

2624

**DEMOCRACIA DIGITAL:
MAPEAMENTO DE EXPERIÊNCIAS
EM DADOS ABERTOS, GOVERNO
DIGITAL E OUVIDORIAS PÚBLICAS**

**Daniel Pitangueira de Avelino
João Cláudio Pompeu
Igor Ferraz da Fonseca**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



DEMOCRACIA DIGITAL: MAPEAMENTO DE EXPERIÊNCIAS EM DADOS ABERTOS, GOVERNO DIGITAL E OUVIDORIAS PÚBLICAS

Daniel Pitangueira de Avelino¹
João Cláudio Pompeu²
Igor Ferraz da Fonseca³

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Flávia de Holanda Schmidt

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Nilo Luiz Saccaro Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

André Tortato Rauem

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação (substituto)**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O33; H83; D73.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2624>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO	9
3 DEMOCRACIA DIGITAL: UM CAMPO EM AUTONOMIZAÇÃO	11
4 INTERNET E GOVERNO ABERTO NO BRASIL	16
5 TEORIAS SOBRE GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA	18
6 INICIATIVAS DA SECRETARIA DE GOVERNO DIGITAL	24
7 INICIATIVAS DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO.....	27
8 INICIATIVAS DA COORDENAÇÃO-GERAL DE GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	32
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	37
10 AGRADECIMENTOS	39
REFERÊNCIAS	40

SINOPSE

Este texto para discussão mostra as principais iniciativas de governo aberto ativas no governo federal no ano de 2019, em uma tentativa de traçar as características do cenário brasileiro de uso da internet e promoção da transparência. Após uma discussão teórica sobre o tema da democracia digital e as suas principais subáreas, este estudo exploratório apresenta as iniciativas da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia (SGD/ME); da Ouvidoria-Geral da União (OGU); e da Diretoria de Transparência e Controle Social, da Controladoria-Geral da União (DTC/CGU). Para coletar as informações, foram realizadas entrevistas com dirigentes e técnicos responsáveis por esses temas, seguidas de consulta à documentação por eles mencionada. Em suas conclusões, o estudo aponta os papéis centrais desempenhados por estes órgãos no tema de governo aberto e apresenta algumas hipóteses preliminares a serem desenvolvidas em pesquisas futuras.

Palavras-chave: democracia digital; governo aberto; dados abertos.

ABSTRACT

This Discussion Paper addresses the main open government initiatives active in the Federal Government in 2019, in an attempt to trace the characteristics of the Brazilian scenario of internet use and promotion of transparency. After a theoretical discussion on the subject of digital democracy and its main sub-areas, this exploratory study presents the initiatives of the Secretariat of Digital Government of the Ministry of Economy; the Federal Ombudsman's Office and the Directorate of Transparency and Social Control of the Comptroller General of the Union. In order to collect necessary information, interviews were conducted with managers and technicians responsible for these topics, followed by consultation of the documentation mentioned by them. In its conclusions, the study points out the central roles played by these bodies in the theme of open government and presents some preliminary hypotheses to be developed in future research.

Keywords: digital democracy; open government; open data.

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre o uso da tecnologia para o aprimoramento da democracia ocorre desde a década de 1970 (Gomes, 2018). Em momentos em que a televisão ainda ocupava o lugar de inovação no âmbito das formas de comunicação, foram promovidas teorias e experimentos, como aqueles que estimulavam o cidadão a votar e participar de decisões de políticas públicas a partir da sua própria casa, por meio do controle remoto do televisor. Entre os anos 1990 e início dos anos 2000, tanto a teoria quanto os experimentos sobre novas formas de participação mediadas pela tecnologia redirecionaram seus esforços para compreender o surgimento e a expansão da internet, assim como suas possibilidades e limites para a democracia (Van Dijk, 1996; Buchstein, 1997; Nugent, 2001; Porebski, 2002; Gomes, 2018). Na segunda década do século XXI, já não é a internet – em si mesma – a protagonista da inovação. Em uma era de hiperconexão (Gomes, 2016), na qual grande parte dos cidadãos está continuamente conectada por meio de *smartphones* e outros dispositivos, o foco passa a ser a internet das coisas, em que o uso de aplicativos e a exploração das potencialidades de grandes volumes de dados – ou *big data* – são vistos como as novas fronteiras.

Com este texto para discussão (TD), o Ipea busca se integrar ao debate sobre democracia digital. Como ainda não há tradição no instituto em pesquisas nessa área, optamos por iniciar um projeto de pesquisa exploratório intitulado Democracia Digital: Mapeando o Debate e Articulando Experiências Nacionais e Internacionais. Tendo em vista as atribuições do instituto, notadamente a de fornecer subsídios e análises para o aperfeiçoamento de políticas públicas federais, os autores decidiram iniciar um mapeamento das principais áreas de governo e de iniciativas em torno da democracia digital ativas no governo federal no ano de 2019. Para tanto, este trabalho está dividido em nove seções, sendo a primeira esta introdução.

A seção 2 apresenta o percurso metodológico do estudo. Reconhecendo que o tema tem sido amplamente estudado, chegamos à conclusão que a melhor contribuição que poderíamos dar era a de nos concentrar sobre a agenda de governo aberto, transparência e governo eletrônico. Avaliamos que estas são áreas que têm relação direta com a missão institucional do Ipea.

A seção 3 traz breve levantamento teórico sobre a questão da democracia digital, questionando se este rótulo representa uma novidade epistemológica. Além disso, aponta-se a autonomização dos campos de estudo que emergem a partir da perspectiva da democracia digital.

A seção 4 faz uma discussão sobre o tema do governo aberto, em uma tentativa de traçar as características do cenário brasileiro de uso da internet e promoção da transparência. Na seção 5, a literatura sobre governo aberto é rediscutida para tentar identificar os principais desafios para a transparência pública no Brasil.

A seguir, os casos empíricos são descritos nas seções 6, 7 e 8. Apresentamos em mais detalhes as iniciativas da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia (SGD/ME); da Ouvidoria-Geral da União (OGU); e da Diretoria de Transparência e Controle Social, da Controladoria-Geral da União (DTC/CGU). Na apresentação das iniciativas, enfatiza-se menos o seu histórico de atuação e mais o contexto contemporâneo de implementação, ou seja, as iniciativas que estavam sendo desenvolvidas no momento de realização da pesquisa, assim como os planos de curto prazo propostos pelos gestores das políticas.

A seção 6 tratou das iniciativas da SGD/ME, em que foram destacadas as ações em torno da simplificação, digitalização e migração dos serviços oferecidos pelo governo federal para a Plataforma de Cidadania Digital. O desenho de uma plataforma única de serviços e os Planos de Transformação Digital são elementos-chave em torno dessas políticas.

A seção 7, por sua vez, tratou das Iniciativas da OGU. O Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), a interface Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação e a Rede Nacional de Ouvidorias são os destaques em um amplo rol de políticas e iniciativas que, para além de fortalecerem a transparência e o acesso à informação, permitem a incorporação de conceitos e agendas de atuação em torno da participação social.

A seção 8 trata das experiências conduzidas pela CGU, enfatizando a atuação do órgão no Portal da Transparência, na condução da Política de Dados Abertos do Executivo Federal, no acompanhamento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e no

acompanhamento da presença do Brasil na Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP).

Por fim, nas considerações finais, seção 9, é discutida a síntese desse primeiro esforço de mapeamento, bem como as limitações deste texto e as perspectivas de estudos futuros.

2 PERCURSO METODOLÓGICO DO ESTUDO

A etapa preparatória envolveu a contratação de um consultor, que orientou a fase inicial da pesquisa e elaborou quatro cursos de formação abertos ao público em geral. O primeiro deles foi uma exposição teórica sobre democracia digital e suas várias ramificações, o qual subsidiou o levantamento teórico apresentado na próxima seção.¹ Com base nessa literatura e em diálogo com alguns autores foi identificado um campo ainda pouco explorado, muito relacionado com a missão do Ipea, que é a área de dados abertos governamentais.

Inicialmente, procuramos identificar experiências exemplares de transparência e dados abertos no governo federal. Buscamos informações por meio de telefone e contatos com gestores de diferentes áreas do governo federal e identificamos os três órgãos que, na opinião dos nossos interlocutores, apresentavam as experiências mais interessantes na área: a SGD/ME, a CGU e a OGU.

A nossa decisão, alinhada com a missão do instituto e com o mapeamento e as articulações institucionais realizadas durante a pesquisa, foi a de enfatizar a área de governo aberto, governo digital e de transparência governamental. Trata-se de uma área em contínuo crescimento e profissionalização no âmbito do governo federal há pelo menos duas décadas. Um marco neste processo foi o art. 48 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, que determinou ao poder público a adoção de instrumentos de transparência na gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público às informações orçamentárias e às prestações de contas. A esse marco seguiram-se outros, mais recentes, tais como o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui

1. Os outros três cursos foram sobre instrumentos informatizados de coleta e análise de dados: um curso sobre o aplicativo Iramuteq e dois cursos de introdução à linguagem Python.

a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, e a entrada em vigor da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada LAI.

Em nosso mapeamento, identificamos que a CGU representa atualmente um ambiente propício para o desenvolvimento de iniciativas de dados abertos e governo aberto. O órgão coordena diversas iniciativas nacionalmente reconhecidas e relevantes, tais como o Portal da Transparência,² o Portal Brasileiro de Dados Abertos³ e o Fala.br – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.⁴ Tais iniciativas somam-se a outras políticas implementadas pelas secretarias e pelos departamentos do órgão, notadamente a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) e a OGU, que possuem diversos pontos de interação e conexão entre si.

Além do protagonismo da CGU, nossa pesquisa identificou como caso relevante em atividade no governo federal as iniciativas da SGD, vinculada à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do ME. Criada em 2019, a SGD almeja ampliar e concentrar a oferta de serviços públicos digitais no Brasil, por meio da iniciativa – ainda embrionária – do Portal do Governo Federal.⁵

Trata-se, portanto, de uma amostra intencional de iniciativas com reconhecida relevância no âmbito do governo federal, ativas durante a pesquisa realizada e que empreenderam articulação institucional com a equipe do Ipea dedicada ao projeto. As iniciativas aqui apresentadas não representam o conjunto das políticas públicas do Poder Executivo federal relacionadas a dados abertos e governo eletrônico. Esse conjunto de fatores permitiu aos autores o acesso a informações relevantes sobre as experiências.

Os relatos das experiências são baseados nas entrevistas com gestores e a consulta à documentação publicada pelos órgãos. Não é pretensão deste estudo, em seu momento atual, analisar a efetividade das referidas políticas, mas tão somente relatar suas principais ações, bem como cotejar tais ações com os princípios teóricos da democracia digital.

2. Disponível em: <www.portaltransparencia.gov.br>.

3. Disponível em: <<http://dados.gov.br/>>.

4. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/>>.

