

Licença

Copyright (c) 2021 Christiana Soares de Freitas



Este trabalho está licenciado sob uma licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Fonte:

https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/view/6791.

Acesso em: 18 out. 2024.

Referência

FREITAS, Christiana Soares de. Inovações democráticas digitais para transparência governamental na América Latina e Caribe: possibilidades e desafios. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, SP, v.22, n. 48, p. 80-96, 2021. DOI:

<https://doi.org/10.13037/ci.vol22n48.6791>. Disponível em:

https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_comunicacao_inovacao/article/view/6791/3250

. Acesso em: 18 out. 2024.

Inovações Democráticas Digitais para Transparência Governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios

Digital Democratic Innovations for Government Transparency in Latin America and the Caribbean: Possibilities and Challenges

Innovaciones Democráticas Digitales para Transparencia Gubernamental en America Latina y el Caribe: Posibilidades y Desafios

Christiana Soares de Freitas^a

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0923-843X>

Submissão: 07/04/2020. Aceite: 14/08/2020.

Resumo

O artigo visa analisar as repercussões efetivas das inovações democráticas digitais destinadas ao aprimoramento de estratégias que aumentem a transparência e o controle social sobre processos governamentais em países da América Latina e Caribe. Interessa compreender em que medida tais inovações representam meios que facilitam o acesso a informações necessárias sobre os atos praticados por agentes públicos, podendo vir a aumentar a transparência das ações governamentais. Foi utilizada base de dados com 506 inovações democráticas digitais mapeadas na região. Os resultados da pesquisa evidenciam fatores que tendem a dificultar o alcance dos objetivos das inovações, especialmente no que diz respeito aos seus efeitos para a consolidação de regimes democráticos mediante a instituição de mecanismos tecnopolíticos que visem ao aumento da transparência governamental.

Palavras-chave: Transparência. Inovação Democrática Digital. Implicações Políticas.

Resumen

Este artículo propone analizar las repercusiones efectivas de las innovaciones democráticas digitales destinadas a mejorar las estrategias que aumentan la transparencia y el control social sobre procesos de gobierno en países de América Latina y el Caribe. Importa comprender en qué medida estas innovaciones contribuyen al acceso a informaciones sobre actos practicados por agentes gubernamentales. Fue utilizado banco de datos con 506 innovaciones democráticas digitales identificadas en la región. Los resultados evidencian factores que tienden a dificultar el alcance de los objetivos de las innovaciones, especialmente en lo que se refiere a sus efectos para la consolidación de regimes democráticos mediante la institución de mecanismos tecnopolíticos que busquen mayor transparencia gubernamental.

Palabras clave: Transparencia. Innovación Democrática Digital. Implicaciones Políticas.

Abstract

The article aims at analyzing the effective results of digital democratic innovations in Latin American and the Caribbean countries. The focus of the research was the innovations destined to develop strategies to strengthen transparency and social control over government actions. The research used a database of 506 digital democratic innovations. The initiatives with an explicit focus on transparency were selected for analysis and evaluation. The results show some factors tending to hinder the achievement of the initiatives' goals and the development of strategies to strengthen democratic regimes through technopolitical mechanisms to increase government transparency.

Keywords: Transparency. Digital Democratic Innovation. Political Implications.

^a Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Faculdade de Economia, Administração & Contabilidade /FACE. Universidade de Brasília/UnB. E-mail: freitas.christiana@gmail.com

Introdução

O Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, tem desenvolvido diversos mecanismos normativos e políticos com o intuito de assegurar que os princípios da publicidade e da transparência sejam respeitados (BRASIL, 1988). Exemplo é o decreto nº 8.777/2016, que instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal. Seu objetivo foi criar condições para um aumento do controle social sobre as ações governamentais por meio do aprimoramento da transparência pública, sendo os dados abertos elementos-chave no processo de fortalecimento dessa transparência. As informações disponibilizadas não só podem ser utilizadas e reutilizadas, como podem compor novos dados, informações e conhecimento construídos a partir do agrupamento, combinação e recombinação dos dados. Ainda que a qualidade dos dados hoje disponibilizados possa ser questionável, a política instituída possibilitou o fortalecimento de uma rede heterônoma de atores que viabilizou a construção de diálogos, sistematização de demandas e novas políticas para o fortalecimento da democracia.

Outra iniciativa internacionalmente disseminada com o intuito de tornar os mecanismos governamentais mais transparentes foi a Parceria para o Governo Aberto (ou *Open Government Partnership* - OGP). Seu objetivo principal é implementar planos de ação com o intuito de tornar governos mais inclusivos e responsivos por meio de mecanismos que assegurem a disponibilização de dados abertos e, com isso, mais transparência.

A parceria para o governo aberto foi formalmente lançada em setembro de 2011, quando oito governos fundadores, entre eles o Brasil¹, aprovaram a Declaração de Governo Aberto e anunciaram seus planos de ação. Desde então, setenta e nove países já aderiram à parceria e estabeleceram mais de três mil compromissos com o intuito de tornar os governos mais abertos, transparentes e responsáveis. A parceria para o governo aberto é controlada e acompanhada por um comitê diretor – o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) –, composto por agentes governamentais e representantes de organizações da sociedade civil. O Comitê é coordenado pela Controladoria Geral da União (CGU) e foi responsável por instituir o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).

