Boletim de Análise Político-Institucional

25

Fevereiro 2021

Inclui Dossiê Temático sobre Democracia Digital

INCLUI DOSSIÊ TEMÁTICO
SOBRE DEMOCRACIA DIGITAL

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 Rauen

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>

Boletim de Análise Político-Institucional

Editores

João Cláudio Basso Pompeu

Igor Ferraz da Fonseca

Comitê Editorial

Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe)

Acir dos Santos Almeida

Daniel Pitanguieira de Avelino

Félix García Lopez

Helder Rogério Sant'Ana Ferreira

Natália Massaco Koga

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

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25>

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.

A obra retratada na capa deste vigésimo quinto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *Natureza-Morta*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1930. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

NOTA DOS EDITORES.....	5
------------------------	---

DOSSIÊ TEMÁTICO SOBRE DEMOCRACIA DIGITAL

CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DA PESQUISA EMPÍRICA EM DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: MÉTODOS, INSTRUMENTOS E ABORDAGENS.....	11
Sivaldo Pereira da Silva	

DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISES DE ARTIGOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS ENTRE 1999-2018	23
Rafael Cardoso Sampaio	
Christiana Soares Freitas	
Nilton Cesar Monastier Kleina	
Djiovanni Jonas França Marioto	
Bruno Washington Nichols	
Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva	
Murilo Brum Alison	
Gabriel Alexandre Bozza	
Victor Hausen	

DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: USUÁRIOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL.....	33
Maria Dominguez Costa Pinho	

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEMOCRACIA DIGITAL NO GOVERNO FEDERAL: INDIVIDUALIZAÇÃO DA CIDADANIA?	43
Daniel Pitangueira de Avelino	
Igor Ferraz da Fonseca	
João Cláudio Basso Pompeu	

O USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19.....	49
João Cláudio Basso Pompeu	
Sivaldo Pereira da Silva	
Daniel Pitangueira de Avelino	
Igor Ferraz da Fonseca	

NOTAS DE PESQUISA

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A PANDEMIA DA COVID-19: ALTERNATIVAS DE AÇÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS.....	61
Acir Almeida	

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CONJUNTURA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....	65
Camila Escudero	

O ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS FAVELAS EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19.....	73
Rute Imanishi Rodrigues	

MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA E SEUS EFEITOS ... 81

Tatiana Dias Silva

Marco Natalino

Marina Brito Pinheiro

ACESSO À JUSTIÇA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: O CASO DO ESTADO DO PARANÁ..... 89

Juliane Milani

Alexandre dos Santos Cunha

**A ELABORAÇÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO
DOS ESTADOS AMERICANOS PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA 97**

Igor Ferraz da Fonseca

Francine de Souza Dias

NOTA DOS EDITORES¹

É com satisfação que apresentamos mais uma edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), composta por onze artigos. Apesar de edições temáticas, integralmente devotadas a um assunto específico, serem recorrentes, esta apresenta um formato misto, em que parte de seus artigos compõe um dossiê temático e outra parte trata de outros temas.

Os cinco primeiros artigos desta edição conformam o *Dossiê Temático sobre Democracia Digital*. Desde a década de 1990, sob o rótulo de democracia digital, estão sendo 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. Wilson Gomes² 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”.

Em 2019, o Ipea decidiu se dedicar ao tema, dando início a um projeto denominado Democracia Digital: Mapeando o Debate e Articulando Experiências Nacionais e Internacionais. Os pesquisadores envolvidos participaram de um encontro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD) em Salvador, em outubro de 2019. Em dezembro do mesmo ano, o Ipea promoveu o seminário Estado, Participação e Democracia Digital na Era dos Dados, em Brasília. Nesses encontros, os técnicos do Ipea contataram pesquisadores vinculados ao INCT.DD, convidando-os a escrever artigos para o Bapi. O resultado dessa articulação são os cinco artigos que compõem o dossiê temático que integra esta edição.

O primeiro artigo, escrito por Sivaldo Pereira da Silva, intitula-se *Características e tendências da pesquisa empírica em democracia digital no Brasil: métodos, instrumentos e abordagens*. Trata-se de um levantamento do atual estágio de desenvolvimento das pesquisas sobre democracia digital no Brasil, com foco nos estudos de caráter empírico. O autor realizou um estudo bibliométrico exploratório baseado em uma amostragem representativa, identificando os principais temas dos artigos, as metodologias e os instrumentos de coleta e análise de dados. Foi feita uma raspagem de dados em três indexadores acadêmicos: Scientific Eletronic Library Online (Scielo), Directory of Open Access Journals (DOAJ) e Scientific Periodicals Eletronic Library (SPELL), utilizando as palavras-chave “democracia *on-line*” e “democracia digital”. Dessa forma, foram analisados 73 artigos em 28 revistas.

O segundo artigo, assinado por Rafael Sampaio, Christiana Freitas, Nilton Kleina, Djiovanni Marioto, Bruno Nichols, Tiago da Silva, Murilo Alison, Gabriel Bozza e Victor Hausen, intitulado *Democracia digital no Brasil: mapeamento e análises de artigos publicados em periódicos entre 1999-2018*,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25notaedi>

2. Gomes, W. *A democracia no mundo digital: história, problemas e temas*. São Paulo: Edições Sesc, 2018. p. 14.

também realiza um estudo bibliométrico sobre a produção acadêmica em democracia digital. Nessa pesquisa, os autores analisaram 347 artigos publicados em periódicos brasileiros entre 1999 e 2018 que tinham como foco a temática internet e política (I&P), contemplando tanto artigos teóricos quanto empíricos. O estudo apontou as principais universidades que se dedicam ao tema, as áreas que mais pesquisam, a fragmentação dos artigos em múltiplos periódicos, entre outros resultados.

O artigo *Dados abertos governamentais: usuários e apropriações sociais no Brasil*, escrito por Maria Dominguez, busca identificar os usuários dos dados abertos governamentais no Brasil. Para tanto, a autora aplicou um questionário em grupos no WhatsApp, Telegram e Instagram que se dedicam a esses usuários. O mesmo questionário foi aplicado no III Encontro Brasileiro de Governo Aberto, realizado em 2018, na cidade de São Paulo, obtendo 81 respostas no total. Além disso, foram realizadas cinco entrevistas em profundidade com usuários desse tipo de dados. Mesmo reconhecendo que a amostra não é representativa da população brasileira, por não haver um nível de representação em termos de cor de pele e gênero, ser superescolarizada e a renda familiar não corresponder à distribuição da renda familiar no Brasil, a autora conclui que a atuação de usuários altamente especializados beneficia os cidadãos brasileiros, a partir do acesso à informação, da geração de conhecimentos e da possibilidade de acompanhar e monitorar os negócios públicos.

Escrito por Daniel Pitangueira de Avelino, Igor Ferraz da Fonseca e João Cláudio Basso Pompeu, o artigo *Políticas públicas de democracia digital no governo federal: individualização da cidadania?* realiza um mapeamento de iniciativas de democracia digital no governo federal, com ênfase nos processos de individualização da participação dos cidadãos. O artigo apresenta três estudos de caso: a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME), a Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU). O artigo conclui que a CGU tem papel central nas políticas de governo aberto e de ouvidorias, e que há um fortalecimento da digitalização de serviços públicos, assumida pela SGD. Apesar dos avanços, os autores apontam que está em curso uma mudança no paradigma participativo, em que formas coletivas de participação parecem dar lugar a uma relação direta entre o Estado e os indivíduos, que são vistos sob a ótica de “clientes”.

O dossiê temático é concluído com o artigo *O uso de tecnologia da informação para o enfrentamento da pandemia da Covid-19*, escrito por João Cláudio Basso Pompeu, Sivaldo Pereira da Silva, Daniel Pitangueira de Avelino e Igor Ferraz da Fonseca. O texto faz um levantamento de experiências internacionais de uso de tecnologia para o enfrentamento à pandemia (especialmente em países asiáticos) e realiza um exercício relacionado à potencial adequação dessas ferramentas tecnológicas à legislação brasileira. Os autores concluem que dificilmente essas experiências seriam compatíveis com a nossa legislação e elaboram um conjunto de recomendações ao governo federal.

Os seis artigos restantes que compõem esta edição tratam de temas diversos – quatro deles abordam a relação entre políticas públicas e a pandemia de Covid-19, evento que marcou de forma decisiva o cenário sociopolítico brasileiro durante o ano de 2020. Esses artigos tiveram versões preliminares publicadas tempestivamente como *Nota Técnica* pelo Ipea, na busca por aperfeiçoar a resposta brasileira aos dilemas acarretados.

Assim, o artigo intitulado *Eleições municipais e a pandemia da Covid-19: alternativas de ação e possíveis impactos* e assinado por Acir Almeida reflete sobre as principais alternativas de ação a

respeito da realização das eleições municipais de 2020 em meio à pandemia. O autor discute três cursos possíveis de ação: manter o calendário original; adiar as eleições para 2022, unindo-as aos pleitos nacionais; e adiá-las por tempo limitado (para o fim de 2020). Ao analisar as alternativas, o autor aponta que a alternativa de adiamento por tempo limitado é aquela que melhor permite compatibilizar medidas para salvaguardar tanto a saúde coletiva quanto os princípios democráticos.

Camila Escudero, no artigo *Os impactos da pandemia de Covid-19 nas organizações da sociedade civil: conjuntura, desafios e perspectivas*, utiliza dados do mapa das organizações da sociedade civil (OSCs) para discutir simultaneamente sobre o papel das OSCs no combate à pandemia e sobre os efeitos da pandemia na atuação, gestão interna e sustentabilidade delas. Na conclusão, a autora sugere recomendações para o aprimoramento das relações entre o Estado e as OSCs, com o objetivo de dar maior efetividade à atuação das OSCs no combate à pandemia.

O abastecimento de água nas favelas em meio à pandemia da Covid-19 é tema do artigo assinado por Rute Imanishi Rodrigues. A autora discute os motivos que fazem com que o abastecimento seja insuficiente para garantir o acesso pleno e contínuo à água, o que dificulta a adoção das medidas de higiene recomendadas no enfrentamento à pandemia. O artigo aponta que mais de 90% dos domicílios localizados em favelas estão conectados à rede central de água, mas, em muitos casos, o acesso é precário e intermitente devido às debilidades dos arranjos políticos-institucionais que viabilizam o funcionamento das redes.

No trabalho *Medidas emergenciais para a população em situação de rua: enfrentamento da pandemia e seus efeitos*, Tatiana Dias Silva, Marco Natalino e Marina Brito Pinheiro identificam as principais iniciativas adotadas por gestores municipais voltadas à população em situação de rua no contexto da crise sanitária e refletem sobre seus efeitos. Utilizando dados secundários e a realização de entrevistas, a pesquisa elabora uma tipologia sobre as medidas e ações adotadas, tanto aquelas preexistentes quanto as criadas como resposta direta à pandemia. Por um lado, os autores apontam a importância das ações e políticas em vigência. Por outro lado, é enfatizado que essas ações são, por vezes, descoordenadas e não homogêneas.

De autoria de Juliane Milani e Alexandre dos Santos Cunha, o trabalho intitulado *Acesso à justiça durante a pandemia da Covid-19: o caso do estado do Paraná* analisa o funcionamento dos serviços de assistência judiciária gratuita durante o período da pandemia. Além disso, discute os desafios impostos às instituições de acesso à justiça paranaense e como elas organizaram a sua atuação. O artigo conclui que, apesar de esforços empreendidos na criação de uma sistemática para atendimento aos interessados, ainda existem lacunas a suprir, sobretudo no funcionamento da Defensoria Pública e dos núcleos de prática jurídica das instituições de ensino superior de direito.

O artigo *A elaboração dos indicadores de monitoramento da Convenção da Organização dos Estados Americanos para as pessoas com deficiência* conclui esta edição do Bapi. Trata-se do relato de um trabalho de assessoria governamental feita pelo Ipea. Igor Ferraz da Fonseca e Francine de Souza Dias mostram como foram estabelecidos os indicadores de monitoramento em torno da implementação da Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência, da Organização dos Estados Americanos (OEA). O trabalho enfatiza o modelo dos indicadores, o modo como foram construídos e por que são considerados incentivadores

da adoção de políticas que visam prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência e propiciar a sua plena integração à sociedade.

Por fim, ressalta-se o inestimável trabalho realizado pelos autores, pareceristas e membros do comitê editorial do Bapi. Desejamos a todos uma boa leitura!

João Cláudio Basso Pompeu

Editor do Dossiê Temático sobre Democracia Digital

Igor Ferraz da Fonseca

Editor-chefe do Bapi

DOSSIÊ TEMÁTICO SOBRE DEMOCRACIA DIGITAL

CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DA PESQUISA EMPÍRICA EM DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: MÉTODOS, INSTRUMENTOS E ABORDAGENS^{1,2}

Sivaldo Pereira da Silva³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é produzir um levantamento do atual estágio de desenvolvimento da pesquisa sobre democracia digital com foco nos estudos de caráter prático e empírico. O intuito é trazer um panorama por meio de um estudo bibliométrico exploratório baseado em uma amostragem representativa, capaz de identificar que tipo de temas, metodologias, instrumentos de coleta e análise de dados vêm sendo utilizados, buscando assim contribuir para uma melhor compreensão dessa área.

Para abordar essas questões, o trabalho está organizado em três partes, além desta introdução. Na seção 2 será realizada uma caracterização conceitual do que devemos compreender por democracia digital, seguida por uma síntese de estudos bibliométricos que buscam compreender esse campo em expansão. Na seção 3 serão expostos os resultados da pesquisa, trazendo um mapeamento dos principais indicadores nesse campo, com foco nos estudos empírico-metodológicos em periódicos brasileiros indexados. Na seção 4 são apresentadas as considerações finais.

2 DEMOCRACIA DIGITAL: O DESENVOLVIMENTO DE UM CAMPO E PRECEDENTES BIBLIOMÉTRICOS

A expressão democracia digital (*Digital democracy*) emerge na esteira das inovações tecnológicas e políticas do final do século XX e se apresenta com duas faces simultâneas: i) trata-se de um campo de estudo, que vem se consolidando como uma área multidisciplinar; e ii) refere-se a um campo prático, que vem se alicerçando na forma de política pública, *design* institucional e também em experimentos civis. Trata-se da democracia que conhecemos sendo permeada por tecnologias digitais que são utilizadas em práticas e processos políticos. Naturalmente, embora o foco de estudos democráticos tenha um pano de fundo normativo que a própria ideia de democracia pressupõe, isso também incorpora os estudos acerca dos problemas, riscos, empecilhos e desafios que a prática, o sistema e os regimes democráticos enfrentam diante das inovações tecnológicas do ambiente digital. Além disso, como ilustram Silva, Sampaio e Bragatto (2016), a melhor metáfora para se compreender a concepção de democracia digital é observar que se trata de uma expressão ao redor da qual se “orbitam” sub-temas como participação política *on-line*, deliberação pública, transparência, dados abertos, ativismo *on-line*, campanhas eleitorais via internet, parlamento digital etc.

Por se tratar de um campo relativamente novo, algumas pesquisas bibliométricas começaram a surgir recentemente no Brasil. Curtinovi e Parmeggiani (2015) produziram um dos primeiros levantamentos sobre pesquisa em democracia digital, especificamente com foco na produção acadêmica de dissertações

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art1>

2. Este artigo é uma síntese de *Texto para Discussão* a ser publicado, realizado no âmbito do projeto Democracia Digital: Mapeando o Debate e Articulando Experiências Nacionais e Internacionais.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea; professor da Faculdade de Comunicação (FAC) e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPG-FAC) da Universidade de Brasília (UnB); coordenador do Centro de Estudos em Comunicação, Tecnologia e Política (CTPol-UnB).

e teses defendidas entre 1990 a 2013. A pesquisa apontou que 47% dos trabalhos eram provenientes de programas de pós-graduação em comunicação; 18% de administração e 18% de ciência política – outras áreas, como ciências sociais, ciência da informação e políticas públicas aparecem com 5% ou menos. O estudo também identificou que três universidades, juntas, foram responsáveis pela metade dos trabalhos acadêmicos defendidos. São elas: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade de Brasília (UnB) e Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Com foco na administração, Pinho *et al.* (2019) publicaram uma análise sobre democracia digital baseados em um *corpus* de 49 artigos coletados de periódicos científicos brasileiros. O estudo identificou que o volume de publicações cresceu principalmente a partir de 2011, tendo um aumento significativo em 2016, apesar de uma queda em 2014, que quebrou a trajetória crescente. Esse conjunto de trabalhos estava concentrado principalmente em sete periódicos da área, com autores principalmente de seis instituições: Fundação Getúlio Vargas (FGV), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Universidade de São Paulo (USP), UFBA e UnB.

Com escopo mais amplo, Freitas *et al.* (2018) apresentaram no congresso do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT-DD), em 2018, a título de dados preliminares, uma pesquisa com um *corpus* de 311 artigos, teóricos e empíricos, de revistas científicas brasileiras indexadas pelo Google Scholar. Instituições como UFBA, Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), USP, UnB, Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), nesta ordem em termos de volume, foram aquelas com maior frequência de primeiros autores que assinam as pesquisas.

Quanto às áreas de conhecimento, a comunicação aparece como a área mais frequente (presente em 44,4% dos artigos), ou seja, em que os autores dos artigos estudados estão vinculados. Ciência política vem em segundo lugar (com 14,1%), seguida por direito (10,9%), sociologia (6,4%), ciências sociais (5,1%) e administração (4,2%). Outros estudos também buscaram mapear as pesquisas correlatas, embora com escopo mais amplo, abarcando, por exemplo, internet e política, ou com recorte mais específico com ênfase em temas como participação ou governo eletrônico (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016; Santos, Alde e Schwambach, 2016; Vianna Junior, Abreu e Batista, 2018; Przybilowicz *et al.*, 2015). É possível perceber que a análise de artigos empíricos publicados em periódicos científicos não foi o foco dessas pesquisas – logo, a proposta deste trabalho é olhar com mais afinco nesta direção.

3 MAPEAMENTO DA PESQUISA EMPÍRICA NO BRASIL

Este estudo tem como foco a caracterização da produção científica sobre democracia digital publicada no Brasil em periódicos qualificados e indexados, especificamente com ênfase empírica. O procedimento metodológico e recorte foram baseados na utilização de três indexadores acadêmicos: Scientific Eletronic Library Online (SciELO), Directory of Open Access Journals (DOAJ) e Scientific Periodicals Eletronic Library (SPELL), escolhidos por serem os mais recorrentes nos periódicos brasileiros, possibilitando assim uma amostra representativa. Para acessar os artigos, foram realizadas buscas utilizando duas palavras-chave consideradas mais relevantes e comumente mencionadas por pesquisadores para definir esse campo: “democracia digital” e “democracia *online*” (incluindo a variação “democracia *on-line*”). O recorte temporal abarcou todas as publicações das revistas até dezembro de 2019. Após esse processo de filtro (eliminando os casos falsos positivos), o *corpus* final foi composto por 73 artigos publicados em 28 revistas científicas.

Na distribuição desses artigos por periódicos, detalhada na tabela 1, observa-se que oito revistas são responsáveis por mais da metade (64%) das publicações na amostra analisada: *Revista de Sociologia e Política*; *Opinião Pública*; *Revista de Administração Pública*; *Revista Compolítica*; *Contemporânea*; *Intercom*; *Liinc em Revista*; e *Organizações & Sociedade*.

TABELA 1
Distribuição dos artigos coletados por periódico

<i>Revista de Sociologia e Política</i>	11
<i>Opinião Pública</i>	8
<i>Revista de Administração Pública</i>	6
<i>Revista Compolítica</i>	6
<i>Contemporânea</i>	4
<i>Intercom</i>	4
<i>Liinc em Revista</i>	4
<i>Organizações & Sociedade</i>	4
<i>Esferas</i>	3
<i>História, Ciências, Saúde-Manguinhos</i>	2
<i>InTexto</i>	2
<i>Revista Debates</i>	2
<i>e-Legis</i>	2
<i>Ciência da Informação em Revista</i>	1
<i>Design e Tecnologia</i>	1
<i>Discursos Fotográficos</i>	1
<i>Em Questão</i>	1
<i>Galáxia</i>	1
<i>RECIIS</i>	1
<i>Revista Brasileira de Ciência Política</i>	1
<i>Revista Mídia e Cotidiano</i>	1
<i>Rizoma</i>	1
<i>Sociologias</i>	1
<i>e-Compós</i>	1
<i>Cadernos de Gestão Pública</i>	1
<i>Administração Pública e Gestão Social</i>	1
<i>Desenvolvimento em Questão</i>	1
<i>Revista do Serviço Público</i>	1

Elaboração do autor.

Obs.: N = 73.

Ao colocarmos todos os artigos em linha cronológica, tomando como base o ano de publicação informado em seus metadados, traçamos um panorama dessa evolução, representado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Volume de publicação de artigos por ano (2002-2019)

Elaboração do autor.

Obs.: 1. N = 73.

2. Notemos que o gráfico não apresenta dados de 2003, 2004 e 2006. Por se tratar de uma amostragem, o que se pode afirmar é que a coleta de dados não captou artigos publicados nesses anos. Não podemos afirmar que não houve publicação (isso só poderia ser confirmado em uma pesquisa com o universo total dos artigos publicados). A ausência desses registros indica, sobretudo, que foram anos de baixo volume de publicação nas revistas pesquisadas, especificamente no tocante a artigos empíricos que utilizaram a expressão "Democracia Digital" como um de seus indexadores.

Observa-se que, embora não tão regular, por ser marcado por picos e depressões, o gráfico tem uma trajetória que demonstra uma tendência ascendente. Em especial, 2009 e 2016 foram anos que demonstraram maior volume de publicação de trabalhos empíricos na amostra analisada, dado que também se alinha aos outros estudos bibliométricos citados.

Em relação às autorias, tomando como base o autor principal, o estudo demonstrou que 64,4% das publicações foram vinculadas à liderança de pesquisadores do gênero masculino, contra 35,6% de pesquisadoras do gênero feminino. Isso demonstra ainda um desequilíbrio de gênero na área no tocante ao desenvolvimento e publicação de estudos empíricos. O gráfico 2 traz um panorama da distribuição por áreas do conhecimento às quais os autores e autoras estão vinculados.

Nota-se que, quanto à vinculação institucional do primeiro autor, a área de comunicação aparece com quase metade (48%) dos estudos empíricos sobre democracia digital, seguida de ciência política (20%) e administração (15%). Os autores dessas três áreas são responsáveis por cerca de 83% dos trabalhos empíricos publicados na amostra analisada. Na análise por áreas de conhecimento, de acordo com a nomenclatura estipulada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), desta vez observando não o vínculo dos autores, e sim o vínculo das revistas, essa tendência também se confirma, conforme demonstra o gráfico 3.

Com algumas variações, esses dados são convergentes com outros estudos mencionados que também detectaram a comunicação como área mais ativa, seguida por ciência política e administração (Curtinovi e Parmeggiani, 2015; Sampaio *et al.*, 2019).

GRÁFICO 2

Distribuição dos artigos por área de vínculo dos autores/autoras

(Em %)

Elaboração do autor.

Obs.: N = 73.

GRÁFICO 3

Distribuição dos artigos por área de vínculo dos periódicos¹

(Em %)

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Classificação conforme nomenclaturas estipuladas pelo Qualis Capes vigente – quadriênio 2013/2016.

Obs.: N = 73.

Quanto às instituições às quais os autores/autoras estão vinculados, os resultados apontam que seis universidades (todas elas públicas e federais) são responsáveis por quase metade dos trabalhos da amostra estudada, com especial destaque para a UFBA, conforme podemos visualizar na tabela 2.

TABELA 2
Principais instituições por volume de publicação vinculadas

Nome da instituição	%
UFBA	16,4
UFPR	9,6
UFMG	8,2
Universidade Federal do Ceará (UFC)	6,9
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	4,1
UFF	4,1

Elaboração do autor.

Obs.: N = 73.

Comparando com outros estudos bibliométricos, a UFBA está presente como um importante polo de publicação nesse campo (Curtinovi e Parmeggiani, 2015; Przybilovicz *et al.*, 2015; Sampaio *et al.*, 2019; Pinho *et al.*, 2019). Outras universidades aparecem em segundo plano, alternando posições com alguma frequência nas cinco primeiras colocações: UFPR, UnB, UFRGS, UFMG, USP e UFF. A liderança da UFBA se explica principalmente por haver, no início dos anos 2000, grupos de pesquisa trabalhando com o tema e também devido à criação do INCT.DD, que entrou em funcionamento em 2017.

Avançando agora mais especificamente no conteúdo dos artigos analisados, o estudo demonstrou que as abordagens metodológicas⁴ mais recorrentes foram: i) estudo exploratório, descritivo ou de mapeamento; ii) índices ou indicadores; e iii) estatísticas descritivas ou de frequência. O gráfico 4 traz uma síntese dessa dimensão.

GRÁFICO 4
Ocorrência de abordagem metodológica dos dados mencionados nos artigos¹
(Em %)

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A soma das porcentagens ultrapassa 100% pois N=73 deve ser observado isoladamente para cada uma das porcentagens das abordagens metodológicas, pois a categorização não é excludente e pode ser concomitante, ou seja, há artigos que trazem mais de uma abordagem metodológica simultaneamente.

Obs.: N = 73.

4. Foram considerados como abordagem metodológica os métodos ou instrumentos utilizados pelos artigos para analisar/interpretar os dados.

Sobre essa dimensão metodológica, duas questões merecem destaque. Primeiramente, é bastante comum que as pesquisas empíricas sobre democracia digital sejam estudos descritivos/exploratórios. Isso se explica devido à própria natureza inovadora dos objetos, que solicitam abordagens exploratórias e descritivas iniciais. Segundo, embora seja uma área com forte interface tecnológica, cujos objetos demandam cada vez mais o manuseio de grandes volumes de dados (oriundos de mídias sociais, por exemplo), é importante observar que o uso de estatística inferencial ainda é incipiente nesse campo, prevalecendo análises qualitativas ou quanti-quali como estatísticas de frequência ou análises descritivas.