5. Disponível em: <<https://www.gov.br>>.

Para coletar as informações, foram realizadas entrevistas com dirigentes e técnicos responsáveis por esses temas, seguidas de consulta à documentação por eles mencionada. As entrevistas foram realizadas conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1
Entrevistas realizadas

Data	Órgão consultado	Interlocutores
8/8/2019	Secretaria de Governo Digital	Secretário adjunto Chefe da assessoria
16/8/2019	Ouvidoria-Geral da União	Chefe de gabinete Coordenador
21/8/2019	Controladoria-Geral da União	Coordenador-geral de Governo Aberto e Transparência

Elaboração dos autores.

Cabe registrar que, em dezembro de 2019, os autores organizaram um seminário intitulado Estado, Participação e Democracia Digital na Era dos Dados. Representantes dos três órgãos (SGD, OGU e CGU) participaram relatando suas experiências. Além disso, foram convidados também representantes da academia especialistas em democracia digital. O objetivo do seminário foi o de promover o intercâmbio entre governo e meio acadêmico. As discussões do seminário também serviram como subsídio para este texto para discussão.

Cabe salientar que tanto a abordagem teórica quanto a análise dos casos empíricos ainda necessitam de maior aprofundamento. Entre os principais resultados deste esforço de pesquisa exploratória, foram produzidas as três hipóteses que estão nas considerações finais deste texto e que serão testadas em uma agenda de pesquisas posteriores.

3 DEMOCRACIA DIGITAL: UM CAMPO EM AUTONOMIZAÇÃO

As relações entre Estado e sociedade civil, as esferas públicas e os modelos de democracia e de participação social foram e continuam sendo continuamente influenciados pelo rápido avanço das tecnologias de informação e comunicação. Na tentativa de acompanhar o avanço tecnológico, a teoria sobre o tema adotou diversos rótulos e conceitos: teledemocracia, ciberdemocracia, democracia virtual, e-democracia e, por fim, democracia digital. Cada um desses termos enfatiza aspectos ligeiramente distintos, embora a sobreposição de elementos e características entre eles seja a regra e não a exceção (Gomes, 2018).

Atualmente, os conceitos de e-democracia e, sobretudo, de democracia digital ganham destaque na academia e na prática política. Gomes (2018, p. 14) define democracia digital como sendo

a concepção segundo a qual recursos tecnológicos, projetos baseados em tecnologias da comunicação e até as experiências de uso pessoal e social das tecnologias de comunicação e informação podem ser empregados para produzir mais democracia e melhores democracias.

Gomes (2018) identifica três fases no desenvolvimento dos estudos de democracia digital. Uma primeira fase, que vai dos anos 1970 até meados da década de 1990, na qual havia a ideia de que novas tecnologias poderiam auxiliar os processos democráticos. Alguns termos são usados, como assembleias eletrônicas, democracia eletrônica, teledemocracia, democracia virtual e democracia informática. Nesse período são desenvolvidas experiências nas quais os cidadãos participavam de processos deliberativos utilizando consoles ligados às suas televisões, por exemplo. Apesar do entusiasmo com as potencialidades da teledemocracia, os experimentos realizados foram pouco significativos e não tiveram continuidade.

A segunda fase dos estudos em democracia digital vai de meados da década de 1990 até 2005. É o período de popularização da internet e de discussão de seus efeitos – positivos e negativos – para a democracia. O foco se desloca da televisão para o computador e daí para a internet. É nesse período que o estudo ganha uma dimensão inédita, com centenas de pesquisadores no mundo voltando sua atenção para o emergente campo. Os primeiros estudos a respeito da influência da internet no sistema democrático eram muito otimistas, prenunciando uma nova era de engajamento cidadão, em que a internet poderia ser uma espécie de “ágora virtual”, permitindo a ampla participação direta em uma miríade de assuntos. Estes estudos geraram uma reação, na qual outros autores passaram a mostrar que tal concepção de ágora virtual era demasiado otimista e que existiriam diversos obstáculos práticos para a concretização de uma utopia de hiperparticipação.

A terceira fase vai de 2005 até os dias atuais. É o período que podemos chamar de autonomização dos campos dentro da democracia digital. O foco dos estudos acadêmicos deixa em segundo plano a discussão teórica sobre os efeitos potenciais da internet nos ambientes democráticos para concentrar-se em suas manifestações empíricas, em diferentes “subtemas”, com tendência crescente à autonomização (Gomes, 2018).

Nos últimos anos, sob o rótulo de democracia digital, foram desenvolvidas pesquisas em diferentes campos com distintas perspectivas. Os estudos se concentram em temas, como participação política, deliberação *on-line*; campanhas *on-line* e partidos políticos; parlamento digital; mobilização política e internet; transparência digital; governo aberto e dados abertos; governos inteligentes (*smart government*); mídias sociais e populismo; entre outros.

O primeiro subtema salientado é a participação política em ambientes digitais. Analisando manifestações como a eleição de um político desconhecido para a presidência da Coreia do Sul; a mobilização de oitocentas cidades no mundo contra a guerra do Iraque, em 2003; o protesto de milhões de cidadãos contra mudanças nas políticas de imigração nos Estados Unidos, em 2006; a eleição de Barak Obama, em 2008; e protestos contra a globalização em todo o mundo. Margetts *et al.* (2011) observam que todos esses movimentos têm em comum o uso da internet, uma nova arena de fontes de informação que tornou a comunicação muito mais fácil. A internet tem um papel fundamental ao transformar o ambiente em que os cidadãos atuam politicamente.

Outro subtema relevante é a deliberação *on-line*. Segundo Mendonça e Amaral (2012, p. 49), “entende-se por deliberação, o intercâmbio de razões marcado pela igualdade entre os sujeitos nele envolvidos. A deliberação é uma prática social dialógica em que atores buscam se convencer, por meio de uma prática discursiva”. Diversos estudos empíricos recentes buscam analisar se os debates e as deliberações *on-line* podem ser efetivos em gerar consenso entre os participantes, promover a racionalidade e o respeito mútuo entre os participantes, criar – coletivamente – argumentos e propostas que contribuam para melhorar o conteúdo das decisões. Por um lado, uma gama de estudos aponta que fóruns *on-line* podem potencializar os processos deliberativos (Quinto *et al.*, 2018; Janssen e Kies, 2005). Por outro lado, alguns estudos sobre o conteúdo de comentários em redes sociais (como o Facebook, o Youtube e o Twitter) apontam que – em muitos casos – os fóruns *on-line* não atendem os padrões mínimos do que poderia ser considerada uma boa deliberação (Calhoun, 1996; Cohen, 1999; Habermas, 1992; 2002).

O subtema das campanhas *on-line* e dos partidos políticos também merece destaque. Como exemplos de estudos sobre o tema, Siegel *et al.* (2019) analisaram o discurso de ódio usado pelo candidato Trump nas eleições presidenciais americanas de 2016. Os autores concluem que, ao contrário da percepção generalizada, não houve aumento

do discurso de ódio durante a campanha. Em outra frente de análise, Ackland e Gibson (2012) analisaram *sites* de cem partidos políticos em seis países para mostrar como eles utilizam a internet para aumentar a sua influência política.

O subtema do parlamento digital também é importante. A ênfase nesse campo são as consultas *on-line* em que parlamentos e parlamentares utilizam interfaces digitais para discussão de assuntos de interesse político. Como exemplo, Coleman (2004), analisando duas experiências de consulta parlamentar via internet no Reino Unido, concluiu que a internet tem o potencial de aumentar o número de atores que opinam sobre os assuntos (para além dos *usuais suspeitos*). Além disso, o autor aponta que a consulta *on-line* gera e conecta redes de interesse nos temas propostos e que a discussão *on-line* é em geral de boa qualidade. O estudo aponta, no entanto, que estas consultas *on-line* não aumentam a confiança entre representantes e representados (Coleman, 2004).

Outro subtema importante é a mobilização política e a internet. Um estudo de Freelon, McIlwain e Clark (2018) buscou mensurar o poder das mídias sociais no *Twitter* analisando três movimentos sociais durante dez meses entre 2014 e 2015: o movimento Black Lives Matter, um contramovimento político conservador e movimentos não alinhados politicamente. Os autores concluíram que os movimentos não alinhados politicamente foram os mais bem-sucedidos em conseguir a atenção das elites.

O subtema dos governos inteligentes (*smart government*) também é muito relevante. Para fazer frente aos crescentes desafios de uma sociedade cada vez mais complexa, os governos devem usar os recursos tecnológicos fornecidos pela internet. Como exemplos, Noveck (2018) examina experiências de *crowdlaw*, a consulta que parlamentos municipais, estaduais e federais fazem aos cidadãos no processo de criação de leis e políticas públicas utilizando tecnologias digitais. Olnes e Jansen (2017) discutem a possibilidade do uso da tecnologia *blockchain* como uma plataforma que pode ser útil para processo de *e-government* e seu potencial como uma ferramenta de autenticação de documentos públicos. Lemos (2017) investiga a nova relação entre as tecnologias de informação e comunicação (TICs) e os projetos de cidades inteligentes (*smart cities*) nas cidades de Glasgow, Curitiba e Bristol. O que caracterizaria estas cidades é a ampla utilização de *big data* no seu planejamento governamental e urbanístico. O autor destaca a pouca participação dos cidadãos nos projetos de *smart cities* nas três cidades pesquisadas.

Um subtema bastante controverso é o de mídias sociais e populismo. Mudde (2004, p. 543, tradução nossa) define o populismo como “uma ideologia que considera a sociedade como dividida entre dois grupos homogêneos e antagonistas, ‘o povo puro’ e a ‘elite corrompida’ e que sustenta que a política deveria ser a expressão da *volonté générale* (vontade geral) do povo”. Engesser *et al.* (2015), mesmo reconhecendo o populismo como um conceito vago e controverso, veem as mídias sociais como um instrumento de ligação direta entre os políticos e a população sem a intermediação das mídias tradicionais. Já Baldwin-Philippi (2018) analisa o populismo como uma *performance* dos políticos, com ênfase no uso das plataformas digitais na campanha presidencial americana de 2018.

No subtema da transparência digital, Amorim e Almada (2016) elaboraram um modelo de avaliação da transparência governamental. Pecoraro (2019) analisa o uso do Facebook pelas prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo. Nazário, Silva e Rover (2012) avaliaram a qualidade dos dados do Portal da Transparência segundo dezesseis critérios e concluíram que, em dez deles, os requisitos de qualidade são atendidos. Segundo as autoras, o portal poderia melhorar nos critérios de clareza, concisão e conveniência.

Quanto ao subtema governo aberto e dados abertos, Meijer *et al.* (2012, p. 13, tradução nossa) definem governo aberto como a “abertura do governo na medida em que cidadãos consigam monitorar e influenciar processos governamentais através do acesso à informação do governo e o acesso a arenas de tomadas de decisão”. Já Attard *et al.* (2015) analisaram experiências de governo aberto e deram sugestões de melhoria para estes sistemas. Os temas de transparência, governo aberto e governo digital, centrais para essa pesquisa, serão tratados com mais detalhe nas seções 4 e 5 deste trabalho.

