

# DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL

PROSPECÇÃO SOBRE O  
LEGISLATIVO E O PODER  
EXECUTIVO FEDERAL 2018

## A Democracia Digital no Brasil

### Prospecção sobre o Legislativo e o Poder Executivo Federal 2018

Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD):

Prof. Dr. Wilson Gomes (UFBA)

#### **Coordenação da Publicação:**

Profa. Dra. Isabele Mitozo (UFBA)

Prof. Dr. João Guilherme Santos (UFBA)

Profa. Dra. Maria Paula Almada (UFBA)

Profa. Dra. Nina Santos (UFBA)

Prof. Dr. Rodrigo Carreiro (UFBA)

#### **Equipe de Pesquisadores:**

Aline Bispo, Carla Galante, Dilvan Azevedo, Fernanda Santos, Gustavo Arcoverde, Kamille Martinho, Laura Lorenzo, Marina Bastos Fernandes, Thidila Salim

#### **Editoração:**

Rodrigo Carreiro

#### **Capa:**

Ueslen Santos

#### **Revisão:**

Isabele Mitozo, João Guilherme Santos, Maria Paula Almada, Nina Santos e Rodrigo Carreiro

**Realização:**

**Apoio:**



Sistema de Bibliotecas – SIBI/UFBA

Democracia digital : prospecção sobre o legislativo e o poder executivo 2018 / Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. - Salvador : INCTDD, 2019.  
27 p.

ISBN: 978-65-5631-005-3

1. Tecnologia da Informação. 2. Sociedade da Informação. 3. Democracia. 4. Inclusão digital. 5. Internet – Administração pública – Brasil. I. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital. II. Título.

CDD – 303.4833

Elaborada por Jamilli Quaresma  
CRB-5: BA-001608/O

# CONTÉÚDO

- 05** Sumário Executivo - Principais Achados
- 08** Sobre o INCT.DD
- 10** Introdução
- 12** Procedimentos Metodológicos
- 20** O Estado da Arte das iniciativas de Democracia Digital no Brasil
- 25** Destaque para a área de Transparência e Dados Abertos
- 26** Mais informação para o cidadão
- 27** Menos engajamento: baixo incentivo à participação



# SUMÁRIO EXECUTIVO

A prospecção de iniciativas de Democracia Digital (IDD) no Brasil existe desde 2011 e tem por objetivo averiguar o estado corrente da democracia digital, mais especificamente no âmbito do Poder Executivo nacional. Para tanto, apresentamos um detalhado mapeamento analítico de iniciativas e projetos dessa natureza, desenvolvidos e geridos pelos mais diversos órgãos do Executivo federal. O que se pretende, com este relatório, é apresentar uma visão ampla de como ministérios, secretarias e órgãos do Estado estão utilizando as tecnologias e recursos digitais para materializar valores e aprimorar processos e procedimentos democráticos. Neste ano, ampliamos o escopo da pesquisa de modo que o mapeamento abrangeu também as iniciativas de Democracia Digital do Poder Legislativo. Neste âmbito, avaliamos as IDD propostas a partir da prospecção dos sites da Câmara e do Senado.

Este é um projeto fruto do esforço conjunto de pesquisadores de diferentes níveis. Nesta edição, contamos com a participação de sete estudantes de graduação, um doutorando e mais cinco pesquisadores em estágio pós-doutoral. Juntos, esta rede teve como tarefa principal a identificação de sites governamentais e a navegação, catalogação e análise destes. Este Relatório consiste na descrição completa deste trabalho, desde a fase inicial até a consolidação de dados e a análise final, na qual se discute o estado da democracia digital no âmbito do Executivo Nacional e do Legislativo.

Consta no Relatório uma análise cuidadosa das principais tendências apontadas pela prospecção a partir de um total de 166 iniciativas identificadas. Cabe ressaltar que a presente prospecção foi realizada no contexto do governo do presidente Michel Temer (PMDB), instituído após o impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT). Além disso, vale lembrar que o ano de 2018 foi marcado por um contexto eleitoral e político de polarização.

## Principais achados:



Há grande concentração de iniciativas no Poder Executivo. Das 166 iniciativas de democracia digital prospectadas, 154 (92,8%) delas são iniciativas do Poder Executivo, ao passo que apenas 12 (7,2%) são iniciativas do Poder Legislativo.

Iniciativas concentradas em Transparência e Dados abertos. São 92 iniciativas na categoria Transparência e Dados Abertos, de um total de 154 no âmbito do Executivo, ou 97, considerando as cinco iniciativas do Legislativo. Isso representa, 58% do total das iniciativas prospectadas em 2018.