O gráfico 5 demonstra que a coleta manual via *web* é preponderante nesse campo, de forma expressiva, sendo cerca de oito vezes maior que a ocorrência de artigos que trabalharam com algum *software* de captação ou algoritmos.

GRÁFICO 5

Ocorrências de instrumentos de coleta de dados utilizados nos artigos¹

(Em %)

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A soma das porcentagens ultrapassa 100% pois N=73 deve ser observado isoladamente para cada uma das porcentagens das abordagens metodológicas, pois a categorização não é excluyente e pode ser concomitante, ou seja, há artigos que trazem mais de uma abordagem metodológica simultaneamente.

Obs.: 1. N = 73.

2. API – Interface de Programação de Aplicativos (Application Programming Interface).

No tocante às temáticas mais trabalhadas nos artigos, o gráfico 6 demonstra que participação ou engajamento político é responsável por um terço (quase 34%) da amostra. Deliberação/conversação *on-line* (18%), campanhas eleitorais (16,9%) e parlamento digital (9,6%) aparecem em seguida como temas mais abordados.

Esses dados também corroboram as análises internacionais sobre a pesquisa em democracia digital apontando temas como participação, deliberação e campanhas *on-line* como aqueles mais recorrentes (Gomes, 2016). Isso demonstra que o Brasil acompanha uma tendência mundial.

GRÁFICO 6
Temáticas tratadas nos artigos¹
(Em %)

Elaborao do autor.

Nota: ¹ A soma das porcentagens ultrapassa 100% pois N=73 deve ser observado isoladamente para cada uma das porcentagens das abordagens metodolgicas, pois a categorizao no excludente e pode ser concomitante, ou seja, h artigos que trazem mais de uma abordagem metodolgica simultaneamente.

Obs.: N = 73.

Os objetos cujas temticas mais frequentes esto relacionadas tambm podem nos ajudar a compreender as caractersticas e focos desses estudos: quase 60% dos artigos sobre participao ou engajamento poltico tm como objeto plataformas ou *sites* governamentais, e quase um tero dos artigos com esta temtica tratam do Poder Executivo. J no caso da segunda temtica mais frequente, deliberao/conversao *on-line*, h um quadro bem distinto: cerca de 75% dos objetos desta temtica no se concentram na anlise de *sites* ou plataformas governamentais: tratam, sobretudo, de debates pblicos por meio de iniciativas civis ou mdias sociais.

Ainda sobre as temticas mais frequentes, que do o tom desse campo de estudo, tambm podemos observar a anlise lexical, demonstrada na figura 1. Ela trata dos ttulos dos artigos, abordando a frequncia das principais palavras e as suas vinculaes, com elementos da Teoria dos Grafos (Rabuske, 1992; Boaventura Netto e Jurkiewicz, 2017). Esse tipo de anlise denominada Anlise de Similitude,⁵ representada na forma de “rvore de palavras” e executada utilizando o *software* Iramuteq.⁶

5. Anlise de Similitude a tcnica baseada na teoria dos grafos, neste caso, aplicada por meio do *software* Iramuteq. Os grafos representam conexo entre palavras e ajudam a visualizar a estrutura em que palavras so mencionadas e suas ligaes semnticas.

6. Iramuteq um *software* de anlise textual de base quantitativa. A sigla vem do original em francs *Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires* (Interface de R para Anlises Multidimensionais de Textos e Questionrios, em traduo livre).

FIGURA 1
Análise de similitude sobre os títulos dos artigos

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Foi utilizado o *software* Iramuteq para a elaboração desta figura.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A partir do resultado dessa análise (figura 1) podemos identificar os termos mais relevantes⁷ quanto a ênfases lexicais-semânticas que aparecem nos artigos empíricos sobre democracia digital no Brasil, formando *clusters* em termos lexicais.

- 1) Primeiramente, há de se notar o destaque do *cluster* participação, que é um dos mais importantes e demonstra o quanto esse tema é frequente nos artigos e como possui fortes ligações com outros *clusters*. Isso pode ser visto na espessura dos grafos entre os *clusters*.

7. Tais considerações se baseiam na observação dos *clusters* (palavras próximas e mais frequentes, que foram “ilhas” na Árvore de Palavras) e grafos (ligamentos entre os *clusters*, que seriam os “galhos” que conectam as “ilhas”).

- 2) Uma segunda ilha lexical que também merece destaque é o *cluster* comunicação, que reflete a importância da comunicação enquanto área de conhecimento bastante ativa nesse campo e o vínculo disso com a análise de redes sociais (Facebook, Twitter etc.).
- 3) Um terceiro cluster em destaque gira em torno da palavra eleição, que demonstra a presença de estudos sobre campanhas eleitorais, partidos e público, formando nós relevantes. O termo informação também demonstra forte relação de grafos com o *cluster* comunicação.
- 4) O *cluster* público aparece como um conjunto semântico sempre muito vinculado a experimentos e experiências de gestão pública; consultas públicas; e público e cidadão, com forte vínculo com o *cluster* participação, o que demonstra o caráter público das temáticas participativas.
- 5) Por fim, o *cluster* deliberação também aparece em destaque, se referindo principalmente à presença dos estudos sobre deliberação *on-line*; esfera pública digital; e democracia deliberativa e internet, também com fortes ligações (grafos) ao *cluster* participação.

Cerca de 16,4% dos artigos declararam utilizar algum tipo de *software* (seja para captação ou análise) ou linguagem de programação. Os mais mencionados foram: Selenium, SPSS, UCINET, NetDraw, Excel, Nvivo, Netvizz, HTTrack Website Copier, Netlytic, Iramuteq, R(studio), Atlas T.I. e Python. Cerca 58,3% dos *software* citados são gratuitos ou *open source*; 25% *software* proprietários e 16,7% são duvidos quanto a esta característica.

As abordagens temáticas que mais utilizaram *software/scripts* foram estudos que tratavam de campanhas eleitorais; epistemologia ou bibliométrico; e parlamento digital, que, somados, representam cerca de 67% das pesquisas que utilizaram algum tipo de *software/script*. O objeto que mais utilizou *softwares/scripts* foi mídias sociais, presente em quase 60% dos artigos que lançaram mão de algum *software/script*. Em segundo lugar, aparecem objetos do tipo produção científica/acadêmica, com cerca de 17% dos artigos que utilizaram *software/script*.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo produzir um levantamento do atual estágio da pesquisa sobre democracia digital, com foco nos estudos de caráter prático e empírico, especificamente em periódicos científicos brasileiros em três importantes indexadores.

Em linhas gerais, os resultados apontaram que os 73 artigos analisados na amostra estavam distribuídos em 28 revistas científicas de diversas áreas do conhecimento. Isso demonstra e confirma a multidisciplinaridade desse campo, o qual perpassa periódicos de diferentes escopos de estudo. Ao mesmo tempo, os dados também corroboram outros estudos bibliométricos que apontam para protagonismo de áreas como comunicação, ciência política e administração como grandes produtoras de conhecimento.

Embora ainda oscilantes, os dados também demonstraram que a pesquisa empírica está em linha ascendente. Observou-se que o período entre 2009 e 2011 significou um aumento expressivo do volume de estudos empíricos nesse campo, e, partir de 2011, percebe-se que há uma tendência de crescimento, apesar de uma pequena queda em 2017 e 2018, mas já apontando retomada ascendente em 2019.

Também ficou evidente que o campo é marcado por um volume substancial de estudos exploratórios ou descritivos, com ocorrências significativas do uso de indicadores ou estatísticas tanto descritivas quanto de frequência, como abordagens metodológicas proporcionalmente mais recorrentes. Plataformas ou *sites governamentais* e *mídias sociais* têm sido os objetos mais recorrentes nos estudos empíricos sobre democracia digital.

Embora os objetos de estudo dessa área sejam especificamente digitais, a coleta de dados ainda é manual e faz um baixo uso de *software*, algoritmos ou outros instrumentos de coleta de dados, sendo as análises sobre mídias sociais as que mais os utilizam. Embora a porcentagem seja relativamente baixa (cerca de 16% dos artigos utilizam *softwares/script*), esse tipo de instrumento tende a aumentar, haja vista o crescimento do volume de dados digitais a serem analisados nesse campo e o próprio movimento de formação de pesquisadores em instrumentos digitais de coleta e análise desse ascendente volume de informações.

Os dados trazem um panorama do atual estágio da pesquisa empírica desse campo, que é relativamente novo. Outros estudos futuros podem ser interessantes para se avaliar longitudinalmente como isso irá evoluir e que tipo de caminhos empíricos-metodológicos o campo da democracia digital tende a seguir em termos de métodos, instrumentos e análises. Sobretudo, é preciso compreender que a própria noção de democracia está inevitavelmente conectada à dinâmica das mudanças oriundas dos processos e fenômenos digitais. Portanto, o desenvolvimento de pesquisas sobre democracia digital nada mais é que o próprio reflexo da evolução do debate histórico sobre teorias e práticas democráticas, dessa vez no contexto e realidade do século XXI.

Por fim, de modo mais especulativo, também podemos vislumbrar que há uma tendência das pesquisas da área para uma aproximação cada vez maior de métodos vinculados a ciência de dados e uso de algoritmos para coleta e processamento de informações. Isso se dá pela congruência da própria natureza dos objetos digitais e pelo grande volume de informação que as práticas e instituições democráticas tendem a produzir. Isso requer que o perfil do pesquisador esteja adequado para dar conta dessa dimensão cada vez mais complexa, o que implica também em uma mudança nos processos de formação.

REFERÊNCIAS

- BOAVENTURA NETTO, P. O.; JURKIEWICZ, S. **Grafos**: introdução e prática. São Paulo: Blucher, 2017.
- CURTINOVI, J.; PARMEGGIANI, B. Investigações sobre democracia digital no Brasil: um mapeamento da produção acadêmica até 2013. **Revista Comunicando**, n. 4, p. 99-116, 2015.
- FREITAS, C. *et al.* Análise da rede de produção de conhecimento sobre a iniciativa e-Democracia. In: CONGRESSO DO INCT.DD, 1., 2018, Salvador. **Anais ...** Salvador: INCD.DD, 2018.
- GOMES, W. Participação política *on-line*: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-45.
- _____. 20 anos de política, Estado e democracia digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 39-76.
- MEDAGLIA, R. eParticipation research: moving characterization forward (2006-2011). **Government Information Quarterly**, n. 29, p. 346-360, 2012.
- PINHO, J. A. G. *et al.* Democracia digital na área de administração: um levantamento da construção do campo no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, n. 24, ed. 78, p. 1-31, 2019.

PRZEYBILOVICZ, E. *et al.* O desenvolvimento dos estudos sobre governo eletrônico no Brasil: um estudo bibliométrico e sociométrico. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, n. 14, v. 3, 2015.

RABUSKE, M. **Introdução à teoria dos grafos**. Florianópolis: UFSC, 1992.

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C.; NICOLÁS, M. A. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, p. 285-320, 2016.

SANTOS, J. G. B.; ALDE, A.; SCHWAMBACH, A. C. F. Panorama das teses e dissertações brasileiras envolvendo Internet e Política de 1995 a 2014. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. **Anais....** Caxambu: ANPOCS, 2016.

SILVA, S. P. da; SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R. C. Concepções, debates e desafios da democracia digital. *In*: SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; CARDOSO, R. C. S. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016. p. 17-38.

VIANNA JUNIOR, A. J. de O.; ABREU, J. C. A. de; BATISTA, W. J. Democracia digital e participação cidadã. **Org & Demo**, n. 19, v. 2, p. 49-62, 2018.

DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL: MAPEAMENTO E ANÁLISES DE ARTIGOS PUBLICADOS EM PERIÓDICOS ENTRE 1999-2018¹

Rafael Cardoso Sampaio²

Christiana Soares Freitas³

Nilton Cesar Monastier Kleina⁴

Djiovanni Jonas França Marioto⁵

Bruno Washington Nichols⁶

Tiago Philippini Ferreira Borges da Silva⁷

Murilo Brum Alison⁸

Gabriel Alexandre Bozza⁹

Victor Hausen¹⁰

1 INTRODUÇÃO

A popularização da internet comercial e a maior oferta de computadores pessoais significaram uma maior atenção acadêmica voltada a temas que relacionam participação, engajamento cívico, serviços e equipamentos para comunicações digitais *on-line*. Essas reflexões indicam a importância das implicações políticas e sociotécnicas dos recursos tecnológico-informacionais para regimes democráticos e tecnologias. Por suas características que fomentam a comunicação – inclusive direta, entre cidadãos e elite política – e pela quebra do polo de emissão, as diversas plataformas e ferramentas digitais foram vistas como passíveis do fomento de uma ideia de democracia digital, transcendendo distâncias políticas e constituindo interações (Coleman e Blumler, 2009; Gomes, 2011) entre as mais diferentes esferas. Em certo momento, significou também a digitalização de toda a democracia, e mesmo o questionamento de o que a internet poderia fazer por ela (Gomes, 2016). Nesse sentido, a retórica da democracia digital (ou *e-democracia*) se constrói: por um lado, temos índices de participação civil em queda e desconfiança da elite política por parte dos eleitores, que se isolam cada vez mais de seus representantes, ocasionando certa crise de legitimidade do sistema político e suas decisões (Gomes, 2011); por outro, temos uma plataforma que surgiu com a promessa de revolucionar a forma como as pessoas se relacionam e se comunicam.

Desse modo, identificamos uma narrativa sobre *e-democracia* em que as tecnologias funcionam, de forma predominante, para sanar os problemas de legitimidade, trazendo os representantes para mais perto dos representados ou possibilitando maior participação política por parte dos cidadãos (Coleman e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art2>

2. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: <cardososampaio@gmail.com>.

3. Professora do Departamento de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: <freitas.christiana@gmail.com>.

4. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Comunicação (PPGCOM) da UFPR. E-mail: <nckleina@gmail.com>.

5. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPR. E-mail: <djiovannimarioto@gmail.com>.

6. Doutorando do PPGCP-UFPR. E-mail: <brunonichols@outlook.com>.

7. Mestrando do PPGCP-UFPR. E-mail: <tpfbsilva@gmail.com>.

8. Mestrando do PPGCP-UFPR. E-mail: <murilo43@hotmail.com>.

9. Doutorando do PPGCP-UFPR. E-mail: <gabrielbozza@gmail.com>.

10. Graduando em ciências sociais pela UFPR. E-mail: <hausen.victor@gmail.com>.

Blumler, 2009; Freitas, Lima e Lima, 2015). Dessa forma, pode-se entender a democracia digital como a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) visando promover avanços de valores democráticos ou ainda facilitar atividades democráticas. Com ela, espera-se fortalecer a relação entre os cidadãos e seus representantes, porém admitindo que a participação não seja o único caminho para esse fim. Assim, embora reconheçamos que não exista um consenso sobre o que significa democracia digital (Simon *et al.*, 2017), compreendemos nesse conceito qualquer uso de dispositivos, aplicativos ou ferramentas digitais de comunicação “para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política” (Gomes, 2011, p. 28-29).¹¹

Devido à carência de estudos bibliográficos e cientométricos específicos da temática em diferentes áreas, este trabalho representa um esforço em desenvolvimento de uma ampla pesquisa que busca analisar o que foi produzido sobre democracia digital nos periódicos científicos brasileiros. Para tanto, mapeamos e analisamos 347 artigos publicados em periódicos brasileiros entre 1999 e 2018 sobre o assunto, com base em estudos anteriores (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016; Sampaio *et al.*, 2018) sobre internet e política (I&P).

2 METODOLOGIA

A coleta foi realizada por meio de um *script* usando Selenium – ferramenta de teste de sistemas *web* – a fim de coletar as páginas dos resultados de busca do Google Scholar, que depois foram processadas com BeautifulSoup para extrair a URL das páginas das revistas e outros metadados que o portal disponibiliza na página de resultado. Essa busca foi realizada por meio de múltiplas pesquisas com as principais palavras-chave utilizadas pelo campo.¹² Logo após, esse processo foi revisado com o acréscimo de outras palavras-chave detectadas nos artigos iniciais.¹³

O Google Scholar foi escolhido para tentar compreender a transdisciplinaridade do campo. Ademais, conforme evidenciado na pesquisa de Mugnaini *et al.* (2019), 60% dos periódicos nos quais os pesquisadores brasileiros publicam não estão indexados na SciELO, no Scopus ou no Web of Science. Um dos critérios de inclusão e exclusão de trabalhos foi o processo de revisão por pares (*peer review process*), visando manter apenas artigos publicados em periódicos. Além desse fato, foram analisados apenas artigos, uma vez que estes se tornaram o principal formato de comunicação científica, sendo mais numerosos e especializados. O recorte temporal foi definido a partir de 1999 por ser este o momento em que surgem os primeiros artigos sobre internet e política (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016).

Em seguida, os artigos foram analisados manualmente a partir da análise de conteúdo (Neuendorf, 2001), tendo o livro de códigos de pesquisa anterior (Sampaio *et al.*, 2018) como base, sendo realizadas pequenas

11. Duas coletâneas recentes parecem abordar os principais temas e objetos da democracia digital no Brasil: Mendonça, Pereira e Filgueiras (2016) e Silva, Bragatto e Sampaio (2016).

12. As palavras-chave iniciais foram: “edemocracia”, “democracia digital”, “democracia eletrônica”, “democracia virtual”, “democracia online”, “democracia AND novas mídias”, “democracia AND tecnologia”, “ciberdemocracia”, “teledemocracia”, “democracia AND Internet”, “eparticipação”, “participação AND tecnologia”, “participação AND Internet”, “participação AND digital”, “participação AND virtual”, “participação AND TICs”, “participação AND novas mídias”, “participação AND online”, “participação política online”, “participação política digital”, “participação política virtual”, “deliberação”, “deliberação AND Internet”, “deliberação AND digital”, “deliberação virtual”, “deliberação online”, “esfera pública & internet”, “esfera pública & digital”, “esfera pública virtual”, “esfera pública online”, “etranparência”, “transparência digital”, “transparência AND novas mídias”, “transparência online”, “transparência AND internet”, “Transparência AND tecnologia”, “Transparência AND TICs”, “transparência AND websites”, “Transparência AND portais”.

13. Foram acrescentadas: “governo aberto”, “dados abertos governamentais”, “parlamento aberto”, “parlamento digital”, “webcidadania”, “exclusão digital”, “governo aberto”, “dados abertos governamentais”, “parlamento aberto”, “parlamento digital”, “webcidadania”, “esfera pública & internet”, “esfera pública & digital”, “esfera pública virtual”, “esfera pública online”, “governança eletrônica”, “governança digital”, “governança da internet”, “governança algorítmica”, “regulação algorítmica” e “tecnopolítica”.

adaptações.¹⁴ O objetivo foi identificar as principais características dos autores (nome, sexo, instituição, quantidade de participantes, escolaridade, área de atuação e eventuais parcerias), dos artigos (ano e periódico), da abordagem (vertente, seja social ou institucional; objeto político; objeto tecnológico; abordagem teórica) e questões sobre os métodos empregados (empírico ou teórico; método; técnica de pesquisa; e uso de estatística). Tais variáveis foram selecionadas por comporem quadros teórico-metodológicos de pesquisas anteriores e, dada a proximidade do objeto, serão utilizados como base para análise e comparação (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016; Sampaio *et al.*, 2018).

O processo foi capaz de identificar 2.146 trabalhos acadêmicos. Um dos problemas do Google Scholar é indexar excessivos repositórios, alguns inclusive pouco acadêmicos. Houve, portanto, uma filtragem manual realizada pelos pesquisadores do grupo, baseada no conceito de democracia digital.¹⁵ Após a retirada manual de artigos repetidos, falsos positivos¹⁶ e de trabalhos que não eram artigos acadêmicos (isto é, capítulos, *papers* de eventos, dissertações e teses), identificamos 347 trabalhos referentes a estudos ou reflexões sobre o tema em periódicos científicos brasileiros.

3 RESULTADOS INICIAIS

Percebe-se que os artigos sobre democracia digital ganham força entre 2009 e 2012, com um novo pico de crescimento em 2015, conforme mostra o gráfico 1. Entretanto, a partir desse período, as publicações na área apresentam inconstâncias.

GRÁFICO 1
Artigos publicados por ano (1999-2018)

Elaboração dos autores.

14. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1cUPMdrCH71qUlebiwpT0FKtMc7YINTz_/view>. Acesso em: 18 jun. 2020.

15. O processo da filtragem manual foi feito a partir da leitura integral de todos os documentos encontrados, utilizando a definição de Gomes (2011) sobre o conceito de democracia digital como critério de inclusão; desse modo, excluímos os artigos que não se encaixavam.

16. Podemos considerar como falsos positivos os artigos que não faziam parte do escopo da democracia digital e revistas estrangeiras, principalmente as portuguesas.

Os dados iniciais, por ora baseados exclusivamente no primeiro autor de cada artigo, revelam que as universidades com maior produção são Universidade Federal da Bahia (UFBA) (n=39), Universidade Federal do Paraná (UFPR) (n = 35), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (n=28), Universidade de São Paulo (USP) (n = 17) e Universidade de Brasília (UnB) (n = 13), sendo que ainda temos o aparecimento da Universidade Estadual Paulista (UNESP) (n = 15) e da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (n = 12) de um total de 110 instituições com, ao menos, um trabalho publicado em periódico científico sob as temáticas pesquisadas. O gráfico 2 mostra que a comunicação segue como a área com maior presença na pesquisa sobre democracia digital, estando a ciência política em segundo lugar, com administração e ciências sociais ocupando lugares de destaque, e o campo de direito como terceira força.

GRÁFICO 2
Área do primeiro autor

Elaboração dos autores.

As revistas dividiram-se de maneira semelhante. Ao todo, foram catalogados 190 periódicos, sendo que 67 destes contêm ao menos dois artigos. A revista *Democracia Digital e Governo Eletrônico* da área do direito foi a que mais recebeu trabalhos (12), seguida pela revista *Compolítica* (n=10), da área de comunicação e política. A comunicação esteve representada em maior número também pelas revistas *Fronteiras* (n = 5), *Intexto* (n = 5) e *Contemporânea* (n = 5). Foram identificados artigos de ciência política nos periódicos *Opinião Pública* (n = 8), *Revista de Sociologia e Política* (n = 6), *Revista USP* (n=4) e *Revista Eletrônica de Ciência Política* (n = 4). A *Revista de Administração Pública* (n = 6) e *Organizações & Sociedade* (n = 5) são as mais frequentes nos periódicos de administração.

Neste primeiro momento, trabalhamos apenas com os dados do primeiro autor ou da primeira autora de cada artigo. Identificamos 248 autores(as) ao todo, sendo que 44 aparecem em mais de uma revista. Entre os primeiros, 130 são do sexo masculino e 148 do sexo feminino. Seguindo estudos vistos anteriormente em internet e política (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016; Sampaio *et al.*, 2018),

a maioria dos autores é doutor (50,1%), seguida por doutorandos (21,2%), mestrands (11,3%) e mestres (11%). Graduados e graduandos, juntos, representaram 5,1% do total – uma divisão coerente com normas de submissão de diversos periódicos nacionais que tendem a restringir a participação de pesquisadores no período de mestrado ou graduação ou, ainda, exigindo a presença de um doutor entre coautores. Quando são observados todos os autores dos artigos, a maioria não apresenta parceria interinstitucional (63%) e nem interdisciplinar (63,9%), evidenciando uma baixa colaboração entre pesquisadores de diferentes áreas e universidades.

A respeito das abordagens, observa-se, inicialmente, um claro equilíbrio entre a vertente social (49,3%) e a institucional (50,7%). Esses resultados ficam mais nítidos quando verificamos o gráfico 3, que trata dos principais objetos políticos estudados pela democracia digital brasileira.

GRÁFICO 3
Objeto político/social predominante dos artigos

Elaboração dos autores.

No gráfico 3, as categorias esfera civil não organizada, governo e movimentos sociais aparecem nos primeiros lugares. Chama a atenção o primeiro lugar de políticas de comunicação/economia política – tema não apontado como relevante nos estudos de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) e Sampaio *et al.* (2018). Uma hipótese para o fato é a entrada de campos como administração e direito no *corpus* da pesquisa. Como neste estudo definimos objetos mais específicos, especializados, fica evidente a importância dos estudos sobre parlamentos digitais (n=19) e como o Judiciário continua como o poder menos visitado pela democracia digital.

Os dados apresentados vão ao encontro daqueles expostos em Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), no que diz respeito ao objeto tecnológico principal do artigo. O principal objeto é uma reflexão mais ampla sobre a internet, algo mais visto nos primeiros artigos da área. Em seguida,

puxados pelos artigos de transparência e participação, temos os *websites*. Mídias sociais são o terceiro objeto mais visitado pela democracia digital, conforme apresentado no gráfico 4.

GRÁFICO 4
Objeto tecnológico estudado

Elaboração dos autores.

Tentando avançar um pouco em relação aos dados dos estudos anteriores, buscamos justamente verificar quais as mídias sociais mais estudadas e se comprovou o esperado: Facebook é a rede digital mais estudada ($n = 25$), seguida por YouTube ($n = 7$) e Twitter ($n = 5$).

Seguindo tanto o padrão das pesquisas brasileiras sobre internet e política e sobre democracia digital e governo eletrônico quanto o padrão internacional da pesquisa sobre democracia digital (Gomes, 2016), as três principais abordagens teóricas majoritariamente utilizadas são participação ($n = 72$), transparência ($n = 69$) e deliberação ($n = 52$), conforme mostra o gráfico 5. Neste estudo, acrescentamos a opção da abordagem teórica sobre a própria democracia digital, que esteve presente em 43 artigos. Nota-se, ainda, que a teoria da economia política e das políticas de comunicação é pouco acionada ou não é predominante nos estudos, mesmo sendo o objeto político mais presente nos artigos catalogados.