A Lei de Acesso à Informação (LAI) – outro instrumento normativo que colabora para o fortalecimento de práticas e processos mais transparentes no Brasil – foi promulgada em novembro de 2011, confirmando tendência do período de consolidação de práticas

¹ Os oito países que fundaram a iniciativa foram Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos.

democráticas, instituídas com o intuito de garantir a construção e consolidação da cultura do acesso à informação, possibilitando a disponibilização de informações e de dados governamentais de forma aberta. A LAI garante que apenas alguns dados possam ser classificados como secretos ou ultrassecretos, ficando, estes, à margem da esfera de visibilidade².

Em janeiro de 2019, houve uma tentativa de alterar essa configuração, com um possível retrocesso da cultura do acesso em prol da cultura do segredo. A partir da proposta do decreto 9.690, mais representantes governamentais³ poderiam passar a classificar os dados governamentais como secretos e ultrassecretos, restringindo e limitando a quantidade e a qualidade das informações às quais os cidadãos teriam acesso, retirando da esfera pública, cognoscível, determinados dados e informações. As alterações propostas pelo decreto 9.690 foram, posteriormente, revogadas por novo decreto⁴, após ampla mobilização da sociedade civil. A maior justificativa para que as normas estabelecidas pela LAI permanecessem inalteradas foi a decisão coletiva, tomada em dezembro de 2018 em reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), em que ficou acordado que eventuais mudanças na LAI seriam comunicadas e discutidas previamente com os membros do CTPCC⁵.

A transparência governamental, caso o decreto 9.690 entrasse em vigor sem revogação, seria claramente afetada, já que essa transparência está diretamente relacionada à extensão das informações disponíveis, bem como com o maior número possível de pessoas acessando-as. De acordo com Gomes *et al.*, “quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado” (GOMES *et al.*, 2018, p. 14).

Bobbio, em artigo intitulado *O Poder Invisível*, afirma que “a democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, 2015, p. 29). Contudo, mesmo em regimes democráticos é possível identificar práticas que só podem acontecer na mais absoluta

² A possibilidade de classificação de um dado como ultrassecreto ou secreto é dada apenas ao Presidente da República; ao Vice-Presidente; aos Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; aos Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior e aos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.

³ Passaria a ser permitida a classificação de dados como secretos e ultrassecretos também por aqueles que possuísem cargos comissionados e os dirigentes máximos de autarquias, de fundações, de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

⁴ Decreto 9.716, de 26 de fevereiro de 2019.

⁵ Vale salientar que o CTPCC está ameaçado de extinção, bem como outros conselhos para participação social, pelo decreto 9.759, de 11 de abril de 2019.

obscuridade, envoltas em uma “malha de invisibilidade mais ou menos espessa” (BOBBIO, 2015, p. 23). Aumentar a possibilidade de manter dados governamentais sob o véu da invisibilidade representa, portanto, ato que tende a reduzir o espectro de práticas democráticas calcadas na transparência.

Neste cenário, teria a internet o poder de fortalecer a democracia por meio de iniciativas que salvaguardassem princípios e práticas condizentes com a cultura do acesso? O desenvolvimento dos meios digitais de comunicação, principalmente em seu início, foi percebido como um caminho que poderia vir a facilitar a expansão e consolidação de práticas democráticas (LÉVY, 1994; AZAMBUJA, 1997). Um dos motivos óbvios para tanto é o fato de que as práticas que tem a internet como meio tendem a alcançar, de forma rápida e, muitas vezes, simultânea, um público maior, envolvendo mais grupos de interesse e possibilitando, assim, ações democráticas propagadas de forma heterônoma. A *e-participação* é uma das formas mais utilizadas de implementação de iniciativas que buscam disponibilizar informações, estimular o engajamento cidadão e aprimorar práticas governamentais, desenvolvendo e disseminando formas de garantir mais transparência e publicidade a mecanismos políticos em espaços públicos⁶ (ADDOR, 2018).

A motivação central deste artigo parte do questionamento do potencial das iniciativas de participação política digital de agirem como instrumentos de democratização em prol de práticas transparentes e democráticas. A intenção é analisar as possibilidades de aprofundamento democrático com os meios digitais de comunicação, investigando, empiricamente, tal conjectura já tanto mencionada e defendida, talvez mais presente no imaginário social do que na realidade observada. A hipótese aqui levantada é a de que os recursos tecnológico-informacionais, atualmente, contribuem tanto para práticas antidemocráticas – atuando, por exemplo, como instrumentos de vigilância e controle dos cidadãos por parte de organizações públicas e privadas – quanto como instrumentos que podem vir a garantir processos democráticos e transparentes.

À luz dessas considerações, o objetivo deste artigo é analisar as implicações das inovações democráticas digitais criadas e desenvolvidas com o intuito de estimular práticas políticas que colaborem para a transparência governamental em países da América Latina e Caribe. Características das inovações observadas foram a continuidade no tempo, a consecução

⁶ Espaços públicos são definidos como “instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder” (ADDOR, 2018, p. 1110).

de objetivos e o alcance – ou não – dos resultados propostos. Interessou verificar se a e-participação fortalece, de fato, práticas democráticas, especialmente por meio de mecanismos para transparência, monitoramento e controle social. Em que medida as iniciativas existentes vem produzindo resultados efetivos que tendem a expandir e consolidar instituições e práticas democráticas? Iniciativas digitais de estímulo à participação cidadã são, de fato, meios para assegurar mais transparência em governos democráticos contemporâneos? Essas são as questões centrais que orientaram a pesquisa aqui apresentada e discutida.