Todas essas áreas de estudo apresentam em comum o fato de não proporem rediscussões de importantes conceitos da ciência política. Não há um novo conceito de populismo, por exemplo, mas os estudos se prendem ao “uso populista” das mídias sociais. Apesar do crescimento quantitativo e qualitativo recente, a transparência das informações governamentais no Brasil foi iniciada ainda na década de 1990, e muitos conceitos disponíveis desde então continuam válidos.

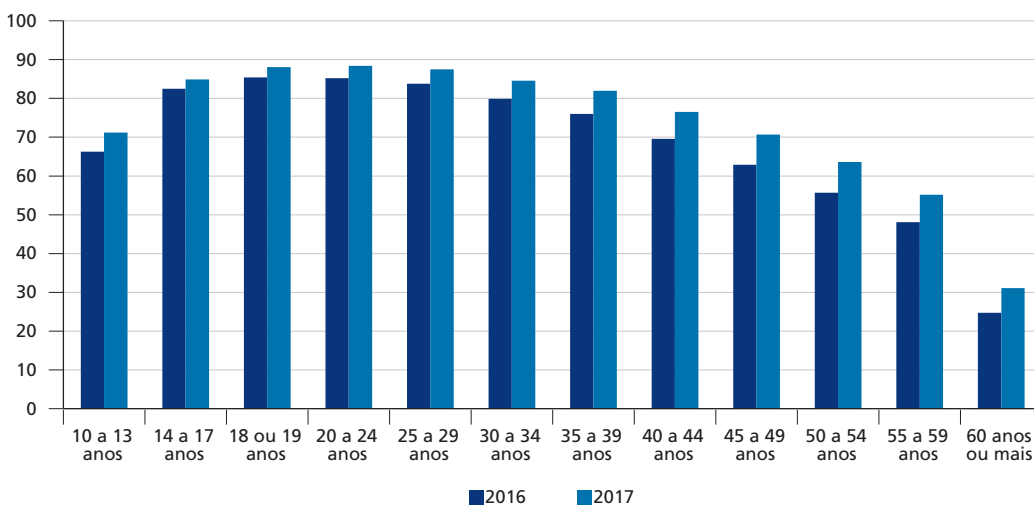
Tudo isso reforça a tese de que, do ponto de vista teórico e conceitual, a democracia digital não é fundamentalmente inovadora. Trata-se, sobretudo, de analisar como questões, conceitos e dilemas já trabalhados no campo das teorias da democracia são manifestados em um ambiente marcado pelo avanço cada vez maior das tecnologias digitais.

Um ponto deve ser ressaltado, no entanto: o papel das tecnologias na mobilização social e nos protestos de massa alteram profundamente a lógica de organização e a escala dos protestos. Grandes manifestações políticas, como o *Occupy Wall Street*, a Primavera Árabe e as manifestações brasileiras de junho de 2013, foram potencializadas pelas redes sociais, as quais serviram de instrumento de publicidade e organização de protestos ou movimentos de apoio a causas políticas. Para além da escala, as tecnologias digitais tornaram mais fluidos e multicêntricos seus focos de liderança, mobilização e coordenação.

4 INTERNET E GOVERNO ABERTO NO BRASIL

O uso intensivo de TICs, em especial a internet, constitui o cenário de fundo da vida política contemporânea. Segundo os dados da mais recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), de 2017, a respeito de TICs, 69,8% das pessoas com 10 anos ou mais de idade no país acessaram a internet pelo menos uma vez nos três meses anteriores à pesquisa, representando um contingente de 126,3 milhões de pessoas (IBGE, 2018). Em determinadas faixas etárias, o percentual ultrapassa os 88%, conforme mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1
Pessoas que utilizaram a internet, na população de 10 anos ou mais de idade, por grupos de idade – Brasil (2016 e 2017)
(Em %)



Fonte: IBGE (2018).

Ainda segundo a PNAD Contínua TIC 2017, os dispositivos móveis (telefones celulares e *smartphones*) constituem a larga maioria das ferramentas utilizadas para acesso à internet, em mais de 98% dos domicílios com acesso à rede. A tabela 1 evidencia que essa realidade está presente em todas as regiões do país, confirmando um contexto marcado pela hiperconexão (Gomes, 2016).

TABELA 1
Domicílios em que cada equipamento era utilizado para acessar a internet, no total de domicílios particulares permanentes em que havia utilização da internet, por equipamento utilizado para acessar a internet, Brasil e segundo as Grandes Regiões (2017)

	Microcomputador	Tablet	Telefone celular	Televisão
Brasil	52,3	15,5	98,7	16,1
Norte	31,6	9,4	99,4	8,0
Nordeste	40,3	11,9	99,0	12,5
Sudeste	58,6	17,4	98,6	17,0
Sul	60,5	17,2	98,1	22,2
Centro-Oeste	51,3	16,0	99,1	16,3

Fonte: IBGE (2018).

Considerando, portanto, o quanto tecnologias como a internet e os dispositivos móveis foram incorporados ao cotidiano das pessoas, é razoável considerar que esse cenário também influencia a sua vida política, em especial a relação com o Estado. Formas diversificadas de comunicação com os órgãos públicos ou dos cidadãos entre si, orientadas por regras específicas de acesso, alcance e abrangência, abrem possibilidades de ampliação do debate e da inclusão de sujeitos políticos, mas também impõem considerações sobre captura, desigualdade e vieses.

Em um contexto de inclusão digital e de digitalização da vida cotidiana, o Estado brasileiro tomou iniciativas em diversas dimensões visando promover o mundo digital. No âmbito do Poder Executivo federal, seu maior êxito foi a disponibilização dos dados abertos governamentais e o aumento da transparência governamental. Tal tema já é objeto de políticas públicas no Brasil desde o ano de 2000, quando a LC nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determinou a adoção de instrumentos de transparência na gestão fiscal.

O tema ganhou ainda mais relevância a partir da emergência do conceito (e campo de ação) em torno dos governos abertos em outros países. Tal campo foi potencializado

após o então presidente americano Barack Obama declarar, em seu primeiro discurso como presidente, seu compromisso com o governo aberto. O presidente se comprometeu a mudar a maneira como o Estado trabalha com seus cidadãos. O governo teria a obrigação de ser transparente, participativo e colaborativo (Hilgers e Piller, 2011).

A importância política dada pela administração Obama nos Estados Unidos permitiu a criação da Parceria para o Governo Aberto (OGP). A iniciativa envolveu diversos países, na busca por assegurar que os países parceiros desenvolvessem compromissos e ações concretas em torno da transparência, da abertura governamental, do combate à corrupção e da promoção do uso responsável das novas tecnologias para o interesse comum.

Para ser membro da OGP, cada país deveria desenvolver um conjunto de iniciativas que traduzissem o espírito da ideia de governo aberto. Apesar de incentivar que os países promovessem elementos como a participação social e o engajamento cívico, as metas de *governo aberto* da OGP tendem a enfatizar, prioritariamente, a prestação pública de contas (Yu e Robinson, 2011). Entre os requisitos para a entrada na OGP destaca-se a necessidade de que cada país tenha uma lei que garanta aos seus cidadãos o acesso a informações e dados governamentais.

O Brasil se associa à OGP em 2011 e nesse mesmo ano é publicada a Lei nº 12.527/2011, a LAI. A lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. O direito ao acesso às informações já estava previsto no inciso XXXIII do art. 5º; no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/1998). A LAI materializa e regulamenta os dispositivos constitucionais.

5 TEORIAS SOBRE GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA

Tendo em vista os casos analisados neste texto, é importante relembrar algumas contribuições teóricas à discussão sobre governo eletrônico. Há quase duas décadas, Porebski (2002) já apontava que o efeito das TICs para a entrega de serviços eletrônicos aos cidadãos era eminentemente positivo. A redução de custos, a capilaridade potencial e a simplificação de procedimentos são a marca central da ideia de governo eletrônico ou

digital. Conforme aponta Gomes (2018), para além dos temas de e-transparência, ganha força no século XXI, na agenda de governo eletrônico, a ideia de *e-public service delivery*, ou seja, a visão que enfatiza a responsabilidade estatal no fornecimento de serviços públicos *on-line* para os cidadãos. Assim, a premissa de que o Estado deveria prestar bons serviços públicos – com eficiência e rapidez – com o foco orientado para o cidadão (e não para a burocracia estatal ou para os representantes políticos) ganha força.

Se não, deixam de ser verdade *slogans* como “os governos precisam melhorar a vida de seus cidadãos por meio da tecnologia” (Gomes, 2018, p. 92), também é fato que riscos estão subestimados em algumas propostas teóricas em torno dos governos eletrônicos. O primeiro deles é a brecha digital, também conhecida na literatura especializada como *digital gap* ou *digital divide* (Norris, 2001). A crítica é que os defensores do governo eletrônico muitas vezes direcionam suas ações e *serviços* aos cidadãos digitalmente incluídos. Isso significa falar não apenas de indivíduos que possuem fácil acesso à internet e às plataformas ou aos aplicativos por meio dos quais os serviços são oferecidos, mas também à premissa de que os cidadãos são alfabetizados na linguagem necessária para acessar os serviços digitais. São, então, subestimados os casos de *analfabetismo digital*, em que os serviços digitais têm dificuldade em ser acessados por pessoas que, apesar de *conectadas*, possuem conhecimentos rudimentares em torno da operação de procedimentos aparentemente simples, como o registro em uma plataforma ou mesmo a busca por um serviço público em um portal ou aplicativo.

A ideia de brecha digital afeta dois grandes grupos de indivíduos, que são muitas vezes sobrepostos. O primeiro grupo gira em torno de um corte de renda e de acesso ao digital. Se é verdade que o acesso à internet e a forte ampliação no uso de dispositivos móveis seja inegável, o dado absoluto esconde nuances. O acesso generalizado identificado no âmbito nacional não o é em porções específicas (e já marginalizadas no acesso a serviços públicos) do território brasileiro como, por exemplo, na zona rural.⁶ Mesmo em áreas predominantemente urbanas, a existência de conexão não significa que os cidadãos sejam capazes de acessar os serviços. A qualidade da conexão – sua regularidade, velocidade e a capacidade de processamento dos dispositivos utilizados para acessar a rede – também pode limitar o acesso efetivo às ferramentas de governo digital.

6. Segundo a PNAD Contínua 2017, em relação à TIC, havia utilização da internet em apenas 41,0% dos domicílios rurais, contra 80,1% dos domicílios urbanos (IBGE, 2018).