Concluímos, ainda, que a maior parte dos artigos ($n=205$) apresentou estudos empíricos (59,1%), enquanto 142 artigos (40,9%) foram teóricos. Entre os empíricos, a maioria fez uso de métodos qualitativos (44,3%), depois métodos quantitativos (29,2%), seguidos por métodos mistos (quanti/quali) (17,5%). Ainda, 8,7% fizeram uso do método bibliográfico. A análise de conteúdo foi a técnica mais acionada, estando presente em 60% das pesquisas, enquanto a análise heurística esteve em 18,5%, seguida por análise documental (6,3%), análise do discurso (4,8%) e *surveys* (2,9%).

GRÁFICO 5
Abordagem teórica dos artigos

Elaboração dos autores.

Do total de artigos empíricos, 116 fizeram uso de algum tipo de estatística, contra 89 que não o fizeram. Não obstante, repetindo o padrão já visto em Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016) e Sampaio *et al.* (2018), a grande maioria dos trabalhos que utilizaram estatística (n=90) lidaram apenas com frequência simples, totalizando 77,5% dos artigos empíricos. A estatística univariada foi utilizada em seis artigos, enquanto a estatística bivariada esteve presente em vinte estudos, o que representa 17,2% dos estudos empíricos.

O nosso resultado reforça o achado de Sampaio, Bragatto e Nicolás (2016), que já denotavam uma curta gama de opções de técnicas de pesquisa e de uso de estatística nas pesquisas do campo de I&P, algo também verdadeiro para a democracia digital.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise de periódicos do campo de democracia digital no Brasil, algumas observações podem ser tecidas/elaboradas. É notável que a literatura de democracia digital apresenta, de forma geral, características muito próximas da literatura de internet e política (Sampaio, Bragatto e Nicolás, 2016; Sampaio *et al.*, 2018) e do campo da comunicação e política. A pesquisa interdisciplinar, portanto, gerou poucas alterações nos resultados, o que pode ser um indicativo de que a democracia digital é naturalmente um objeto predominante dessas áreas. Uma surpresa foi a entrada do direito como área de alta presença no *corpus*, algo que não havia sido detectado nos estudos anteriores. Esse fato revela a falta de transdisciplinaridade da área, uma vez que estudos a respeito de eventos de comunicação, ciências sociais e de administração não identificaram rastros sobre a produção em direito. Isso indica que o acréscimo de eventos e periódicos dessa área podem trazer interessantes resultados em pesquisas futuras.

Após o ápice em 2015, o número de artigos publicados por ano vem caindo. Sugere-se o desenvolvimento de pesquisas futuras no sentido de corroborar a hipótese que indica tendência à perda de interesse na área ou uma migração para outras temáticas. Futuros estudos podem comparar tais dados com aqueles mais gerais de internet e política para verificar a questão, porém, é possível que os pesquisadores estejam migrando para temas e objetos mais próximos ao cotidiano da política (*real politics*).

Sobre as universidades, o lugar de destaque de UFBA, UFPR, UFMG, UnB e Universidade Federal Fluminense (UFF) coincide com os achados de pesquisas anteriores. Contudo, a USP aparece como a quarta universidade com mais produção, algo pouco detectado em outros estudos. É provável que a dispersão de áreas de pesquisa na democracia digital permita que a USP tenha artigos das mais diferentes áreas e gague lugar de importância na pesquisa no geral.

Entretanto, ao que tudo indica, existe uma fragmentação das pesquisas quando verificamos os periódicos. O fato de termos 347 artigos divididos em mais de 190 periódicos é exemplo disso, assim como a percepção generalizada de um excessivo número de revistas acadêmicas similares no Brasil. A iminência de periódicos de comunicação e ciência política confirma como a democracia digital é majoritariamente produzida por pesquisadores desses campos.

Ao contrário da literatura sobre I&P, identificamos maior presença da vertente institucional sobre a social. Nota-se, portanto, alto interesse por iniciativas e estratégias governamentais, além de políticas de comunicação. À semelhança de I&P, pesquisadores de democracia digital analisaram mais a internet como um todo, em menor escala, verificando *websites* e mídias sociais. Mais raro ainda foi a identificação de estudos sobre plataformas sociais específicas, como o Facebook. Conforme visto na literatura brasileira de I&P e na internacional de democracia digital (Gomes, 2016), as principais abordagens teóricas são de participação, transparência, deliberação e teoria da democracia digital. A maioria dos artigos baseia-se em estudos empíricos, e, como na literatura de I&P, a maior parte utiliza a análise de conteúdo. Da mesma maneira, quando havia alguma análise estatística, a maioria das pesquisas lidou apenas com frequências simples.

Os resultados evidenciam que a democracia digital parece representar uma parte bastante significativa dos estudos mais amplos entre internet e política, ressaltando a importância da temática especialmente no campo da comunicação e política. Não obstante, diferente de trabalhos anteriores sobre I&P, nota-se que direito, administração e políticas públicas apresentam suas próprias contribuições na discussão sobre democracia digital. Portanto, em alguma medida, mais que um campo de pesquisa, temos uma temática que perpassa três áreas que pouco dialogam entre si. A falta de interdisciplinaridade, que já ocorria nos eventos de I&P, repete-se nos periódicos científicos. Isso se deve, provavelmente, aos incentivos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para a publicação em periódicos da área de atuação de cada pesquisador. Entretanto, isso gera uma lacuna em termos de colaboração acadêmica e acúmulo de conhecimento científico.

Como reflexão final, especialmente no momento em que os estudos sobre democracia digital parecem estar em retração (seja pelo contexto ou pela migração para estudos em política digital), a pesquisa sobre democracia digital poderia avançar, consideravelmente, a partir de esforços no sentido de conformação de um campo de pesquisa de fato. Enquanto é normal e esperado que cada área de origem possa ter uma contribuição mais específica no campo, parece-nos que mais trocas acadêmicas poderiam levar a consideráveis ganhos em termos teóricos e, especialmente, metodológicos.

REFERÊNCIAS

- COLEMAN, S.; BRUMLER, J. **The internet and democratic citizenship**: theory, practice and policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- FREITAS, C.; LIMA, F.; LIMA, F. Os desafios ao desenvolvimento de um ambiente para participação política digital: o caso de uma comunidade virtual legislativa do projeto e-Democracia no Brasil. **Organizações & Sociedade**, v. 22, n. 75, p. 639-657, 2015.
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W.; MARQUES, F. P. J. A. (Org.). **Internet e participação política no Brasil**. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-45.
- _____. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 39-76.
- MENDONÇA, R.; PEREIRA, M.; FILGUEIRAS, F. (Org.). **Democracia Digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.
- MUGNAINI, R. *et al.* Panorama da produção científica do Brasil além da indexação: uma análise exploratória da comunicação em periódicos. **Transinformação**, v. 31, 2019.
- NEUENDORF, K. **The content analysis guidebook**. Londres: Sage, 2001.
- SAMPAIO, R.; BRAGATTO, R.; NICOLÁS, M. A construção do campo de internet e política: análise dos artigos brasileiros apresentados entre 2000 e 2014. **Revista Brasileira De Ciência Política**, v. 4, p. 285-320, 2016.
- SAMPAIO, R. *et al.* Ciberpolítica, Ciberativismo e Cibercultura: uma análise dos *papers* apresentados no grupo de trabalho da ANPOCS. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 85, p. 126-147, 2018.
- SILVA, S.; BRAGATTO, R.; SAMPAIO, R. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.
- SIMON, J. *et al.* **Digital Democracy**: the tools transforming political engagement. London: Nesta, 2017.

DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS: USUÁRIOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL¹

Maria Dominguez Costa Pinho²

1 INTRODUÇÃO

Há pelo menos uma década, desde a implementação das primeiras políticas públicas de governo aberto e de dados abertos por governos ao redor do mundo, e com a adoção de tecnologias, ferramentas e dispositivos de comunicação digital por parte das administrações públicas, temos visto crescer exponencialmente o volume de dados e informações públicas à disposição dos cidadãos.

Nesse contexto, o governo federal brasileiro adotou, nos últimos anos, uma série de políticas e iniciativas de dados abertos governamentais, evidenciadas, por exemplo, pelo envolvimento do país com a Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership), desde a sua concepção, em 2011, como país cofundador. A acessibilidade dos dados abertos passou a ser amparada pela Lei de Acesso à Informação (LAI), via transparência passiva. A regulamentação do Decreto nº 8.777/2016 foi responsável, ainda, por editar a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, criar a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e tornar obrigatória a criação de Planos de Dados Abertos (PDAs) por cada órgão público federal. Por fim, nota-se que houve um aumento da quantidade de bases de dados publicadas no Portal Brasileiro de Dados Abertos.³

Inúmeras expectativas associam-se aos usos e às apropriações sociais de dados abertos por atores como jornalistas, gestores públicos, cientistas, programadores, ativistas, organizações não governamentais (ONGs), entre outros. Não só por meio da sua publicação, mas principalmente pelo seu uso efetivo, espera-se, por exemplo, que seja produzida mais transparência, participação e colaboração nos negócios públicos, além do desenvolvimento social e econômico. Falta ainda, todavia, uma noção de quem são os usuários de dados abertos e quais usos são feitos desses dados no Brasil.

2 SOBRE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS

Dados abertos governamentais podem ser definidos como dados públicos, originados das funções administrativa e governamental, disponíveis em um formato aberto, isto é, legíveis por máquinas, não proprietários, não discriminatórios e com licenças abertas específicas que garantam a sua reutilização.⁴ Aqui, considera-se, por exemplo, que informações governamentais orçamentárias, geográficas, sociais, demográficas, legislativas, ambientais, meteorológicas, entre outras, que são produzidas diariamente no cumprimento das atividades públicas, no âmbito dos diferentes setores e órgãos de governo, podem ser formatadas e tornadas acessíveis como dados abertos governamentais, por serem dotadas de valor e interesse público.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art3>

2. Pesquisadora associada no Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Democracia Digital (INCT.DD). E-mail: <mariadominguezcp@gmail.com>.

3. Em 17 de janeiro de 2021, o portal contava com um volume de 10.688 conjuntos de dados disponíveis ao acesso público. A dissertação de mestrado da autora deste artigo demonstra que, em dezembro de 2018, esse número equivalia a 6.317 conjuntos. O portal está disponível em: <<https://dados.gov.br/>>.

4. Entre os principais requisitos técnicos dos dados abertos, estão os Oito Princípios dos Dados Abertos Governamentais. Mais informações sobre cada um desses princípios estão disponíveis em: <<https://opengovdata.org/>>.

O acesso irrestrito a um grande volume de conjuntos de dados⁵ públicos que antes não eram acessíveis parece, por si só, ser um facilitador de inúmeros benefícios, associados, inclusive, a princípios democráticos clássicos, como transparência e participação. Sendo assim, a maior parte da literatura sobre dados abertos governamentais os define, principalmente, como promotores de mais transparência e *accountability* (Geiger e Lucke, 2012; Janssen, 2011; Lourenço, 2015) e de envolvimento e participação dos cidadãos nos negócios públicos (Conradie e Choenni, 2014; Evans e Campos, 2013), além de promoverem a colaboração e cocriação entre setores sociais e governos (Noveck, 2015).

Dados abertos governamentais são conhecidos por serem os maiores propulsores de governos abertos (Kučera, Chlapek e Nečaský, 2013). Além das expectativas associadas aos princípios democráticos, há, ainda, aquelas concernentes à eficiência e eficácia dos governos: dados abertos podem levar tomadores de decisão política, gestores públicos, analistas e grupos de interesse a produzir políticas e serviços públicos melhores e mais precisos (Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk, 2012; Clarke e Margetts, 2014).

O uso de dados abertos, enfim, é associado à oferta de novas possibilidades para o desenvolvimento econômico e social, pela capacidade de promover estímulo econômico por meio da criação de novos produtos e serviços (Zeleti, Ojo e Curry, 2016; Lindman, 2014), além da possibilidade de gerar novos modelos de negócios mediante a colaboração entre atores públicos e privados (Howard, 2013).

Em contrapartida, o uso massivo de dados digitais e abertos por parte dos governos apresenta possibilidades de vigilância e violação da privacidade dos cidadãos jamais vistas antes (Kitchin, 2014). Nesse cenário, reforça-se a necessidade de políticas de proteção de dados pessoais dialogarem com políticas de transparência e dados abertos, reconhecendo ambas como complementares, não excludentes, e como direitos fundamentais dos cidadãos.

Apesar das dificuldades de mensurar os benefícios supracitados associados à oferta e ao uso de dados abertos governamentais, argumentamos que, para tomar conhecimento dos resultados que podem ser extraídos de políticas públicas como essa é preciso, primeiramente, compreender quem são os usuários e que tipos de usos são feitos desses dados. Zuiderwijk (2015) reforça essa visão constatando que, normalmente, o uso que se faz dos dados abertos é uma questão menosprezada pelos próprios governos, mais interessados na publicação de tais dados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo como objetivo lançar luz sobre os usuários de dados abertos no Brasil, o estudo em tela consiste em uma pesquisa exploratória, seguindo alguns procedimentos metodológicos. Primeiro, um questionário foi aplicado em grupos do WhatsApp, Facebook e Telegram chamados Dados Abertos Brasil, formados por participantes interessados no tema, oriundos de diferentes ocupações profissionais. O questionário também foi compartilhado nos perfis do Facebook e Twitter do instituto de pesquisa do qual a autora deste estudo faz parte e ficou disponível aos participantes entre novembro e dezembro de 2018. A pesquisa foi aplicada também no III Encontro Brasileiro de Governo Aberto, em São Paulo, realizado nos dias 4 e 5 de dezembro do mesmo ano. Para garantir

5. Por conjunto de dados ou base de dados, entende-se um agregado de dados relacionados entre si, por grupo temático, por exemplo. Cada conjunto de dados pode ter um ou mais recursos. Um exemplo em destaque no Portal Brasileiro de Dados Abertos é a base referente às Compras Públicas do Governo Federal, disponível em: <<http://www.dados.gov.br/dataset/compras-publicas-do-governo-federal>>.

que todos os participantes da pesquisa já tivessem sido, pelo menos uma vez, usuários primários⁶ de dados abertos, foram eliminados da amostra todos aqueles que responderam negativamente à seguinte pergunta: você já utilizou dados abertos governamentais alguma vez? Assim, esta pesquisa chegou a uma amostra composta por 81 respostas. Esta amostra não é probabilística e, portanto, não representa o universo de usuários de dados abertos do país.

Em seguida, com o intuito de levantar dados qualitativos, que auxiliam a interpretação dos dados coletados mediante questionário, cinco entrevistas em profundidade⁷ foram conduzidas com usuários de dados abertos. Cada um dos entrevistados corresponde a um perfil profissional, sendo eles: i) gestor público (Controladoria-Geral da União – CGU); ii) membro de uma ONG (Open Knowledge Foundation Brasil); iii) jornalista de dados (Estadão Dados); iv) desenvolvedor (Brasil.IO); e v) pesquisador (Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getulio Vargas (DAPP/FGV). A seleção dos entrevistados foi realizada de acordo com o conhecimento prévio sobre a relevância dos trabalhos de cada um com dados abertos ou pela indicação de outro entrevistado (técnica conhecida como “bola de neve”).

4 USUÁRIOS DE DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS, USOS E APROPRIAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL

De acordo com outros estudos sobre usuários de dados abertos governamentais, no Brasil, identificou-se que essas partes interessadas também são formadas por jornalistas, pesquisadores, desenvolvedores, gestores públicos e membros de ONGs (Bates, 2012; Gonzalez-Zapata e Heeks, 2015; Baack, 2015; Safarov, Meijer e Grimmelikhuijsen, 2017). O maior grupo de usuários de dados abertos identificado por esta pesquisa foi aquele cujos integrantes declararam ser pesquisadores(as) (N = 18), seguido do grupo de desenvolvedores(as) (N = 16), gestores(as) públicos(as) (N = 12), cientistas de dados (N = 12), jornalistas (N = 11), membros de ONG (N = 6), ativistas (N = 3) ou de outras profissões (N = 3), identificadas como *social media*, tradutor e empresário.

Quanto ao perfil sociodemográfico dos entrevistados, os usuários de dados abertos contemplados por este estudo têm, como faixa etária proeminente, as idades entre 30 e 34 anos (N = 21 ou 26% da amostra). Além disso, 68% da amostra (N = 55) demonstrou se identificar com o gênero masculino e 30% (N = 25), com o feminino. Uma pessoa declarou não se identificar com nenhum dos dois gêneros. Quanto ao nível de escolaridade máximo atingido, 52% indicaram ter pós-graduação completa (N = 42). A amostra é composta por 73% de participantes que identificaram sua cor da pele como branca (N = 59). Enfim, em relação à renda mensal familiar, 41% da amostra declarou receber entre R\$ 3.150 e R\$ 7.880 (N = 33). Estamos, portanto, diante de uma amostra superescolarizada, não representativa em termos de cor da pele e gênero e com renda familiar não correspondente à distribuição da renda familiar no Brasil.

Foi perguntado qual a importância do uso de dados abertos para as atividades rotineiras desempenhadas pelos entrevistados em suas ocupações profissionais. O gráfico 1 demonstra que a maior parte dos participantes da pesquisa conferiu grande importância ao uso de dados abertos para os seus setores profissionais, classificando-o, principalmente, como importante e muito importante. Considerando as limitações dessa amostra, os pesquisadores, gestores públicos e desenvolvedores são aqueles que atribuem maior importância aos dados abertos para a execução das suas tarefas,

6. Neste trabalho, fazemos uma distinção entre usuários de dados primários e secundários. Usuários primários são aqueles que têm acesso à base de dados do modo como ela foi publicada pelos órgãos públicos. São estes usuários que realizam *download*, organizam e manipulam os dados. Compreendemos como usuários secundários aqueles que têm acesso apenas aos produtos e iniciativas criados com os dados, como reportagens, pesquisas, aplicativos ou interfaces de visualização de dados.

7. A transcrição das entrevistas em profundidade e o questionário podem ser encontrados, na íntegra, em Pinho (2019).

classificando-os em maior porcentagem como muito importantes para o cumprimento de suas funções, como exibe a tabela 1.

GRÁFICO 1

Grau de importância do uso de dados abertos, por profissão

Elaboração da autora.

TABELA 1

Distribuição dos entrevistados que consideram o uso de dados abertos muito importante para o seu trabalho

Entrevistados	%
Pesquisadores	94
Gestores públicos	83
Desenvolvedores	81
Cientistas de dados	75
ONGs, ativistas e outros	67
Jornalistas	54

Elaboração da autora.

Apesar de não figurarem, aqui, como entrevistados que apontaram o uso de dados como mais relevante para as suas profissões, há, no Brasil, programas de treinamento desenvolvidos especificamente para a capacitação de jornalistas e organizações da sociedade civil para o uso de dados abertos. Vimos crescer, também, a quantidade de jornalistas que trabalham com dados no país.⁸ Para o profissional membro da ONG entrevistado por esta pesquisa, estima-se que um dos maiores benefícios do uso de dados abertos no Brasil seja justamente a produção de um jornalismo de melhor qualidade.

Temos o fortalecimento do jornalismo de dados, que tem a informação como matéria-prima do seu trabalho, e se beneficia dessa abertura de dados. E temos a possibilidade de jornalistas, programadores e organizações da sociedade civil realizarem o monitoramento e a análise de políticas públicas, para que todo o esforço de implementar ações e programas governamentais não se perca (entrevistado 2).

8. De-Lima-Santos (2019), em seu artigo *Tem #DDJBR aqui? Mapeando a presença do jornalismo de dados no Brasil*, identifica que atualmente existem 52 organizações que trabalham com jornalismo de dados no país.

Se, por um lado, os dados abertos passaram a ser recursos relevantes para as profissões supracitadas, por outro, os entrevistados identificaram inúmeras barreiras associadas ao seu uso. Destacamos que, primeiramente, há uma barreira para o uso desses dados no que se refere aos cidadãos comuns, já que para utilizá-los são requeridos conhecimentos básicos de análises, mineração e visualização de dados (Zuiderwijk, 2015), além de, muitas vezes, noções de estatística, programação e *design*. Em consonância com os resultados obtidos por este estudo, vimos que o ecossistema de usuários de dados abertos envolve alguns usuários específicos, e o cidadão comum que não detém essas competências quase não tem participação direta nesse tipo de iniciativa (Safarov, Meijer e Grimmelikhuisen, 2017; Sandoval-Almazan e Styryn, 2018).

Em segundo lugar, ainda no que se refere às barreiras identificadas aos usos de dados abertos,⁹ para os participantes desta pesquisa a principal dificuldade diz respeito à baixa qualidade dos dados publicados por órgãos governamentais, como ilustra o gráfico 2. Por conjuntos de dados com baixa qualidade entende-se aqueles que estão incompletos, desatualizados, sem metadados, desestruturados ou que não cumprem os requisitos técnicos exigidos para serem considerados abertos. Em alguns casos, essas falhas podem acarretar até mesmo a impossibilidade de reuso dos dados. O desenvolvedor que participou da entrevista em profundidade deste estudo, por exemplo, trabalha com uma iniciativa¹⁰ que propõe melhorias à qualidade das bases de dados governamentais, nem sempre publicadas em formatos adequados.

A ideia do projeto é pegar os dados que não estão acessíveis e disponibilizá-los em um formato palatável para pessoas que não têm conhecimento de programação. (...) Tornar os dados abertos inacessíveis é de certa forma elitizar a democracia, pois significa restringir o acesso aos dados. O que o Brasil.IO tenta fazer é tirar esse privilégio dos programadores para que todo mundo consiga usar esses dados (entrevistado 4).

GRÁFICO 2

Barreiras encontradas no uso de dados abertos governamentais

Elaboração da autora.

Outras barreiras identificadas foram: a falta de recursos humanos capacitados para trabalhar com dados abertos dentro das organizações que abrigam os usuários de dados identificados por este questionário; a falta de investimento dessas organizações, como em capacitações e em recursos técnicos; e a falta de infraestrutura necessária para trabalhar com dados, como programas e *softwares* específicos.

9. Os entrevistados puderam assinalar mais de uma barreira associada ao uso de dados abertos.

10. A iniciativa, chamada Brasil.IO, está disponível em: <<https://brasil.io/home>>.

Buscamos identificar, ainda, se há maior interesse em bases de dados oriundas de determinada área de atuação governamental. A maioria dos entrevistados afirmou buscar, principalmente, dados sobre educação, orçamento público e saúde. Todavia, vemos que há uma demanda por abertura de dados em diversas outras áreas e órgãos públicos.

GRÁFICO 3

Áreas de interesse dos entrevistados, por setores governamentais

Elaboração da autora.

Enfim, reconhecendo a publicação de um grande volume de bases de dados por parte do Executivo federal brasileiro, principalmente desde a obrigação legal dos órgãos federais de planejarem a abertura de dados por meio dos PDAs, foi perguntado aos entrevistados quais são os meios de acesso aos dados de seus interesses. O gráfico 4 mostra que a maioria usa como fonte portais de órgãos específicos, mas os dados são acessados também no Portal da Transparência, via transparência passiva (pedidos de acesso via LAI), e, apenas em último lugar, por meio do Portal Brasileiro de Dados Abertos.

GRÁFICO 4

Fontes de acesso aos dados abertos

Elaboração da autora.

O Portal Brasileiro de Dados Abertos foi criado em 2012 com o objetivo de se tornar mais amplo que o Portal da Transparência, ao promover o acesso a dados abertos de qualquer órgão público que deseje publicar seus dados, extrapolando, por exemplo, o governo federal (Possamai, 2016). Ao contrário do esperado com a criação do referido portal, contudo, os resultados deste estudo preliminar sugerem que usuários de dados abertos obtêm seus dados de modo descentralizado, por meio de buscas em diferentes portais, e utilizando mecanismos da transparência ativa e passiva.

O pesquisador entrevistado nesta pesquisa relatou, a título de exemplo, dificuldade em acessar uma base de dados para um estudo sobre migrações via transparência ativa, sendo que esta base só foi obtida via LAI.

Quando começaram a sair casos na mídia sobre migrações, todos foram em cima da Polícia Federal para buscar dados, muitas vezes pela Lei de Acesso à Informação. Seria muito mais fácil se esses dados já estivessem abertos e disponíveis. (...) Só conseguimos empreender uma ferramenta sobre migrações com dados solicitados pela LAI à Polícia Federal e depois de muito esforço e vários pedidos. Tem uma questão que é até cultural, de não entender a importância de se ter transparência (entrevistado 5).

5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora este estudo não seja suficiente para elencar os principais efeitos sociais, políticos e democráticos do uso de dados abertos governamentais no Brasil, foi possível lançar luz sobre alguns dos atores envolvidos nas apropriações sociais desses dados. Em linhas gerais, os resultados apontam que há um ecossistema de usuários formado por partes interessadas de diferentes setores profissionais, sendo que os pesquisadores, gestores públicos, desenvolvedores e cientistas de dados afirmaram que dados abertos são especialmente relevantes para o desempenho de suas funções.

Apesar das dificuldades e barreiras elencadas, vimos, ainda, que os interessados nesses dados dialogam com diversos setores de atuação governamental e que os conjuntos de dados utilizados são adquiridos por meio de diferentes fontes e portais governamentais. Este mapeamento preliminar pode ser útil para a realização de consultas públicas e abertura de canais de comunicação com estes setores profissionais identificados como usuários de dados abertos no Brasil, para que políticas públicas e políticas de dados abertos sejam aprimoradas.

Ainda que se tenha a noção de que esse grupo de usuários é limitado em virtude das habilidades técnicas exigidas para a manipulação dos dados, argumenta-se aqui que, por meio da criação de iniciativas que utilizam como matéria-prima dados abertos – como reportagens jornalísticas, pesquisas, aplicativos e interfaces de visualização de dados –, cidadãos comuns são igualmente beneficiados com mais conhecimento, acesso à informação e possibilidade de acompanhar e monitorar os negócios públicos, ainda que não sejam usuários primários desses dados. Esta pesquisa, de caráter exploratório, não foi capaz de elencar relações de causalidade entre o uso de dados abertos e o fortalecimento de princípios democráticos. Todavia, argumenta-se que é possível esperar, pelo menos, que sejam fomentados a produção do conhecimento, o acompanhamento e monitoramento da ação governamental e a produção de um jornalismo de melhor qualidade, que são, também, elementos importantes para as democracias contemporâneas.