Referencial teórico-metodológico

Democracia e inovação democrática digital

A transparência e a publicidade estão profundamente associadas a regimes democráticos. Na democracia, a coisa pública é tratada por ações manifestas, evidentes, contrapostas a práticas que privilegiam o segredo e a opacidade. Aos cidadãos, titulares do regime democrático, são dadas as condições necessárias para o exercício do poder. Nesse sentido, pode-se afirmar que

há transparência quando há controle cognitivo externo de um ato, ou do que dele resulta, para além do agente que o praticou. Por controle cognitivo entende-se uma adequada compreensão de um comportamento ou do seu resultado por meio de volumes apropriados de dados, informações e conhecimento. Há transparência quando sujeitos independentes do agente ou dos agentes públicos que praticaram determinada ação têm acesso à informação necessária para saberem, pelo menos, que ato foi praticado, por quem e com qual escopo (GOMES *et al.*, 2018, p. 21).

Ações manifestas do poder público, no sentido de publicizar seus atos e permitir, com isso, monitoramento e controle cidadão das práticas políticas envolvidas, podem vir a gerar processos governamentais mais transparentes (FREITAS; EWERTON, 2018). Para que esse controle seja efetivo, a compreensão clara dos dados e informações divulgados e à disposição da sociedade deve existir.

Fatores que dificultam essa cognoscibilidade incluem os meios e formatos utilizados para a divulgação de dados e a qualidade das informações disponibilizadas, qualidade essa que não costuma ser suficientemente avaliada para possíveis aprimoramentos futuros. Representam problemas para a consolidação de regimes democráticos, posto que “quanto mais extensa e clara

a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado” (GOMES *et al.*, 2018, p. 27).

Interessa analisar como são ampliadas as possibilidades de acesso a informações disponibilizadas a partir do uso das inovações democráticas digitais. Para tanto, foi observado se as iniciativas para participação política digital com foco na transparência alcançam seus objetivos, no sentido de levar informações qualificadas para os espaços públicos, podendo os cidadãos utilizá-las como forma de controle social e gerando, assim, resultados efetivos para o desenvolvimento democrático.

As inovações democráticas digitais identificadas foram categorizadas no âmbito da política de governança digital⁷, conceituada como uma forma de

utilização, pelo setor público, de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (BRASIL, 2016).

A partir dessa categorização, as inovações foram subdivididas em três grupos básicos, definidos a partir dos seus principais objetivos. Constituem o primeiro grupo as iniciativas voltadas à disponibilização de recursos aos cidadãos para os mais variados fins. O uso desses recursos não requer engajamento cidadão constante, já que o intuito desse uso não é contribuir para a construção de um projeto coletivo, mas sim sugerir, pontualmente, aprimoramentos e soluções para problemas públicos. Inserem-se, neste, as iniciativas desenvolvidas para denúncias, seja de violação de direitos ou de transgressão de leis e políticas existentes, seja para expor a precariedade de serviços disponibilizados. Exemplo desse tipo de iniciativa é a chilena *Acceso a lo Nuestro*. O recurso – em formato de aplicativo e plataforma online – permite que as pessoas denunciem, às autoridades pertinentes, as infrações à obrigação legal de permitir a entrada aos recursos naturais de livre acesso no país, viabilizada pelo Decreto Lei 1939 e 1977⁸. Outro exemplo de iniciativas desse tipo é a *Chega de Fiu Fiu*, plataforma brasileira desenvolvida pela Fundação Olga com o intuito de criar um canal de denúncias – que podem ser feitas anonimamente – de práticas de violência contra mulher e assédio sexual⁹.

⁷ Essa classificação foi instituída pelo decreto 8.638, de 2016.

⁸ Essa ferramenta digital fez parte da campanha de acesso nos anos de 2014 e 2015, promovida pelo Ministério de Bens Nacionais do Chile. Visava garantir que toda população chilena tivesse acesso a bens de uso público, como praias, rios, lagos, cascatas, fozes de rio e geleiras, e que compõem o patrimônio nacional. Em 2016, a iniciativa registrava em torno de 500 denúncias. De acordo com os responsáveis pelo monitoramento, houve, de fato, um registro de melhora no acesso a recursos naturais pela população. Mais informações sobre a iniciativa em: <http://www.accesoalonestro.cl/>.

⁹ Para mais informações sobre a plataforma, acesse: <http://chegadefiufiu.com.br/>.

As iniciativas voltadas à participação política digital integram o segundo tipo de inovações democráticas aqui consideradas. São inúmeras as formas de estímulo à participação cidadã desenvolvidas pelos coordenadores dessas inovações democráticas digitais. As mais conhecidas, atualmente, são aquelas que estimulam a produção colaborativa de políticas públicas e leis. Em diversos países, crescem as iniciativas que estimulam as práticas de *crowdlaw*, conceito que vem sendo desenvolvido para definir o processo de elaboração colaborativa de leis. De acordo com Noveck, *crowdlaw* refere-se a “práticas adotadas por câmaras municipais, localmente, e parlamentos, regional e nacionalmente, para engajar cidadãos em todas as etapas do processo de elaboração de políticas e leis por meio das tecnologias disponíveis” (NOVECK, 2018, p. 359). Participar desse tipo de iniciativa requer compromisso, por um determinado período, com a construção do projeto coletivo.