O segundo grupo representa um corte geracional e de alfabetização digital. Como já evidenciado no gráfico 1, discutido anteriormente, o nível de acesso à internet varia perceptivelmente de acordo com a faixa etária, de modo que a população mais jovem está mais incluída digitalmente (alcança 88,4% da população de 20 a 24 anos de idade) e a população idosa está menos conectada (31,1% das pessoas com 60 anos ou mais). Tal hiato tende a ser reduzido com o passar do tempo, a partir da própria evolução do perfil geracional e demográfico da sociedade brasileira. No entanto, também é preciso considerar que a expectativa de vida é cada vez maior e a exclusão digital de cunho geracional não tende a desaparecer em curto e médio prazo. Tal quadro pode penalizar a prestação de serviços fundamentais para essa população, tais como o acesso à saúde ou à previdência social.

Mas o corte não é apenas geracional. A questão das desigualdades de renda e de educação também afeta o processo de *alfabetismo digital*. Mesmo em gerações mais jovens, o nível de analfabetismo no Brasil – sobretudo aquele definido como analfabetismo funcional – não é desprezível.⁷ Ter acesso a dispositivos conectados à internet e fazer uso parcial de alguns aplicativos (por exemplo, mensagens de voz no WhatsApp) não garante que a população afetada por tal tipo de limitação vá acessar com facilidade as plataformas e os aplicativos desenvolvidos para a oferta de serviços públicos. Situações como essa colocam o Brasil em posições baixas em *rankings* internacionais⁸ de preparo para o acesso à internet.

Nesse contexto de brecha digital, as políticas públicas podem atuar como fatores de redução de assimetrias. Um primeiro exemplo são as estratégias de dados abertos. Considerando as dificuldades já mencionadas, referentes a acesso efetivo e alfabetização digital, alguns grupos sociais enfrentarão maiores dificuldades e custos para alcançar a mesma informação que é obtida com mais facilidade por aqueles que estão mais incluídos digitalmente. Quando essas mesmas informações são oferecidas de forma simples e facilitada, reunidas em um único repositório, uma parte das barreiras de acesso é removida, diminuindo os efeitos das desigualdades entre os usuários.

7. Alcançou 29% da população brasileira em 2018, segundo dados do Indicador de Alfabetismo Funcional do Instituto Paulo Montenegro/Ibope (IPM, 2018, p. 8).

8. Por exemplo, *The Inclusive Internet Index*, promovido pela Intelligence Unit do The Economist (The Economist, 2019). Na edição de 2019, o Brasil aparece em 50º lugar em preparo para acessar a internet (avaliando alfabetização, confiança, segurança e políticas públicas), em um total de cem países avaliados. Disponível em: <<https://bit.ly/3kS3ORg>>.

De acordo com Oliveira (2019), há dois grandes argumentos a favor da abertura governamental. O primeiro vincula a abertura ao incentivo à integridade. Em tal contexto, a abertura contribui com a redução da corrupção, já que torna mais fácil para o cidadão controlar o uso de recursos públicos e a implementação das políticas. O segundo argumento sugere que o governo aberto pode impulsionar o reforço da confiança entre Estado e sociedade, na medida em que torna mais transparente o processo de tomada de decisões no interior do aparato estatal.

Segundo o art. 5º da LAI, “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011). Essa lei assegura aos cidadãos, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, o acesso às informações públicas, de qualidade e de fácil compreensão, produzidas pelos órgãos governamentais nos níveis federal, estaduais e municipais, sem a necessidade de apresentar motivos. Ademais, a LAI dispõe que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.

Em linhas gerais, Estados transparentes implicam que seu funcionamento seja aberto e permita o escrutínio dos cidadãos sobre seus mecanismos internos de gestão e de tomada de decisão. A LAI, em seu art. 3º, estabelece como uma de suas diretrizes o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública (Brasil, 2011). No âmbito da teoria sobre transparência pública e da LAI, tal diretriz se manifesta de duas formas: transparência ativa e transparência passiva.

Segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), a transparência ativa implica a difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. É um compromisso voluntário dos próprios gestores públicos ou obrigatório por alguma lei ou normativa. É a transparência vista pelo lado da oferta de documentos, dados e informações sobre o funcionamento do Estado. Já a transparência passiva é a transparência vista pelo lado da demanda por informações por parte dos cidadãos. Neste caso o Estado deve responder aos cidadãos sempre que for questionado. Se a abertura é regra e o sigilo é exceção, o Estado passa a ter a responsabilidade em conceder a todos os cidadãos o acesso a documentos, dados e informações oficiais não submetidas ao sigilo.

A LAI contempla ambas as formas de transparência. Em seu capítulo III, são estipulados os procedimentos para acesso à informação, por meio dos quais os cidadãos

podem realizar pedidos por dados e informações. O Estado precisa responder tempestivamente aos pedidos e conceder a informação caso ela exista e não esteja submetida às regras de sigilo. Essa faceta da LAI é um claro exemplo de transparência passiva. Iniciativas como o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Portal da Transparência, discutidas em maior detalhe na seção 8 deste trabalho, são exemplos de ferramentas que proporcionam transparência ativa.

Ainda que seja parte da agenda em torno dos governos abertos e da transparência, o tema dos dados abertos governamentais tem espaço próprio. De acordo com CGU (2018), esses são dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeitos a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. Assim, parte significativa da agenda de governo aberto e transparência no Brasil é orientada para a produção e difusão de informações e banco de dados sobre as atividades governamentais.

No Brasil, existe uma série de normas que guiam a implementação das políticas de dados abertos governamentais. Um exemplo é o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (PDAPF). No âmbito dessa política cada órgão deve elaborar, a cada dois anos, seu Plano de Dados Abertos (PDA). O PDA planeja as ações que visam à abertura e sustentação de dados nas organizações públicas, indicando o conteúdo e o formato das bases que serão abertas, o cronograma de abertura, assim como se estão sujeitas ou não ao sigilo. Para a escolha das bases e dos cronogramas, os órgãos devem prestar atenção aos pedidos encaminhados via LAI, bem como se recomenda a realização de consultas públicas à sociedade para melhor conhecer a demanda por dados. Atualmente, o monitoramento da publicação dos PDAs na administração pública federal e a coordenação da PDAPF são de responsabilidade da CGU.

As políticas desenvolvidas e/ou geridas pela Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência da CGU (CGAT/CGU) mostraram o quão central e relevante tem sido a agenda da transparência e de dados abertos governamentais no Brasil desde o ano de 2011, quando o Brasil se tornou membro da OGP. O desenvolvimento de uma série de instrumentos normativos, com destaque para a LAI, impulsionou iniciativas que ganharam amplo reconhecimento nacional e internacional. O Portal da Transparência, o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Sistema Eletrônico do Serviço de

Informação ao Cidadão (e-SIC) constituem o coração de uma agenda política que fez com que o Brasil passasse a ocupar, em 2019, a 14ª posição (de 115 países) no *ranking* do *Open Data Barometer*, que mensura o grau de abertura de dados dos países.⁹

Além da já mencionada abertura ampla dos dados, outro elemento-chave em torno da agenda de dados abertos é o formato utilizado na disponibilização dos dados. Apesar da legislação e das políticas públicas brasileiras serem bastante completas e avançadas em *rankings* internacionais no sentido de induzir a abertura de dados, a implementação é bastante ineficiente do que diz respeito aos formatos de publicação, o que gera consequências negativas em torno da usabilidade dos dados (Silva e Dominguez, 2017).

De acordo com Open Knowledge (2007), os dados disponibilizados devem utilizar formatos não proprietários, ser acessíveis, livres de licenças, atuais e processáveis por máquinas. O dilema ocorre quando as bases de dados não seguem tais princípios. Falta de uniformidade entre os dados, problemas com bases de dados incompletas, com falhas de preenchimento, entre outros, dificultam os usos desses dados. Em tal contexto, apesar da abertura, torna-se inviável, na prática, o monitoramento das políticas pelos cidadãos, sobretudo por aqueles que não possuem recursos materiais para empreender a *limpeza* de grandes bases de dados. Ou seja, ao dificultar o uso de dados em geral, o dilema dos formatos também acentua a desigualdade no uso dos dados. Na prática, muitas vezes, somente grandes empresas ou instituições conseguem acessar e utilizar as informações ali contidas.

Essas limitações, no entanto, não vão contra os dados concretos que apontam que o acesso à internet é uma tendência crescente e já majoritária na sociedade brasileira. O argumento da brecha digital apenas expõe o fato de que grupos socialmente vulneráveis e excluídos da prestação de serviços públicos podem não ser incluídos em pé de igualdade aos cidadãos hiperconectados nos esforços de *e-public service delivery*, ampliando a desigualdade no acesso aos referidos serviços e políticas. Trata-se de mais um exemplo do ciclo de desigualdades estruturais em políticas públicas, em que as próprias políticas – desenhadas formalmente para a inclusão social e para a melhora da oferta de serviços públicos – acabam por reproduzir e mesmo ampliar desigualdades presentes historicamente na sociedade brasileira (Pires, 2019). Ademais, a postura orientada para

9. *Ranking* disponível em: <<https://bit.ly/3nCq7fu>>. Acesso em: 16 dez. 2019.

a prestação de serviços públicos para um cidadão identificado com o perfil de um cliente pode eclipsar outras dimensões da cidadania e das relações entre Estado e sociedade que vão além da oferta e do consumo de serviços públicos.

6 INICIATIVAS DA SECRETARIA DE GOVERNO DIGITAL

O foco de atuação da SGD é a prestação de serviços à sociedade, articulando – em rede – União, estados e municípios. Para isso, pretende rediscutir o conceito de serviço público e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar os processos internos de governo.

A SDG é um órgão vinculado à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do ME. Conta, em sua estrutura interna, com cinco departamentos temáticos: Experiência do Usuário de Serviços Públicos; Registro Empresarial e Integração; Serviços Públicos Digitais; Governança de Dados e Informações; e Operações Compartilhadas (Brasil, 2019c).

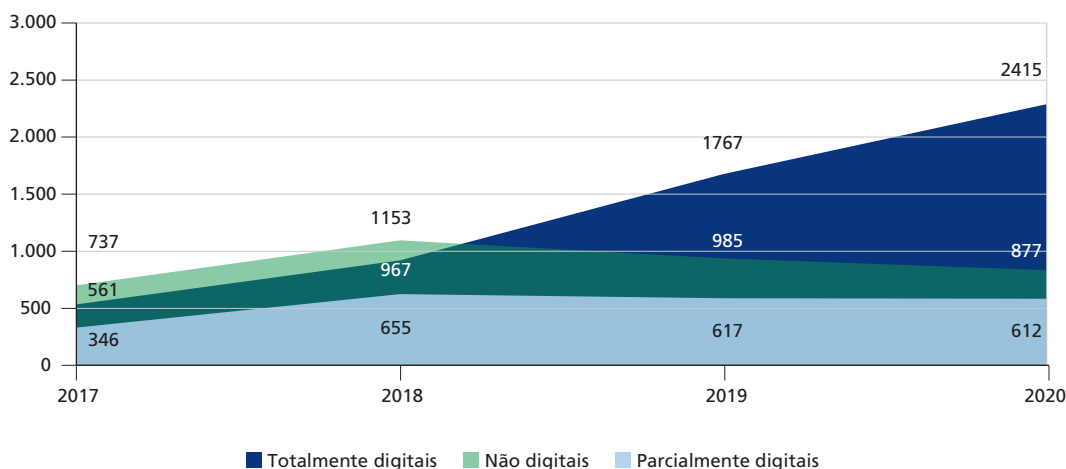
São informações essenciais para a SGD dados sobre a qualidade dos serviços e o grau de confiança dos cidadãos no governo. Nesse sentido, a secretaria faz uso de diversas bases de dados originadas de ferramentas de coleta de opinião pública, entre elas o Latinobarómetro.¹⁰ O mapeamento dos serviços públicos, por sua vez, vem sendo feito por meio das diversas etapas da pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal (Censo de Serviços Públicos), realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) desde 2018 (Enap, 2018a; 2018b). Essas informações orientam as iniciativas conduzidas pelo órgão.

