monitoramento de obras e políticas públicas. Por fim, a área de desenvolvimento social tem sua atuação voltada para o monitoramento das políticas implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Órgão	N	%
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União	19	16
Ministério da Justiça e Segurança Pública	15	12,6
Ministério da Educação	11	9,2
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	9	7,6
Ministério da Cultura	8	6,7
Ministério da Fazenda	6	5
Ministério do Meio Ambiente	6	5
Ministério do Desenvolvimento Social	5	4,2
Ministério do Turismo	5	4,2
Presidência da República	5	4,2
Ministério da Saúde	4	3,4
Ministério do Trabalho	3	2,5
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	3	2,5
Banco Central do Brasil	2	1,7
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	2	1,7

TABELA 4: Órgãos com ocorrência de mais de um projeto de democracia digital.

5. Discussão e conclusão

É importante ressaltar que este trabalho não pretende ser um guia definitivo, até porque o campo é dinâmico e apresenta mudanças constantes. De qualquer modo, é possível tirar algumas conclusões com base nesta prospecção que, como já mencionamos, resultou no mapeamento e análise de um total de 119 iniciativas. A primeira questão que emerge é a concentração de iniciativas na categoria de transparência (47.1%), que pode ser explicada

pelos instrumentos legais aprovados nos últimos anos pelo Brasil ao tornarem obrigatórias as publicações de dados e informações governamentais.

As iniciativas de participação, em conjunto, respondem por quase um quarto (23,5%) do total de iniciativas prospectadas. A maioria absoluta das iniciativas nesta categoria trata especificamente de consultas online. O número é tão expressivo que apenas as consultas online respondem por 17,6% de todas as iniciativas de democracia digital do governo federal. Se consideradas apenas as iniciativas de participação, o número chega a 75%. As consultas online são, assim, o principal mecanismo empregado pelo governo federal para ouvir, receber *inputs* da sociedade.

As iniciativas catalogadas como Informação e Educação para a Cidadania revelam tentativas de aumentar o repertório informativo do cidadão com conteúdo voltado ao esclarecimento de ações governamentais e ao funcionamento de órgãos e ministérios. É o padrão elementar de comunicação entre Estado e cidadão, ou seja, o estágio mínimo que se espera do Governo em termos de informações que ajudem o cidadão a compreender, mesmo que em parte, a máquina administrativa, além de ser um caminho rápido e ágil de compor o repertório individual de informações a respeito dos mais variados assuntos de interesse público. É, portanto, compreensível que esta categoria responda por cerca de um quarto (28 casos, 23,5%), uma vez que estas iniciativas exigem menores esforços de desenvolvimento e manutenção.

Acreditamos que a demanda por recursos humanos e tecnológicos também ajuda a explicar a inexistência de iniciativas de deliberação. Além, claro, dos riscos políticos e estratégicos para o governo em curso de abrir um canal público que daria visibilidades para críticas.

No que se refere aos instrumentos legais, o Brasil avançou na última década com relação ao provimento ao cidadão de informações fiscais, de gastos, despesas, receitas e obras públicas e a previsão do provimento destas informações em tempo real na internet, principalmente após a formalização da Lei Complementar nº. 131/09, de 27 de maio de 2009, conhecida como Lei da Transparência Pública, e, posteriormente, com a promulgação da Lei de Acesso à Informação, a LAI (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011).

A Lei da Transparência consiste em um adendo à Lei de Responsabilidade Fiscal. Ela altera o Artigo 48 da LRF em relação à transparência da gestão fiscal no intuito de reforçar a necessidade de transparência orçamentária e incorporar experiências positivas da

administração pública federal para toda a federação. A Lei da Transparência exige a publicação em tempo real – até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema -, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira das receitas e despesas em meio eletrônico de amplo acesso ao público (internet). Isso inclui uma preocupação no que tange à incapacidade de o cidadão comum entender o conteúdo ali disponível, e é por isso que a lei prevê a obrigatoriedade da oferta de versões simplificadas de relatórios no ambiente online. Por este motivo, observou-se, ao longo da prospecção, uma gama de iniciativas digitais que buscam dar visibilidade a estas informações: receitas, despesas do governo e gastos em geral.

Outro fator que pode explicar o maior número de iniciativas desta categoria é a implementação, em praticamente todos os sites do Executivo Federal, da página Acesso à Informação, que explica qual o objeto da LAI (qual seja, regulamentar o acesso à informação pública no Brasil) além de facilitar os pedidos de informação pública propiciadas pela nova legislação. Por exigência da Lei de Acesso à Informação, há nestas páginas de Acesso à Informação, o **e-Sic**, que é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (o e-Sic engloba órgãos e entidades do Poder Executivo federal). Pelo e-Sic o cidadão pode acompanhar o andamento do pedido, entrar com recursos, consultar as respostas recebidas e, se necessário, entrar com reclamação. Além disso, o Decreto 8.777 instituiu a política de dados abertos do Poder Executivo Federal ao regulamentar a abertura de dados no Governo Federal. O fato das iniciativas de dados abertos responder por 21,4% das iniciativas de transparência é um indicativo de que a política de dados abertos tem sido implementada, pelo menos a julgar pela existência de plataformas para a publicação dos conjuntos de dados.