**58%**



**10%**

As iniciativas voltadas para a participação dos cidadãos na política totalizaram apenas 10% das iniciativas prospectadas, sendo que a maior parte delas se concentra nas consultas públicas, assim como no ano anterior.



Ausência de iniciativas de Deliberação. Pelo segundo ano consecutivo, verificou-se a ausência de iniciativas voltadas para a promoção da deliberação pública no âmbito do Executivo federal. Também não houve iniciativas deste tipo no âmbito do Legislativo. Iniciativas de deliberação baseiam-se em trocas argumentativas e na discussão na esfera pública para a tomada de decisão.



## **SOBRE O INCT.DD**

O Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) é uma rede de centros, grupos e laboratórios de pesquisa nacionais e internacionais dedicados a explorar meios e modos de usar as tecnologias digitais de comunicação para se produzir mais e melhores democracias. O INCT.DD foi aprovado na Chamada INCT - MCTI/CNPq/CAPES/FAPs nº 16/2014 como o centro de referência nacional na área estratégica de e-democracia e governo digital.

Os projetos do INCT.DD envolvem a realização de estudos, prospecções e levantamentos que auxiliem a tomada de decisão no planejamento e nas várias fases da implementação de projetos de democracia ou governo digitais. Para este fim, o Instituto tem atuação em diversas frentes de trabalho, a exemplo da produção de relatórios na forma de *benchmark* com a indicação de procedimentos e formatos considerados ideais (melhores práticas) para a concepção a ser adotada; do provimento de *expertise* técnico-científica na forma de assessoria e consultoria para entes públicos; do planejamento (preparação e concepção) e implementação de projetos de democracia digital; da formação acadêmica qualificada para técnicos e agentes envolvidos no planejamento, na gestão e na execução de projetos; do auxílio às instâncias governamentais no cumprimento das exigências legais relacionadas à transparência pública e fiscal e a dados abertos governamentais, dentre outras atividades.

Ao longo desses primeiros anos, o INCT.DD levou à frente ações que corroboram com o objetivo geral do Instituto. Foram, ao todo, dois Congressos nacionais, alguns Encontro e Seminários realizados em diferentes instituições de ensino superior, dezenas de estudos e pesquisas em parcerias, uma Escola de Verão sobre métodos quantitativos, livros, capítulos e centenas de artigos publicados nas mais diversas revistas científicas do Brasil e do mundo.



O mapeamento das iniciativas de democracia digital brasileiras começou a ser feito em 2011, no âmbito do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD), da Universidade Federal da Bahia, antes mesmo que este se tornasse o laboratório central do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). Desde então, a pesquisa vem se consolidando diante do crescimento da área, da inserção e aproveitamento de novas tecnologias digitais, do aprimoramento de técnicas metodológicas e da incorporação de novos pesquisadores, principalmente a partir da implantação do INCT.DD em 2017.



# INTRODUÇÃO

O cenário de transformações sociais proporcionadas pelas redes digitais é tema de discussão há pelo menos 25 anos, com implicações severas nas mais diversas práticas políticas. O rápido avanço tecnológico, tanto 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.

Acompanhar essas transformações é, também, debruçar-se sobre os desafios incessantes para os mais diversos setores da sociedade, tais como governos, sociedade civil organizada, grupos de advocacia de direitos e cidadãos. Por essa trilha, uma das questões mais debatidas e estudadas nos últimos anos é a relação entre governos e cidadãos, incluindo-se aí o tópico “como as tecnologias digitais podem melhorar essa conexão a fim de produzir democracias mais robustas”.

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. A expressão *democracia digital* é usada neste projeto para se referir especificamente a qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, smartphones, tablets...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para *suplementar, reforçar ou corrigir* aspectos e práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos, em benefício do teor democrático da comunidade política (GOMES, 2011)<sup>1</sup>.