A SGD coordena a migração dos serviços oferecidos pelo governo federal para a Plataforma de Cidadania Digital, instituída pelo Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016b). O domínio “servicos.gov.br”, previsto no decreto, atualmente está sendo substituído pelo portal único “gov.br”, que deve substituir os domínios atuais até 2020 (Brasil, 2019d). Segundo dados da página, já foram reunidos 3.306 serviços, sendo 49% deles digitais.¹¹

10. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.

11. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/>>.

GRÁFICO 2
Número de serviços digitais oferecidos em gov.br (2017-2020)



Fonte: Painel de Monitoramento de Serviços "gov.br". Disponível em: <<http://painelservicos.servicos.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2020.

Obs.: Totalmente digitais: todas as etapas do serviço possuem ao menos um canal digital. Parcialmente digitais: ao menos uma etapa do serviço possui um canal digital. Não digitais: nenhuma etapa do serviço possui um canal digital.

O diálogo com os demais órgãos federais resulta na apresentação de um Plano de Transformação Digital, elaborado por cada órgão federal com o apoio da SGD. A proposta do plano é contemplar a unificação dos domínios e a migração dos serviços oferecidos. Os planos representam os compromissos setoriais para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (Brasil, 2018a), sob a supervisão dos órgãos que coordenam a Política de Governança Digital na administração pública federal (Brasil, 2016a).

Além da reunião de todos os serviços em um único endereço, a SGD também atua na simplificação de acesso. Um dos resultados desses esforços foi a edição do Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, com diversas medidas de facilitação do exercício de obrigações e direitos e obtenção de benefícios (Brasil, 2019b). Alterando o Decreto nº 9.094/2017, o Decreto nº 9.723/2019 estabeleceu que a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) seria suficiente para ter acesso a informações e serviços.

Os princípios de governo aberto orientam essas iniciativas. A expectativa é que o governo possa operar como uma grande plataforma integradora. Isso não exclui a possibilidade de que serviços sejam oferecidos diretamente por desenvolvedores de aplicativos, com base nos dados disponibilizados e sistematizados pela plataforma. Para que isso seja possível, os operadores públicos e privados precisarão adequar suas

práticas à Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), recentemente modificada (Brasil, 2018b).

Uma atenção especial foi dedicada à formação de profissionais para difusão da cultura de concepção digital. Para isso, foi desenvolvido pela Enap o Programa Transformação Digital, o capacita.gov.br, em parceria com instituições internacionais. Os cursos já estão disponíveis na página da escola.¹²

Outras iniciativas incluem ferramentas de facilitação de acesso, como o Acesso Único,¹³ e de padronização da oferta de serviços, como o projeto Identidade Digital de Governo.¹⁴ A visão por trás delas é o desenvolvimento de uma relação digital entre cidadãos e governo. Muito embora não promova diretamente a participação social, essas iniciativas criam um patamar estruturante para permitir que a sociedade participe de processos decisórios. A avaliação de serviços públicos, inspirada em aplicativos como o Uber, é uma das formas de interação entre Estado e sociedade estimulada por essa estrutura.

Outra iniciativa com a finalidade de estimular a interação com a sociedade é a ferramenta Simplifique!.¹⁵ Promovida em conjunto com o Ministério da Transparência e a CGU, o canal permite que os cidadãos fiscalizem os padrões de atendimento estabelecidos pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (Brasil, 2017b) e apresentem propostas de simplificação dos serviços prestados. O prazo de resposta à sugestão é de trinta dias, prorrogáveis por mais trinta dias.

Em suma, está em curso um processo intensivo de migração de serviços públicos para a via digital, que envolve não apenas a mudança na forma de oferta, mas principalmente uma estratégia ativa de simplificação e ampliação do acesso, com foco no usuário. A SGD atua como importante catalisadora da mudança, articulando e estimulando os órgãos públicos federais nesse processo de transformação digital.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3kQZXUF>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/392ukFo>>.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/36UZIN6>>.

15. Disponível em: <<https://bit.ly/3kPx9vy>>.

7 INICIATIVAS DA OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

A OGU, além de contar com canais de atendimento presencial, tem forte presença *on-line*, em iniciativas vinculadas à democracia digital. Atualmente, sua agenda de atuação está fundamentada na necessidade de combate à corrupção e na melhoria da qualidade dos serviços públicos, segundo os critérios de eficiência, simplificação e desburocratização. Ao longo de seu aprendizado institucional, a OGU informou que sua ênfase gradativamente se deslocou da inclusão política e da participação social para a promoção da melhoria nos resultados da ação pública, com foco no dia a dia das pessoas.

A OGU é um órgão vinculado à CGU. Conta, em sua estrutura interna, com três coordenações-gerais: Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias; Atendimento ao Cidadão; e Recursos de Acesso à Informação (Brasil, 2019a).

Uma ferramenta importante para a atuação da OGU é o e-Ouv. Com origens em 2015 (CGU, 2015a), esse sistema teve a obrigatoriedade do seu uso imposta aos órgãos e às entidades da administração pública federal por meio do Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018 (Brasil, 2018c). O e-Ouv é o sistema informatizado por meio do qual as manifestações são inseridas de forma padronizada e podem ser tratadas por meio de diversas funcionalidades. Essas manifestações tratadas pelo sistema incluem, por exemplo, a solicitação de informações com base na LAI; manifestação via ouvidorias; pedidos de atendimento ou sugestão de ideias para simplificação de serviços públicos. Como resultados, além do retorno ao usuário, são produzidos dados para a gestão – tanto do órgão questionado quanto da própria OGU.

Em 2019, por meio do Decreto nº 9.723 (Brasil, 2019b) foi instituída a Rede Nacional de Ouvidorias, com a finalidade de integrar as ações das unidades federais, estaduais e municipais. Entre outras ações, a norma previu a expansão da utilização do mesmo sistema informatizado para as ouvidorias dos outros entes da Federação, além do uso do sistema para recebimento das solicitações de simplificação de serviços públicos.

Também foi prevista a oferta de dados integrados de atendimento por meio do Pannel “Resolveu?”.¹⁶ Essa plataforma acompanha a atuação das ouvidorias por meio

16. Disponível em: <<https://bit.ly/3fhSo8a>>.

de dados que são extraídos do sistema e-Ouv. Ela faz uso de novas funcionalidades do sistema e abre para a sociedade os resultados consolidados, de forma transparente. As estatísticas de manifestações do e-Ouv também estão disponíveis na página de dados abertos,¹⁷ com atualização mensal.

O e-Ouv opera segundo a lógica de governo aberto, não apenas em relação às saídas, mas também às entradas de dados. Atualmente, o sistema está disponível para acesso público por meio da interface Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.¹⁸

Há, ainda, a possibilidade de integração com *aplicativos cívicos*, que podem ser desenvolvidos por terceiros e compartilhar dados (envios e recebimentos de manifestações) com o sistema por meio do procedimento Me-Ouv (CGU, 2017). A previsão é que o governo federal não desenvolva mais aplicativos móveis de acesso ao e-Ouv, mas atue como um avaliador e certificador de soluções criadas por terceiros que poderão ser reunidas em um repositório único. Além de aplicativos digitais, é possível integrar ao sistema algumas práticas presenciais *off-line*, como os mutirões da alimentação escolar, descritos a seguir. A adesão aos termos de uso condiciona as regras de negócio do aplicativo ou da prática e permite que as manifestações recebam um número de protocolo válido e tenham sua resposta devolvida pelo mesmo canal.

Com todas essas características, o e-Ouv pode funcionar como um grande repositório único de dados, com múltiplas formas de entrada. O sistema é desenvolvido em código aberto, o que permite que seja livremente alterado e adaptado às necessidades dos usuários – como fez o estado do Espírito Santo, segundo relatado pelos entrevistados. A tendência atual é que o e-Ouv seja oferecido pela OGU não como um sistema informatizado, mas como um serviço integrado ao Programa de Fortalecimento das Ouvidorias (CGU, 2015b). Além do código, as entidades que aderirem à Rede Nacional de Ouvidorias abrem também um canal de comunicação direta por meio do qual podem compartilhar manifestações e outras informações com os demais órgãos integrantes.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3fjUnJ7>>.

18. Disponível em: <<https://bit.ly/3IPR13c>>.

A expectativa é que a Rede Nacional de Ouvidorias possa se constituir como um espaço de trânsito de informações, facilitado pelo sistema e-Ouv. A meta é que possa contar com mais de 15 mil ouvidorias integradas, além de interagir com conselhos, organizações da sociedade civil, tribunais de contas e órgãos judiciários. A OGU atuaria como o grande *hub* desse fluxo de informações.

TABELA 2
Número de ouvidorias integradas à Rede Nacional de Ouvidorias (2019)

Nível	Adesão	Com e-Ouv	Com e-Ouv Simplifique
Federal	384	372	361
Estadual	350	350	6
Municipal	1.366	1.366	60
Total	2.100	2.088	427

Fonte: Painel Resolveu?. Disponível em: <<https://bit.ly/37CYsVI>>. Acesso em: 23 set. 2019.
Elaboração dos autores.

Além da integração em rede, o uso de *big data* é um dos desafios da OGU, que procura realizar o tratamento adequado dos dados para proposição de melhoria de políticas públicas. Foi citada como caso pioneiro a formação da equipe do *Pensa - Sala de Ideias* e do Centro de Operações Rio (COR), projetos desenvolvidos pela Casa Civil da Prefeitura do Rio de Janeiro desde 2013 (Município do Rio de Janeiro, 2013). Entre os casos de sucesso da iniciativa fluminense está o uso de dados georreferenciados extraídos do Twitter para identificação da incidência de dengue no município.