Por fim, destaca-se que mais pesquisa é necessária para identificar e avaliar os tipos de usos e usuários de dados abertos no país. Há poucos estudos, por exemplo, que investigam iniciativas de dados abertos empreendidas por governos locais, pelo Legislativo e Judiciário, e que avaliam os usos e a qualidade dos dados publicados por esses entes públicos.

REFERÊNCIAS

- BAACK, S. Datafication and empowerment: how the open data movement re-articulates notions of democracy, participation, and journalism. **Big Data and Society**, v. 2, n. 2, p. 1-11, Dec. 2015.
- BATES, J. "This is what modern deregulation looks like": co-optation and contestation in the shaping of the UK's open government data initiative. **The Journal of Community Informatics**, v. 8, n. 2, Apr. 2012.
- CLARKE, A.; MARGETTS, H. Governments and citizens getting to know each other? Open, closed, and big data in public management reform. **Policy and Internet**, v. 6, n. 4, p. 393-417, 2014.
- CONRADIE, P.; CHOENNI, S. On the barriers for local government releasing open data. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S10-S17, 2014. Supplement 1.
- DE-LIMA-SANTOS, M. F. Tem #DDJBR aqui? Mapeando a presença do jornalismo de dados no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 42., 2019, Belém, Pará. **Anais...** [s.l.]: Intercom, 2019. Disponível em: <<http://portalintercom.org.br/anais/nacional2019/resumos/R14-1396-1.pdf>>.
- EVANS, A. M.; CAMPOS, A. Open government initiatives: challenges of citizen participation. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 1, p. 172-185, Jan. 2013.
- GEIGER, C. P.; LUCKE, J. von. Open government and (linked) (open) (government) (data). **JeDEM**, v. 4, n. 2, p. 265-278, 2012.
- GONZALEZ-ZAPATA, F.; HEEKS, R. The multiple meanings of open government data: understanding different stakeholders and their perspectives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 441-452, 2015.
- HOWARD, A. **Open data economy**: eight business models for open data and insight from Deloitte UK. [s.l.]: [s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.oreilly.com/ideas/open-data-business-models-deloitte-insight>>. Acesso em: 22 jan. 2019.
- JANSSEN, K. The influence of the PSI directive on open government data: an overview of recent developments. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 4, p. 446-456, 2011.
- JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.
- KITCHIN, R. **The data revolution: big data, open data, data infrastructures and their consequences**. [s.l.]: Sage Publications, 2014.
- KUČERA, J.; CHLAPEK, D.; NEČASKÝ, M. Open government data catalogs: current approaches and quality perspective. In: KÖ, A. *et al.* (Ed.). **Technology-enabled innovation for democracy, government and governance**. Heidelberg: Springer, 2013. p. 152-166. (Lecture Notes in Computer Science, v. 8061).
- LINDMAN, J. Similarities of open data and open source: impacts on business. **Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research**, v. 9, n. 3, p. 59-70, 2014.
- LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 323-332, 2015.

NOVECK, B. S. **Smart citizens, smarter state**: the technologies of expertise and the future of governing. [s.l.]: Harvard University Press, 2015.

PINHO, M. D. C. **Governo aberto e dados abertos governamentais**: um estudo sobre as políticas e os usos de dados abertos governamentais no Brasil. 2019. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019. Disponível em: <http://poscom.tempsite.ws/wp-content/uploads/2011/05/Dissertao_Maria_Dominguez_ultima_versao.pdf>.

POSSAMAI, A. J. Portal Brasileiro de Dados Abertos: novas práticas para o fortalecimento da democracia e da gestão pública na era digital. *In*: SILVA, S. P. da; BRAGATTO, R. C.; SAMPAIO, R. C. (Org.). **Democracia digital, comunicação política e redes**: teoria e prática. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2016, p. 365-392.

SAFAROV, I.; MEIJER, A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. Utilization of open government data: a systematic literature review of types, conditions, effects and users. **Information Polity**, v. 22, n. 1, p. 1-24, 2017.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; STYRIN, E. Towards an open government data comparative model. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE, 11., 2018, New York. **Proceedings...** New York: ACM Press, 2018. Disponível em: <<http://dl.acm.org/citation.cfm?doid=3209415.3209434>>.

ZELETI, F. A.; OJO, A.; CURRY, E. Exploring the economic value of open government data. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 535-551, 2016.

ZUIDERWIJK, A. **Open data infrastructures**: the design of an infrastructure to enhance the coordination of open data use. Leidschendam: Uitgeverij BOXPress, 2015. Disponível em: <<http://repository.tudelft.nl/view/ir/uuid%3A9b9e60bc-1edd-449a-84c6-7485d9bde012/>>.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEMOCRACIA DIGITAL NO GOVERNO FEDERAL: INDIVIDUALIZAÇÃO DA CIDADANIA?¹

Daniel Pitangueira de Avelino²

Igor Ferraz da Fonseca³

João Cláudio Basso Pompeu⁴

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo, por meio de pesquisa exploratória, iniciar um mapeamento preliminar das principais iniciativas relacionadas ao tema da democracia digital ativas no governo federal no ano de 2019, com ênfase nos processos de individualização da participação dos cidadãos.⁵

A partir de uma leitura teórica e conceitual, realizou-se um levantamento (qualitativo e não exaustivo) em torno das principais políticas públicas em funcionamento na administração pública federal relacionadas aos temas de democracia digital. Foram identificados três órgãos que, na opinião dos nossos interlocutores,⁶ apresentavam as experiências mais relevantes na área: a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME); a Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT) e a Ouvidoria-Geral da União (OGU), ambas da Controladoria-Geral da União (CGU).

Em tal recorte, foram realizadas entrevistas com gestores dos órgãos acima elencados, apresentadas nas seções a seguir, com o objetivo de retratar o estado da arte (atuação e principais iniciativas) das políticas públicas sob sua responsabilidade. As considerações finais apontam que as principais iniciativas de democracia digital identificadas na pesquisa partilham o foco na individualização da cidadania, em que o cidadão é prioritariamente tratado como usuário de serviços públicos.

2 INDIVIDUALIZAÇÃO DA CIDADANIA E DEMOCRACIA DIGITAL

O individualismo é considerado pelas ciências sociais como uma característica intrínseca das sociedades contemporâneas, muito embora haja divergências em relação às suas consequências políticas. Para Giddens (1999, p. 47), o individualismo institucional não é incompatível com a solidariedade social, mas típico de uma “época de transição moral”. Por sua vez, Bauman (2005) vê a individualização de forma menos otimista e alerta, entre outros efeitos, contra a apatia política, que pode resultar da “destruição dos alicerces do poder de Estado” (Bauman, 2005, p. 68). Essas contradições compõem o paradoxo apontado por Beck e Beck-Gernsheim (2001), em que o aumento do envolvimento político no nível microcósmico pode estar erodindo as condições estruturais para consensos políticos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art4>

2. 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>.

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

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

5. Este artigo foi baseado em Avelino, Pompeu e Fonseca (no prelo). A discussão teórica mais ampla e outras informações metodológicas podem ser acessadas nesse documento.

6. O levantamento preliminar foi feito por meio de contatos telefônicos e pessoais com gestores de áreas do governo federal relacionadas aos temas de democracia digital.

O ponto comum das diversas análises é a valorização da influência das novas ferramentas de comunicação. Castells (2013), ponderando que o processo de comunicação entre experiências individuais exige “a consonância cognitiva entre emissores e receptores da mensagem e um canal de comunicação eficaz”, considera as redes digitais como os veículos com maior potencial de amplificação da história humana, o que o leva a afirmar que “os movimentos sociais em rede da era digital representam uma nova espécie em seu gênero” (Castells, 2013, p. 23-24). Para explicar as formas individualizadas de atuação política, alguns conceitos novos foram propostos, como a “ação coletiva individualizada” (Micheletti, 2003) ou a “ação conectiva” (Bennet e Segerberg, 2012).

Assim, com precedentes no interacionismo simbólico e na teoria da ação comunicativa, Gohn (2019) argumenta que é incorporada nas teorias da participação social a abordagem relacional, diante de um “mundo onde, em princípio, todos podem participar e todas as formas políticas e culturais de expressão têm espaço, das mais progressistas às mais conservadoras e repressoras” (Gohn, 2019, p. 74).

Nesta confluência emerge como área de estudos a democracia digital, definida por Gomes (2018, p. 14) como “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”.

Os estudos sobre democracia digital se dividem em vários temas.⁷ Nesta pesquisa, optamos por enfatizar as áreas de governo eletrônico, transparência e dados abertos, pois elas estão em contínuo crescimento e profissionalização no âmbito do governo federal há pelo menos duas décadas (Zuccolotto, Teixeira e Riccio, 2015) e são a base das três experiências aqui apresentadas.

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 (Gomes, 2018). Há quase duas décadas, já se apontava que o efeito das tecnologias de informação e comunicação para a entrega de serviços eletrônicos aos cidadãos era eminentemente positivo (Porebski, 2002).

O momento atual é propício ao aprofundamento desses temas. Do ponto de vista da relação entre Estado e sociedade, é possível observar no Brasil o fortalecimento de um novo modelo de participação social. O governo federal estimula a interação entre o Estado e os cidadãos, considerados em sua forma individual (e, por vezes, 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 outras instâncias de participação social. Observa-se a vinculação cada vez maior do conceito de cidadania e das formas de interação entre Estado e sociedade a partir do paradigma no qual o cidadão é, prioritariamente, identificado como usuário. 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.

O conceito individualizado de cidadania pode representar uma tendência no governo federal, considerando a retração recente (Avelino, Alencar e Costa, 2017; Avelino, Fonseca e Pompeu, 2020) de instituições participativas, em que as formas de participação eram marcadamente coletivas e onde organizações da sociedade civil atuavam a partir do conceito de representação ampliada (Almeida,

7. Para uma análise didática dos diversos temas e áreas em torno da democracia digital, ver Gomes (2018).

2013; Avritzer, 2007; Lavallo, Houtzager e Castello, 2006a; 2006b; Lüchmann, 2007). É nessa linha que se apresentarão as três experiências de democracia digital descritas nas seções a seguir.

3 SGD

A SGD é um órgão vinculado à Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, do Ministério da Economia. Tem como foco de atuação o conceito de serviço público e, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento dos processos internos de governo, com uso intensivo de dados sobre qualidade dos serviços e grau de confiança dos cidadãos. Nesse sentido, utiliza diversas bases de dados, como o Latinobarómetro⁸ e o Censo de Serviços Públicos, realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) desde 2018.

Segundo o Decreto nº 8.936/2016, a SGD coordena a migração dos serviços oferecidos pelo governo federal para a Plataforma de Cidadania Digital. Com a publicação do Decreto nº 9.756/2019, o domínio <servicos.gov.br>, previsto no decreto anterior, está sendo substituído pelo portal único <gov.br>, que deve suplantiar os domínios atuais até 2020. O diálogo com os demais órgãos federais resulta na apresentação de um plano de transformação digital, previsto no Decreto nº 9.319/2018, elaborado com o apoio da SGD, contendo compromissos setoriais para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Além disso, a SGD também atua propondo medidas de simplificação de acesso e proteção de dados pessoais, entre outras.

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. Há também uma estratégia ativa de simplificação e ampliação do acesso, com foco no usuário, chamado a participar do processo por meio de ferramentas digitais, como o *Simplifique!*.⁹ Nesse canal, o cidadão opina sobre a forma de oferta do serviço e oferece sugestões de simplificação, sempre de forma individualizada e tendo o órgão público como interlocutor.

4 OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO

A OGU é um órgão vinculado à CGU e, atualmente, sua agenda de atuação está fundamentada na defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, na melhoria da sua qualidade (segundo os critérios de eficiência, simplificação e desburocratização) e no combate à corrupção.

Uma ferramenta importante para a atuação da OGU é o Sistema Informatizado de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), criado em 2015 e adotado por toda a administração pública federal, conforme Decreto nº 9.492/2018. Nele, as manifestações são inseridas de forma padronizada e, como resultados, além do retorno ao usuário, são produzidos dados agregados, disponíveis publicamente por meio do painel *Resolveu?*.¹⁰ O acesso público ocorre pela interface Fala.BR – Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação.¹¹ Há a possibilidade de desenvolvimento de “aplicativos cívicos” por terceiros, por meio do procedimento Me-Ouv.¹²

A agenda de trabalho da OGU inclui outras ações, como a implementação dos conselhos de usuários de serviços públicos, iniciativa inspirada em experiências de participação comunitária, como

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

9. Disponível em: <<http://www.simplifique.gov.br/>>.

10. Disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>>.

11. Disponível em: <<https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>>.

12. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/11/2017&jornal=515&pagina=104&totalArquivos=168>>.

o Decide Madrid¹³ e o Decidim Barcelona,¹⁴ na Espanha. Há ainda iniciativas presenciais, como o monitoramento ativo da qualidade de serviços públicos (Monitorando), no âmbito do Programa de Avaliação Cidadã de Serviços e Políticas Públicas (PROCID).¹⁵

Em suma, a OGU vê como foco do seu trabalho a coleta, análise e difusão de informações. O cidadão participa de todas as suas ações, predominantemente de forma individualizada, como demandante, mas também, em alguns casos, de forma coletiva (conselhos de usuários), presencial (monitoramento ativo) ou mesmo colaborativa (Me-Ouv).

5 CGAT

A CGAT é parte integrante da Diretoria de Transparência e Controle Social, que por sua vez integra a estrutura da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção, da Controladoria-Geral da União. Seu produto mais conhecido é o Portal da Transparência do governo federal, *site* que 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.¹⁶ De modo mais amplo, a CGAT é responsável pela gestão e acompanhamento da Política de Dados Abertos do Executivo Federal¹⁷ e com a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI).¹⁸

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),¹⁹ 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. Vale ressaltar que a CGAT é responsável pelo acompanhamento da presença do Brasil na Open Government Partnership, e cabe à CGU o acompanhamento da evolução da implementação dos compromissos que o Brasil assumiu nessa parceria.

Em suma, a CGAT é a principal unidade do governo federal responsável por pensar de forma estratégica a ampliação da transparência pública. Os cidadãos interagem com o órgão, de forma individualizada, como demandantes de informação (via LAI) ou com sugestões de ampliação da transparência, tendo o órgão público como interlocutor.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de se tratar de um esforço ainda preliminar, já é possível tirar algumas conclusões desta pesquisa, que ainda está em andamento no Ipea. A partir desse mapeamento, foi observado 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 da digitalização de serviços públicos, assumida pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. As situações analisadas confirmam o fortalecimento de uma perspectiva individual na interação entre Estado e cidadãos, em que esses últimos dialogam com os órgãos

13. Disponível em: <<https://decide.madrid.es/>>.

14. Disponível em: <<https://www.decidim.barcelona/>>.

15. Disponível em: <<https://www.ouvidorias.gov.br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-1864-de-2016-procid.pdf>>.

16. Estatísticas de acesso disponíveis em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>>.

17. As estatísticas com o resultado desse trabalho podem ser acompanhadas no Painel Monitoramento de Dados Abertos, disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>>.

18. Dados sobre implementação da LAI estão no Painel Lei de Acesso à Informação, disponível em: <<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>>.

19. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>.

públicos de forma isolada, sem a previsão de momentos de deliberação ou interação coletiva, tal como ocorre em instituições participativas como conselhos e conferências.

O caso da Ouvidoria se revela como o grande achado da pesquisa. Não apenas é uma experiência já longa, contemporânea de outros paradigmas de participação social, como também articula atualmente canais presenciais com digitais, interações individuais com coletivas. Pode ser um caso interessante de hibridismo para aprofundamento em estudos futuros.

É importante ressaltar que esta pesquisa apresentou duas limitações relevantes. A primeira é o seu caráter inicial e exploratório, que não se presta a análises mais aprofundadas sobre os casos escolhidos. A segunda é a sua abrangência, 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 ao tema. Contudo, isso não diminui a importância do trabalho de mapeamento, que poderá ser desenvolvido em uma futura agenda de pesquisas.

Mover o foco a interações mediadas pelas vias digitais, como aquelas descritas neste artigo, com ênfase nos indivíduos, é uma alternativa para compreender os processos contemporâneos de participação política no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. R. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, p. 45-66, 2013.
- AVELINO, D; ALENCAR, J; COSTA, P. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2340).
- AVELINO, D.; FONSECA, I; POMPEU, J. **Conselhos nacionais de direitos humanos**: uma análise da agenda política. Brasília: Ipea, 2020.
- AVELINO, D; POMPEU, J.; FONSECA, I. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: Ipea, no prelo.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, n. 50, p. 443-464, 2007.
- BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BECK, U.; BECK-GERNSHEIM, E. **Individualization**: institutionalized individualism and its social and political consequences. London: Sage Publications, 2001.
- BENNETT, W. L.; SEGERBERG, A. The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics. **Information, Communication & Society**, n. 15, p. 739-768, 2013.
- CASTELLS, M. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

GIDDENS, A. Estruturalismo, pós-estruturalismo e a produção da cultura. *In*: GIDDENS, A.; TURNER, J. (Org.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999.

GOHN, M. da G. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Cad. CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, abr. 2019.

GOMES, W. **A democracia no mundo digital**: história, problemas e temas. São Paulo: Edições Sesc, 2018.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 21, p. 43-66, 2006a.

_____. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, n. 67, p. 49-103, 2006b.

LÜCHMANN, L. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007.

MICHELETTI, M. Shopping with and for virtues. *In*: MICHELETTI, M. (Ed.). **Political virtue and shopping**. New York: Palgrave Macmillan, 2003. p. 149-168.

POREBSKI, L. **Three faces of electronic democracy**. **European Conference on Information Systems – ECIS**. Gdansk: Polônia, 2002.

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

O USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19^{1,2}

João Cláudio Basso Pompeu³

Sivaldo Pereira da Silva⁴

Daniel Pitangueira de Avelino⁵

Igor Ferraz da Fonseca⁶

1 INTRODUÇÃO

Alguns países asiáticos têm obtido melhores resultados no controle da disseminação do novo coronavírus (Covid-19), o que surpreende pelo fato de estarem situados na região considerada foco original da doença. Três fatores têm sido apontados para este sucesso: i) o fato desses países terem passado pela epidemia da síndrome respiratória aguda grave (*severe acute respiratory syndrome* – SARS), em 2003, o que os preparou para o controle de pandemias; ii) fatores culturais, tais como a maior obediência da população às recomendações governamentais; e iii) o uso intensivo de tecnologia da informação (Castillo, 2020; Wang, Ng e Brook, 2020; Ting *et al.*, 2020; Huang, Sun e Sui, 2020). Este artigo aborda este último fator.

O uso de dados pessoais permanece como o ponto mais controverso a respeito da utilização de tecnologias da informação para o combate à pandemia. Por um lado, há uma questão de interesse público representada pela necessidade de coleta de informações para dimensionamento do problema e planejamento das respostas governamentais. Por outro, há o receio de que o compartilhamento de informações possa representar uma violação da privacidade dos indivíduos.

A seção 2 revisa brevemente algumas experiências com o uso de tecnologia da informação para o controle da pandemia em países asiáticos e no Brasil. Os limites legais para acesso e compartilhamento de dados pessoais no Brasil serão tratados na seção 3. Na seção 4, os modelos de uso de tecnologias de acesso à informação são cotejados com a legislação brasileira. Ao final, algumas considerações e recomendações são apresentadas.

2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NO USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO CONTROLE DA PANDEMIA

É cada vez mais intensivo o uso de tecnologias de informação que utilizam amplos conjuntos de dados (*big data*). Essas tecnologias são vistas, por um lado, em uma perspectiva apologética, como uma nova revolução na comunicação que trará benefícios para a economia e contribuirá para o maior bem-estar dos cidadãos (McAfee e Brynjolfsson, 2017; Mayer-Schönberger e Cukier, 2014), e, por

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art5>

2. Uma versão deste artigo foi publicada como *Nota Técnica* nº 38 pelo Ipea em junho de 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35931>.

3. 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: <joao.pompeu@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea; e professor na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB). E-mail: <sivaldop@gmail.com>.

5. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. E-mail: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

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

outro lado, em uma perspectiva distópica, como uma ameaça à autonomia, um potencial gerador de desemprego, aumento de preconceitos e de desigualdade (O’Neil, 2016; Pasquale, 2015). As duas perspectivas, no entanto, reconhecem o potencial risco à privacidade individual representado pelas novas tecnologias.

No enfrentamento à pandemia, vários países têm utilizado tecnologias que acessam informações pessoais sobre os cidadãos. Eles desenvolveram aplicativos com o “mesmo princípio: o cruzamento dos dados permite monitorar o trânsito das pessoas e, conseqüentemente, a transmissão do vírus” (Castro, 2020). O uso destas tecnologias foi incentivado pelos governos destes países, e muitas vezes era obrigatório.

A Coreia do Sul tem sido reconhecida pelo uso de aplicativos de celular para o combate à pandemia, como o Corona 100m e o Coronamap (Santirso, 2020; Baleun e Minji, 2020). O Corona 100 m verifica se existem indivíduos potencialmente contaminados pela Covid-19 em um raio de 100 m do usuário. Já o Coronamap identifica regiões com casos confirmados de coronavírus.

Em Singapura, o aplicativo TraceTogether identifica todos os contatos físicos mantidos pelo usuário nos últimos catorze dias com outras pessoas. Uma vez identificado que determinado cidadão está infectado, o Ministério da Saúde do país solicita a sua permissão para ter acesso a todas as pessoas com quem ele manteve contato em período recente. Tais pessoas são aconselhadas a procurar as autoridades médicas.

Na China, foi amplamente utilizado o aplicativo Alipay Health Code, que atribui três cores aos usuários dos celulares (Kupferschmidt e Cohen, 2020; Mozur, Zhong e Krolik, 2020): a cor verde indica que o usuário pode transitar livremente; a cor amarela, que o usuário deve fazer quarentena por uma semana; e a cor vermelha, que o usuário deve fazer quarentena por duas semanas. Na prática, mesmo não tendo havido uma determinação explícita do governo, as matérias informam que esse aplicativo foi usado como um “passaporte”, tendo sido exigido pela polícia para que os cidadãos pudessem transitar pelas cidades (Huang, Sun e Sui, 2020).

Em Hong Kong, o governo utilizou o aplicativo Stay Home Safe,⁷ que acompanhava uma pulseira eletrônica de uso obrigatório para as pessoas que acessaram o país durante a quarentena. O governo monitorava o uso da pulseira durante todo o período. O cidadão estava sujeito a uma pena de seis meses de prisão e multa caso saísse de sua residência sem permissão (Huang, Sun e Sui, 2020).

O governo de Taiwan fez amplo uso da tecnologia da informação, monitorando os passageiros que chegavam ou partiam da região de Wuhan e identificando qualquer cidadão que manifestasse sintomas da doença (Wang, Ng e Brook, 2020).

O uso de tecnologias da informação e aplicativos específicos para a Covid-19 ainda é embrionário no Brasil. O Ministério da Saúde criou o aplicativo Coronavírus-SUS,⁸ que informa sobre a doença, sobre a localização de unidades de saúde, e fornece outros serviços.

Embora não seja um aplicativo, a principal tecnologia da informação utilizada pelos governos na definição de políticas e estratégias para o enfrentamento da pandemia tem sido a mensuração do Índice de Isolamento Social, que permite estimar o número de pessoas que está em isolamento em determinado dia e território.

7. Disponível em: <<https://www.coronavirus.gov.hk/eng/stay-home-safe.html>>.

8. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/apps/coronavirus-sus>>.

3 QUADRO NORMATIVO DA PROTEÇÃO DE DADOS NO BRASIL

A discussão sobre leis de proteção de dados pessoais no contexto do uso massivo de dados começa a se formar, de fato, nas últimas décadas do século XX. Mendes (2014) explica esse processo de produção normativa falando em “gerações” de leis de proteção de dados. A primeira geração surgiu na década de 1970, em um cenário de centralização de grandes bancos de dados nacionais. Nesse período, ganharam destaque as iniciativas no âmbito do Estado de bem-estar social, de coleta e armazenamento de dados populacionais, confrontadas por reações dos cidadãos contra os riscos da centralização de informações pessoais. As normas desse período enfatizavam uma perspectiva funcional, disciplinando procedimentos e orientações técnicas para a formação de bases de dados.

A segunda geração nasce da insuficiência das normas anteriores para alcançar um conjunto de bancos de dados públicos e privados cada vez mais fragmentados. Ela é caracterizada por normas de hierarquia superior, inseridas em textos constitucionais, e enfatiza uma perspectiva de direitos, associada à privacidade e às liberdades individuais. A estratégia regulatória é marcada pela ampliação de poderes das autoridades administrativas responsáveis pela proteção de dados.

A terceira geração toma forma a partir da decisão de 1983 do Tribunal Constitucional alemão, que declarou a inconstitucionalidade parcial da Lei do Censo daquele país. A corte defendeu o direito à “autodeterminação informativa”, prevendo a participação dos indivíduos no controle sobre o processamento de seus dados.

Por fim, a quarta geração tentou tornar mais factível o exercício dessas garantias, diminuindo custos e riscos para os indivíduos. Procurou, ao mesmo tempo, fortalecer o controle dos indivíduos sobre os próprios dados e reconhecer a existência de dados sensíveis que deveriam ser protegidos independentemente do consentimento individual.

Em 2014, foi sancionada a Lei nº 12.965, que “estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil” (Brasil, 2014) e que veio a ser conhecida como o Marco Civil da Internet. Entre os princípios listados no seu art. 3º estão incluídas a proteção da privacidade (inciso II) e a proteção dos dados pessoais (inciso III) (Brasil, 2014). A lei garante a inviolabilidade e o sigilo, em um paralelismo em relação ao regramento referente ao sigilo das comunicações telefônicas.

Em relação ao fornecimento de dados pessoais (inciso VII), no entanto, o Marco Civil da Internet traz uma disciplina um pouco diferente. Nessa situação, desaparece a exigência de ordem judicial para violação do sigilo, que é substituída pela possibilidade de compartilhamento “mediante consentimento livre, expresso e informado” (Brasil, 2014). Além disso, o texto inclui também uma autorização genérica para a violação “nas hipóteses previstas em lei” (*op. cit.*).