No estudo das iniciativas de democracia digital, é possível identificar uma boa variedade de projetos, que podem se destacar, entre outros aspectos, por sua origem. Por um lado, há projetos, experiências e iniciativas de democracia digital que podem ser implementadas por agentes políticos (representantes eleitos, por exemplo) ou por

---

<sup>1</sup> GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Eds.). Internet e participação política no Brasil. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19–46.

instâncias e órgãos do Estado visando o esclarecimento, o engajamento ou a colaboração dos cidadãos daquela comunidade política (perspectiva tradicionalmente conhecida como *top-down*). Ao considerar as iniciativas do Estado, entretanto, é preciso observar que parte destas consiste no simples esforço de digitalização das informações e serviços estatais já oferecidos por outros meios, proporcionando, desta forma, uma redução no custo e o aumento de agilidade e efetividade. Iniciativas deste tipo estão focadas principalmente na melhoria da eficiência da gestão, na redução da burocracia e em mudanças de natureza administrativa. Outra parte das iniciativas, porém, brota do esforço planejado por parte do Estado para propor alternativas para solucionar *déficits democráticos*, sobretudo mediante a oferta de ferramentas digitais que aprimorem a transparência e a *accountability* públicas, ou que ampliem a participação da cidadania nos assuntos públicos (GOMES, 2010)<sup>2</sup>.

Por outro lado, há um conjunto expressivo de experiências e iniciativas que têm a sua origem vinculada aos esforços de agentes e entidades da esfera civil (perspectiva *bottom-up*). Neste sentido, os recursos e dispositivos de tecnologias digitais de comunicação são empregados com o intento de ampliar a participação dos cidadãos na esfera política, mediante a consolidação de espaços que permitam uma comunicação mais interativa e eficaz entre os próprios cidadãos, por um lado, e entre os cidadãos e seus representantes, por outro.

Considerando esta distinção, portanto, procurou-se elencar, neste relatório, aquelas experiências e iniciativas de democracia digital planejadas e implementadas por instâncias e órgãos do Estado brasileiro, particularmente no âmbito da esfera federal, que em alguma medida parecem contribuir para a melhoria e superação de déficits democráticos. O objetivo principal é entender de que forma o Executivo Federal e as Casas Legislativas utilizam as tecnologias digitais para aprimorar a democracia no país, seja com base em iniciativas de transparência, seja por meio de atividades participativas, seja melhorando a relação do governo com os cidadãos.

---

<sup>2</sup> GOMES, W. Democracia Digital: Que democracia? In: MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. (Eds.). . Mídia, representação e democracia. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 241–259.



# PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho de prospecção passa por uma série de procedimentos de coleta e análise, realizados entre novembro e dezembro de 2018. A pesquisa, coordenada por dois pesquisadores em estágio de pós-doutorado no INCT.DD, contou com a colaboração de oito pesquisadores em formação na Universidade Federal da Bahia (UFBA): sete estudantes de graduação da Faculdade de Comunicação e um doutorando do grupo de pesquisa Comunicação, Internet e Democracia. Os participantes foram treinados por meio de reuniões presenciais durante uma semana e os trabalhos foram executados sob a supervisão dos pós-doutorandos, que, eventualmente, coletaram casos.

Partimos da compreensão de iniciativas de democracia digital como 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, esses 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.

Desde o primeiro trabalho de prospecção realizado em 2011, ainda no âmbito do Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital (CEADD-UFBA), tem sido desenvolvida e aprimorada uma metodologia de captura e análise de iniciativas de democracia digital com o intuito de traçar o perfil da democracia digital nas diferentes esferas do poder. Desde 2017, com a ampliação das ações do INCT.DD proporcionada pela rede de pesquisa do próprio instituto, consolida-se um modelo de análise que foi aplicado e direcionado, primeiramente, aos sites do Executivo Federal e agora também aos sítios eletrônicos do Legislativo Federal. O guia para a prospecção já havia sido preparado em 2017, quando da realização do trabalho de mapeamento anterior, e apenas adaptado em novembro de 2018, anteriormente ao momento em que os

pesquisadores coordenadores do estudo se reuniram com os estudantes e os treinaram para a captura dos dados

As fontes primárias da pesquisa foram, portanto, os sítios ligados à presidência (como o Portal Brasil e Casa Civil), aos Ministérios e a ambas das casas do Congresso Nacional. Conselhos, Secretarias, Institutos, Agências e outras autarquias subordinados aos órgãos superiores estão automaticamente contemplados no banco de dados. Desse modo, trabalhou-se com o universo de iniciativas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo Federais. Somam-se, portanto, 27 matrizes como fontes primárias da coleta.

### **Das técnicas de coleta**

A coleta foi realizada por dez pesquisadores, conforme mencionado anteriormente. Cada pesquisador destacado para o trabalho navegou por todos os sites indicados para si, a fim de identificar e catalogar as iniciativas de Democracia Digital do Governo Federal e do Congresso Nacional.