Da mesma forma, a OGU pretende usar os dados de que dispõe para produzir informações úteis e suprir lacunas de participação. Para isso, é preciso desenvolver formas de traduzir os dados e melhorar a qualidade das análises próprias, inclusive fazendo uso de recursos de inteligência artificial. Atualmente, são produzidos relatórios que procuram cumprir essa função. O objetivo é usar informações para gerar novas informações aptas a transformar problemas individuais em soluções coletivas.

A utilização de *bots* para atendimento automatizado, já em uso em algumas ouvidorias e centrais de atendimento, é um exemplo. Hoje, é possível obter informações sobre dúvidas frequentes por meio dos canais de órgãos públicos vinculados a redes como Messenger e MSN.

Existe uma grande interface da atuação das ouvidorias com os projetos de cidades inteligentes (*smart cities*) estimulados pelo governo federal. Há a previsão de realização de cooperação técnica com universidades para desenvolver metodologias de análise dos dados coletados, envolvendo especialistas em ciência de dados e ciências sociais.

Os próximos passos na agenda de trabalho da OGU estão relacionados à implementação da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (Brasil, 2017a). As transformações exigidas pelo novo paradigma de governo digital incentivado pelo governo federal exigem uma busca efetiva por insumos para as decisões, na forma de informações. Com isso, dados sobre a experiência do usuário passam a ser recursos relevantes e necessários para efetivação da agenda. Muito embora exista a avaliação de que a Lei nº 13.460/2017 seja um pouco vaga na definição de atribuições, ela traz medidas importantes, como a instalação e o apoio ao funcionamento dos conselhos de usuários de serviços públicos, como instrumento de participação social. A iniciativa dos conselhos de usuários é inspirada em várias experiências internacionais de participação comunitária. Entre elas, são citados com frequência os casos do Decide Madrid¹⁹ e do Decidim Barcelona,²⁰ ambos na Espanha.

Uma das alternativas de estímulo à participação dos usuários, estudadas pela OGU, é a utilização das plataformas de enquete digital. Com apoio do órgão, os formulários poderiam ser parametrizados para utilização pela sociedade sempre que houver interesse. Os resultados, por sua vez, poderiam ser reunidos em um painel integrado de âmbito nacional. As enquetes parametrizadas podem funcionar como testes de percepção social, que podem trazer ao gestor público informações sobre o que a sociedade quer em determinado momento.

Em diálogo com as interfaces digitais, a OGU desenvolve ainda um conjunto de atividades presenciais. Um primeiro exemplo é o *Monitorando*, iniciativa de monitoramento ativo da qualidade de serviços públicos. O projeto-piloto, em parceria com a Universidade Federal do Pará (UFPA), foi realizado em Belém (PA) em 2017 e teve como objetivo aferir a qualidade da alimentação escolar em dezesseis escolas públicas.

19. Disponível em: <<https://bit.ly/3nHCyHc>>.

20. Disponível em: <<https://bit.ly/3fj2AN0>>.

Para isso, foi utilizado o aplicativo Monitorando a Cidade, desenvolvido pela Universidade de São Paulo (USP)²¹ com base no *Promise Tracker do Media Lab*, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (do inglês Massachusetts Institute of Technology – MIT).²² O resultado foi discutido com a Secretaria de Estado de Educação do Pará (Seduc/PA) e orientou a adoção de medidas de ampliação da oferta e promoção da qualidade no serviço oferecido. Mais dez estados adotaram a prática em 2018 e outros dois em 2019.

Novas versões mais sofisticadas do monitoramento ativo estão em fase de testes em Florianópolis, Santa Catarina e Minas Gerais. Há a expectativa de que a iniciativa possa ser expandida para outros serviços, como parte do Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas (Procid), instituído em 2016 (CGU, 2016). De forma concreta, estão em desenvolvimento uma metodologia de monitoramento da qualidade dos serviços prestados pelos hospitais federais no estado do Rio de Janeiro e outra voltada para a oferta de medicamentos de alto custo relacionados à hemofilia, no estado do Pará. A expectativa é divulgar um quadro geral de todas as práticas de monitoramento e dos relatórios delas resultantes.

Todos esses exemplos fazem parte do conjunto de ações relacionadas àquilo que se convencionou chamar de práticas de ouvidoria ativa. Essa concepção está fundamentada na percepção de que, além dos canais convencionais de manifestação, é necessário um esforço governamental para estimular a participação de grupos menos integrados ou para enfatizar temas menos notórios, que de outra forma seriam sub-representados nos dados gerais. O que tem sido verificado ao longo do tempo, no entanto, é uma grande dificuldade de engajamento social nessas situações.

Por isso, a OGU vem adotando uma estratégia de realizar mapeamentos aproveitando situações em que a comunidade já esteja engajada. Os aplicativos são utilizados como ferramentas para integração das práticas aos sistemas de dados, mas a principal matéria-prima é a mobilização social que já é possível perceber em torno de algumas causas. Isso representa o reconhecimento de uma pauta comum que pode gerar uma *identidade de preocupação* presente em alguns grupos, que podem atuar como *clusters*

21. Disponível em: <<https://bit.ly/3fidumT>>.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/35LRfTq>>.

de uma iniciativa de monitoramento ativo. Com isso, permanece a dificuldade de engajamento de novos atores, mas há a expectativa de que a articulação com atores já engajados possa influenciá-los positivamente, como um efeito demonstração.

As dificuldades de alcance são ainda mais visíveis em relação a comunidades não incluídas digitalmente e outros grupos mais vulneráveis. Iniciativas como o Me-Ouv e a ouvidoria ativa, assim como a digitalização de pleitos físicos, são tentativas de diversificar os canais de acesso para tentar alcançar um público que vive um processo cotidiano de descolamento do Estado.

O porte reduzido da equipe da OGU dificulta o enfrentamento desses desafios e diminui a possibilidade de acolhimento de novas iniciativas. A Rede Nacional de Ouvidorias ajuda a expandir a capacidade de atuação, mas também traz seu próprio conjunto de problemas, tais como as dificuldades de comunicação com algumas unidades e os casos de adesão meramente formal.

Em suma, a OGU vê como foco do seu trabalho a coleta, a análise e a difusão de informações. Tenta construir sua relevância não apenas como um banco de dados, mas como um *hub* de informações que não são necessariamente produzidas – mas traduzidas – pelo órgão.

8 INICIATIVAS DA COORDENAÇÃO-GERAL DE GOVERNO ABERTO E TRANSPARÊNCIA DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

CGAT/CGU é parte integrante da DTC, que por sua vez integra a estrutura da STPC/CGU. Em um primeiro olhar com base no organograma e em níveis hierárquicos da CGU, a tendência é inferir que os temas de governo aberto e transparência na CGU não apresentem alto grau de centralidade na instituição e protagonismo no governo federal.

No entanto, tal impressão inicial é rapidamente desfeita, a partir da análise das suas principais políticas e ações, que possuem relevância e reconhecimento no âmbito do Estado e da sociedade brasileira. Um claro exemplo disso é o Portal da Transparência

do governo federal.²³ De acordo com informações fornecidas pela CGU, trata-se de uma ferramenta desenvolvida para permitir que a sociedade acompanhe o uso dos recursos públicos e tenha uma participação ativa na discussão das políticas públicas e no uso do dinheiro. O *site*, lançado em 2004 e remodelado em junho de 2018, é mantido pela CGU e tem o objetivo de garantir e ampliar a transparência da gestão pública e fortalecer a participação social na fiscalização dos gastos e investimentos do Poder Executivo federal. Vencedora de diversos prêmios em nível nacionais e internacionais, a iniciativa é um marco nas políticas de transparência brasileiras.²⁴

Além de informações referentes ao Poder Executivo e à esfera federal, a ferramenta publica dados sobre assuntos transversais ou que estejam relacionados à função da maioria desses órgãos, possibilitando detalhamento e transparência das informações. Dentro desse universo, são disponibilizados dados sobre: orçamento anual; receitas públicas; despesas públicas; recursos transferidos; gastos por cartão de pagamento; áreas de atuação do governo; programas de governo; benefícios aos cidadãos; programas e ações orçamentárias; emendas parlamentares; órgãos do governo; servidores públicos; viagens a serviço; imóveis funcionais; licitações; contratações; convênios e outros acordos; e sanções (CGU, [s.d.]a). As informações são disponibilizadas em diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos (CGU, [s.d.]a). Por fim, cabe destacar que o portal possui ainda uma funcionalidade de notificações, que serve para manter o cidadão informado sobre atualizações.

As estatísticas de acesso ao Portal da Transparência apresentam números relevantes.²⁵ Conforme é possível visualizar na tabela 3, referente aos dados de 2019.²⁶ No período compreendido entre janeiro e novembro de 2019, a média mensal de usuários que iniciaram uma sessão no portal é de 925 mil utilizadores.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/2UHdSIH>>.

24. A lista atualizada de prêmios pode ser consultada em: <<https://bit.ly/3lQV6i>>.

25. Ver estatísticas atualizadas em: <<https://bit.ly/36REdD3>>.

26. Os dados referentes a dezembro de 2019 contemplam acessos até 16 de dezembro de 2019.

TABELA 3
Acesso às páginas do Portal da Transparência (2019)

Mês	Usuários ¹	Sessões ²	Visualizações de páginas ³
Janeiro	822.601	1.342.469	6.638.119
Fevereiro	799.369	1.302.212	6.329.280
Março	821.813	1.300.409	7.094.437
Abril	950.752	1.492.729	7.674.684
Mai	1.152.252	1.725.168	8.035.058
Junho	834.319	1.320.632	6.757.310
Julho	981.176	1.518.083	7.472.313
Agosto	1.033.082	1.615.854	7.547.067
Setembro	830.478	1.371.987	6.702.961
Outubro	1.011.251	1.559.103	7.341.099
Novembro	939.283	1.469.896	6.978.359
Dezembro	541.353	790.906	3.399.021
Total	10.717.729	16.809.448	81.969.708

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>.

Notas: ¹ Utilizadores que iniciaram ao menos uma sessão durante o período.

² O número total de sessões no período. Uma sessão é o período de tempo que um utilizador interage ativamente com o Portal da Transparência.

³ Número total de páginas visualizadas. São contabilizadas as visualizações repetidas de uma única página.

Para além do Portal da Transparência, a CGAT/CGU é também responsável pela gestão e pelo acompanhamento da Política de Dados Abertos do Executivo Federal. Conforme indicado no Decreto nº 8.777/2016, todas as unidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional são obrigadas a disponibilizar as informações contidas em suas bases de forma aberta.

A implementação da Política de Dados Abertos ocorre por meio da elaboração e execução de PDA no âmbito de cada órgão ou entidade da administração pública federal.

Assim, a CGU é responsável pela gestão da política e pelo acompanhamento e monitoramento dos PDAs junto aos órgãos e às entidades do Executivo federal. As estatísticas com o resultado desse trabalho podem ser acompanhadas no Painel Monitoramento de Dados Abertos.²⁷

As bases de dados disponibilizadas pelos órgãos são concentradas e abertas para a consulta no Portal Brasileiro de Dados Abertos.²⁸ O portal organiza e disponibiliza

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3IPTMS6>>.