Mais adiante, o Marco Civil da Internet disciplina os procedimentos para armazenamento e guarda de dados pessoais. Inicialmente, repete a regra de que “o conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial” (Brasil, 2014, art. 10, § 2º). Entretanto, admite “o acesso aos dados cadastrais que informem qualificação pessoal, filiação e endereço, na forma da lei, pelas autoridades administrativas que detenham competência legal para a sua requisição” (Brasil, 2014, art. 10, § 3º).

Esse cenário se altera com a Lei nº 13.709, de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Em seu art. 2º, ela lista os fundamentos da proteção de dados pessoais e inclui, entre eles, o respeito à privacidade e a autodeterminação informativa, elemento da terceira

geração de normas. Avança, ainda, em controvérsias próprias da quarta geração, como a possibilidade de tratamento de dados pessoais sensíveis (art. 11) com ou sem consentimento do titular.

4 ADEQUAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS COM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO À LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O possível uso da tecnologia da informação no enfrentamento da pandemia suscita o debate sobre o acesso a dados pessoais por órgãos governamentais. No caso brasileiro, a edição da Medida Provisória nº 954, de 2020, previa, entre outras ações, a obrigatoriedade de compartilhamento de dados pessoais em poder das operadoras de serviços telefônicos, mediante requisição do poder público. Os dados seriam fornecidos apenas durante o período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus e seriam utilizados “exclusivamente pela fundação IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística] para a produção estatística oficial”. O ato normativo foi objeto de questionamentos judiciais, e teve sua eficácia suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal. Esse caso evidencia o papel decisivo assumido pelo Poder Judiciário na solução dessas controvérsias.

O quadro normativo brasileiro é um dos fatores que estimulam esse dissenso. Há, de um lado, uma afirmação constitucional ampla do direito à proteção de dados e, de outro, uma legislação infraconstitucional que trouxe poucas garantias aos titulares de dados pessoais, nos momentos de compartilhamento dessas informações. A LGPD inaugurou uma nova perspectiva, trazendo conceitos e debates mais voltados à ampliação da participação dos cidadãos no controle do tratamento dos seus dados. Essas medidas de garantia, no entanto, ainda não foram implementadas de maneira adequada.

Há duas maneiras de usar a tecnologia da informação para o combate à pandemia: por meio de uma estratégia “centralizada”, na qual o governo acessa os dados pessoais dos cidadãos sem o seu consentimento; e por meio de uma abordagem “descentralizada”, na qual os cidadãos permitem o acesso a seus celulares pelas autoridades, de maneira que elas possam identificar a localização dos indivíduos, assim como os contatos por eles mantidos.

Analisando as experiências internacionais, pode-se inferir que a utilização de tecnologias semelhantes seria complexa no Brasil. A maioria dos aplicativos relatados na seção 2 tende a conflitar com a LGPD, pois acessam dados pessoais sem o consentimento dos usuários, o que contraria o disposto no inciso I do art. 7º. No entanto, a lei prevê que dados pessoais sensíveis podem ser tratados sem o consentimento do cidadão se forem indispensáveis para a proteção da vida do titular ou de terceiro (art. 11, inciso II, alínea e). Uma interpretação abrangente da lei pode alegar que a informação sobre o deslocamento do usuário pela cidade é importante para a proteção da sua vida ou de terceiro. Dessa forma, o governo poderia, em tese, acessar os dados pessoais sem o consentimento do cidadão. Essa é uma discussão a ser enfrentada pelo sistema judiciário em casos concretos.

Algumas das preocupações em relação ao tema envolvem as garantias de que o acesso aos dados se limite ao menor número de informações possíveis e de que não haja possibilidade de vazamentos. A anonimização da coleta deve ser uma premissa. A adoção de aplicativos auxiliares no combate à pandemia precisa respeitar os direitos expressos na legislação. Isto posto, as experiências descentralizadas seriam modelos mais adequados à nossa realidade do que as experiências centralizadas. Para isso, é preciso lançar mão de tecnologias com privacidade *by design*, por exemplo, o *bluetooth*, em que os aparelhos conversam entre si, não sendo necessário um agente para centralizar os dados, mantendo a maior parte das informações fragmentada nos celulares e não em uma base de dados única.

Quando excepcionalmente houver a necessidade de processamento centralizado, isso deve ocorrer de modo criptografado, sendo importante haver justificativa quando algum nível de centralidade é adotado. Quem gerencia o sistema determina o que o algoritmo deve fazer com os dados, mas o gerente não deve ter acesso aos dados.

Para responder ao princípio da finalidade e segurança, os dados devem ter seu acesso restrito somente aos agentes que precisam usar as informações para combater a pandemia, e devem ser guardados de forma segura. A coleta, por sua vez, deve ser feita sempre que possível por amostragem, pois isso diminui o custo de coleta e processamento, aumenta a velocidade de tratamento e serve como um instrumento adicional de segurança. A coleta sem o consentimento do cidadão, quando autorizada pelo Poder Judiciário, deve se limitar às informações absolutamente necessárias ao enfrentamento da pandemia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Levando em conta os princípios estabelecidos na legislação brasileira e observando estudos científicos, relatórios de organizações especializadas e recomendações de organismos multilaterais (por exemplo, Abeler *et al.*, 2020; Bell *et al.*, 2020; Ienca e Vayena, 2020; Castillo, 2020; Yasaka, Lehigh e Sahyouni, 2020; EENA, 2020; OECD, 2020; EDPB, 2020),⁹ são apresentadas algumas recomendações que envolvem o devido uso de dados para aplicações no combate à Covid-19:

- elaboração de uma estratégia – construída de forma dialogada – para coleta dos dados estatísticos necessários para subsidiar as políticas públicas;
- atuação junto aos ministérios para elaboração de normas setoriais sobre uso e proteção de dados pessoais no contexto da emergência de saúde pública;
- utilização e refinamento de ferramentas e bases de dados já existentes, atualmente disponíveis de forma fragmentada na administração pública federal, para suprimimento das lacunas enquanto a política nacional de proteção de dados não for definida;
- incentivo, por parte dos governos, à organização de *hackathons*,¹⁰ visando criar soluções com os dados abertos, preservando os princípios da LGPD;
- agilidade e qualidade na publicação de dados abertos, por todos os entes federativos;
- presença de um ente regulador forte e independente, responsável pela coordenação das ações e proposição de uma política nacional de proteção de dados, construída com a participação dos setores envolvidos.

9. Outro exemplo de fonte consultada está disponível em: <<https://www.accessnow.org/releases-recommendations-on-privacy-data-protection-covid-19/>>.

10. *Hackathons* são maratonas de programação (realizadas, de forma ininterrupta, por horas, dias ou semanas) em que *hackers*, desenvolvedores e programadores exploram dados abertos e códigos, além de discutir, propor soluções inovadoras e mesmo criar novos *softwares* e *hardwares*.

REFERÊNCIAS

- ABELER, Johannes *et al.* Covid-19 contact tracing and data protection can go together. **JMIR mHealth and uHealth**, v. 8, n. 4, p. 1-5, 2020.
- BALEUN, Song; MINJI, Kim. Mobile apps, websites offer real-time data on Covid-19 outbreak. **Korea.net**, 10 Mar, 2020. Disponível em: <<http://www.korea.net/NewsFocus/Society/view?articleId=183129>>.
- BELL, James *et al.* TraceSecure: towards privacy preserving contact tracing. **ArXiv**, 8 Apr. 2020.
- BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, p. 1, 24 abr. 2014. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.
- CASTILLO, Aída Ponce del. **Covid-19 contact-tracing apps: how to prevent privacy from becoming the next victim**. Brussels: ETUI, 2020. (ETUI Policy Brief, n. 5).
- CASTRO, Fábio Fonseca de. Impactos da Covid-19 sobre os processos comunicacionais: primeiras observações sobre dinâmicas, impasses e riscos. **Papers do NAEA**, v. 29, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/8799/6270>>.
- COMO TAIWAN, Singapura e Hong Kong conseguiram controlar o coronavírus sem medidas drásticas. **G1**, 14 mar. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3mvDAF0>>.
- EDPB – EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. **Statement on the processing of personal data in the context of the Covid-19 outbreak**. Brussels: EDPB, 2020. Disponível em: <https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/edpb_statement_2020_processingpersonaldataandcovid-19_en.pdf>.
- EENA – EUROPEAN EMERGENCY NUMBER ASSOCIATION. **Covid-19 apps**. Brussels: EENA, 2020. Disponível em: <<https://eena.org/document/covid-19-apps/>>.
- HUANG, Yasheng; SUN, Meicen; SUI, Yuze. How digital contact tracing slowed Covid-19 in East Asia. **Harvard Business Review**, 15 Apr. 2020. Disponível em: <<https://hbr.org/2020/04/how-digital-contact-tracing-slowed-covid-19-in-east-asia>>.
- IENCA, Marcello; VAYENA, Effy. On the responsible use of digital data to tackle the Covid-19 pandemic. **Nature Medicine**, v. 26, n. 4, p. 463-464, 2020.
- KUPFERSCHMIDT, Kai; COHEN, Jon. Can China's Covid-19 strategy work elsewhere? **Science**, v. 367, n. 6482, p. 1061-1062, 2020.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor. Generational development of data protection in Europe. In: AGRE, Philip E.; ROTENBERG, Marc (Ed.). **Technology and privacy: the new landscape**. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 219-236.
- MAYER-SCHÖNBERGER, Viktor; CUKIER, Kenneth. **Big data**. Boston: Mariner Books, 2014.
- MCAFEE, Andrew; BRYNJOLFSSON, Andrew. **Machine, platform, crowd**. New York: Norton, 2017.
- MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP: linha pesquisa acadêmica).

MOZUR, Paul; ZHONG, Raymond; KROLIK, Aaron. In coronavirus fight, China gives citizens a color code, with red flags. **The New York Times**, 1 Mar. 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/03/01/business/china-coronavirus-surveillance.html>>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Tracking and tracing Covid**: protecting privacy and data while using apps and biometrics. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tracking-and-tracing-covid-protecting-privacy-and-data-while-using-apps-and-biometrics-8f394636>>.

OLIVER, Nuria *et al.* Mobile phone data and Covid-19: missing an opportunity? **ArXiv**, 26 Mar. 2020. Disponível em: <<https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2003/2003.12347.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2020.

O'NEIL, Cathy. **Weapons of math destruction**. New York: Broadway Books, 2016.

PASQUALE, Frank. **The black box society**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

SANTIRSO, Jaime. Coreia do Sul: contra o coronavírus, tecnologia. **El País**, Pequim, 15 mar. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-03-15/coreia-do-sul-contr-o-coronavirus-tecnologia.html>>.

TING, Daniel Shu Wei *et al.* Digital technology and Covid-19. **Nature Medicine**, v. 26, p. 459-461, 2020.

WANG, C. Jason; NG, Chun Y.; BROOK, Robert H. Response to Covid-19 in Taiwan: big data analytics, new technology, and proactive testing. **JAMA**, v. 323, n. 14, p. 1341-1342, 2020.

WARREN, Samuel Dennis; BRANDEIS, Louis Dembitz. The right to privacy. **Harvard Law Review**, v. IV, n. 5, 15 Dec. 1890. Disponível em: <https://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/privacy/Privacy_brand_warr2.html>. Acesso em: 14 maio 2020.

YASAKA, Tyler M.; LEHRICH, Brandon M.; SAHYOUNI, Ronald. Peer-to-peer contact tracing: development of a privacy-preserving smartphone app. **JMIR mHealth and uHealth**, v. 8, n. 4, p. 1-8, 2020.

NORMAS CONSULTADAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9296.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 451, de 14 de agosto de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-451.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 set. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei nº 1.179, de 2020. Institui normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de direito privado em virtude da pandemia da Covid-19; e altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141962>>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Medida Provisória nº 954, de 17 de abril de 2020. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de serviço telefônico fixo comutado e de serviço móvel pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 abr. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv954.htm>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Resolução nº 4, de 14 de abril de 2020. Disponibiliza o Guia de Boas Práticas para implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 18, 27 abr. 2020. Seção 1. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-4-de-14-de-abril-de-2020-253999748>>. Acesso em: 22 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387. Protocolada em 20 de abril de 2020. Relatora Ministra Rosa Weber. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5895165>>. Acesso em: 22 maio 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 22 maio 2020.

NOTAS DE PESQUISA

ELEIÇÕES MUNICIPAIS E A PANDEMIA DA COVID-19: ALTERNATIVAS DE AÇÃO E POSSÍVEIS IMPACTOS^{1,2}

Acir Almeida³

1 INTRODUÇÃO

Em razão da pandemia da Covid-19, o Congresso Nacional promulgou, em 2 de julho de 2020, a Emenda Constitucional (EC) nº 107, adiando as eleições municipais dos dias 4 e 25 de outubro para 15 e 29 de novembro deste ano. Uma das alternativas trazidas ao debate público foi a transferência dos pleitos para 2022, de maneira que fossem realizados em conjunto com as próximas eleições gerais. A proposta de unificação das eleições municipais com as estaduais e federais teve o apoio da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e chegou a ser formalizada, por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 19/2020, da autoria de vários senadores (Montalvão, 2020).

Este texto discute brevemente as três principais alternativas de ação a respeito das eleições municipais em meio à pandemia, objeto do debate que culminou na EC nº 107: i) manter o calendário original das eleições; ii) adiá-las para 2022, unificando-as com os demais pleitos; ou iii) adiá-las por pouco tempo, realizando-as ainda neste ano. Conclui-se que a terceira alternativa, escolhida pelo Congresso, é a mais acertada, por ser a única que permite conciliar as necessárias precauções de saúde com as garantias democráticas. Além disso, ela está mais de acordo com o padrão de resposta da maioria dos países.

Esta discussão ancora-se em duas premissas. A primeira diz respeito ao fato de que, tal como em outras esferas da vida coletiva, o calendário e as atividades eleitorais devem se ajustar à evolução (esperada) da epidemia, para não colocar a saúde e a vida de pessoas em risco. A outra premissa é a de que os princípios democráticos impõem que se adotem medidas excepcionais, para que as restrições decorrentes da crise sanitária não afetem os resultados das eleições.

2 ALTERNATIVA 1: MANTER O CALENDÁRIO ORIGINAL DAS ELEIÇÕES

A alternativa de manter o calendário original era a mais arriscada do ponto de vista sanitário, considerando-se as projeções sobre a evolução da pandemia. Segundo estudo do Ministério da Saúde, de março deste ano, o comportamento previsto da curva epidêmica era que seu platô, reversão inicial e queda acentuada ocorressem, respectivamente, em julho, agosto e setembro, coincidindo com atividades importantes do calendário eleitoral (Brito e Soares, 2020). No início de julho, projeções sobre a evolução de novos casos e óbitos no país (média móvel de catorze dias) mostravam tendência de crescimento até o final daquele mês (Covid-19 Analytics, 2020, p. 3).

Assim, segundo as informações disponíveis, o platô da pandemia coincidiria com as convenções partidárias, originalmente marcadas para o período de 20 de julho a 5 de agosto. Nesses eventos, os

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art6>

2. Esta é uma versão levemente modificada da *Nota Técnica* nº 36, publicada pelo Ipea em abril de 2020. Como a publicação original é anterior às eleições, algumas informações foram aqui relacionadas como eventos futuros, ainda que já tivessem acontecido quando do processo de editoração desta nova versão. Optou-se, assim, por manter a forma original das frases, sem modificação do tempo verbal.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

correligionários de cada partido se reúnem para debater e definir os candidatos e as coligações com outras legendas. A princípio, as convenções podem seguir um formato não presencial, de transmissão e participação *on-line* por meio das redes sociais. No entanto, existe risco considerável desse formato aumentar a influência dos líderes dos partidos, relativamente à dos correligionários, na definição dos candidatos e das alianças eleitorais.

Além disso, era muito provável que a epidemia ainda não estivesse controlada (como se confirmou posteriormente) durante boa parte do período de campanha, que se iniciaria em 16 de agosto. Embora os candidatos façam uso cada vez mais intenso da internet e das redes sociais, o contato direto com eleitores e apoiadores, aparentemente, ainda é parte importante das estratégias de campanha municipal, nas cidades pequenas e médias – ou seja, na maior parte do país (Sousa, 2019).

Por fim, a própria eleição estava marcada para data muito próxima do período previsto de reversão da curva epidêmica. Considerando-se que toda projeção tem um componente de incerteza e que o tempo da epidemia varia entre municípios, é muito provável que muitos deles ainda estejam sob severas restrições sanitárias no começo de outubro. Além do risco de agravar a epidemia, a realização do pleito nessas condições tenderia a aumentar substancialmente a abstenção eleitoral, especialmente da população de menor renda, para a qual são menos relevantes as sanções (não monetárias) do não comparecimento.

Por esses motivos, era elevado o risco de o calendário original afetar negativamente tanto as eleições como a saúde pública.⁴ No primeiro caso, por aumentar a influência dos caciques partidários na seleção dos candidatos e desestimular o comparecimento dos eleitores de menor renda. No segundo, em razão de a campanha eleitoral e a própria eleição ocorrerem durante a curva epidêmica.

3 ALTERNATIVA 2: ADIAR AS ELEIÇÕES PARA 2022, UNIFICANDO-AS COM OS DEMAIS PLEITOS

A CNM e alguns congressistas defenderam a transferência das eleições municipais para 2022, unificando-as com os pleitos estaduais e federais (Guedes, 2020; Weterman, 2020). Foi argumentado que, além de evitar os riscos associados à pandemia, a unificação reduziria o gasto público com eleições.

Essa alternativa era a menos plausível do ponto de vista jurídico. Isso porque ela consiste em uma ruptura do calendário eleitoral, o que, além de requerer mudanças legais e constitucionais, violaria a cláusula de anualidade (art. 16 da Constituição Federal), que veda alterações normativas que afetem o processo eleitoral no período de um ano da data de sua entrada em vigor. O Supremo Tribunal Federal (STF) entende que essa cláusula é pétrea, conforme declarou ao vedar a aplicação da Lei da Ficha Limpa às eleições de 2010 (Lei da Ficha Limpa..., 2011).

Também do ponto de vista democrático, a unificação das eleições locais com as demais é muito questionável. No atual contexto, ela implicaria a prorrogação dos mandatos municipais, violando a delegação com base no voto popular da última eleição. Mesmo desconsiderando esse aspecto contextual, a unificação não encontra justificativa nem na literatura especializada nem na experiência internacional. Segundo os poucos estudos que avaliam os efeitos de eleições unificadas em diferentes níveis de governo, embora essa fórmula aumente o comparecimento na eleição local (o que é de relevância questionável no caso brasileiro, pois o voto é obrigatório), ela estimula a nacionalização do debate, tirando de foco as questões e os candidatos locais e, assim, dificultando a avaliação dos

4. O fechamento dos cartórios eleitorais durante a epidemia poderá prejudicar parcela pequena dos eleitores, mas não há razão para crer que isso possa produzir algum viés sobre os resultados eleitorais.

mandatários desse nível de governo pelos eleitores (Bracco e Revelli, 2018; Benedictis-Kessner, 2018). Isso significa que a unificação traz o risco de reduzir a capacidade dos eleitores de recompensar e punir eficazmente os governantes municipais. Esse possível impacto (negativo) da unificação sobre a democracia local precisa ser levado em conta, além da eventual economia de recursos.

Os estudos descritivos sobre a experiência internacional mostram que o mais comum é a realização de eleições locais separadamente das nacionais. Por exemplo, segundo Anzia (2012), aproximadamente 80% das eleições municipais norte-americanas ocorrem em datas diferentes das eleições nacionais. Fabre (2010), por sua vez, compilou informações sobre as regras eleitorais e as eleições do Canadá e de mais sete países europeus onde há eleições subnacionais, e concluiu que, no período de 1945 a 2008, nenhum deles adotou regra impondo simultaneidade entre as eleições subnacionais e a nacional, e que raramente as primeiras ocorreram juntamente com a segunda.

4 ALTERNATIVA 3: ADIAR AS ELEIÇÕES POR POUCO TEMPO, REALIZANDO-AS AINDA EM 2020

O adiamento das eleições por pouco tempo (considerou-se até, no máximo, dezembro deste ano) permitirá sua realização com razoável segurança sanitária, haja vista a previsão do Ministério da Saúde de que, no período previsto, a maior parte do país estará na fase pós-platô da evolução da pandemia. Além disso, a realização das eleições ainda este ano evitará que se prorroguem os mandatos dos atuais prefeitos e vereadores. Isso é desejável porque respeita a delegação com base no voto popular.

Em contrapartida, pode-se argumentar que as eleições produzirão descontinuidade nas políticas de enfrentamento da pandemia, devido à transição para os novos governos eleitos. Não é provável, contudo, que mesmo onde haja descontinuidade o impacto final seja negativo. Se pensarmos que os eleitores (re)elegem candidatos que defendem “boas” políticas, então mudanças de gestão são mais prováveis de ocorrer em municípios onde há políticas “ruins”. Logo, mesmo levando em conta eventual descontinuidade, a eleição tem o potencial de promover melhoras (do ponto de vista do eleitor) nas políticas de combate à pandemia.

A resposta da grande maioria dos países democráticos tem sido o adiamento de eleições por poucos meses. Segundo as informações compiladas pela Fundação Internacional para Sistemas Eleitorais (International Foundation for Electoral Systems – IFES), até meados de agosto, 68 países haviam adiado um total de 103 eleições ou referendos (IFES, 2020). Para 36 desses casos, a nova data ainda não havia sido definida. Entre os outros 67, o tempo médio de adiamento foi de 3,5 meses, sendo que, em metade dos casos, ele não passou de 2,5 meses. Entre as democracias consolidadas, os únicos casos de adiamento por tempo muito longo ocorreram na Alemanha (oito meses), na Austrália (um ano), no Canadá (um ano) e na Inglaterra (um ano). Muito provavelmente, a extensão do adiamento depende da gravidade da crise e da fase (esperada) da curva epidêmica na data da eleição.

5 CONCLUSÃO

A evolução prevista da pandemia da Covid-19 no Brasil impôs o adiamento das eleições municipais deste ano. Considerando a alternativa de transferi-las para 2022, estendendo-se os atuais mandatos de prefeitos e vereadores, o adiamento para novembro foi a decisão mais acertada porque, além de estar de acordo com as recomendações de segurança sanitária, preserva princípios democráticos, como o mandato popular e a estabilidade das regras de competição política. Além disso, a decisão segue o padrão de ajuste dos calendários eleitorais da maioria dos países.

REFERÊNCIAS

- ANZIA, S. F. Partisan power play: the origins of local election timing as an American political institution. **Studies in American Political Development**, v. 26, n. 1, p. 24-49, 2012.
- BENEDICTIS-KESSNER, J. de. Off-cycle and out of office: election timing and the incumbency advantage. **The Journal of Politics**, v. 80, n. 1, p. 119-132, 2018.
- BRACCO, E.; REVELLI, F. Concurrent elections and political accountability: evidence from Italian local elections. **Journal of Economic Behavior and Organization**, v. 148, p. 135-149, 2018.
- BRITO, F.; SOARES, I. Ministro da Saúde anuncia previsão de colapso do sistema no fim de abril. **Correio Braziliense**, 20 mar. 2020. Disponível em: <www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/20/interna_politica,835626/ministro-da-saude-anuncia-previsao-de-colapso-do-sistema-no-fim-de-abr.shtml>.
- COVID-19 ANALYTICS. **Brasil**: a situação em 9 de julho de 2020. [s.l.]: [s.n.], 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://covid19analytics.com.br/wp-content/uploads/2020/07/20200711-Relat%C3%B3rio-covid19analytics.pdf>>.
- FABRE, E. Multi-level election timing: a comparative overview. **Regional and Federal Studies**, v. 20, n. 2, p. 175-199, 2010.
- GUEDES, A. Propostas para adiar eleições ganham força entre senadores. **Agência Senado**, 30 mar. 2020. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/propostas-para-adiar-eleicoes-ganham-forca-entre-senadores>.
- IFES – INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS. **Elections postponed due to Covid-19**. [s.l.]: IFES, 2020. Disponível em: <www.ifes.org/sites/default/files/elections_postponed_due_to_covid-19.pdf>.
- LEI DA FICHA LIMPA não deve ser aplicada às eleições 2010. **Notícias STF**, 23 mar. 2011. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=175082>.
- MONTALVÃO, R. Unâimes, líderes municipalistas confirmam inviabilidade das eleições 2020. **Agência CNM de Notícias**, 25 maio 2020. Disponível em: <www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/unanimes-lideres-municipalista-confirmam-inviabilidade-das-eleicoes-2020>.
- NO TSE, Barroso fala em adiamento “mínimo” das eleições. **Correio Braziliense**, 17 abr. 2020. Disponível em: <www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/04/17/interna_politica,845524/no-tse-barroso-fala-em-adiamento-minimo-das-eleicoes.shtml>.
- SOUSA, D. S. **Campanhas tradicionais ou modernas?** As estratégias políticas nas eleições municipais de 2016. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- WETERMAN, D. “Suspende as eleições é inevitável”, diz presidente da Confederação dos Municípios. **O Estado de S. Paulo**, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,suspende-as-eleicoes-e-inevitavel-diz-presidente-da-confederacao-dos-municipios,70003244792>>.

OS IMPACTOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: CONJUNTURA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS^{1,2,3}

Camila Escudero⁴

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, existem 781.895 organizações da sociedade civil (OSCs) formais e ativas espalhadas por todos os 5.570 municípios brasileiros, segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil.⁵ Juntas, elas compõem um setor complexo, desenvolvendo um amplo rol de atividades que compreendem desde o planejamento e execução de projetos e políticas públicas; o relacionamento e estabelecimento de parcerias com os demais atores das esferas civil e governamental; até o aprimoramento e fortalecimento de mecanismos próprios de atuação (*advocacy*).

Frente a todos os limites e avanços conquistados pelas OSCs nos últimos anos, a atual conjuntura traz ainda novos desafios sobre a atuação das organizações frente à pandemia de Covid-19, que assola o Brasil e o mundo em 2020.