Um exemplo de iniciativa criada para estimular práticas de *crowdlaw* no Brasil é o *e-Democracia*, iniciativa desenvolvida pela Câmara dos Deputados cujo objetivo é oferecer aos cidadãos brasileiros recursos diversos para a construção compartilhada de projetos de lei (FREITAS; ANDRADE; CARDOSO, 2019). Outra iniciativa é o *Mi Senado*, aplicativo desenvolvido na Colômbia para participação cidadã. Por seu intermédio é possível, dentre outras ações, acompanhar as sessões plenárias em tempo real e acessar as decisões dos senadores; votar em projetos de lei; emitir sua opinião, compartilhá-la nas redes sociais e enviar mensagens aos parlamentares.

O terceiro grupo de inovações democráticas digitais – foco central desse artigo – é composto por iniciativas com o intuito de promover a transparência. Tais iniciativas podem visar à promoção de transparência ativa por parte de entidades públicas, como é o caso dos portais para transparência disponibilizados pelos governos municipais, estaduais e o federal. Podem, ainda, ter como objetivo dar visibilidade a dados abertos – governamentais ou não – para informar os cidadãos a respeito de determinados gastos, atos ou práticas, estimulando práticas de monitoramento e controle social.

Os resultados aqui apresentados focam nesse último grupo de iniciativas proposto pela tipologia, ou seja, nas iniciativas de governança digital que estimulam a participação cidadã em processos de monitoramento e controle para maior transparência em processos políticos formais. Como será detalhado adiante, das 506 iniciativas mapeadas, foram identificadas 139 com esse intuito, ou seja, com o objetivo central de estimular a transparência por meio de práticas de monitoramento e controle social. Buscou-se compreender se uma inovação democrática digital com esses objetivos tende a gerar mais resultados efetivos do que outras

que não contemplam tal preocupação. Uma hipótese que orientou a pesquisa afirma a possibilidade de a iniciativa, cujo foco principal é o estímulo à transparência, ter mais dificuldades de gerar resultados e de ser sustentável do que as iniciativas dos demais grupos, justamente por esbarrar em práticas políticas associadas a uma esfera de invisibilidade que tenderia a construir mecanismos específicos – objetivos ou não – para dificultar o alcance de seus objetivos.

Implicações das inovações democráticas digitais

A pesquisa aqui discutida parte da premissa de que a legitimidade democrática é estabelecida quando um sistema político não apenas estimula a publicização das demandas – ou *inputs* – dos cidadãos, mas também inclui essas demandas nos processos de elaboração de atos, políticas e leis. Se isso não acontece, verifica-se ausência de legitimidade democrática (COLEMAN, 2017). Ou seja, os resultados efetivos das inovações democráticas digitais, expressos por meio das demandas cidadãs consideradas em processos políticos – e transformando-se, assim, em instrumentos de ação pública¹⁰ – são fundamentais para que tais inovações possam ser consideradas instrumentos que atuam para o fortalecimento da democracia.

Duas variáveis de impacto foram fundamentais para avaliar os resultados das inovações: *outputs* (resultados potenciais em vias de implementação, como recomendações resultantes de conferências de políticas públicas) e *outcomes* (resultados efetivos, como atos normativos e políticas públicas implementadas). De acordo com a metodologia adotada (LATINNO, 2017), uma iniciativa democrática terá obtido resultados efetivos quando for possível observar mudanças em instituições ou processos políticos governamentais a partir da sua implementação. Nesse caso, a iniciativa terá gerado resultado, seja um *output* ou *outcome*. Tais resultados referem-se às “decisões e ações de autoridades políticas: são as políticas implementadas e os seus efeitos sociais” (COLEMAN, 2017, p. 21).

Os dados que compõem essa pesquisa foram extraídos da plataforma *Latinno*, resultado do mapeamento de inovações democráticas identificadas em dezoito países da América Latina

¹⁰ Para Lascoumes e Le Galès, um instrumento de ação pública é um dispositivo sociotécnico que faz a mediação entre Estado e cidadãos com o objetivo de organizar as relações entre eles, respeitando e emprestando aos resultados os significados e as representações inerentes, desde sua escolha como instrumento até as transformações causadas por ela (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

e Caribe, entre eles Brasil, Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela¹¹. Latinno representa “a primeira base de dados completa e sistemática sobre as novas formas de participação em curso na América Latina, as chamadas inovações democráticas” (LATINNO, 2017). Das 2.507 inovações mapeadas pela plataforma foram selecionadas as inovações democráticas digitais, totalizando, em 2018, 506 inovações. Vale ressaltar que, em um ano, houve uma redução do número de iniciativas (de 526 em 2017 para 506 em 2018), provavelmente em função de recentes alterações em orientações político-ideológicas de alguns governos da região. Dessas 506 inovações democráticas digitais mapeadas em 2018, 139 foram desenvolvidas com o intuito de promover a transparência em países da América Latina e Caribe. São essas 139 iniciativas e suas repercussões aquelas que aqui interessam, analisadas a seguir.

Resultados

Inovações democráticas digitais para transparência

As inovações democráticas digitais potencializam as possibilidades de um olhar heterônimo sobre um problema público. Idealmente, agentes externos aos governos olham para suas práticas com capacidade crítica e distanciada nos espaços públicos disponibilizados por tais inovações. Além da análise de funcionalidades, modelos de interatividade, níveis possíveis de participação cidadã, formatos adotados, um dos fatores determinantes do sucesso de uma inovação democrática digital é a sua capacidade de gerar resultados efetivos em instâncias governamentais, gerando o fortalecimento das instituições e das práticas democráticas (MITOZO; MARQUES, 2019; COLEMAN, 2017). Temas recorrentes em inovações democráticas digitais voltadas à transparência são o combate à desinformação, à corrupção e ao uso indevido de recursos públicos. O controle de gastos governamentais e o monitoramento das contas públicas também aparecem frequentemente dentre os seus objetivos principais.