A concentração de iniciativas nesses dois quesitos, Transparência e Informação, revela que o Brasil passou por um período de implementação e organização de práticas impulsionadas por políticas públicas pensadas em torno da ideia de abertura. Isso ocorre, como vimos, a partir da consolidação de um corpo de normas que guiou o desenvolvimento de iniciativas que acompanharam o padrão de adoção de tecnologias ao longo do tempo. Da simples transposição de conteúdo às plataformas digitais, como é o caso da publicação de relatórios orçamentários em pdf, até a utilização de ferramentas de geolocalização e visualização de dados, o fato é que o estágio de evolução da transparência no Brasil acompanha padrões internacionais (ALMADA, 2017). Nesse caso, as ações dessa natureza são reflexo de uma tendência mundial de abertura de dados e transparência impulsionados

por acordos internacionais, como é o caso da Open Government Partnership (OGP, ou Parceria para Governo Aberto)⁷, iniciada em 2011 com o objetivo de promover a transparência, lutar contra a corrupção e usar novas tecnologias para reforçar a governança democrática.

Por outro lado, se as leis guiaram a formação de projetos consistentes, é fato também que iniciativas diferentes, acessadas por diferentes canais, trazem informações sobre os mesmos conteúdos (como, por exemplo, o Painel Municípios⁸, que está dentro de pelo menos dois portais governamentais). Isso mostra que, no Executivo brasileiro, não há uma integralidade das iniciativas, o que pode fazer com que o cidadão demore mais para encontrar o que deseja. Em outros países, como no Reino Unido por exemplo, há apenas um portal em que todas as informações, dados e conteúdos estão reunidos, o que torna a busca mais célere e dinâmica.

A respeito da participação política por meio digital, foi possível observar que essa ainda é uma dimensão carente de desenvolvimento. Os anos de inovação tecnológica testemunhados nas últimas décadas não se refletiram, ainda, em projetos consistentes de participação online no âmbito federal. Apesar de esforços direcionados pela bibliografia em termos de análise de projetos e proposição de ideias, e por governos e sociedade civil em todo o mundo, a participação online proposta pelo governo brasileiro só não é inexistente graças às consultas públicas, publicadas ainda de forma desorganizada.

Como vimos com relação à transparência, meios legais que constroem ou obrigam certas condutas são os responsáveis pelo desenvolvimento de iniciativas. O mesmo pode ser dito em relação, particularmente, às consultas online. A realização de consultas por parte das agências faz parte do modus operandi destas (PÓ, ABRUCIO, 2006). A maioria delas tem como prática institucionalizada a realização de consultas online durante o processo de elaboração de toda norma ou regulamento. Para além das consultas, a participação digital do Executivo Federal oferece aos cidadãos poucas opções. Apesar da tentativa de Dilma Rousseff de estabelecer uma Política Nacional de Participação Social com o Decreto 8.243 de 23 de maio de 2014, a rigor não há orientação normativa que obrigue a implementação de projetos que diminuam a distância entre a esfera política e os cidadãos, não há a formação de

⁷ Os oito países fundadores da OGP foram Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, México, Noruega, Filipinas e África do Sul. Àquela ocasião, estes países aprovaram a Declaração de Governo Aberto (Open Government Declaration) e anunciaram seus planos de ação nacionais.

⁸ Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/index.htm>. Acesso em: 15 de dezembro de 2017.

políticas de Estado em torno da participação, muito menos de uma cultura organizacional que impulse ações nesse sentido. Para além das consultas, as iniciativas de participação são tentativas pontuais de criar canais para esses *inputs*.

Na história recente, tentativas como estas têm sido importantes. Em 2013, após a crise política resultante das manifestações que tomaram conta do país (as chamadas Jornadas de Junho), o Governo de Dilma Rousseff colocou no ar o Participatório da Juventude, com o intuito de abrir um espaço em que o cidadão teria sua voz ouvida no que diz respeito a temas de interesse público. Inicialmente, apresentava fóruns temáticos com o foco em discussão de políticas públicas para a juventude, mas foi perdendo atenção com o tempo. Hoje, o site é um grande repositório de informações da Secretaria Nacional de Juventude e passou a abrigar algumas consultas, como é o caso do Plano Nacional de Startups. A questão, no entanto, não é esta transformação, mas, sobretudo, a pouca atenção dada à ferramenta nesses últimos anos, o que resultou na baixa participação de cidadãos e na pouca inovação no que diz respeito a modos de tornar a opinião do indivíduo visível para o poder público. Situação semelhante aconteceu com a plataforma Dialoga Brasil, que prometia ser o espaço onde ideias se transformariam em propostas, divididas em diversas áreas de atuação do governo. De interface amigável e de fácil utilização, a iniciativa pouco se aperfeiçoou, mesmo com certo esforço do governo em buscar responder as propostas mais bem avaliadas pelos cidadãos. Em janeiro de 2018, o site permanece idêntico ao seu lançamento em 2015.

Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer a todos os pesquisadores envolvidos na coleta de dados da prospecção das iniciativas de democracia digital brasileiras do Executivo Federal no ano de 2017. Trata-se de um trabalho desenvolvido no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. Nominalmente, agradecemos aos pesquisadores do grupo Comunicação, Internet e Democracia (CID - UFBA): Eurico Matos, Maria Dominguez, Pedro Mesquita e Tatiana Maria Dourado; ao coordenador da pesquisa no grupo de pesquisa em Comunicação, Internet e Política (COMP - PUC-Rio), Prof. Dr. Arthur Ituassu e sua equipe de pesquisadores: Caroline Pecoraro, Inês Azevedo, Leonardo Firmino, Letícia Capone, Vinicius Wu, Vivian Mannheimer; ao coordenador da pesquisa no grupo de pesquisa em Comunicação e Participação Política (COMPA - UFPR), Prof. Dr. Rafael Cardoso

Sampaio e sua equipe de pesquisadores: Murilo Brum; Priscila Januário; Tiago Philipini; ao coordenador da pesquisa no grupo de pesquisa em Comunicação, Política e Tecnologia (PONTE - UFPR), Prof. Dr. Francisco Paulo Jamil Almeida Marques e sua equipe de pesquisadores: André Schlindwein, Andressa Buttore Kniess, Fellipe Herman, Jackeline Teixeira, Paulo Ferracioli e Pedro Leite; e ao coordenadores da pesquisa no grupo de pesquisa em Democracia e Justiça (MARGEM - UFMG), Prof. Dr. Ricardo Fabrino Mendonça e Prof. Dr. Camilo de Oliveira Aggio e a equipe de pesquisadores: Júlia Figueredo, Mariana Sales de Abreu e Renato Duarte.

Referências

- ALMADA, 2017. **Avaliação da eTransparência em portais de governos nacionais: uma comparação entre Brasil, Estados Unidos e Reino Unido**. Tese (Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) – Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.
- ARNSTEIN, S. R. **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BARROS, S. Os desafios das consultas públicas online: lições do Marco Civil da Internet. **Liinc em Revista**, v. 12, n. 1, 2016.
- BRAGA, S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. In: **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 13, nº1, Junho, 2007.
- CLARK, Jessica; AUFDERHEIDE, Patricia. Public media 2.0: Dynamic, engaged publics. 2009.
- DAHLBERG, L. Re-constructing digital democracy: An outline of four ‘positions. **New Media & Society**. 13(6) 855–872, 2011.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance**. Politics & Society, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.
- GOMES, W. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política**. Revista Fronteiras, v. VII, n. 3, p. 214-222, 2005.
- GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras**, v. 7, n. 3, 2005, p. 214-222.
- GOMES, W. Internet e Participação Política. In: GOMES, W., MAIA, R. **Comunicação e Democracia: Problemas e Perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GOMES, W. **Participação Política Online: Questões e hipóteses de trabalho**. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. *Internet e Participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, p. 19-45, 2011.

GOMES, W. *Participação política online: questões e hipóteses de trabalho*. In: MAIA, R.C.M; GOMES, W.; MARQUES, F.P.J.A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. 1 ed., Porto Alegre: Sulina, 2011, p. 19-46.

GOMES, W.; MAIA, Rousiley. **Comunicação & democracia: Problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GRONLUND, A. e-Democracy: in Search of Tools and Methods for Effective Participation. **Journal of Multi-Criteria Decision Analysis**, v. 12, 2003, p. 93-100.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N.K.; KOUZMIN, A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? **Public Administration Review**, 2003.

KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN. **Reinventing the Democratic Governance Project Through Information Technology? A Growing Agenda for Debate**. *Public Administration Review*, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

MARQUES, F. P. J. A. **"Muro baixo, o povo pula": iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais**. *Opinião Pública*, UNICAMP (Impresso), v. 16, p. 117-142, 2010.

MARQUES, F. P. J. *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do estado brasileiro*. 2008. Tese (Doutorado em Comunicação Social), Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro 42(3):471-93, maio/jun. 2008

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

SAMPAIO, R. C.. Que democracia Digital? Uma prospecção das iniciativas digitais no Brasil. In: Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, 2011, Salvador. **Anais do XI Conlab**. Salvador: Edufba, 2011. p. 1-16.

SHANE, P. M. Online Consultation and Political Communication in the Era of Obama: Na Introduction. In: COLEMAN, S.; SHANE, P. (Org.) **Connecting Democracy (...)**, 2012.