Ao discorrer sobre a atuação de OSCs na área da saúde no Brasil, Ramos (2004) diz que não há dúvidas de que a presença e atuação das organizações não governamentais (ONGs) no contexto da epidemia de Aids no país, saúde da mulher e reforma psiquiátrica (nos anos 1990) contribuíram decisivamente para a construção de políticas públicas e práticas de prevenção e assistência. Para a autora, essa participação se deu, em grande medida, devido às características de especialização, competência técnica e profissionalização de seus membros e tendência à proliferação de iniciativas e articulações nacionais e internacionais. Nesse sentido, há motivos para se esperar que o mesmo campo de influência possa ser observado no caso da pandemia de Covid-19.

Assim, este artigo tem como objetivo destacar os impactos imediatos que a crise causada pela Covid-19 tem imposto às OSCs brasileiras, apontar alternativas e refletir sobre perspectivas, em um esforço de contextualização a partir de mapeamentos e descrições de perfis das organizações em atividades no país.

2 DADOS CONTEXTUAIS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO TERRITÓRIO E ÁREA DE ATUAÇÃO

A recente – e ainda escassa – literatura sobre a difusão de experiências práticas envolvendo OSCs e medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 no país tem mostrado uma catalisação de novas formas de atuação e mobilização, especialmente de OSCs concentradas na área de desenvolvimento

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art7>

2. Uma versão preliminar deste artigo foi publicada em Escudero (2020).

3. A autora agradece a leitura atenta e sugestões de Janine de Mello, Felix Garcia Lopez, Mário Aquino Alves e Flávia de Holanda Schmidt no aperfeiçoamento deste texto.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <camila.escudero@ipea.gov.br>.

5. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

e defesa de direitos e interesses, saúde e assistência social. A primeira categoria, por sua vez, é a que mais reúne OSCs no Brasil: são 279.075 em atividade no país.⁶

O fato de muitas áreas de atuação das organizações se enquadrarem na categoria dos serviços públicos essenciais coloca algumas dessas entidades no epicentro da crise, na linha de frente de iniciativas voltadas ao atendimento da população afetada pela pandemia. Só na área de saúde são 7.986 organizações ativas, sendo que, dessas, 3.181 têm atuação associada a equipamentos e instituições hospitalares. A área de assistência social, por sua vez, contempla 42.223 instituições e atendem diretamente grupos populacionais mais expostos a situação de vulnerabilidade.⁷ Ambas, somadas aos campos de atendimento à população em estado de vulnerabilidade, segurança, entre outras, foram consideradas indispensáveis ao atendimento constante da população durante a crise.⁸

TABELA 1
OSCs e área de atuação, território e características

Região/estados	OSCs				População	IDH
	Total	Saúde	Assistência social	Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses		
Norte	55.871	346	1.708	22.459	18.430.980	–
Acre	3.196	22	105	1.351	881.935	0,663
Amapá	2.949	11	34	1.001	845.731	0,708
Amazonas	10.326	50	323	3.547	414.459.7	0,674
Pará	21.985	130	622	9.788	860.286.5	0,646
Rondônia	7.895	68	282	3.109	177.722.5	0,69
Roraima	1.908	11	34	754	605.761	0,707
Tocantins	7.612	54	308	2.909	157.286.6	0,699
Nordeste	194.033	1.345	8.891	92.931	570.716.54	–
Alagoas	8.152	72	262	3.157	333.735.7	0,631
Bahia	55.195	442	2.426	24.770	148.730.64	0,66
Ceará	32.469	262	1.723	16.506	913.207.8	0,682
Maranhão	24.309	70	989	13.741	707.518.1	0,639
Paraíba	14.831	89	411	7.261	401.812.7	0,658
Pernambuco	26.844	245	1.634	10.886	955.707.1	0,673
Piauí	13.334	52	523	7.645	327.322.7	0,646
Rio Grande do Norte	11.033	74	642	5.175	350.685.3	0,684
Sergipe	7.866	39	281	3.790	229.869.6	0,665
Centro-Oeste	63.154	568	3.156	7.906	162.970.74	–
Distrito Federal	14.682	138	510	4.646	301.526.8	0,824
Goiás	23.784	188	1.461	6.308	701.835.4	0,735
Mato Grosso	13.305	106	568	4.970	348.446.6	0,725
Mato Grosso do Sul	11.383	136	617	3.260	277.898.6	0,729

(Continua)

6. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

7. Disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br/>>.

8. Lei nº 13.979/2020, Decreto nº 10.282/2020 e Decreto nº 10.292/2020.

(Continuação)

Região/estados	OSCs				População	IDH
	Total	Saúde	Assistência social	Desenvolvimento e defesa de direitos e interesses		
Sudeste	323.522	4.170	20.985	101.254	883.714.33	–
Espírito Santo	17.274	158	801	17.274	401.865.0	0,740
Minas Gerais	85.802	929	7.784	29.765	211.687.91	0,731
São Paulo	156.001	2.344	10.017	39.857	459.190.49	0,783
Rio de Janeiro	64.445	739	2.383	14.358	172.649.43	0,761
Sul	145.315	1.557	7.483	54.525	299.759.84	–
Paraná	488.93	448	3.121	175.52	114.339.57	0,749
Rio Grande do Sul	550.42	713	2.671	200.43	113.772.39	0,746
Santa Catarina	413.80	396	1.691	169.30	716.478.8	0,774
Total	781.895	7.986	422.23	279.075	2.101.471.25	–

Fonte: Ipea, 2020; IBGE, 2019; PNUD, 2010.

OBS.: IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.

A localização das OSCs também pode ser um parâmetro para compreender cenários. Sabe-se que ela acompanha, em geral, a distribuição da população, sendo as regiões Sudeste e Nordeste, as mais populosas,⁹ as que concentram maior número de entidades – 323.522 e 194.033, respectivamente,¹⁰ e as que mais registraram casos confirmados e óbitos decorrentes da Covid-19.¹¹

Consideramos, também, necessário verificar o IDH das localidades, uma vez que as entidades promovem ações multidimensionais conducentes aos fatores que integram a composição do índice. A região Sul apresenta alto nível de IDH e é a terceira em quantidade de OSCs (145.315). Já a região Nordeste é a segunda em número de OSCs, ao mesmo tempo em que é região na qual todos os estados apresentam IDH mais baixos. Apesar de ser razoável supor que tal relação seja significativa, reforçamos a necessidade de outros fatores de interação sejam considerados para uma análise mais definitiva.

Além desses índices, ainda, a categorização das OSCs em áreas como desenvolvimento e defesa de direitos e interesses; saúde; e assistência social, estabelecida pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), completa o panorama contextual. Conforme destacado na tabela 1, as organizações se concentram de modo volumoso nessas três áreas de atividades, reconhecidamente essenciais nas políticas e ações para enfrentar a Covid-19.

Ainda que seja razoável ponderar a capacidade de relacionamento e intersecção entre as atividades relacionadas às três áreas aqui destacadas, há de se considerar os diferentes perfis das OSCs dentro de uma mesma área. Machado (2010) destaca uma delas, a saúde, a título de exemplo. Dessa forma, ele subdivide as OSCs relacionadas a ela como: i) perfil centrado na situação da saúde; ii) perfil centrado na dinâmica hospitalar; e iii) perfil centrado na prestação de serviços. Segundo o site do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS), “se você olhar a participação das organizações sociais

9. A proximidade social e o contato pessoal é a maior forma de propagação do novo coronavírus, mas outros elementos influenciam nos resultados, como o acesso das pessoas a saneamento básico, hospitais etc. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>.

10. Disponível em: <<https://mapaosoc.ipea.gov.br>>.

11. A doença já foi registrada em 100% das regiões mais populosas do país. Disponível em: <<https://www.icict.fiocruz.br/content/monitoracovid-19-ferramenta-online-permite-monitorar-avan%C3%A7o-da-epidemia-no-brasil-dia-dia>>.

no apoio ao SUS, no enfrentamento dessa pandemia, você tem situações completamente diferentes, pois os modelos são diferentes pelo Brasil”.¹²

3 EFEITOS PRÁTICOS E PONTUAIS DA PANDEMIA NAS OSCs

As ações envolvendo as OSCs relacionadas à pandemia variam amplamente seguindo as características dos contextos nos quais estão inseridas. No entanto, dimensões comuns se destacam com o desafio geral de organizar a manutenção das atividades frente ao novo cenário. Segundo Brechenmacher, Carothers e Youngs (2020), essa postura é natural em tempos de crise humanitária e desastre, uma vez que as OSCs, em geral, têm amplo conhecimento da comunidade e de redes locais, logo, ocupam posições estratégicas para alcançar populações vulneráveis com mais agilidade e, consequentemente, podem ter boa eficácia. Além disso, como atores sociais comprometidos em apoiar a sociedade civil – independentemente da área de atuação –, bem como com experiência em lidar com cenários adversos em seu cotidiano, é imperativo que se adaptem ao novo contexto, priorizando formas de ação relacionadas ao combate da Covid-19.

3.1 Formas de movimentações de recursos financeiros

Como forma de combate à Covid-19, uma das primeiras transações financeiras após o início da pandemia foi a transferência de dinheiro do governo federal aos fundos municipais e estaduais de saúde.¹³ Como os fundos permitem, tradicionalmente, autonomia na aplicação dos recursos – uma vez que se trata de um instrumento técnico com fundamentos legais e garantias administrativas voltado para a efetivação das propostas do Sistema Único de Saúde (SUS) –, é comum o repasse de valores às OSCs mediante o estabelecimento de parcerias. A administração desses recursos requer capacidade e esforços de gerenciamento e articulação das OSCs, bem como capacidade de monitoramento do Estado. Logo, é razoável pensar que as parcerias entre as organizações e as esferas municipais e estaduais podem ser fortalecidas, trazendo inovações em políticas públicas.

Outra movimentação do setor no que diz respeito a recursos financeiros, dessa vez no formato de doações, corresponde às OSCs de grande porte – representadas, principalmente, na figura das fundações e institutos. No entanto, não há como prever se a dinâmica de doações registrada será mantida ou está contextualmente ligada ao “ápice” da Covid-19. Registra-se ainda outras ações nesse sentido, entretanto, conjunta, revelando a capacidade de articulação e estabelecimento de parcerias envolvendo as OSCs. No que diz respeito às OSCs de menor porte, a criação de fundos solidários – especialmente por organizações da área de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses – despontam significativamente.

Vale considerar, também, a questão da crise financeira, consequência da Covid-19 em vários setores da economia, que forçam as OSCs a repensarem e adaptarem seus recursos previstos para 2020, pelo menos, para manutenção de sua sustentabilidade financeira e sobrevivência. Para as organizações, podemos prever impactos diretos ou indiretos em diferentes tipos de fontes de receita.¹⁴ Seria necessário produzir balanço posterior para entender o impacto financeiro da pandemia sobre as organizações.

12. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/covid-19-expoe-competencias-e-fragilidades-das-parcerias-entre-setor-publico-e-sociedade-civil/>>.

13. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/comunicados/603503-portal-da-transparencia-divulga-gastos-federais-especificos-para-combate-ao-coronavirus>>.

14. Disponível em: <<https://phomonta.com.br/o-impacto-do-coronavirus>>.

3.2 Doações e mobilizações para pessoas em situação de vulnerabilidade e hospitais

Algumas das ações das OSCs nesse momento são campanhas de arrecadação para ajuda de emergência, com a coleta de suprimentos médicos e equipamentos de proteção para hospitais, e o fornecimento de apoio a quem não tem outras formas de proteção social. Em vários lugares, atores cívicos colaboraram estreitamente com OSCs na doação dos chamados equipamentos de proteção individual (EPIs) e alimentos, principalmente na fase inicial da pandemia, contribuindo para os esforços de assistência de outras maneiras. Para Yasbek (2001), esse tipo de ação está alicerçado em um discurso humanitário da solidariedade e da filantropia, alavancado por uma moralidade fundada na premissa de ajuda aos mais necessitados.

Além disso, há organizações, especialmente as concentradas na área de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, que direcionam seus trabalhos e atividades de combate à pandemia a grupos vulneráveis, seja prestando auxílio emergencial, seja pressionando autoridades por políticas públicas direcionadas. Mulheres, população carcerária, povos indígenas, imigrantes e idosos (esses últimos, um dos principais grupos de risco da doença) são alguns grupos de destaque nesse cenário.

Pires (2020) afirma que os segmentos sociais vulnerabilizados tendem a possuir menores capacidades de absorção dos variados impactos que as medidas abrangentes de enfrentamento à crise podem provocar em suas vidas, daí a necessidade de atenção específica. Condições históricas e efeitos adversos colocam grupos minoritários em situação de maiores riscos sanitários, econômicos e sociais. Assim, medidas complementares que levem em consideração as situações vividas por essa população podem contribuir, a curto prazo, para a contenção do contágio, e, a médio e longo prazos, para a reinserção e estabilização socioeconômica (Pires, 2020, p. 10).

4 MUDANÇA ESTRATÉGICA NAS ATIVIDADES

Além de novas iniciativas de ajuda mútua, muitos grupos estabelecidos da sociedade civil reorientaram seu trabalho de projetos de longo prazo para ações emergenciais. Para a maioria das organizações humanitárias e de desenvolvimento, essa é uma mudança natural, se resguardadas as proporções do *mission drift* (Jones, 2007). “Embora os projetos ocorram praticamente em todas as organizações e em todas as suas áreas e níveis, gerando produtos ou serviços para determinado público-alvo, demandam esforços de planejamento e execução específicos, devido às características de unicidade e a incerteza quanto aos seus resultados” (Silva, 2019, p. 194).

4.1 Impactos dos atos normativos e jurídicos-legais da pandemia

Desde o início da pandemia, uma série de leis, decretos, portarias etc. que implantam e regulamentam a situação de calamidade pública no Brasil, decretada pela União e alguns estados e municípios, tem atingido as OSCs. Uma das principais alterações é com relação à celebração de novas parcerias no âmbito federal, entre governo e OSCs. A Lei nº 13.019/2014 já previa, nos termos do art. 30, inciso II, a dispensa de chamamento público para novas contratações em caso de calamidade pública no país. Como o Decreto Legislativo nº 6/2020 instituiu o estado de calamidade pública, o chamamento público não é exigido no âmbito federal para a realização de parcerias com as OSCs (Mattos Filho *et al.*, 2020, p. 7). A mesma situação se aplica a alguns estados e municípios em que a mesma medida foi adotada. Tal cenário é propício à agilização e ampliação da atuação das OSCs em parcerias governamentais no esforço de combate à pandemia. Outro efeito da legislação emergencial

é com relação à vigência dos contratos assinados entre OSCs e empresas ou governos, alguns aspectos fiscais e tributários, e alterações nas relações trabalhistas (Szazi *et al.*, 2020).

4.2 Comunicação, visibilidade e *advocacy*

As OSCs também estão desempenhando papéis de destaque na disseminação de informações qualificadas sobre a Covid-19. Tais informações são essenciais também por conta da rápida difusão das chamadas *fake news*. Segundo Brechenmacher, Carothers e Youngs (2020, p. 3, tradução nossa), “grupos da sociedade civil se uniram para combater essa tendência, aproveitando sua experiência com a educação comunitária em áreas remotas ou carentes”.

Algumas OSCs monitoram ainda ações governamentais, ao cobrar ações rápidas e eficazes dos dirigentes políticos, e fiscalizam a execução dos recursos. Para isso, geralmente, desenvolvem aplicativos nos quais cidadãos podem fazer denúncias ou mesmo receber informações sobre as principais frentes de fiscalização.

Destaca-se ainda a tendência de novas formas de comunicação das OSCs com seus *stakeholders*, com a concentração de comunicações e transações em canais digitais. Reuniões e eventos *on-line* por meio de plataformas virtuais, *shows* de artistas transmitidos ao vivo pelo YouTube para arrecadação de recursos financeiros para manutenção das atividades da organização, *crowdfunding* (financiamento coletivo) para subsidiar projetos e ações pontuais, extraordinárias e de interesse coletivo são algumas das iniciativas mais usuais. Outra ação verificada é a criação de portais com material exclusivo sobre a pandemia, *podcasts* e trocas de informação em redes sociais como Facebook, Instagram, Twitter e grupos de WhatsApp.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, a atual situação de pandemia causada pelo Covid-19 permite dar visibilidade ao papel desempenhado pela sociedade civil organizada na provisão de bens e serviços, ainda mais em um contexto de escassez de recursos financeiros públicos e privados, bem como no fortalecimento das instituições democráticas e participativas, por outro, os desafios impostos pelos possíveis impactos sociais e econômicos sobre as OSCs não são poucos. Nesse sentido, sumariamos alguns pontos sobre a agenda das OSC na crise da pandemia do Covid-19, especificamente as relacionadas a seguir.

- A necessidade de as OSCs pensarem em atuações de maneira articulada com o Estado, complementando ou suprimindo lacunas. O enfrentamento da pandemia não é de responsabilidade única do poder público, apesar de sua coordenação ser feita pelo aparato estatal. Novas formas de gestão podem ser legados pós-Covid 19.
- A mesma articulação deve ser pensada no nível das OSCs. Juntar esforços e atuar em conjunto com outras organizações formando redes colaborativas tendem a garantir mais visibilidade e alcance, e facilitar o acesso a recursos financeiros públicos e privados, além de otimizar recursos humanos, físico-estruturais etc.
- Readequar o orçamento previsto, entender e internalizar novos atos normativos e inovar em medidas para preservação das atividades realizadas (ou seu redirecionamento) e empregos dos colaboradores condizentes com as especificidades do terceiro setor é fundamental para a sustentabilidade financeira das OSCs e sua sobrevivência no futuro. Mais do que nunca, diversificar as fontes de recursos financeiros se mostra essencial em momentos pré e pós-crise. E ainda: defender que a filantropia e o investimento social privado possam continuar ou reforçar recursos para as OSCs de áreas que

não estão diretamente ligadas ao enfrentamento da pandemia, como as atividades culturais, por exemplo, uma vez que, por conta do realinhamento global de recursos, tais campos tendem a perder suas fontes de receita.

- Torna-se urgente ainda investir em estudos e pesquisas científicas sobre o impacto da pandemia nas OSCs, novas formas de atuação e análises de como as ações desenvolvidas nessa situação podem contribuir para fomentar políticas públicas – nos níveis municipal, estadual e federal.
- Capacitar-se para a utilização das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e de disseminação de informações, dado que as ferramentas e possibilidades têm reflexos não apenas no conhecimento da situação, na troca, velocidade e ampliação de informações, no acesso a recursos públicos e privados, mas, sobretudo, no estabelecimento de vínculos entre OSCs e seus *stakeholders*.
- Aproveitar a *expertise* das OSCs em mediar e/ou mobilizar o trabalho voluntário, bem como a capacidade de inserção local e articulações comunitárias, especialmente das micro e pequenas organizações, pode ser estratégico para outros setores da sociedade, no que diz respeito a inovação e adaptação frente as adversidades.

REFERÊNCIAS

BRECHENMACHER, S.; CAROTHERS, T.; YOUNGS, R. Civil society and the coronavirus: dynamism despite disruption. **Carnegie Endowment for International Peace**, Apr. 2020. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Carothers_Youngs_Civil_Society.pdf>. Acesso em: 6 maio 2020.

ESCUDERO, C. **Os impactos da pandemia de Covid-19 nas organizações da sociedade civil: conjuntura, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

JONES, M. B. The multiple sources of mission drift. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, n. 36, v. 2, p. 299–307, 2007.

MACHADO, G. S. O Serviço Social nas ONGs no campo da saúde: projetos societários em disputa. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 102, p. 269-288, abr./jun. 2010.

MATTOS FILHO *et al.* **Covid-19 no Brasil: impactos a organizações da sociedade civil, proteção de dados e fomento à tecnologia em saúde e questões de imigração e refúgio**. São Paulo: Mattos Filho, 2020.

PIRES, R. R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 33) Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200408_nota_tecnica_diest.pdf>. Acesso em 20 maio 2020.

RAMOS, S. O papel das ONGs na construção de políticas de saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 9, n. 4, p. 1067-1078, 2004.

SILVA, E. C. da. Elaboração e implementação de projetos sociais: desafios e perspectivas. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; PADULA, R. S. **Gestão de organizações da sociedade civil**. São Paulo: Tiki Books: PUC-SP/PIPEq, 2019. p. 193-202.

SZAZI, E. *et al.* **OSC e COVID-19**: impactos das medidas legais no dia a dia das organizações da sociedade civil. São Paulo: SBSA Advogados, 2020.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**, Porto Alegre, ano II, n. 3, 2001.

O ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS FAVELAS EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19^{1,2}

Rute Imanishi Rodrigues³

Neste artigo, aborda-se a questão do abastecimento de água nos assentamentos urbanos precários no contexto da pandemia da Covid-19. Atualmente, estima-se que 5 milhões de domicílios no país situam-se em áreas de “aglomerados subnormais”, o que, nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁴ compreendem favelas, palafitas, loteamentos irregulares e assemelhados.⁵ As regiões metropolitanas das capitais abrigam mais de 80% destes assentamentos, o que reflete as dificuldades da população de baixa renda para morar nas áreas regularizadas das grandes cidades, devido aos altos preços de aluguel e venda de imóveis.

Embora não existam dados atualizados sobre o acesso à água tratada nas favelas, o censo de 2010 mostra que, na maior parte das regiões metropolitanas, mais de 90% dos domicílios nesses assentamentos estão conectados à rede geral de água, com exceção das favelas na região Norte e algumas metrópoles do Nordeste e Centro-Oeste, onde o grau de acesso é mais baixo, conforme mostra a tabela 1. É possível afirmar que tais indicadores positivos na maioria das metrópoles refletem décadas de políticas de urbanização e implantação de redes de saneamento básico, como será visto ao longo deste texto. Porém, a despeito dos avanços no acesso à rede geral de água, duas dificuldades se sobressaem: i) a existência de localidades/setores sem conexão à rede de água dentro de favelas consolidadas, embora estas apresentem alto grau de acesso à rede geral; e ii) a intermitência no fornecimento de água em diversas favelas, inclusive em muitas daquelas com elevado grau de conexão à rede geral.⁶

As mobilizações dos moradores de favelas no início da pandemia evidenciaram esses problemas – que já vinham sendo relatados em pesquisas de campo – para o grande público. Assim, quando as diretivas das autoridades sanitárias preconizavam que todos deveriam “ficar em casa” e “lavar as mãos com frequência”, vídeos compartilhados na internet por moradores mostravam torneiras secas, senhoras carregando baldes de água, assim como as estratégias de armazenamento de água durante a madrugada, como o dia a dia nas favelas durante a pandemia, em imagens que foram amplificadas pela mídia.⁷

Em São Paulo, por exemplo, representantes das associações de moradores de uma das maiores favelas da capital, Paraisópolis, denunciaram haver racionamento permanente de água na comunidade. Note-se que essa favela registrava praticamente a totalidade de seus domicílios conectados à rede geral em 2010 (13.038 de 13.071 domicílios), segundo a Nota Técnica nº 1/2020 do IBGE.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art8>

2. A autora agradece os comentários e sugestões de Cleandro Henrique Krause, que foram incorporados ao texto.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>.

5. Em Rodrigues (2020) há os dados para 2019.

6. Além das evidências apresentadas pela imprensa e pelas redes sociais durante a pandemia, diversos pesquisadores de campo, assim como estudos de caso, já apontavam essa situação, inclusive solicitando a inclusão da variável de frequência do abastecimento de água nas pesquisas do IBGE, o que ocorreu recentemente (Oliveira e Valla, 2001).

7. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/8426688/>>; <<https://www.youtube.com/watch?v=BbTDAJoKuwv>>.

Porém, segundo as denúncias, em Paraisópolis todos os dias, a partir de determinada hora da noite, o fornecimento de água era cortado até a manhã do dia seguinte, configurando uma situação de “acionamento velado”.⁸ No Rio de Janeiro, a Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do estado recebeu 550 denúncias de falta de água permanente ou regular em 143 lugares entre favelas e bairros de 14 municípios.⁹ Na capital, favelas como Tabajara, Rocinha, Alemão e Maré, todas com elevado grau de conexão à rede geral, estiveram entre as que mais reclamaram.

TABELA 1

Aglomerados subnormais: domicílios com acesso à rede geral de água (2010)

(Em %)

Grande Região	Região metropolitana	Domicílios com acesso à rede geral de distribuição	Capital	Domicílios com acesso à rede geral de distribuição
Norte	-	-	Porto Velho	30,0
	-	-	Rio Branco	46,3
	Manaus	57,7	Manaus	56,2
	-	-	Boa Vista	58,8
	Belém	61,3	Belém	77,4
	Macapá	85,8	Macapá	87,8
	-	-	Palmas	-
Nordeste	São Luís	65,9	São Luís	60,4
	-	-	Teresina	93,4
	Fortaleza	92,7	Fortaleza	92,7
	Natal	97,5	Natal	97,5
	João Pessoa	98,9	João Pessoa	99,0
	Recife	87,4	Recife	90,9
	Maceió	81,0	Maceió	81,0
	Aracaju	96,2	Aracaju	98,4
	Salvador	98,4	Salvador	98,7
Sudeste	Belo Horizonte	99,4	Belo Horizonte	99,6
	Vitória	98,6	Vitória	99,2
	Rio de Janeiro	93,7	Rio de Janeiro	96,4
	São Paulo	97,3	São Paulo	97,8
Sul	Curitiba	98,5	Curitiba	98,7
	Florianópolis	97,7	Florianópolis	97,4
	Porto Alegre	96,9	Porto Alegre	98,1
Centro-Oeste	-	-	Campo Grande	98,6
	Vale do Rio Cuiabá	94,9	Cuiabá	94,9
	Goiânia	82,1	Goiânia	82,1
	-	-	Brasília	94,5
Brasil		88,3		

Fonte: IBGE, 2010.

Elaboração da autora.

8. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LSxod8dCDy4>>; <<https://www.youtube.com/watch?v=3haovdyzz9A>>.9. Disponível em: <<https://coronavirus.rj.def.br/liminar-garante-abastecimento-de-agua-em-comunidades/>>.