As ferramentas de busca dos websites deveriam ser o mecanismo de entrada para a coleta em cada link. A partir delas, os pesquisadores deveriam procurar, no mínimo, palavras-chave correspondentes aos valores democráticos considerados nas categorias analíticas (“Transparência”, “Participação”, “Direito e acesso à justiça”, Deliberação, Informação para a cidadania) para verificar que projetos apareciam mediante essa estratégia.

Todos os links contidos nas páginas iniciais dos sites deveriam ser navegados, incluindo banners, menus, botões e todo objeto que conduzisse a alguma outra página de conteúdo diretamente ligada à atividade da instituição/órgão examinado. Além disso, deveria-se buscar pelo mapa do site ou pelas questões mais enviadas (FAQ), a fim de verificar a existência de nomes de órgãos (secretarias, agências, conselhos) que pudessem estar ligados a projetos relevantes de Democracia Digital.

Iniciativas classificadas como mecanismos para Democracia Digital seriam todas aquelas que se materializaram em sites, aplicativos e toda sorte de ferramenta digital que visassem a incrementar algum aspecto da democracia. Elas teriam como propósito o alcance de bens democráticos como ouvir o cidadão, proporcionar transparência pública, promover engajamento cívico e deliberação pública, abrir espaço para novas vozes, melhorar a qualidade das argumentações sobre políticas públicas, reforço do controle

cognitivo dos cidadãos sobre os assuntos de interesse social, dentre outros. Comumente, encontram-se sites ou portais, mas também foi possível catalogar qualquer outro tipo de instrumento de comunicação digital com tais objetivos. Podemos dizer, a título de exemplo, que os Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) não podem ser considerados iniciativas para democracia digital. Primeiramente, porque eles se constituem como uma simples transposição de conteúdo informativo para o meio digital. Em segundo lugar, esses serviços contribuem pouco para os processos democráticos. Desse modo, não devem ser relatadas iniciativas consideradas básicas ou primárias, como SICs (exemplificados) e e-mail para contato.

Após a identificação de uma iniciativa como parte de um projeto de Democracia Digital, os pesquisadores deveriam descrever a iniciativa encontrada, justificando sua classificação e anotando quaisquer observações importantes acerca de seu funcionamento ou, por exemplo, de resultados alcançados. É importante ressaltar que no mesmo portal, por vezes, foi possível encontrar concomitantemente iniciativas de transparência, participação, informação etc.

Por fim, os pesquisadores em estágio de pós-doutorado revisaram todas as classificações, revisitando os links, a fim de procurar inconsistências no banco de dados da prospecção. Ao final desse processo, puderam-se contabilizar 166 iniciativas válidas: 154 do Executivo e 12 do Legislativo Federal.

### **Das técnicas de análise**

Primeiramente, adotaram-se para a catalogação das iniciativas cinco variáveis, conforme apresentado a seguir.

#### **1) Público-alvo**

Verificar se a iniciativa é ampla ou restrita a determinado público ou região do país;

#### **2) Propósito Original**

Descrição da proposta da iniciativa ou ferramenta em sua criação;

### 3) Descrição do projeto

Descrição geral de como funciona a iniciativa;

### 4) Por que é democraticamente relevante?

Cada iniciativa ou ferramenta só deveria ser incluída neste relatório caso esta pergunta fosse respondida, ou seja, caso houvesse justificativa para a inclusão de determinada iniciativa na prospecção;

### 5) Link

Nesse item o pesquisador deve colar o link exato da iniciativa.

## Eixos Temáticos

A seleção das iniciativas, conforme apresentado na descrição das etapas de coleta do material empírico, foi realizada com base em dois parâmetros principais. O primeiro critério, de natureza política, está intimamente vinculado ao caráter normativo do conceito de democracia digital proposto, e que, portanto, considera como relevantes as iniciativas formatadas com o intuito de promover 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, dentre 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 amigável, inclusividade, organização e completude das informações. Para esta análise, o critério pró-democracia 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.

As iniciativas foram, então, categorizadas a partir de eixos de pesquisa, ou eixos temáticos, que coincidem com os valores democráticos. Trata-se de 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.

## **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 inclui a visibilidade conferida a dados e a informações técnicas, à contabilidade pública, a informações estatísticas e econômicas sobre representantes e negócios públicos, preocupando-se, sobretudo, com a inteligibilidade desses dados. Assume-se aqui que dados abertos são, em muitas ocasiões, condições para que haja transparência. A noção de transparência pública implica em simplicidade e na compreensão de dados e informações. A transparência pública é, em suma, o que resulta do uso de dados e informações pelos cidadãos, ou seja, o resultado produzido pela abertura dos dados e informações, 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 o que 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 juízo público e submetidos ao público escrutínio.