Exemplos de iniciativas focadas no combate à desinformação são identificadas entre aquelas desenvolvidas pela organização argentina *Chequeado*. A organização desenvolveu uma plataforma online para verificação de dados. A intenção é melhorar a qualidade do debate público com base na revisão, promoção e abertura de dados. Além disso, a iniciativa

é responsável por verificar a coerência dos discursos dos políticos, economistas, empresários, personalidades públicas, meios de comunicação e

¹¹ A lista completa dos países pesquisados e mais informações sobre a metodologia podem ser encontradas em: <https://latinno.net/pt/>.

outras instituições formadoras de opinião. Para tanto, acompanham os debates públicos - por exemplo, na televisão - publicando informações em tempo real sobre a veracidade dos dados citados ou os eventos mencionados¹².

Também vale mencionar a iniciativa brasileira *Serenata de Amor*¹³, cujo propósito é tornar públicos os gastos realizados com a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), recurso mensal que os parlamentares têm direito para finalidades diversas, como alimentação, transporte e hospedagem. A iniciativa usa recursos de inteligência artificial para a mineração dos dados abertos disponíveis, permitindo, com isso, auditar contas públicas e, assim, colaborar para o controle social e o monitoramento de gastos governamentais.

Assim como uma grande parte dos países latino-americanos, Honduras viveu um período ditatorial até a década de 1980. A partir daí, com o retorno delicado à democracia, iniciativas governamentais, geralmente garantidas por lei, começam a instituir mecanismos de participação política cidadã, como os conselhos e comitês, sendo o mais difundido o Conselho de Administração da Água (LATINNO, 2017). Organizações não governamentais, como a *Asociación para una Sociedad más Justa* (ASJ)¹⁴, também começam a desenvolver iniciativas visando ao fortalecimento e consolidação da democracia no país. Com esse intuito, A ASJ desenvolveu, em 2016, o projeto *Dilo Aquí Honduras*¹⁵.

Dilo Aquí Honduras é um aplicativo desenvolvido para que os cidadãos possam denunciar qualquer tipo de ato ilícito por eles identificado em organizações governamentais. Acessando o aplicativo, o cidadão pode enviar fotos, vídeos e descrever, detalhadamente, todo fato observado ou vivido, inserindo os dados necessários. A *Asociación para una Sociedad más Justa*, responsável pelo aplicativo, encarrega-se de enviar a denúncia ao Ministério Público para que possa tomar as medidas legais cabíveis. Em menos de três anos de funcionamento, mais de 700 denúncias já foram recebidas e processadas. Os cidadãos podem acompanhar, online, todo o trâmite do processo até a sua finalização.

Tais iniciativas – tendo como base as tecnologias de informação e comunicação para transparência – são de fundamental importância para o fortalecimento e a sustentabilidade da democracia. De acordo com Coleman, essa sustentabilidade “depende da existência de modelos

¹² Mais informações em: <https://chequeado.com/proyectos/>. Outra iniciativa interessante na Argentina, associada ao Chequeado é a Justiciapedia. É um portal online que cria mapas dos vínculos que conectam os diferentes membros aos atores no sistema judicial na Argentina. O seu objetivo é recolher informações provenientes de diversas fontes e a divulgá-las a fim de tornar transparentes e visíveis as relações de poder em torno do acesso e do exercício da justiça, e dessa forma colaborar para evitar que a objetividade e a independência do poder judiciário sejam afetadas. Além de usar fontes públicas e jornalísticas de informação, utiliza dados abertos e fontes provenientes da comunidade.

¹³ Mais informações em: <https://serenata.ai/>

¹⁴ Mais informações sobre a Associação em: <https://asjhonduras.com/webhn/>

¹⁵ Mais informações em: <https://asjhonduras.com/webhn/tag/dilo-aqui-honduras/>

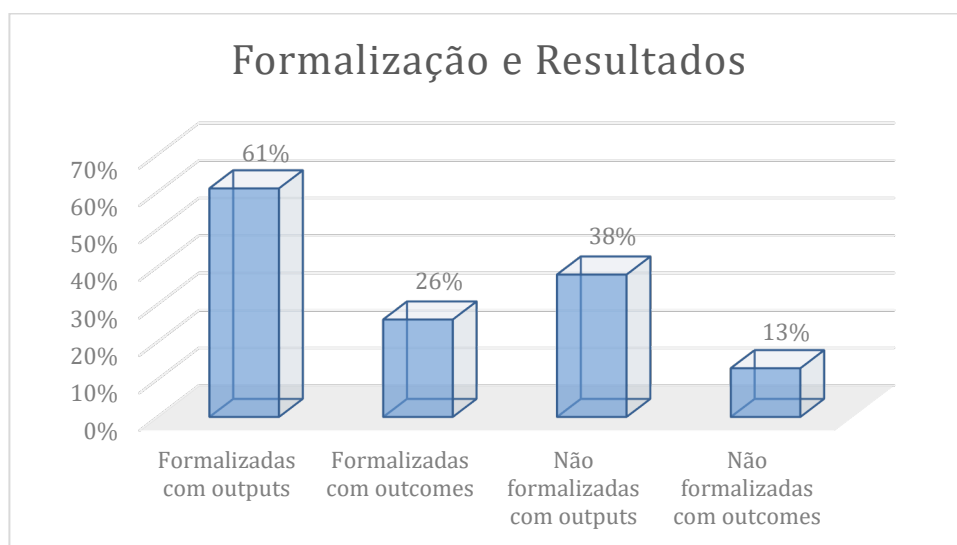
robustos de avaliação pública que monitorem resultados democráticos, definindo a importância das questões e a reestruturação de políticas subsequentes” (COLEMAN, 2017, p. 64).