Tais mobilizações também foram organizadas por entidades de âmbito nacional, como o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS). Ele lançou uma carta aberta na qual demandava do poder público a implementação de dez medidas emergenciais e estratégicas relativas ao saneamento e ao acesso à água para reduzir os impactos da crise nos segmentos mais vulneráveis da população.¹⁰ Tais medidas foram endossadas pelo relator para o direito à água no âmbito das Nações Unidas.

Entretanto, o que explica a aparente incompatibilidade entre os indicadores de acesso à água tratada e as reclamações dos moradores de favelas? Em primeiro lugar, cabe observar que, se por um lado os programas de urbanização e implantação de redes saneamento básico em favelas têm sido pontuais e descontínuos, o processo de formação e reprodução das favelas, pelo contrário, mostra-se generalizado e contínuo, o que significa a abertura de novos assentamentos e/ou o surgimento de novos domicílios sem acesso à rede geral de água em favelas já urbanizadas. Todavia, e esse é o ponto enfatizado neste texto, nas favelas já consolidadas e com alto grau de acesso à rede geral, o abastecimento de água tende a ser precário, seja pelo motivo descrito acima, seja devido às debilidades dos arranjos político-institucionais que viabilizam o funcionamento dessas redes.

Com a finalidade de entender esse problema note-se que, para solicitar uma ligação domiciliar de água e/ou esgotos, geralmente são exigidos documentos que comprovem a regularidade do imóvel, como cópias do Registro Geral do Imóvel (RGI) ou do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). No entanto, a maior parte dos domicílios em favelas, exatamente por sua irregularidade, não tem essa documentação e por isso, o atendimento depende de arranjo político-institucional específico.¹¹

No passado, as práticas de autoconstrução dos moradores de favelas receberam apoio da administração pública e de entidades filantrópicas, notadamente a Igreja Católica, para a realização de melhorias pontuais, como a instalação de bicas de água. No caso do Rio de Janeiro, as favelas mais antigas tiveram suas redes de água construídas através de práticas de mutirão comunitário, que abriram valas para passar a tubulação das redes de distribuição, tendo como fonte esses chafarizes (Rodrigues, 2016). Nesse arranjo, as associações de moradores de favelas ocuparam papel de destaque, mediando as relações entre a administração pública e os usuários dos serviços nas favelas.¹² Em São Paulo, também foi observada a prática de instalação de “cavaletes” para ligações comunitárias (atendendo vários domicílios), muitas vezes com apoio de entidades filantrópicas, a partir do qual construíram-se, através de mutirões, as canalizações de água para distribuição aos domicílios.¹³ Também ocorreram – e tendem a ocorrer sobretudo nas novas ocupações –, com frequência, ligações clandestinas de água em favelas.

Nesse ponto, é importante salientar que a construção das redes de infraestrutura em favelas e outros tipos de assentamentos irregulares foi concomitante à construção do direito à moradia para esse segmento habitacional em âmbito internacional, processo que influenciou a incorporação do direito à moradia na legislação nacional (Saule Junior, 2004). Vale lembrar que o direito à moradia está no rol de direitos humanos desde 1948, tendo sido enfatizado no Pacto Internacional para os

10. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/carta-aberta-a-sociedade-brasileira-ondas-e-a-epidemia-da-covid-19-no-brasil/>>.

11. A documentação necessária para uma ligação domiciliar de água geralmente é informada nos sites das companhias de saneamento. No caso da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e da Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), exige-se RGI ou IPTU. Para as favelas, ambas mantêm programas especiais de atendimento.

12. Mais detalhes em Rodrigues (2016).

13. Disponível em: <<http://www.ebanataw.com.br/4430/clubes/sptatuape/pla.htm>>.

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, assinado pelo Brasil em 1992. Ainda no âmbito das Nações Unidas, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em 1976, orientou os países em desenvolvimento a adotarem políticas de urbanização de assentamentos precários e instalação de infraestruturas de saneamento básico, entre outras, estimulando a participação comunitária e o uso de mão de obra local em práticas do tipo *mutirão* (*self-help aided programs*). Em âmbito nacional, em 1978, criou-se o primeiro programa federal de urbanização de favelas, o Programa de Erradicação de Submoradias (Promorar), e em 1979, a Lei nº 6.766 incluiu um artigo permitindo a adoção de normais flexíveis para a urbanização de assentamentos precários, que posteriormente seria utilizado para o demarcação de Zonas (ou Áreas) Especiais de Interesse Social (ZEIS). A Constituição de 1988 instituiu o usucapião urbano, garantindo a posse em áreas de favelas e, posteriormente, a moradia passou a figurar no rol dos direitos fundamentais, tal como expresso no art. 6º da Constituição Federal. Além disso, o direito à moradia foi definido como um componente do direito a cidades sustentáveis definido na Lei nº 10257/2001 (Estatuto da Cidade) como um objetivo que reúne o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana”, entre outros fatores. Finalmente, cabe lembrar que, em 2010, o direito à água foi instituído como um direito humano fundamental pelas Nações Unidas.

Voltando ao histórico da construção das redes de água nos assentamentos precários, sobretudo a partir dos anos 1980, os governos estaduais, por meio de suas companhias de saneamento, passaram a empreender programas específicos para implantação de redes de água e esgotamento sanitário em favelas. No Rio de Janeiro, o Programa de Favelas da Cedae (Proface), iniciado em 1983, promoveu a instalação de modernas redes de distribuição de água, com sistema de bombeamento para reservatórios de alta capacidade no alto dos morros, implantando também sistemas de esgotamento sanitário (Verde, 2017). Em São Paulo, no mesmo período, a Sabesp desenvolveu metodologias específicas para a implantação de redes de água, adotando padrões diferenciados de equipamentos e tubulações para os bicos e vielas (Moreira, 2008). Também ocorreram extensos programas de implantação de redes de água e esgotamento em favelas da região do ABC Paulista, desenvolvidos pelos serviços públicos municipais (Cardoso e Denaldi, 2018). Em Pernambuco, as áreas pobres também passaram a ser atendidas pela companhia estadual de saneamento nos anos 1980 (Ferreira, Ramos e Bernardes, 2015). A partir de 1985, o governo federal passou a financiar os investimentos em saneamento básico em áreas de favelas, por meio do Programa de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário para as Populações de Baixa Renda em Áreas Urbanas (Prosanear).

Os programas de urbanização de favelas capitaneados pelas prefeituras, por sua vez, propuseram intervenções mais amplas nos assentamentos, não apenas restritas às redes de infraestrutura, e foram adotados por um conjunto significativo de municípios desde a década de 1980. A experiência acumulada por equipes de profissionais em cada município gerou metodologias diferentes de intervenção urbana, contribuindo para a diversidade da forma dos assentamentos tal como os observamos na atualidade (Cardoso, 2007). Os projetos de urbanização de favelas realizados através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entre 2007 e 2014, tiveram como uma característica comum a ampliação da construção de novas unidades habitacionais, nas quais as ligações às redes de infraestrutura têm padrão regular.

Embora não exista um levantamento específico sobre a construção das redes de abastecimento de água nas favelas, é possível deduzir que as redes de água são, atualmente, um misto/sobreposição dessas situações diversas: i) ligações realizadas por meio de *mutirões* comunitários; ii) ligações

clandestinas; e iii) redes construídas pelas companhias de saneamento (estaduais) e/ou programas de urbanização de favelas (em geral, municipais). É possível que, muitas vezes, a rede seja regular, construída pelas companhias de saneamento ou pelas prefeituras, mas a ligação seja irregular, evidenciando a insuficiência de capacidade de pagamento pelo serviço; ou a ligação não tenha sido realizada, pela incapacidade de o usuário pagar pelo próprio ramal de ligação (razão pela qual alguns programas de urbanização de favelas incluíram o custo das ligações para famílias de baixa renda entre os itens financiáveis). Nos casos de Rio de Janeiro e São Paulo, a gestão dessas redes se dá através de parcerias que podem envolver companhias de saneamento, empresas terceirizadas, associações de moradores, prefeituras e governos do estado, em que muitas vezes a responsabilidade de cada um no arranjo não é bem definida (Moreira, 2008; Verde, 2017).

Assim, embora seja verdade que boa parte das favelas consolidadas contam, em alguma medida, com acesso ao abastecimento de água, o arranjo político-institucional para a gestão desses serviços não é igual ao dos bairros regulares. Às dificuldades de gestão, somam-se outros problemas frequentes que ajudam a compreender as deficiências das redes de água nas favelas, como a inconclusão das obras de urbanização, a falta de manutenção das redes e o crescimento descontrolado dos assentamentos, sobretudo nos grandes complexos de favelas, assim como a insuficiência na adução de água para muitas destas áreas (Sampaio, 1991; Rodrigues, 2016; Cardoso e Denaldi, 2018; Ferreira, Ramos e Bernardes, 2015).

Voltando às manifestações dos moradores de favelas exigindo o abastecimento de água no contexto da pandemia, observa-se que instrumentos jurídicos foram acionados, fundamentados no direito formal à moradia, tal como inscrito na legislação brasileira. No Rio de Janeiro, a Defensoria Pública e o Ministério Público estadual conseguiram uma liminar para que o governo e a prefeitura da capital, bem como a Cedae, providenciassem a regularização do fornecimento de água, principalmente nas áreas de favelas da cidade, com o abastecimento por caminhões pipa, entre outras medidas.¹⁴ Em São Paulo, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital ajuizou ação civil pública pedindo a concessão de liminar para que a Sabesp e o governo estadual garantissem o abastecimento diário de água potável em todas as favelas paulistas, sendo a liminar concedida pelo Tribunal de Justiça (Amancio e Menon, 2020).

Assim, embora o arranjo institucional que viabiliza as redes de água em favelas seja um tanto quanto indefinido quanto às responsabilidades dos atores envolvidos, reconhece-se o direito da população ao acesso à água tratada, sendo a prefeitura, o governo do estado e as companhias estaduais acionadas como responsáveis.

Para concluir, podemos dizer que esta situação de pandemia colocou em evidência na imprensa e nas redes sociais os problemas que devem ser superados para a universalização da moradia adequada no Brasil, entre eles o acesso regular à água tratada. Neste texto, foram apresentadas evidências sobre os avanços das políticas de fornecimento de água em favelas e outros assentamentos precários nas últimas décadas, assim como a complexidade do arranjo político-institucional existente para atender a estas áreas. Se por um lado a atuação das companhias de saneamento básico – até então predominantemente controladas pelo estado –, apoiadas por investimentos federais em programas estaduais e municipais de urbanização de favelas, conseguiram promover o acesso à água tratada em boa parte das favelas, por outro lado, a disponibilidade diária da rede ainda não foi garantida.

14. Disponível em: <<https://coronavirus.rj.def.br/liminar-garante-abastecimento-de-agua-em-comunidades/>>.

Em termos mais gerais, reforça-se a ideia de que a atuação do Estado é central para a universalização da moradia adequada no Brasil, para a qual é imprescindível que haja políticas públicas abrangentes, planejadas e continuadas. No caso das favelas, já existe no país ampla experiência de gestão de projetos de urbanização que, aliados à construção de novas habitações *in loco*, poderiam estabelecer os limites aceitáveis entre mais saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e coleta de lixo) e menos liberdade construtiva, e oferecer projetos que podem ser bem recebidos pelos moradores e apoiados pelas organizações sociais que atuam nas comunidades. Porém, para superar os limites atuais dos programas de habitação popular e urbanização de favelas, é preciso enfrentar a questão da produção e reprodução dos assentamentos precários, em especial o desafio de compor um arranjo político-institucional que assegure a qualidade das habitações e das redes de infraestruturas, ao mesmo tempo que caminhe para universalização do direito à moradia.

REFERÊNCIAS

AMANCIO, T.; MENON, I. Liminar obriga Sabesp e governo de SP a fornecerem água a favelas de SP. **Folha de São Paulo**, 7 abr. 2020.

BRITTO, A. L. Tarifas sociais e justiça social no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. *In*: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: Ipea, 2015. p. 209-226.

CARDOSO, A. L. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos da Metrópole**, n. 17, p. 219-240, 2007.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

FERREIRA, H. M.; RAMOS, A. S.; BERNARDES, D. A. A política de racionamento de água na cidade do Recife, Brasil: impactos e desigualdades nos assentamentos precários. *In*: CASTRO, J. E.; HELLER, L.; MORAIS, M. P. **O direito à água como política pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica**. Brasília: Ipea, 2015. p. 83-108.

MOREIRA, R. M. **Distribuição de água na região metropolitana de São Paulo: tecnologias da universalização e produção do espaço**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, R. M.; VALLA, V. V. As condições e as experiências de vida de grupos populares no Rio de Janeiro: repensando a mobilização popular no controle da dengue. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 17, p. 77-88, 2001.

RODRIGUES, R. I. Uma construção complexa: necessidades básicas, movimentos sociais, governo e mercado. *In*: _____. **Vida social e política nas favelas: pesquisas de campo no Complexo do Alemão**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

_____. **A Covid-19, a falta de água nas favelas e o direito à moradia no Brasil.** Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 39).

SAMPAIO, M. R. **Heliópolis:** o percurso de uma invasão. 1991. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SAULE JUNIOR, N. (2004). **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

VERDE, M. T. Saneamento básico em comunidades de baixa renda no estado do Rio de Janeiro, aspectos institucionais e gerenciais. *In:* CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 28., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ABES, 2017.

MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA E SEUS EFEITOS¹

Tatiana Dias Silva²

Marco Natalino³

Marina Brito Pinheiro⁴

1 INTRODUÇÃO

A partir de março de 2020, quando da eclosão e intensificação dos efeitos da pandemia da Covid-19 no Brasil, foi possível identificar iniciativas governamentais para assistir aos grupos mais vulneráveis diante das necessidades de subsistência, manutenção da saúde, isolamento e distanciamento social, como transferência direta de renda, isenção de tarifas e distribuição de alimentos, itens de higiene e equipamentos de proteção individual. Também foram notificadas ações, ainda mais incipientes, de isolamento de idosos e outras pessoas de grupos de risco – como moradores de residências adensadas – em abrigos provisórios (Calmon, 2020; Observatório das Desigualdades, 2020).

Diante de todas essas emergências, a atenção à população em situação de rua (PSR) consegue congrega toda a sorte de dramas e demandas, não raro subestimados e naturalizados nas grandes cidades. A necessidade de isolamento social e higiene para aqueles que não têm sequer moradia (ou que dispõem de residências provisórias coletivas) e a limitação repentina e severa dos já precários meios de sobrevivência (doações e pequenos serviços) aprofundam o abismo social que esse grupo vivencia.

Este texto vem identificar as principais iniciativas adotadas pelos gestores municipais voltadas à PSR no contexto da crise sanitária e de seus efeitos. Busca-se, aqui, sintetizar e atualizar os achados de pesquisa relatados na *Nota Técnica* nº 74, *População em Situação de Rua em Tempos de Pandemia: um levantamento de medidas municipais emergenciais* (Silva, Natalino e Pinheiro, 2020), incorporando aspectos não explorados neste primeiro documento e, por sua vez, apenas referenciando outros itens que foram melhor abordados inicialmente.⁵

2 PSR E POLÍTICAS PÚBLICAS

Em fevereiro de 2020, mais de 146 mil pessoas declararam estar em situação de rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) (Brasil, 2020). Estudo realizado por Natalino (2020), a partir de dados em painel do Cadastro Único e do Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS), estimou a existência de cerca de 221 mil pessoas em situação de rua no Brasil no momento da eclosão da pandemia, estando elas concentradas em municípios de grande porte e em metrópoles, especialmente no Sudeste (56%) e Nordeste (17,2%). Foi reportado crescimento expressivo dessa população entre setembro de 2012 e março de 2020 (140%), o que deixa patente como o quadro de vulnerabilidade já vinha se agravando nos últimos anos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art9>

2. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Disoc/Ipea.

5. Este texto conta, inclusive, com trechos extraídos da referida *Nota Técnica*, elaborada pelos mesmos autores deste artigo.

Segundo dados do I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, englobando 71 cidades e 32 mil pessoas acima de 18 anos, essa população é composta, em sua maioria, por homens (82%), negros (67%) e jovens (43,21% dos homens e 52,23% das mulheres até 35 anos), com baixa escolaridade (17,1% são analfabetos). São pessoas que estão na rua ou em albergues há bastante tempo (48,4% há mais de 2 anos), fato que atribuem prioritariamente a problemas com álcool e/ou outras drogas (35,5%), desemprego (29,8%) e desavenças familiares (29,1%). Seus vínculos familiares estão rompidos ou bastante fragilizados (51,9% têm parentes na cidade em que se encontram, mas 38,9% não mantêm contato). O rompimento de laços sociais, a vulnerabilidade econômica e a saúde mental se somam na composição do fenômeno. A maior parte trabalha (70,9% exercem alguma atividade remunerada e 58,9% afirmam ter alguma profissão). São ainda pessoas que apresentam enfermidades em porcentagem superior à população geral de baixa renda (30% têm algum problema de saúde) e 24,8% não possuíam documentos (Brasil, 2009). Com efeito, o censo mostrava cenário de população de maioria masculina, negra, em situação cristalizada de rua, de baixa escolaridade e alijada de amparo governamental básico. Além disso, os dados do último censo da cidade de São Paulo, de 2019, corroboram esses achados. Nesta pesquisa, foram identificadas 24.344 pessoas em situação de rua.⁶ Em São Paulo, desde 2000, verificou-se um aumento de 179% nesse contingente (Qualitest Inteligência em Pesquisa, 2019).

O avanço da pandemia ocorre em um cenário de ampliação da PSR, apresentando enorme desafio adicional para as políticas públicas. Além dos riscos inerentes à doença, que tem como medidas sanitárias prioritárias o isolamento, o distanciamento social e a higiene – aspectos distantes das condições dispostas para a realidade desse grupo populacional –, a ausência de circulação social nas ruas impõe obstáculos para subsistência diária, dada a escassez das fontes de trabalho, renda e doações (Qualitest Inteligência em Pesquisa, 2019). Embora o governo federal tenha aprovado auxílio emergencial a ser pago para parte das pessoas de baixa renda, a PSR enfrenta dificuldades adicionais – por vezes, intransponíveis (como ausência de qualquer documento) – para acessá-lo, bem como está exposta a outros tipos de riscos que nem o valor nem a natureza desse recurso são capazes de suprir (Qualitest Inteligência em Pesquisa, 2019).

A rede pública de atenção à PSR está basicamente articulada em torno de iniciativas governamentais no âmbito dos sistemas de saúde e da assistência social, em geral executadas pelos municípios. No âmbito da saúde, tem-se como serviço específico o Consultório na Rua (CR),⁷ estratégia constituída por equipes multiprofissionais que fazem atendimento fixo ou móvel, oferecendo atenção integral à saúde. Em 2018, havia 152 equipes em 105 municípios (Brasil, 2019), aquém do contingente elegível de 307 equipes em 262 municípios, conforme destacam Medeiros e Cavalcante (2018, p. 756).⁸ Embora presente em quase todo o território nacional, verifica-se que a difusão dessa estratégia ainda é limitada – apenas cinco estados contam com dez ou mais equipes de CR. Ademais, o seu crescimento também é limitado ao longo dos anos (passando de 152 equipes em 2018 para 164 em 2020), a despeito de aumento do contingente da PSR (Silva, Natalino e Pinheiro, 2020, p. 10).

6. Nota-se que o número está provavelmente subestimado, pois a pesquisa foi realizada em conjunto com atividade de abordagem policial. Os dados em painel do Censo SUAS, bem como de uso de serviços assistenciais pela PSR, sugerem número bastante superior a 24 mil pessoas. Ademais, a percepção de especialistas entrevistados é de que essa população se tornou ainda maior desde o início da pandemia, particularmente na região do centro da cidade.

7. Instituído por meio da Portaria nº 2.488/2011 e da Portaria nº 122/2011.

8. Entre os fatores apontados por municípios como principais razões para não implantação das equipes de CR estão o financiamento considerado não adequado por parte do governo federal e o alto ônus para implantação da estratégia, entre outros (Medeiros e Cavalcante, 2018).

Tal como na área da saúde, além dos serviços mais amplos da assistência social, há serviços específicos desenvolvidos para esse público. Destaca-se o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop), de média complexidade, e aqueles de alta complexidade, como o Serviço de Acolhimento Institucional (para adultos e famílias) e o Serviço de Acolhimento em Repúblicas (para adultos em processo de saída das ruas). Assim como o CR, os serviços da assistência social, voltados para a PSR, apresentam restrita implementação e abrangência. Tomando-se apenas o exemplo do Centro Pop, segundo dados do Censo SUAS de 2019, o país contava somente com 228 unidades desse equipamento naquele ano, presentes em duzentos municípios e concentradas na região Sudeste (46,5%). Em 2017, análise feita pelo Ministério da Cidadania mostrou que, dos municípios com mais de 100 mil habitantes e daqueles de regiões metropolitanas com 50 mil habitantes ou mais, 31,3% não contavam com algum tipo de serviço voltado para a PSR.⁹ Os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) – que também atuam no atendimento da PSR por meio de serviços gerais e específicos,¹⁰ e cuja existência é condição para que os municípios sejam elegíveis ao cofinanciamento federal para os Centros Pop – apresentam *deficit* de 242 unidades em todo o país, principalmente no Sudeste, onde ainda faltariam 131 unidades para garantir a oferta adequada segundo as orientações técnicas emitidas pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Brasil, 2011).

Se o acesso da PSR a serviços de saúde e assistência social já é limitado em sua abrangência, além de encontrar problemas tanto na rede universal como nas iniciativas específicas,¹¹ no contexto da atual crise esses obstáculos são agravados, a exemplo da redução da oferta de serviços públicos ou migração para atendimento remoto. Diante desse cenário, muitos gestores públicos – além da sociedade civil organizada – têm procurado responder a essa crise com ações específicas para esta população.

3 MEDIDAS EMERGENCIAIS PARA A PSR

Para realizar essa investigação, foram consultados: i) sítios eletrônicos das prefeituras das capitais do Nordeste e Sudeste,¹² notadamente relativos a secretarias de assistência social ou à pandemia, entre março e abril de 2020; ii) artigos e notícias sobre o tema, particularmente nas capitais indicadas anteriormente; e iii) atores estratégicos, como gestores governamentais, representantes da Defensoria Pública da União e de defensoria estadual, do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e outras organizações da sociedade civil, além de pesquisadores de diversas formações atuantes em Salvador, Natal, Fortaleza, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Ao total, foram realizadas catorze entrevistas.

O levantamento não pretendia ser exaustivo, tampouco se almejou avaliar a implementação das ações identificadas ou o quadro anterior das medidas municipais para a PSR, apesar da importância dessas informações. Antes, o foco foi analisar quais tipos de iniciativas foram desenvolvidas em caráter emergencial, e como se somam ou inovam em relação ao quadro atual de serviços governamentais disponibilizados para essa população.

9. Segundo cálculos realizados para aferição das metas do Pacto de Aprimoramento da Gestão Municipal do SUAS. Disponível em: <<https://bit.ly/3cQdNDw>>.

10. Note-se que, na ausência de um Centro Pop no território, o serviço especializado para pessoas em situação de rua pode e deve ser realizado pelas equipes dos CREAS.

11. O acesso desses indivíduos não raro é limitado por fatores como preconceito e exigências inadequadas (Carvalho, 2013; Miranda, 2017).

12. Essas regiões concentram mais de 70% da PSR, segundo Natalino (2020).

As entrevistas com atores estratégicos tiveram como objetivo tanto validar a análise empreendida como compartilhar sua percepção sobre a qualidade e suficiência das iniciativas emergenciais em curso e suas sugestões para melhor enfrentamento da crise. A partir dessa análise, foi possível identificar um conjunto de iniciativas que se concentram na ampliação ou readequação dos serviços existentes no âmbito do SUAS e do SUS, além da implementação de medidas inovadoras. O quadro 1 procura sintetizar o levantamento realizado.

QUADRO 1

Medidas emergenciais de âmbito municipal para a PSR no contexto da pandemia

Categoria	Iniciativas
Acolhimento	Disponibilização de novas Unidades de Acolhimento.
	Criação de unidades emergenciais provisórias em espaços públicos ou privados.
	Locação de vagas em hotéis.
	Implantação de unidades específicas para doentes, suspeitos ou pessoas em grupo de risco da Covid-19.
	Encaminhamento (voluntário ou não) a comunidades terapêuticas.
	Ampliação da concessão de auxílio-moradia.
Alimentação	Ampliação do horário de atendimento dos restaurantes populares, em geral, com entrega de marmitas para evitar aglomeração.
	Descentralização dos restaurantes populares, para evitar aglomeração.
	Oferta de alimentação nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).
Orientação	Criação de normativas municipais com orientações para atendimentos à PSR durante a pandemia.
	Serviço Especializado em Abordagem Social: ampliação de equipes e/ou horário de funcionamento.
	Atividades de orientação da PSR em vias públicas ou em ações em Centros Pop ou Unidades de Acolhimento.
	Abordagem social acompanhada de profissionais de saúde.
	Treinamento para o voluntariado.
Higiene	Fornecimento de kits de higiene em equipamentos e em vias públicas. Algumas iniciativas articulam recursos públicos com doações privadas.
	Higienização intensificada e especializada em Unidades de Acolhimento.
	Instalação de equipamentos em vias públicas para mitigar as limitações de acesso à higiene, com pias, lavanderias e banheiros públicos.
Saúde	Intensificação da atuação e ampliação das equipes de CR e concentração das suas atividades para combate à Covid-19.
	Triagem médica em abrigos: avaliação quanto a sintomas e encaminhamento para centro de testagem, quando necessário.
	Direcionamento de vacinação contra a gripe pelas equipes de CR ou antecipação de campanha.
	Visitas diárias itinerantes das equipes de Centros de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas (CAPSad) para abordagem da PSR.
Serviço	Criação de equipamentos emergenciais para atendimento multiprofissional.
	Criação de espaços de convivência emergencial, com concentração de serviços como alimentação e orientação.

Elaboração dos autores.