Esta subárea compreende basicamente iniciativas e projetos que visam:



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

### **PARTICIPAÇÃO**

E-participação, do ponto de vista institucional, refere-se ao emprego de tecnologias de comunicação e informação para quaisquer atividades que impliquem ou afetem a comunidade política. No rol destas iniciativas, estão incluídas desde a participação digital na defesa, formulação e implementação de política públicas, quanto participação em decisões relacionadas à regulamentação e aos direcionamentos estratégicos do governo, dentre outras.

Esta subárea 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)

### **DIREITOS E ACESSO À JUSTIÇA**

Categoria que enquadra as ferramentas que promovem o exercício dos direitos do cidadão, sobretudo no que tange ao acesso à Justiça, como iniciativas direcionadas a minorias políticas. São iniciativas que vão além da simples oferta de informação, permitindo que o cidadão apresente denúncias, tenha acesso a conteúdo que lhe ajude a entender ou que lhe simplifique procedimentos de luta por direitos e recurso às instâncias de proteção e garantias, tenha informação a respeito de Direito e Justiça com impacto prático sua na vida.

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

- Denúncia
- Intermediação de conflitos
- Outros que eventualmente ocorrerem

### **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 na esfera pública.

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

### **INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA**

Iniciativas dessa natureza atuam de modo a oferecer ao cidadão informações relevantes do ponto de vista da cidadania e da democracia. A cidadania pode ser implicada uma vez que iniciativas digitais oferecem informações de forma acessível sobre normas, presta esclarecimentos sobre projetos ou mesmo sobre o funcionamento de determinado órgão governamental. No que se refere ao aspecto propriamente democrático, certas iniciativas digitais são um meio rápido e ágil de oferecer ao cidadão dados para compor o repertório individual de informações acerca dos mais variados assuntos de interesse público.

Em iniciativas de democracia digital, informação e educação para a cidadania materializam-se em:

- Cursos online

- Ambientes com informações especialmente desenvolvidas para crianças e adolescentes
- Simuladores e calculadoras
- Cartilhas e dicionários especializados
- Indicadores e resultados de pesquisas
- Banco de dados de legislação e documentos públicos

## Dados gerais:

Tabela 1: Iniciativas de Democracia Digital por categoria

Eixo	Número	%
Direitos e Acesso à Justiça	3	1,8%
Informação e Educação para a Cidadania	50	30,1%
Participação	16	9,6%
Transparência e Dados Abertos	97	58,4%
Deliberação	0	0%
<b>Total Geral</b>	<b>166</b>	<b>100%</b>



# **O ESTADO DA ARTE DAS INICIATIVAS DE DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL**

A prospecção resultou no mapeamento de um total de 166 iniciativas catalogadas. Para serem consideradas iniciativas de democracia digital, foram considerados projetos que vão além do chamado “pacote básico” de oferta de conteúdo informativo ao cidadão. São aquelas iniciativas que, ao fim, permitem que os cidadãos consigam acompanhar representantes, monitorar gastos, políticas, obras, se inserir no sistema político por meio de participação em consultas ou fóruns online, ter suas dúvidas e questões sanadas ou respondidas por meio da Lei de Acesso à Informação (através do e-Sic), dentre outros meios e modos de aprimoramento da participação do cidadão no processo democrático por meio do digital.

Faz-se importante e pertinente ressaltar que, embora esta prospecção seja feita anualmente, trata-se de um campo dinâmico, cujas mudanças são constantes e dependem da prioridade dos governos, que ditam, por exemplo, a permanência ou descontinuidade das iniciativas.

No relatório relativo ao ano de 2017, um dos aspectos que chamou a atenção foi o abandono de iniciativas. Já neste ano de 2018, o que merece destaque é o aumento do número de iniciativas, que subiu de 119 para 154 no âmbito do executivo. Além destas, foram prospectadas também 12 iniciativas do legislativo, totalizando 166 iniciativas de democracia digital.