Formalização e sustentabilidade das inovações para transparência

Em pesquisa realizada em 2017, com o total de 526 inovações democráticas digitais existentes à época, foi observado que a formalização das iniciativas representava fator fundamental para seu sucesso e sustentabilidade. As inovações formalizadas, apoiadas por algum mecanismo político ou normativo – como programas governamentais, políticas públicas e leis – geravam, de fato, mais resultados, expressos pelos *outputs* e *outcomes* identificados (FREITAS, 2020).

Analisamos se essa mesma constatação poderia ser obtida a partir da análise apenas das inovações democráticas digitais para transparência. Os resultados estão apresentados na figura a seguir.

Figura 1 - Outputs e outcomes de acordo com a formalização



Fonte: A autora, 2019.

Do total de 139 iniciativas com foco em práticas de estímulo à transparência, 85 não são formalizadas, ou seja, quase todas as iniciativas desse tipo não são apoiadas por instrumentos normativos ou políticos. Desse total de 85 iniciativas não formalizadas, 32 geraram *outputs*, ou 38% daquelas não formalizadas. Ao comparar esse resultado com as 54 iniciativas formalizadas, percebe-se a importância da formalização para a geração de resultados. Das 54

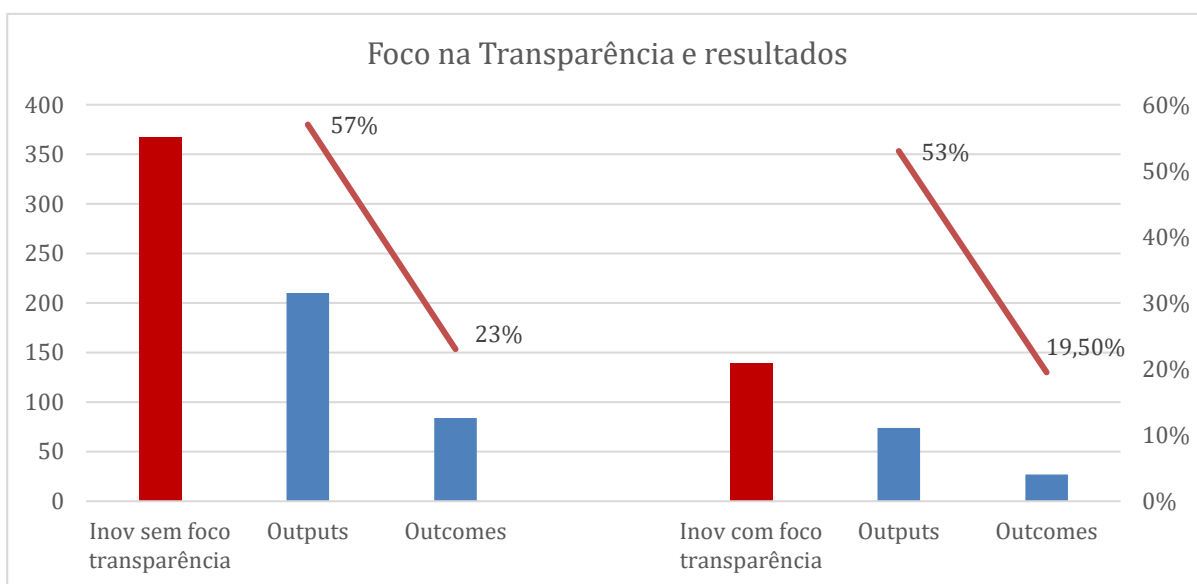
inovações apoiadas formalmente, sejam previstas em lei, na constituição, em algum ato governamental ou política pública, 33 – ou 61% delas – geraram *outputs*.

Quando analisadas as inovações não formalizadas que geraram *outcomes*, os resultados seguem a mesma direção. Apenas 11 iniciativas não formalizadas geraram *outcomes*, ou 13% do total dessas iniciativas. Quanto às inovações formalmente apoiadas, 14 de 54 geraram *outcomes*, ou 26% do total. Observa-se, portanto, percentual maior de resultados – tanto em relação aos *outputs* quanto aos *outcomes* – daquelas inovações democráticas digitais que são formalmente apoiadas por algum instrumento de ação pública. Implica constatar que, mesmo analisando apenas as inovações que têm como objetivo específico promover a transparência, excluindo as demais da análise, continua clara a importância da formalização da inovação democrática digital para o alcance dos seus objetivos.