28. Disponível em: <<https://bit.ly/2IShnTO>>.

os bancos de dados do governo mobilizados a partir dos PDAs. Como o próprio nome diz, a ferramenta só disponibiliza os dados que são efetivamente abertos. Ou seja, não contempla os dados com restrições de acesso, sigilosos ou privativos. Segundo CGU ([s.d.]b), além de organizar e disponibilizar os bancos de dados do governo federal, o portal tem o objetivo de promover a interlocução entre atores da sociedade e governo para pensar a melhor utilização dos dados, promovendo impactos positivos sob os pontos de vista social e econômico.

Apesar de seu fácil acesso, os dados são disponibilizados em vários formatos e extensões (tais como CSV, XML ou JSON), as quais requerem conhecimento técnico para serem adequadamente utilizados. Uma crítica recorrente ao portal é que ainda perduram dados disponibilizados em formatos de difícil manuseio (tais como PDFs) ou mesmo a recorrência de planilhas e bancos de dados incompletos e não adequadamente formatados, o que pode limitar o seu uso.

Por fim, existe uma disparidade significativa na disponibilização dos dados de acordo com o órgão ou a entidade. Por exemplo, dos 7.188 conjuntos de dados encontrados em 16 de dezembro de 2019, 3.104 pertenciam ao Banco Central do Brasil (BCB). Oliveira (2019) analisa mais detalhadamente os motivos pelos quais o BCB é um caso de sucesso na abertura de dados. Entre os motivos estão o pioneirismo do BCB nas iniciativas de abertura de dados, a cultura de transparência disseminada no interior da instituição, a atuação de servidores-chave e o apoio da alta administração à abertura dos dados. É importante ressaltar também que o próprio perfil e as atribuições de cada órgão são variáveis, e alguns órgãos produzem mais dados que outros. Ainda assim, o nível da disparidade na disponibilização das bases sugere que ainda há um caminho significativo até que seja possível obter acesso aos dados das políticas públicas federais, na busca pela transparência plena e pelo incentivo ao controle social.

Outra frente de atuação da CGAT/CGU tem relação com a LAI. A coordenação gere também o Painel Lei de Acesso à Informação,²⁹ que apresenta o panorama de implementação da LAI no Poder Executivo federal e permite consultar informações sobre número de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, transparência ativa, entre outras. Os dados apresentados no painel da LAI são extraídos

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3pGKRvV>>.

do e-SIC³⁰ e admitem comparação de dados de órgãos com a média do governo federal e da categoria da entidade pesquisada, além de viabilizarem pesquisa e exame de indicadores. No tocante ao e-SIC, cabe salientar que o sistema permite que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação, acompanhe o prazo e receba a resposta da solicitação realizada para órgãos e entidades do Executivo federal.

Além desses painéis e portais, outras iniciativas também são desenvolvidas pela CGU no tema de transparência e dados abertos. Aqui, destaca-se a Escala Brasil Transparente (EBT),³¹ que consiste em uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros e avalia o grau de cumprimento de dispositivos da LAI. O resultado é disponibilizado em *rankings*, em que estados e municípios são ordenados de acordo com uma pontuação que varia entre 0 (menor nota) e 10 (maior nota). A pontuação é baseada em doze quesitos que enfatizam a regulamentação da LAI e os esforços de transparência passiva. Já foram produzidas três edições da EBT, no entanto, a última edição é referente a janeiro de 2017, o que demonstra que a iniciativa não tem sido atualizada para anos recentes.

Por último, vale a pena ressaltar que a CGAT/CGU é responsável pelo acompanhamento da presença do Brasil na OGP. Cabe à CGU o acompanhamento da evolução da implementação dos compromissos que o Brasil assumiu na parceria. De 2011 a 2018, foram mais de cem compromissos no âmbito da OGP, a partir de três Planos de Ação Nacionais (32 compromissos no 1º plano, 52 compromissos no 2º plano e 16 compromissos no 3º plano). Atualmente, o país está executando o seu 4º Plano de Ação Nacional, composto por onze compromissos e com vigência até o ano de 2020. Segundo informações da CGU, os compromissos do 4º plano contaram com o envolvimento de 105 pessoas, representantes de 88 instituições, sendo 39 organizações da sociedade, 39 órgãos da administração pública federal e dez órgãos das administrações públicas estaduais e municipais.

Em suma, a CGAT/CGU é a principal unidade do governo federal responsável por pensar de forma estratégica a ampliação da transparência pública. Além disso, ela também se envolve diretamente na coleta, organização e oferta de informação pública, em especial por meio dos diversos portais de dados abertos sob sua responsabilidade.

30. Disponível em: <<https://bit.ly/391mRGD>>.

31. Disponível em: <<https://bit.ly/3354axV>>.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto para discussão foi iniciar uma agenda de pesquisa sobre democracia digital no âmbito do Ipea. Apesar de um histórico de pesquisa em torno de instituições participativas (conselhos, conferências, audiências e consultas públicas, entre outras), ainda não há produção e pesquisas sobre o tema no instituto. A proposta deste trabalho é indicar a existência desta lacuna, bem como propor caminhos em que a *expertise* técnica da área de instituições e democracia possa ser útil para o desenvolvimento de políticas públicas federais no tema.

Apesar de se tratar de um esforço ainda preliminar, já é possível tirar algumas lições sobre a pesquisa desenvolvida durante o ano de 2019. A primeira delas é que o termo democracia digital na verdade engloba múltiplas áreas de estudo e investigação, cada qual com trajetória própria e com conceitos e metodologias de análise específicas. Áreas e temas tão díspares, como governo eletrônico, redes sociais, notícias falsas (*fake news*), cidades inteligentes, parlamento digital, transparência, redes sociais, inteligência artificial, entre outras, são, por vezes, englobadas em um guarda-chuva genérico, que é pouco útil em termos analíticos. Ainda que existam sobreposições pontuais, a tendência de cada uma dessas áreas é a autonomia crescente e a constituição de campos próprios de pesquisa e de prática empírica (Gomes, 2018).

A partir desse diagnóstico, os autores optaram por enfatizar os campos de estudos em torno dos temas de governo digital, transparência e dados abertos governamentais. Embora seja importante ressaltar que se trata de um mapeamento preliminar e não exaustivo, seu resultado identificou que a CGU, por meio de sua STPC e da OGU, possui um conjunto de iniciativas e de políticas bastante amplo e diversificado, que têm sido desenvolvidas, de forma crescente e contínua, ao longo de ao menos duas décadas. Pela análise empreendida em torno das iniciativas desenvolvidas, não há dúvida de que a CGU tem papel central e orientador em torno das políticas de governo aberto e de ouvidorias no âmbito federal.

Outra frente identificada na pesquisa foi a emergência e, sobretudo, o fortalecimento da agenda em torno da digitalização de serviços públicos no Poder Executivo federal em 2019. Como parte da agenda de desburocratização do Estado – centrada no ME – a SGD assumiu a tarefa relevante (e complexa) de digitalizar o conjunto de serviços públicos federais, com o objetivo de concentrá-los em um portal único, para facilitar o acesso e ampliar e simplificar a prestação dos serviços.

Diante dos casos analisados, pontos em comum observados sugerem algumas hipóteses de pesquisa.

- 1) *Reprodução de desigualdades*: a primeira hipótese diz respeito à reprodução de desigualdades, tema que já faz parte da agenda de pesquisa do Ipea (Pires, 2019), por meio da internet como canal de implementação de políticas públicas. Existe um risco de que, diante do cenário de desigualdade na forma de acesso aos canais eletrônicos, o estímulo à adoção de meios digitais para oferta de serviços e interação com os cidadãos acabe agravando assimetrias preexistentes. Nos três casos estudados, os agentes públicos estão atentos a essa possibilidade e, no caso da OGU em especial, medidas de promoção do acesso a grupos mais vulneráveis já foram adotadas e podem representar uma boa alternativa de redução de desigualdades.
- 2) *Produção de dados para orientação de decisões*: uma segunda hipótese considera que a coleta e a análise de dados sejam um fator relevante para o aperfeiçoamento e a promoção da qualidade dessas políticas. Em consonância com diretrizes recentes sobre governança e políticas públicas baseadas em evidências, foi notável perceber como os três casos investigados ressaltaram estratégias baseadas em censo, mapeamento, formação de bases de dados e integração de informações como formas de orientação para as tomadas de decisão. Conectando essa observação com os debates sobre governo aberto é possível intuir que a tendência de incentivo ao uso de dados abertos esteja sendo impulsionada não apenas por demanda da sociedade, mas também para consumo interno dos próprios órgãos governamentais.
- 3) *Individualização da participação*: além disso, mais uma hipótese que merece investigação futura é a possível emergência de um novo modelo de participação social, no lugar daqueles que vigoraram nas últimas décadas. Os três casos sob análise destacaram a necessidade de interação entre o Estado e os cidadãos, considerados em sua forma individual e atomizada, em que a internet aparece como canal preferencial de interlocução de forma direta, sem a necessidade de mediação por organizações da sociedade civil ou instâncias de participação social. No formato digital, a oferta de dados e serviços públicos passa a ser o objeto prioritário do diálogo, o qual vai funcionar também como uma fonte de informações para a gestão pública.

Por fim, é importante ressaltar algumas limitações desta pesquisa, assim como apontar possíveis caminhos futuros. A primeira limitação está relacionada com o seu caráter inicial e exploratório, que não se presta a análises mais aprofundadas sobre os casos escolhidos. A segunda é a sua abrangência, que foi restrita a três situações identificadas como relevantes, mas que poderiam ser comparadas a outras menos conhecidas, para formar um retrato mais completo das políticas relacionadas a este tema.

O reconhecimento dessas limitações não diminui a importância do trabalho de mapeamento. As iniciativas estão bem caracterizadas, especialmente em relação à identificação dos órgãos atualmente responsáveis pela sua coordenação, e podem ser revisadas no futuro. Para isso, podem ser utilizadas as hipóteses construídas ao final deste trabalho, como ferramentas analíticas para outras pesquisas. Considerando a produção que já existe sobre os temas de democracia digital e governo aberto, essa foi a contribuição pretendida pelo presente trabalho.

10 AGRADECIMENTOS

A ciência é um empreendimento coletivo. As ideias apresentadas neste texto são nossas, mas também são das dezenas de autores apresentados nas referências bibliográficas. No decorrer da pesquisa, contamos com o valioso auxílio do professor doutor Sivaldo Pereira, docente da Universidade de Brasília (UnB). Os cursos ministrados por ele foram preciosos para o levantamento teórico realizado na pesquisa.

O professor Sivaldo integra um grupo de pesquisadores do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD). Ao longo de 2019 travamos contatos com estes pesquisadores. Nomeá-los a todos seria incorrer o risco de cometer injustiças, mas mais injusto seria não citar a importância que tiveram acadêmicos como os professores Wilson Gomes, Christiana Freitas, Fernando Filgueiras, Maria Dominguez e Rafael Sampaio.