As iniciativas catalogadas de acordo com as categorias apresentadas estão listadas na tabela 2, abaixo:

Tabela 2: Iniciativas de Democracia Digital por Poder

Poder	Direitos e Acesso à Justiça	Informação e Educação para a Cidadania	Participação	Transparência e Dados Abertos	Total Geral
<b>Executivo</b>	<b>3</b>	<b>47</b>	<b>12</b>	<b>92</b>	<b>154</b>
Advocacia-Geral da União			1		1
Banco Central do Brasil		1		1	2
Casa Civil da Presidência da República		1		2	3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento			1	2	3
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	1	2	2	11	16
Ministério da Cultura		5		2	7
Ministério da Defesa				1	1
Ministério da Educação		1		17	18
Ministério da Fazenda		3		8	11
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços		1		2	3
Ministério da Integração Nacional		2		1	3
Ministério da Justiça	2	10		1	13
Ministério da Saúde		4		6	10
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União		5	1	9	15
Ministério das Relações Exteriores		1		1	2
Ministério de Minas e Energia		1	5	3	9
Ministério do Desenvolvimento Social		1		1	2
Ministério do Esporte				2	2
Ministério do Meio Ambiente		1		2	3
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão		2		7	9
Ministério do Trabalho		1		4	5
Ministério do Turismo		2		2	4
Ministério dos Direitos Humanos		2		2	4
Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil		1		3	4
Secretaria-Geral da Presidência da República			2	2	4
<b>Legislativo</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>12</b>
Câmara dos Deputados		2	3	3	8
Senado Federal		1	1	2	4
<b>Total Geral</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>97</b>	<b>166</b>

A partir do banco de dados composto por essas iniciativas, podemos depreender alguns resultados. Como nos relatórios precedentes, temos o maior número de iniciativas na categoria Transparência e Dados Abertos. São 92 iniciativas, de um total de 154 no âmbito do Executivo, ou 97, considerando as cinco iniciativas do Legislativo. Isso representa, 58% do total das iniciativas prospectadas em 2018. Em 2017, esta categoria também abarcou a maior parte das iniciativas, com 47,1% das iniciativas daquele ano.

Em seguida, temos 47 iniciativas na categoria Informação e Educação para a cidadania no Executivo, mais três no Legislativo. Estas duas categorias (Informação e Educação para a Cidadania e Transparência e Dados Abertos), que visam informar o cidadão e tornar públicas informações relevantes para o monitoramento e controle de órgãos e agentes públicos, representam quase 89% de todas as iniciativas de democracia digital. A categoria Participação vem em seguida, com 12 iniciativas no âmbito do Executivo, sucedida pela categoria Direitos e Acesso à Justiça e Serviços, com apenas três iniciativas. Mais uma vez, não houve iniciativas de deliberação prospectadas.

Mais precisamente sobre a distribuição de tipos de iniciativa por Poder, temos o Ministério da Justiça como responsável por 10 das 47 iniciativas de Informação e Educação para a Cidadania no âmbito do Executivo (se considerarmos o legislativo também, temos um total de 50 iniciativas). Este Ministério apresentou 13 iniciativas de democracia digital, sendo que 10 estão nesta categoria.

Já sobre as iniciativas de Participação, quase metade das iniciativas deste tipo é do Ministério de Minas e Energia: das 12 iniciativas de Participação do Executivo (e 16 se considerarmos também o Legislativo), cinco estão neste ministério. Além das cinco iniciativas de Participação, o Ministério de Minas e Energia apresenta ainda uma iniciativa voltadas para informação e educação para a cidadania e três de Transparência e Dados Abertos, totalizando nove iniciativas.

O ministério com o maior número de iniciativas de transparência é o Ministério da Educação. São 17 iniciativas deste tipo encabeçadas por este ministério, de um total de 92 iniciativas do Executivo (ou 97 se considerarmos também as iniciativas do Legislativo). Em seguida, temos o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com 11 iniciativas deste tipo, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com nove iniciativas e o Ministério da Fazenda, com oito.

Tabela 3: Iniciativas de Democracia Digital do Poder Legislativo

Nome da Iniciativa	Poder Legislativo	Categoria de Democracia Digital	Valor democrático da iniciativa
Controle cidadão	Câmara	Transparência e Dados Abertos	Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)
Dados abertos da Câmara dos Deputados	Câmara	Transparência e Dados Abertos	Dados abertos
Fiscalize o orçamento	Câmara	Transparência e Dados Abertos	Transparência fiscal
EaD da Câmara dos Deputados	Câmara	Informação e Educação para a Cidadania	Cursos online
Escola virtual de cidadania	Câmara	Informação e Educação para a Cidadania	Cartilhas e dicionários especializados
Plenarinho	Câmara	Participação	Votações
Portal e-Democracia	Câmara	Participação	Fóruns online
Sugestão legislativa	Câmara	Participação	Ouvidoria
DataSenado	Senado	Transparência e Dados Abertos	Dados abertos
Escola de Governo	Senado	Informação e Educação para a Cidadania	Cursos online
Portal e-Cidadania	Senado	Participação	Ouvidoria
Siga Brasil	Senado	Transparência e Dados Abertos	Dados abertos