Inovações com foco na transparência em comparação às demais

Quando agrupadas as 139 inovações, sem distingui-las com base na característica quanto à formalização, outros resultados significativos são encontrados. A quantidade de inovações democráticas digitais com resultados efetivos é bastante reduzida em relação às inovações dos outros dois grupos. Do total de 139 inovações para transparência, 74 delas (ou 53,2% do total) geraram *outputs* e apenas 27 (ou 19,4%) produziram *outcomes*. Quando comparados ao total de iniciativas pesquisadas, vê-se que as inovações voltadas à transparência apresentam menos resultados do que as demais, como pode ser verificado na figura a seguir. Do total de 367 iniciativas cujo foco não está na transparência, 210 (ou 57%) geraram *outputs* e 84 (ou 23%) produziram *outcomes*.

Figura 2 - Inovações democráticas digitais com - e sem - foco na transparência



Fonte: A autora, 2019.

Os dados evidenciam que tende a existir pouco interesse em apoiar inovações voltadas à fiscalização das contas públicas, monitoramento de gastos governamentais e outras práticas associadas à transparência, necessária em uma cultura democrática. Esse baixo percentual de resultados mostra que, sem mudanças significativas na cultura política, as iniciativas, *per se*, pouco podem fazer para o fortalecimento de processos democráticos.

A transparência atua para tornar visível o segredo, apontado por Bobbio (2015) como presente em todo regime político, democrático ou autocrático. O anti-Estado, considerado pelo autor como a esfera governamental que alimenta o poder invisível, cujos protagonistas não são facilmente identificáveis, baseia suas práticas no segredo e no mistério. Ao anti-Estado, caracterizado pela discricionariedade em oposição ao Estado normativo, não interessa o fomento à transparência (uma das características estruturais de regimes democráticos), sendo “a opacidade do poder a negação da democracia” (BOBBIO, 2015, p. 35).

Além disso, muitos autores, como Revelli, apontam a transparência absoluta como “um princípio-limite cuja aplicação integral é impossível de ser realizada em qualquer democracia, mesmo nas mais estáveis. Isso porque uma margem de opacidade permanecerá sempre, pela própria natureza do poder” (REVELLI, 2015, p. 20). A ideia do poder invisível, presente em todo e qualquer Estado (do mais autocrático ao mais democrático), explica essa hipótese.

Haveria três formas de poder invisível identificáveis: o poder que se volta contra o Estado, mas que, ao mesmo tempo, se infiltra e está presente nesse Estado para obter

informações privilegiadas (como organizações criminosas); o poder invisível que “se forma e se organiza não somente para combater o poder público, mas também para tirar benefícios ilícitos e extrair dele vantagens que não seriam permitidas à luz do dia” (BOBBIO, 2015, p. 34); e, por fim, existe o poder invisível que se constitui como o próprio Estado¹⁶.

A malha de invisibilidade também permeia as inovações democráticas digitais no Brasil, especialmente aquelas que são resultados de iniciativas governamentais. Algumas delas foram recentemente descontinuadas por fatos não formalmente explicitados. É o caso da plataforma governamental *Dialoga Brasil*¹⁷. Apesar de a plataforma continuar acessível, as discussões mais recentes nela encontradas datam de 2015, revelando a inatividade do recurso há, pelo menos, cinco anos. Nesse sentido, fica claro que a existência de uma quantidade significativa de inovações democráticas digitais na América Latina e Caribe, apoiando e incentivando a participação cidadã, não é sinônimo de democracia instituída e forte.

Não basta a existência de recursos tecnológico-informacionais sem uma cultura política que vise ao fortalecimento das instituições e dos processos democráticos por meio de estratégias políticas claramente definidas e elaboradas a orientar um planejamento estratégico para tanto. De acordo com Gomes *et al.* (2018, p. 19),

quando há apenas diretivas baseadas em princípios gerais e recomendadas à boa vontade dos agentes, a autonomia fatalmente prevalece sobre a heteronomia, e os sistemas se fecham. Há, claro, outros fatores em jogo, como a cultura política (valores e significados compartilhados socialmente), qualidade das instituições de controle e do sistema de pesos e contrapesos que funcionam no Estado.

Além de fatores históricos e políticos que podem limitar o alcance das inovações em análise, pesquisas recentes apontam outras limitações intrínsecas aos processos. Pesquisas realizadas sobre as práticas de *crowdlaw* (ou as práticas de produção colaborativa de leis) apontam alguns riscos (NOVECK, 2018). Segundo Alsina e Martí, “a abertura do processo de tomada de decisão aos cidadãos pode terminar por empoderar alguns grupos mais do que outros e gerar abuso de influência política por determinados grupos de interesse ao invés de aperfeiçoar a qualidade informacional da legislação” (ALSINA; MARTÍ, 2018, p. 338).

¹⁶ De acordo com Bobbio, a depender do contexto, este último poder invisível, que se constitui como o próprio Estado, “pode agir contra ou a favor deste mesmo Estado. Não se trata de condenar serviços secretos e outras redes de atores envolvidos, mas apenas de afirmar que essas redes, sendo parte de serviços secretos ou de outras redes que se desenvolvem no Estado, somente são compatíveis com a democracia se forem controladas pelo governo, pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos, de tal modo que sua atuação seja exclusivamente orientada para a defesa da democracia” (BOBBIO, 2015, p. 34).

¹⁷ Mais informações disponíveis em: <http://www.dialoga.gov.br/>.

Fato é que mais pesquisas acadêmicas são fundamentais para a compreensão das implicações das inovações analisadas em normas e práticas de instituições democráticas. Modelos teórico-conceituais tendem a enfatizar a necessária legitimidade democrática a partir da inclusão de um maior número possível de cidadãos – enfatizando a importância das iniciativas gerarem resultados efetivos, observados em processos governamentais – e a defesa da qualidade epistêmica da democracia.