Técnicos e dirigentes governamentais também foram muito importantes para esta pesquisa. Agradecemos ao apoio de Ciro Avelino, Cristiane Vianna Rauhen, Luis Felipe Monteiro, Marcelo de Brito Vidal e Valmir Gomes Dias.

Sem o apoio institucional e o carinho da nossa diretora Flávia Holanda Schmidt e de nosso colega e chefe Pedro Cavalcante este estudo não teria sido realizado.

Por fim, um agradecimento especial aos nossos colegas pesquisadores da Diest. Agradecemos aos pareceristas Felix Garcia Lopez e Pedro Lucas de Moura Palotti. Todos os textos para a discussão do Ipea passam por um seminário no qual os autores apresentam os trabalhos, os pareceristas fazem suas observações, críticas e sugestões e o

público em geral contribui com comentários. São verdadeiros espancamentos coletivos ao texto feitos com amizade, mas muito rigor. Se os textos sobrevivem a essa sessão de tortura é porque algum mérito eles têm. Vários colegas participaram do nosso seminário e merecem nossa gratidão. Foram eles: Antonio Lassance, Helder Rogério Sant'anna Ferreira, Janine Mello dos Santos, Leandro Freitas Couto, Luis Carlos Magalhães, Natalia Massaco Koga e Roberto Rocha Coelho Pires.

As sugestões de melhoria dadas contribuíaam muito para o aperfeiçoamento deste trabalho. Evidentemente, as falhas e incorreções são responsabilidade exclusiva dos autores.

REFERÊNCIAS

ACKLAND, R.; GIBSON, R. Hyperlinks and networked communication: a comparative study of political parties online. **Social Research Methodology**, v. 16, n. 3, p. 231-244, 2012.

AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. **E-transparência**: proposta de modelo metodológico para avaliação de portais de executivos nacionais. Rio de Janeiro: UERJ; 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2IXZfrR>>.

ATTARD, J. *et al.* A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.

BALDWIN-PHILIPPI, J. The technological performance of populism. **New Media & Society**, v. 21, n. 2, p. 376-397, 2018.

BARROS, A. T.; BERNARDES, C. B.; REBEIN, M. Brazilian Parliament and digital engagement. **The Journal of Legislative Studies**, v. 22, p. 540-558, 2016.

BENNET, W. L.; SEGERBERG, A; WALKER, S. Organization in the crowd: peer production in large-scale networked protests. **Information, Communication & Society**, v. 17, n. 2, p. 232-260, 2014.

BOBBA, G. *et al.* Populism and gender gap: comparing digital engagement with populist and non-populist Facebook pages in France, Italy, and Spain. **The International Journal of Press/Politics**, v. 23, n. 4, 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016a. Disponível em: <<https://bit.ly/3kO-WSVg>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016b. Disponível em: <<https://bit.ly/3kMyyTL>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2UOPwWU>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Ementa modificada pelo Decreto nº 9.723/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2UNzY61>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3fh4G0C>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Ementa modificada pela Lei nº 13.853/2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2HiCXA6>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018c. Disponível em: <<https://bit.ly/33kBiCb>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores (DAS) por funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/32YMSCH>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019. Altera o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, e o Decreto nº 9.492, de 5 setembro de 2018, para instituir o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios e regulamentar dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/35MqnTk>>. Acesso em 23 Set. 2019.

_____. Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do grupo-direção e assessoramento superiores (DAS) por funções comissionadas do Poder Executivo (FCPE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3kPTUzB>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do governo federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019d. Disponível em: <<https://bit.ly/3nJpsJn>>. Acesso em: 23 set. 2019.

BUCHSTEIN, H. Bytes that bite: The Internet and deliberative democracy. **Constellations**, v. 4, n. 2, p. 248-263, 1997.

BULOW, M. The survival of leaders and organizations in the digital age: lessons from the Chilean student movement. **Mobilization: An International Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 45-64, mar. 2018.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portaria nº 50.252, de 15 de dezembro de 2015. Institui, no âmbito da Controladoria-Geral da União, o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) e a Sala de Monitoramento das Ouvidorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015a. Disponível em: <<https://bit.ly/3lRa8tN>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Portaria nº 50.253, de 15 de dezembro de 2015. Institui o Programa de Fortalecimento das Ouvidorias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015b. Disponível em: <<https://bit.ly/35P337t>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Portaria nº 1.864, de 24 de outubro de 2016. Institui o Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3pKzfkD>>. Acesso em: 23 set. 2019.

_____. Ouvidoria-Geral da União. Instrução Normativa nº 4, de 6 de novembro de 2017. Institui o procedimento Me-Ouv para acesso automatizado ao Sistema Informatizado de Ouvidorias (e-Ouv) por meio de aplicativos cívicos no âmbito do Programa de Avaliação de Serviços e Políticas Públicas (Procid). **Diário Oficial da União**, Seção 1, n. 214, 8 nov. 2017, p. 104. Disponível em: <<https://bit.ly/35OIgkp>>. Acesso em: 23 set. 2019.

- _____. **Manual de elaboração de planos de dados abertos**. Brasília: CGU, 2018.
- _____. **Portal da Transparência do Governo Federal**. [s.l.]: CGU, [s.d.]a. Disponível em: <<https://bit.ly/2HiKpey>>. Acesso em: 16 dez. 2019.
- _____. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. [s.l.]: CGU, [s.d.]b. Disponível em: <<https://bit.ly/3nIIWz4>>. Acesso em 16 de dezembro de 2019b.
- CALHOUN, C. (Ed.) **Habermas and the Public Sphere**. 4. Ed. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- COHEN, J. Reflections on Habermas on democracy. **Ratio Juris**, v. 12, n. 4, 385-416, 1999.
- COLEMAN, S. **Connecting parliament to the public via the internet**. [s.l.]: Parl.Org, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3fh8zmp>>.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal: conceitos norteadores, metodologia, principais resultados**. Brasília: Enap, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3nLJiDE>>. Acesso em: 23 set. 2019.
- _____. **Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal: instituições federais de ensino superior**. Brasília: Enap, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/3fhm858>>. Acesso em: 23 set. 2019.
- ENGESSER, S. *et al.* Populism and social media: how politicians spread a fragmented ideology. **Information, Communications & Society**, v. 20, n. 8, 2015.
- FREELON, D.; MCILWAIN, C.; CLARK, M. Quantifying the power and consequences of social media protest. **New Media & Society**, v. 20, n. 3, 2018.
- GOMES, W. Nós somos a rede social! O protesto político entre as ruas e as redes. *In*: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. (Eds.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 371-94.
- GOMES, W. **A Democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Edições Sesc, 2018.
- HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, Studies in contemporary German social thought**. Cambridge: MIT Press, 1992.
- _____. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- HILGERS, D.; PILLER, F. A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation. **Innovation Management**, v. 1, n. 2, p. 1-8, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KsEyVp>>. Acesso em: 20 out. 2020.

IPM – INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INAF Brasil 2018**: resultados preliminares. [s.l.]: IPM, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2UKZQPR>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

JANSSEN, D.; KIES, R. Online Forums and Deliberative Democracy. **Acta Politica**, v. 40, n. 3, 2005.

LEMOS, A. Visibilidade e contrato social em cidades inteligentes. Análise preliminar de Glasgow, Curitiba e Bristol. *In*: MEHL, J. P.; SILVA, S. P. (Orgs.). **Cultura Digital, internet e apropriações políticas**. Rio de Janeiro: Editora Folio Digital 2017.

MARGETTS, L. *et al.* Social information and political participation on the internet: on experiment. **European Political Science Review**, v. 3, n. 3, p. 321-344, 2011.

MEIJER, R.F.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, 2012.

MEIRELES, A. M. *et al.* **Democracia digital**: consultas públicas interativas. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

MENDONÇA, R. F.; AMARAL, E. F. Deliberação on-line em consultas públicas? O caso da assembleia legislativa de Minas Gerais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 49, p. 177-203, 2012.

MUDDE, C. **The populist zeitgeist**. [s.l.]: AMS, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3918ZMw>>.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 37.215, de 3 de junho de 2013. Cria a área de big data “Pensa – Sala de Ideias”, no âmbito da prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3lRJTtQ>>. Acesso em: 23 set. 2019.

NAZÁRIO, D. C.; SILVA, P. F.; ROVER, A. J. Avaliação da qualidade da informação disponibilizada no Portal da Transparência do governo federal. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, n. 6, p. 180-199, 2012.

NORRIS, P. *et al.* **Digital divide**: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NOVECK, N. Crowdlaw: collective intelligence and lawmaking. **Analyse & Kritik**, v. 40, n. 2, p. 359-380, 2018.

NUGENT, J. D. If e-democracy is the answer, what’s the question? **National Civic Review**, v. 90, n. 3, p. 221-234, 2001.

OLIVEIRA, W. **Fatores de sucesso na abertura de dados**: o caso do Banco Central do Brasil. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2019.

OLNES, S.; JANSEN, A. Blockchain Technology as a support infrastructure. *In*: JANSSEN, M. *et al.* (Eds.). *Electronic Government. E-gov 2017. Lecture Notes in Computer Science*, Springer, v. 10428, p. 215-227, 2017.

OPEN KNOWLEDGE. 8 Principles of Open Government Data. [s.l.], 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3lQbCEL>>. Acesso em: 13 dez. 2019.

PECORARO, C. **Comunicação, internet e transparência**: o Facebook das prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. Rio de Janeiro: Compolitica, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2KhN4Gv>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

PIRES, R. R. (Org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. 730 p.

POREBSKI, L. Three faces of electronic democracy. *In*: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS – ECIS. Gdansk, Polônia, 2002. **Anais...** Gdansk, 2002.

QUINTO, L. I. *et al.* Supporting argumentation in online political debate: evidence from an experiment of collective deliberation. **New Media & Society**, v. 20, n. 4, p. 1320-1341, 2018.

SIEGEL, A. *et al.* **Trumping hate on Twitter?** Online hate in the 2016 US election and its aftermath. [s.l.]: Smapp, Mar. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/35MGWyu>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

SILVA, M. P.; DOMINGUEZ, M. **E-transparência e dados abertos governamentais**: o ambiente digital como locus dos avanços do governo brasileiro nas políticas, leis e parcerias internacionais. Rio de Janeiro: Compolitica, 2017.

THE ECONOMIST. Intelligence Unit. The Inclusive Internet Index 2019: executive summary. Commissioned by Facebook. **The Economist**, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/35MGWyt>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

VAN DIJK, J. Models of democracy—behind the design and use of new media in politics. **Javnost-The Public**, v. 3, n. 1, p. 43-56, 1996.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of open government. **UCLA L. Rev. Discourse**, v. 59, p. 178-208, 2011.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