As 12 iniciativas do legislativo estão distribuídas entre oito iniciativas da Câmara dos Deputados e quatro do Senado Federal. São cinco iniciativas de Transparência e Dados Abertos (Fiscalize o orçamento; Controle Cidadão; Dados abertos da Câmara dos Deputados; DataSenado e Siga Brasil), quatro iniciativas de Participação (Portal e-Democracia, Sugestão Legislativa; Plenarinho e Portal e-Cidadania) e três de Informação

e Educação para a Cidadania (Escola virtual de cidadania; EaD da Câmara dos Deputados e Escola de Governo). Embora um número muito menor de iniciativas no Legislativo tenha sido prospectado, as iniciativas aqui são muito mais robustas. Tratam-se de iniciativas já consolidadas, divulgadas e conhecidas pelos cidadãos, como o Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, por exemplo, que surgiu em 2009 para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital. Por meio desta iniciativa, os cidadãos têm acesso ao que se tem discutido na Câmara e pode opinar sobre as pautas. Atualmente, o e-Democracia é projetado e gerenciado pela equipe do LabHacker<sup>3</sup>, outro projeto de inovação democrática inédito no mundo.

Tabela 4: Número absoluto e percentual de iniciativas de democracia digital em relação ao valor democrático e ao total de iniciativas.

Valor democrático	Total Valor democrático	Iniciativa	Total Iniciativa	%
Direitos e Acesso à Justiça	3	Intermediação de conflitos	2	67%
		Orientações para acesso ao sistema de justiça	1	33%
Informação e Educação para a Cidadania	50	Ambientes para crianças e adolescentes	1	2%
		Banco de dados de legislação e documentos públicos	22	44%
		Cartilhas e dicionários especializados	9	18%
		Cursos online	6	12%
		Indicadores e resultados de pesquisas	7	14%
		Informação e Educação Para a Cidadania	1	2%
		Monitoramento de obras e políticas públicas	1	2%
		Simuladores e calculadoras	3	6%
Participação	16	Banco de boas práticas	1	6%
		Consultas públicas	6	38%
		Fóruns online	2	13%
		Ouvidoria	5	31%
		Votações	2	13%
Transparência e Dados Abertos	97	Acompanhamento de autoridades	5	5%

<sup>3</sup> Disponível em: <http://labhackercd.leg.br/>. Acesso em 21 de novembro de 2019.



	Banco de dados de legislação e documentos públicos	1	1%
	Dados abertos	47	48%
	Indicadores e resultados de pesquisas	1	1%
	Monitoramento de obras e políticas públicas	7	7%
	Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	7	7%
	Transparência fiscal	29	30%

### 1. Destaque para a área de Transparência e Dados Abertos

Esta categoria apresentou quase o dobro de iniciativas da segunda colocada, que foi a categoria de iniciativas de Educação e Informação para a Cidadania. Uma das possíveis justificativas para o fato de o maior número de iniciativas ser de Transparência pode estar respaldada na questão normativa: a transparência, em suas duas formas, quais sejam, ativa e passiva, estão previstas legalmente, a partir da LRF e da LAI respectivamente. Isso significa que, se o governo é obrigado, por lei, a tornar disponíveis orçamentos, receitas e despesas, como prevê a LRF, e a responder quaisquer dúvidas ou perguntas dos cidadãos, como prevê a LAI, priorizará iniciativas deste tipo em detrimento de outras, como aquelas que prevêem participação e deliberação, por exemplo. Soma-se a isto o fato de iniciativas deste tipo serem mais custosas - não apenas no sentido de serem mais onerosas, como também demandam mais tempo de servidores, por exemplo - que iniciativas que têm como objetivo o fomento da transparência e da informação e educação para a cidadania

Mais precisamente, houve um aumento significativo do número de iniciativas de Dados Abertos, que aumentaram de 12, em 2017, para 47, em 2018. O que pode ser atribuído ao maior tempo em vigor do Decreto nº 8.777, assinado em maio de 2016 pela então presidente da república Dilma Rousseff, que visa ampliar a Lei de Acesso à Informação e facilitar o acesso a dados públicos ao instituir a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. O decreto regulamenta a abertura de dados no Governo Federal: fica a cargo de cada ministério apresentar um plano de dados abertos (PDA) construído a partir de demandas da sociedade, e, além disso, está prevista a criação de catálogos que obrigam os ministérios a fazer um inventário de informações (como

dicionários), inclusive daquelas sigilosas. Ainda seguindo o Decreto nº 8.777/2016, a Administração Pública Federal oficializa a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), responsável pela política de dados abertos do Governo Federal.