Esta pesquisa teve como preocupação constante a análise dos fatores que promovem a sustentabilidade das inovações democráticas digitais em países da América Latina e Caribe. Para tanto foram identificados os resultados das estratégias de e-participação que colaboram para a democracia. Além disso foi constatado que a ausência de estratégias governamentais de estímulo às inovações democráticas digitais pode vir a enfraquecer mecanismos democráticos que ampliam as possibilidades de inclusão das demandas cidadãs em processos políticos de tomada de decisão.

Conclusão

A partir da análise de inovações democráticas digitais em países da América Latina e Caribe foi possível obter diversos resultados a respeito do uso desses mecanismos para o fortalecimento da democracia na região. A importância da formalização das inovações democráticas já havia ficado evidente em pesquisas realizadas anteriormente (FREITAS, 2020), tendo sido corroborada pelos resultados obtidos aqui a partir da análise das iniciativas focadas no desenvolvimento de mecanismos tecnopolíticos voltados à ampliação de práticas e processos voltados ao estímulo à transparência na região.

Foi observado, também, que tais iniciativas focadas na transparência, dedicadas ao monitoramento de ações e práticas governamentais - apesar de serem, muitas vezes, as mais bem elaboradas, com planos de intervenção direta em processos políticos e com mais continuidade no tempo -, produzem menos resultados efetivos do que aquelas com outras finalidades. Algumas práticas políticas, quase nunca visíveis e geralmente presentes, tendem a atrapalhar a sua efetividade. Fica clara a existência de uma malha de invisibilidade, sob a forma de práticas e normas que minam a constituição, fortalecimento e consolidação de regimes democráticos em países da região.

Essa possibilidade de opacidade de práticas políticas estimula mecanismos contrários às práticas democráticas. Grupos específicos de interesse tendem a desafiar o Estado normativo

com tentativas de desestabilização e subversão da ordem constitucional (BOBBIO, 2015). Dada a sua obscuridade, o controle sobre tais mecanismos fica significativamente comprometido. Como combater o que não é visto, o que não é tornado público? O crescimento desse poder que se beneficia da opacidade coloca em risco o governo do poder visível. A transparência, que durante quinze anos ou mais foi quase uma *buzzword* no Brasil e no mundo, pode estar em risco, junto com novos e frágeis regimes democráticos observados em países da América Latina e Caribe.

Referências

ADDOR, F. Reflexões sobre democracia participativa na América Latina. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1108-1124, nov./dez. 2018.

ALSINA, V.; MARTÍ, J. L. The Birth of the CrowdLaw Movement: Tech-Based Citizen Participation, Legitimacy and the Quality of Lawmaking. **Analyse & Kritik**, v. 40, n. 2, p. 337-358, 2018.

AZAMBUJA, C. A Construção da “Ágora Virtual”. **Barbarói**. Santa Cruz do Sul/RS, v.6; p. 7-26, 1997.

BOBBIO, N. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL, Decreto-lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em 21 Dez, 2020.

COLEMAN, S. **Can the Internet Strengthen Democracy?** Cambridge: Polity Press, 2017.

FREITAS, C. S.; EWERTON, I. Networks for Cyberactivism and their Implications for Policymaking in Brazil. In: ALCAIDE-MUÑOZ, L; ALCARAZ-QUILES, F. J. (Eds.) **Optimizing E-Participation Initiatives through Social Media**. Pennsylvania: IGI Global Disseminator of Knowledge. DOI: 10.4018/978-1-5225-5326-7, 2018.

FREITAS, C. S.; ANDRADE, S.; CARDOSO, V. Democracy and e-Participation in Latin America and the Caribbean. GIGAPP Estudios Working Papers. Vol. 6. 2019. Disponível em: <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/157>

FREITAS, C. S. Implicações da e-participação para a democracia na América Latina e Caribe. *Revista Contracampo*. v. 39, n. 2. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/contracampo/article/view/29422>.

GOMES, W; AMORIM, P.; ALMADA, M. Novos desafios para a ideia de Transparência Pública. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, E-compós. Brasília, v. 21, n. 2, maio/ago, 2018.

LASCOUMES, P.; LE GALÉS, P. A Ação Pública abordada pelos seus Instrumentos. **Revista Pós Ci. Soc.**, v.9, n.18, jul/dez., 2012.

LÉVY, P. **L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace**. Paris: La Découverte, 1994.

MITOZO, I. B.; MARQUES, F.P.J.A. Context Matters! Looking Beyond Platform Structure to Understand Citizen Deliberation on Brazil's Portal e-Democracia. **Policy & Internet**, v. 1, p. 1, 2019.

NOVECK, B. S. Crowdlaw: Collective Intelligence and Lawmaking. **Analyse & Kritik**, v. 40, n. 2, p. 359–380, 2018.

POGREBINSCHI, T. Plataforma LATINNO Dataset. Berlin: WZB, 2017.

REVELLI, M. In: BOBBIO, N. **Democracia e Segredo**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

^a Professora Associada. Pós-doutora em Políticas Públicas e Democracia Digital, GovLab, New York University (NYU). Líder do Grupo de Pesquisa em Estado, Regulação, Internet e Sociedade (GERIS) Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Comunicação Departamento de Gestão de Políticas Públicas. Faculdade de Economia, Administração & Contabilidade/FACE. Universidade de Brasília/UnB.

Conflito de interesses

Não há conflito de interesses.