Para exemplificarmos iniciativas novas a categoria Transparência e dados abertos, temos a iniciativa “Painel Resolveu?”, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que reúne informações sobre as manifestações recebidas através do sistema e-Ouv e possibilita fácil visualização de dados sobre as manifestações feitas através de ouvidoria, dando destaque para questões de desempenho. A ideia é dar transparência e fornecer dados que auxiliem gestores e cidadãos no exercício do controle por meio da participação social. Além desta, podemos citar também a iniciativa “Prouni Dados e Estatísticas”, do Ministério da Educação, que tem como propósito tornar públicos os dados da concessão de bolsas pelo Prouni para os estudantes do ensino superior do Brasil.

## **2 – Mais informação para o cidadão**

Antes de adentrarmos nestes números especificamente, nota-se que há uma tentativa, por parte do governo, de se adequar às práticas e dinâmicas atuais do ambiente online. Hoje a desinformação e a proliferação de notícias falsas chega aos cidadãos e circula entre seus grupos em grande volume e frequência. As Fake News são produzidas e disseminadas em diversos ambientes de comunicação digital, provocando deturpações de processos democráticos. Um exemplo são as notícias falsas sobre vacinas<sup>4</sup>. Neste sentido, uma das novidades da categoria Informação e Educação para a cidadania é a iniciativa “Saúde sem Fake News, que possibilita que os cidadãos encaminhem mensagens virais que recebem por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp para um número de WhatsApp, para serem apuradas e respondidas oficialmente sobre sua veracidade. Funciona do seguinte modo: A equipe multimídia do Ministério da Saúde envia a dúvida à área técnica responsável pelo assunto em questão para ser apurada e a ocorrência é respondida com um selo de "isto é notícia falsa" ou "isto é notícia verdadeira". Após finalização, a dúvida e a resposta são publicadas no Portal Saúde e nos perfis oficiais do Ministério da Saúde nas redes sociais. Todas as ocorrências respondidas

---

<sup>4</sup> Ver matéria disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/saude/noticia/2019-11/sete-em-cada-10-brasileiros-acreditam-em-fake-news-sobre-vacinas>. Acesso em 21 de novembro de 2019.

estão listadas no site, que ainda oferece uma ferramenta de busca para procurar as ocorrências com mais facilidade, com filtros de data e título.

Dito isso, ainda sobre iniciativas voltadas para a promoção da informação e provimento da transparência, temos que, das 166 iniciativas prospectadas, 47 delas são de Dados Abertos, seguida de 29 de Transparência fiscal, ambas na categoria Transparência e Dados Abertos. Em terceiro lugar, temos Bancos de Dados de Legislação e Documentos Públicos, na categoria Informação e Educação para a Cidadania, com 22 iniciativas. Disto, podemos depreender que a presença digital do governo materializada em iniciativas, seja no âmbito do Executivo quanto no do Legislativo, está nas iniciativas que buscam munir o cidadão de informações e dados, e não no provimento da participação social no sistema democrático. O que nos leva ao terceiro ponto de análise: o baixo número de iniciativas de Participação e a ausência de iniciativas de deliberação.

### **3 - Menos engajamento: baixo incentivo à participação**

As iniciativas voltadas para a participação dos cidadãos na política, seja por meio de consultas públicas, fóruns online ou até mesmo ouvidorias, totalizaram apenas 10% das iniciativas prospectadas. Soma-se a isso o fato de não ter havido, pelo segundo ano consecutivo, iniciativas com o objetivo de promover a deliberação pública.

A maior parte das iniciativas de participação concentra-se nas consultas públicas, assim como no ano anterior. No entanto, é importante ressaltar a queda no número de iniciativas deste tipo. Em 2017, 75% das iniciativas de participação eram consultas públicas, enquanto em 2018 estas totalizaram 38% das iniciativas de participação. Mais precisamente, as consultas foram reduzidas a  $\frac{1}{3}$  do total de 2017, quando foram prospectadas 21 iniciativas deste tipo.



[www.inctdd.org](http://www.inctdd.org)



[facebook.com/inct.dd](https://facebook.com/inct.dd)



[twitter.com/inctdd](https://twitter.com/inctdd)



[@inct.dd](https://www.instagram.com/inct.dd)

ISBN: 978-65-5631-005-3