Obs.: Para ter acesso às notícias consultadas para a maioria das ações, ver Silva, Natalino e Pinheiro (2020).

Cabe destacar que o quadro 1 procura organizar as iniciativas a partir das categorias principais atribuídas a cada medida, ainda que não estejam desvinculadas entre si. Uma ação de abrigamento, em geral, envolve praticamente a maioria das outras categorias.

Entre as treze capitais inicialmente analisadas, as ações mais reportadas foram abrigamento (13), higiene (9) e alimentação (8). Conquanto medidas como criação de centros emergenciais de serviço (2) e atividades específicas de orientação (6) tenham sido menos frequentes, não raro este tipo de oferta está vinculado, em maior ou menor escala, a outros serviços, como abrigamento. Nesse sentido, a maior ausência foi de medidas específicas de saúde (identificadas notícias acerca do assunto em apenas seis capitais, entre as analisadas). Também estiveram pouco presentes, nas

notícias veiculadas, medidas voltadas às pessoas com uso problemático de álcool e outras drogas e transtornos mentais.

Entre os principais limitadores diante das medidas emergenciais, relatam-se a dificuldade de testagem da PSR, a insuficiência das vagas de abrigamento e os obstáculos para inclusão em programas de transferências de renda, especialmente vinculadas ao acesso à informação, documentação e tecnologia. Também foi pontuada a necessidade de buscar os “mais vulneráveis entre os vulneráveis”, aí incluídas as pessoas com transtornos mentais ou que vivem em situação de rua fora dos grandes centros e, por consequência, com menos acesso aos serviços públicos.

Entre as sugestões para o poder público, os entrevistados citaram a ampliação/manutenção do diálogo social com as representações do movimento social bem como a manutenção das medidas emergenciais de abrigamento e alimentação. A crise é apontada como uma possibilidade, diante dessa tragédia de origem sanitária, de humanizar a rua. A implementação dessas medidas nesse momento mostra a viabilidade do aprimoramento e do aumento da oferta de políticas para essa população. Considerando-se o prolongamento da crise mesmo depois do auge da emergência sanitária, outra recomendação é que o poder público fortaleça o sistema de assistência social, com vistas a prevenir que um contingente maior de pessoas venha a ficar desprotegida e venha a somar-se à atual PSR. Defende-se também que se busque fortalecer a articulação entre as políticas e entre estas e as ofertas realizadas pela sociedade civil.

Em relação ao abrigamento, chama-se atenção para o fato de que a rede hoteleira, atualmente operando com capacidade ociosa, pode ser uma solução adequada em diversos municípios, desde que seja ofertado treinamento adequado a seus profissionais e que sejam estabelecidas regras de convivência com alguma flexibilidade, para não afastar aqueles que se deveria proteger. A questão da liberdade de movimento segue sendo valor fortemente arraigado entre essa população, e qualquer iniciativa de abrigamento, para se fazer efetiva, deve considerá-la. Nesse quesito, a internação em comunidades terapêuticas tem sido apontada como risco potencial de violação dos direitos humanos. Embora isso dependa da forma de prestação do serviço e do modo de encaminhamento do cidadão (Santos, 2018), ressalta-se que muitas dessas comunidades não são suficientemente abertas às instituições locais de assistência social e saúde (Pires, 2018). Ainda, na medida em que dificultam a manutenção dos vínculos sociais de seus internos por meio do bloqueio de visitas e de contatos digitais, geram inadaptação ao mundo civil fora de seus muros e, amiúde, reincidência (Natalino, 2018).

O abrigamento de pessoas acostumadas ao espaço da rua em um momento de pandemia envolve a oferta de ambientes com mínimo de conforto e espaçamento adequado entre os leitos. Foi reportado por especialistas que, na maioria das grandes cidades, parte da recusa em deixar a rua nesse momento está, para além da incapacidade da rede de acolhimento instalada de dar conta da demanda crescente, na oferta de acolhimento institucional em condições aquém das desejáveis, gerando insegurança por parte da PSR. Nesse tocante, é mais eficaz, em alguns casos, adaptar espaços públicos como escolas, que contam com salas separadas e cozinha, do que construir novas estruturas provisórias para atender essa população.

Além disso, especialistas e gestores públicos federais e municipais têm defendido a ampliação dos recursos destinados ao auxílio-moradia e sua combinação com serviços assistenciais e de saúde, educação e de intermediação da mão de obra por meio da metodologia Moradia Primeiro

(Housing First),¹³ que se encontra em fase de teste em alguns municípios. Os resultados de estudos quase-experimentais dessa combinação particular de políticas em um rol de oportunidades de inclusão e redução da vulnerabilidade social da PSR indicam ser ela mais eficaz e menos custosa que as alternativas sem articulação institucional, particularmente em casos mais graves de saúde (Macnaughton *et al.*, 2015; Busch-Geertsema, 2014).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento realizado mostra amplo rol de ações anunciadas pelos municípios. Essas medidas não foram homogêneas em sua distribuição, oferta, qualidade, especificidade ou mesmo em sua temporalidade, aspecto fundamental para reduzir os impactos de uma pandemia. De fato, a descoordenação de ações revela como nosso pacto federativo ainda não se apropriou da temática da PSR para o devido balanceamento das corresponsabilidades. Assim, a difusão de boas práticas se faz pouco célere. Tal como manifestado pelos entrevistados, cabe esperar que este esforço, voltado a público tão vulnerável, não se dissipe com o desejável fim da pandemia. Uma esperança compartilhada é a de que estas ações, que permitiram promover algum nível de proteção a essa população (a despeito dos limites apontados), possam ser mantidas e aperfeiçoadas, notadamente na forma de mais vagas para abrigo, distribuição de alimentação e oferta de equipamentos públicos de higiene.¹⁴ Ademais, espera-se que a implementação de medidas mais definitivas para a PSR possa ser alçada à agenda de atenção prioritária dos governos. Nesse sentido, a implementação de políticas de habitação e cuidado, como nos moldes do modelo Moradia Primeiro, poderia ser conduzida em larga escala, garantindo a essa população, a partir da moradia, acesso a serviços públicos, educação e possibilidades efetivas de superação da situação de rua (Natalino e Pinheiro, 2020).

Por fim, cabe destacar a preocupação com os efeitos que a pandemia pode causar em termos do aumento do contingente da PSR. Para enfrentar esse cenário, além de ações emergenciais, o fortalecimento do sistema de proteção social se impõe como meio de estabelecer estratégias para alterar as condições de vida das pessoas atualmente em situação de rua, bem como prevenir a ampliação desse contingente. Contudo, essas expectativas passam pelo financiamento dos serviços como elemento fundamental.

A política de assistência social, que ocupa papel central no arcabouço de proteção social da PSR, tem lidado nos últimos anos com sucessivas reduções no financiamento federal dos seus serviços. No caso da proteção social especial, houve redução de R\$ 637 milhões (em 2019) para R\$ 518 milhões no orçamento em 2020, sendo que o uso de mais de 60% desse valor depende da aprovação de legislação específica no Congresso Nacional, não tendo, portanto, a garantia de liberação. Cabe lembrar, no entanto, que durante a pandemia o Ministério da Cidadania distribuiu recursos extraordinários para estados e municípios no montante de mais de R\$ 570 milhões (até agosto de 2020) para gastos com ações socioassistenciais de enfrentamento à Covid-19. O repasse teve como ênfase a proteção da PSR no contexto da pandemia. Esse financiamento, entretanto, foi realizado em um contexto de ausência de recursos ordinários usualmente transferidos para os serviços ofertados. Dessa maneira, apesar de o governo federal ter enviado recursos extras aos estados e municípios, o fez

13. Iniciativa voltada a pessoas em situação de rua, implementada em diversos países, que consiste no acesso imediato à moradia individual, com apoio de serviços multiprofissionais. Segundo o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), atualmente existem quatro projetos-piloto no país sob sua coordenação (Brasil, 2020).

14. Reações a possibilidades de descontinuidades, no entanto, já podem ser notadas, como pode ser conferido, por exemplo, em Justiça... (2020).

na ausência de recursos que normalmente eram enviados, sendo insuficientes para lidar com novas e complexas demandas surgidas ao longo da pandemia (Paiva *et al.*, 2020; Pinheiro *et al.*, 2020).

Outros aspectos igualmente essenciais, como a articulação federativa e a atenção aos trabalhadores envolvidos nos serviços, também devem ser objeto de atenção para continuidade e aprimoramento das ações voltadas à PSR (Honorato e Oliveira, 2020), seja no contexto da crise sanitária, seja com vistas a um horizonte de emancipação e cidadania plena para esse público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. I Censo e Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua: síntese dos resultados. *In*: _____. **Rua: aprendendo a contar** – Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: MDS, 2009.

_____. **Relatório de gestão 2019**. [s.l.]: Ministério da Saúde, 2019. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_gestao_ministerio_saude_2019.pdf>.

_____. Nota Técnica nº 5/2020/CGRIS/DEPEDH/SNPG/MMFDH. Orientações gerais sobre atendimento e acolhimento emergencial à população em situação de rua no contexto da pandemia do Covid-19. Brasília: MMFDH, 2020.

BUSCH-GEERTSEMA, Volker. Housing First Europe: results of a European social experimentation project. **European Journal of Homelessness**, v. 8, n. 1, 2014.

CALMON, Trícia Viviane Lima. As condições objetivas para o enfrentamento ao Covid-19: abismo social brasileiro, o racismo, e as perspectivas de desenvolvimento social como determinantes. **Revista NAU Social**, v. 11, n. 20, p. 131-136, 2020.

CARVALHO, Sandra Moreira Costa de. Pessoas em situação de rua: acesso universal às políticas sociais? **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**, v. 14, n. 1, p. 57-64, 2013.

HONORATO, Bruno Eduardo Freitas; OLIVEIRA, Ana Carolina S. População em situação de rua e Covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1064-1078, 2020.

JUSTIÇA determina que governo e Prefeitura de Manaus mantenham abrigos para pessoas em situação de rua em Manaus. **G1**, 30 jul. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/34RKdLW>>.

MACNAUGHTON, Eric *et al.* Implementing Housing First across sites and over time: later fidelity and implementation evaluation of a pan-Canadian multi-site Housing First program for homeless people with mental illness. **American Journal of Community Psychology**, v. 55, n. 3/4, p. 279-291, 2015.

MEDEIROS, Cristiane Reis Soares; CAVALCANTE, Pedro. A implementação do programa de saúde específico para a população em situação de rua: Consultório na Rua – barreiras e facilitadores. **Saúde e Sociedade**, v. 27, n. 3, p. 754-768, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0104-12902018170946>>.

MIRANDA, Fabiana Almeida. **Direito à saúde para a população em situação de rua de Salvador: Cartão SUS e Pop Rua**. Salvador: [s.n.], 2017.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social**: comparação das políticas de governos estaduais e prefeituras das capitais no Brasil. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 16).

NATALINO, Marco Antônio Carvalho. Isolamento, disciplina e destino social em comunidades terapêuticas. In: SANTOS, Maria Paula Gomes dos (Org.). **Comunidades terapêuticas**: temas para reflexão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. cap. 2.

_____. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020)**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 73).

NATALINO, Marco Antônio Carvalho; PINHEIRO, Marina Brito. **Proteção social aos mais vulneráveis em contexto de pandemia**: algumas limitações práticas do auxílio emergencial e a adequação dos benefícios eventuais como instrumento complementar de política socioassistencial. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 67).

OBSERVATÓRIO DAS DESIGUALDADES. Sobre curvas e pirâmides: a geometria da desigualdade na pandemia. **Boletim Observatório das Desigualdades**, n. 9, p. 1-29, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/38V4rGY>>.

PAIVA, Luís Henrique *et al.* **Evitando a pandemia da pobreza**: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 59).

PINHEIRO, Marina Brito *et al.* **O financiamento federal dos serviços socioassistenciais no contexto da Covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 80).

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Um campo organizacional de comunidades terapêuticas no Brasil? Dos processos de convergência e suas implicações às clivagens emergentes. In: SANTOS, Maria Paula Gomes dos (Org.). **Comunidades terapêuticas**: temas para reflexão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. cap. 7.

QUALITEST INTELIGÊNCIA EM PESQUISA. **Pesquisa censitária da população em situação de rua**: caracterização socioeconômica da população em situação de rua e relatório temático de identificação das necessidades desta população na cidade de São Paulo. São Paulo: Qualitest, 2019.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos (Org.). **Comunidades terapêuticas**: temas para reflexão. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

SILVA, Tatiana Dias; NATALINO, Marco; PINHEIRO, Marina Brito. **População em situação de rua em tempos de pandemia**: um levantamento de medidas municipais emergenciais. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 74).

ACESSO À JUSTIÇA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: O CASO DO ESTADO DO PARANÁ¹

Juliane Milani²

Alexandre dos Santos Cunha³

1 INTRODUÇÃO

No final de 2019, o mundo foi surpreendido pelo surgimento da Covid-19, cujo alto grau de disseminação levou à declaração de situação de pandemia por parte da Organização Mundial da Saúde (OMS) (Moreira e Pinheiro, 2020). No Brasil, os primeiros casos foram relatados no final de fevereiro de 2020.⁴

Diante desse cenário, adotando-se o recorte territorial do estado do Paraná, este estudo tem como objetivo analisar como têm funcionado os serviços de assistência judiciária gratuita durante o período da pandemia. Para tanto, com base em pesquisa bibliográfica, inicialmente aborda-se de maneira breve as instituições de acesso à justiça no estado do Paraná e como elas atuam para promover esse acesso. Na sequência, a partir de pesquisa empírica de tipo exploratório, faz-se uma análise dos desafios impostos a essas instituições e como elas se organizaram para atuar nesse contexto.

2 INSTITUIÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DO PARANÁ

No Brasil, o acesso à justiça é reconhecido como um direito fundamental e se encontra inscrito no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). No entanto, embora o direito de acesso à justiça tenha sua importância reconhecida, muitos ainda vivem à margem dessa proteção, não tendo suas necessidades ou problemas jurídicos amparados de forma eficiente (Lauris, 2009). Nesse sentido, nos termos do art. 134 da CF/1988, é a Defensoria Pública que, exercendo função essencial à justiça, encontra-se encarregada da prestação de assistência jurídica integral e gratuita a todos aqueles que comprovarem a insuficiência de recursos.

A Defensoria Pública da União (DPU) foi organizada pela Lei Complementar nº 80/1994 e atualmente conta com 467 defensores que atuam na primeira instância, 122 que atuam nos tribunais regionais, e cinquenta, nos tribunais superiores.⁵ No estado do Paraná, ela está presente nas circunscrições judiciárias federais de Curitiba, Cascavel, Foz do Iguaçu e Londrina, atendendo cidadãos com renda familiar inferior a R\$ 2.000,00.⁶

A Defensoria Pública do Estado do Paraná, por sua vez, só veio a ser efetivamente instituída em 2011, com a Lei Estadual nº 136/2011. Atualmente, conta 109 defensores públicos ativos,⁷ que estão divididos em apenas dezoito das 161 comarcas existentes no estado.⁸ Os critérios para atendimento pela

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art10>

2. Advogada; mestranda em direito na Universidade Positivo.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3pV9QDE>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

6. Disponível em: <<https://bit.ly/3nvT2kV>>. Acesso em: 5 nov. 2020.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3os72gR>>. Acesso em: 30 maio 2020.

8. Disponível em: <<https://bit.ly/35jbuHm>>. Acesso em: 3 nov. 2020.

defensoria do Paraná, estabelecidos pela Deliberação nº 42/2017 do Conselho Superior da Defensoria Pública, são: i) renda mensal familiar de três salários mínimos; ii) não possuir direitos, bens móveis ou imóveis que ultrapassem 1.500 unidades fiscais do Paraná; iii) não possuir recursos financeiros por meio de investimentos ou aplicações que excedam doze salários mínimos. Entretanto, em que pese a estrutura bem definida do órgão e seu importante papel assumido ao longo dos anos na promoção do acesso à justiça à população vulnerável, a sua atuação ainda está muito aquém do necessário.

De acordo com o *Mapa das Defensorias Públicas Estaduais no Brasil*, em seu segundo volume, ainda no prelo, realizado pelo Ipea e pela Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), em 2019 o Paraná possuía a pior média do país em quantidade de defensores estaduais, ao se levar em conta a população do estado com renda até três salários mínimos. Estimou-se que a porcentagem de defensores para cada 10 mil habitantes com baixa renda equivalia a 0,12, apresentando um *deficit* de 743 defensores públicos. Segundo o estudo, o recomendável seria a existência um defensor para cada 10 mil ou 15 mil habitantes de baixa renda.

Assim, diante da evidente impossibilidade da Defensoria Pública do Estado do Paraná em atender toda a demanda da população vulnerável, a atuação de outras instituições que promovam o acesso à justiça se revela necessária. Para tanto, destaca-se o papel desenvolvido pelos Núcleos de Prática Jurídica (NPJs) das instituições de ensino superior de direito que, visando ao aprimoramento profissional dos acadêmicos, atuam casuisticamente no atendimento à população vulnerável e contribuem para o exercício da cidadania e a promoção da justiça social aos atendidos (Vercelli, 2014).

Embora houvessem experiências anteriores, os NPJs passaram a ser uma exigência a partir da edição da Portaria nº 1.886/1994, do Ministério da Educação (MEC), que fixava as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo para os cursos de direito. Atualmente, essas diretrizes encontram-se reguladas pela Resolução nº 5/2018, que estabelece a obrigatoriedade da existência, em todas as instituições de ensino de direito, de um NPJ.

De acordo com o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior do e-MEC,⁹ no Paraná existem 123 cursos de direito ativos, divididos entre cem instituições. Após pesquisas via rede mundial de computadores e também por meio de contato telefônico, apesar da obrigatoriedade legal, constatou-se que apenas 83 dessas instituições possuem NPJs, que estão distribuídos em 35 municípios.¹⁰ Os critérios e as áreas atendidas variam entre cada um dos núcleos, sendo mais comum o atendimento nas áreas de direito de família e criminal.

3 DESAFIOS IMPOSTOS PELA PANDEMIA ÀS INSTITUIÇÕES DE ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DO PARANÁ

3.1 Medidas de enfrentamento da Covid-19

Antes de abordar especificamente a temática dos desafios impostos pela pandemia ao acesso à justiça no Paraná, deve-se fazer um breve retrospecto do avanço do vírus e das medidas de enfrentamento adotadas no estado, especialmente pelas instituições objeto deste estudo.

9. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>.

10. São eles: Apucarana, Araucária, Cambé, Campo Largo, Campo Mourão, Cascavel, Cornélio Procopio, Curitiba, Dois Vizinhos, Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Guarapuava, Guaratuba, Ibaiti, Ivaiporã, Jacarezinho, Jaguariaíva, Londrina, Mandaguari, Marechal Cândido Rondon, Maringá, Medianeira, Paranaguá, Paranavaí, Pato Branco, Pinhais, Pitanga, Ponta Grossa, Rolândia, Santo Antônio da Platina, São José dos Pinhais, Telêmaco Borba, Toledo, Umuarama e União da Vitória.

O primeiro caso provável do novo coronavírus no estado do Paraná se deu em 11 de março de 2020. Em 23 de março, por meio do Decreto nº 4.319/2020, o governo do Paraná declarou estado de calamidade pública. Mesmo antes deste decreto, no entanto, algumas medidas para contenção da disseminação da Covid-19 já vinham sendo tomadas. A exemplo disso, cita-se o Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020, do estado do Paraná, que determinou a suspensão das aulas em escolas estaduais, públicas e privadas e em universidades públicas a partir do dia 20 de março de 2020. Seguindo essa mesma linha, as universidades particulares também aderiram à suspensão das aulas. Consequentemente, as atividades desempenhadas pelos NPIs dessas instituições, ao menos nesse momento, acabaram sendo igualmente suspensas.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), foi publicado o Decreto Judiciário nº 161/2020, que suspendeu as atividades presenciais por catorze dias e ainda autorizou a realização do teletrabalho. Esse decreto foi revogado pelo Decreto Judiciário nº 172/2020, que previu a suspensão dos prazos processuais até 30 de abril e a manutenção do regime de teletrabalho, que, por força do atual Decreto Judiciário nº 343/2020, continua mantido. Até a data de conclusão deste artigo, as atividades presenciais do TJPR continuavam suspensas, mas os prazos processuais e os processos tramitavam normalmente.

A Defensoria Pública do Estado do Paraná, por seu turno, editou em 23 de março de 2020 a Resolução nº 88, que dispôs sobre a prevenção à pandemia da Covid-19 e regulamentou o trabalho remoto. Desde então, e até a data da conclusão deste estudo, não houve mais atendimento presencial por parte desse órgão, mantendo-se a prestação dos serviços apenas por celular, WhatsApp e *e-mail*. A DPU também suspendeu os atendimentos presenciais e tem atuado em esquema de plantão telefônico.

3.2 Atendimento durante a pandemia

O objetivo deste artigo é analisar, entre as instituições de acesso à justiça identificadas, como tem sido sua prestação de serviços jurídicos gratuitos e quais desafios elas têm enfrentado durante a pandemia da Covid-19. Para tanto, foi feita uma pesquisa por meio da rede mundial de computadores junto ao sítio eletrônico de cada uma das instituições, assim como foi feito contato telefônico com todas elas.

Em relação à DPU, a análise centra-se na questão do auxílio emergencial, por se tratar de benefício criado justamente para atender às necessidades de renda da população vulnerável durante o período da pandemia, e por ter se tornado foco de atenção prioritária da organização. Na página inicial do sítio eletrônico do órgão, consta um *banner* com informações referentes à sua atuação no enfrentamento às consequências da pandemia do novo coronavírus. Ao clicar no *banner*, o usuário é redirecionado para uma página com várias outras informações e opções. Uma dessas opções é a de Acordo DPU e Ministério da Cidadania, na qual o usuário é informado de que não deve comparecer presencialmente à unidade da defensoria, pois os atendimentos estão sendo feitos de maneira remota, devendo acessar o *link* disponibilizado para localizar os contatos da unidade da DPU que atenda à sua cidade. Ao clicar no referido *link* e selecionar o estado do Paraná, o usuário terá à sua disposição os contatos para cada uma das cinco unidades de atendimento.

Com relação à circunscrição judiciária federal de Curitiba, além dos telefones para contato, consta a informação de que o atendimento para auxílio emergencial está sendo feito somente mediante formulário disponível no próprio *site*, o qual deve ser preenchido pelo usuário para posterior contato pela DPU. Além disso, o atendimento foi limitado ao número máximo diário de cinquenta

formulários. Ao entrar em contato pelo telefone fixo da DPU no dia 4 de novembro de 2020, as informações prestadas foram as mesmas. Na unidade de Cascavel, foi repassada a informação de que todos os atendimentos relacionados ao auxílio emergencial são feitos exclusivamente por meio do WhatsApp, pelo qual o usuário envia a solicitação e aguarda assistência.

Em Foz do Iguaçu, por sua vez, as tentativas de contato pelo telefone fixo foram infrutíferas. Em função disso, enviou-se mensagem por meio do aplicativo WhatsApp ao telefone do plantão, recebendo-se uma resposta automática, com mensagem padrão informando que o atendimento estava sendo realizado exclusivamente por meio de determinado endereço de *e-mail*.

Em Londrina, também não houve atendimento pelo telefone fixo, apenas por meio do WhatsApp do plantão, no qual foi informado que não serão atendidas novas demandas relativas ao auxílio emergencial, ao menos até o final do ano, sendo que aqueles que precisarem de atendimento deverão procurar o Setor de Atermação da Justiça Federal em Londrina.

Por fim, na unidade de Umuarama, o telefone fixo foi atendido pelo vigilante, que informou que os contatos estão sendo feitos apenas pelo WhatsApp do plantão. Após o envio de mensagem, o usuário deve informar seus dados e aguardar que a DPU entre em contato.

A Defensoria Pública do Estado do Paraná também divulgou em seu sítio eletrônico um alerta¹¹ sobre o atendimento durante a pandemia do coronavírus. Ao clicar nessa mensagem, o usuário é redirecionado a uma página em que constam os contatos da sede central e das comarcas em que há atuação. Ao lado de cada local de atendimento consta o número de contato com a opção de envio de mensagens via aplicativo WhatsApp, podendo o usuário apenas clicar no número e ser direcionado a uma conversa particular. Em algumas sedes, o usuário pode ainda selecionar o número de telefone correspondente ao primeiro atendimento ou apenas ao acompanhamento processual, a fim de facilitar o contato.

As informações sobre cada uma das sedes, tais como dias específicos de atendimento, horário de funcionamento e *e-mail* para contato, podem ser encontradas clicando diretamente no nome da respectiva sede. Na sede central de atendimento, por exemplo, a grande maioria dos serviços está disponível de segunda-feira a quinta-feira, das 13h às 17h, com exceção daqueles em que há distribuição de senhas, como é o caso do atendimento inicial na área de direito de família, o qual só está disponível até que sejam distribuídas as vinte senhas diárias. Após essa distribuição, a pessoa já não consegue contato por meio do envio de mensagens via WhatsApp, recebendo uma mensagem automática que informa que o horário de atendimento foi encerrado ou que as senhas não estão mais disponíveis, devendo retornar o contato no dia seguinte.

No entanto, apesar de ter havido preocupação por parte da Defensoria Pública do Estado do Paraná em disponibilizar formas de atendimento em seu sítio eletrônico, deve-se ressaltar que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) sobre o tema complementar Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), de 2018,¹² 19,5% da população paranaense não possui acesso à internet, o que pode dificultar o acesso aos órgãos por parte desses indivíduos (IBGE, 2018). Isso porque, ao entrar em contato com os telefones fixos da defensoria do Paraná, normalmente disponibilizados à população, por exemplo, não há qualquer tipo de

11. Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

12. A Pnad Contínua TIC de 2018 foi divulgada no dia 29 de abril de 2020 e apresenta dados referentes ao último trimestre de 2018. De acordo com os dados divulgados, apenas 80,5% da população paranaense utilizava internet em suas residências naquele período (IBGE, 2018).

atendimento ou gravação de mensagem que indique como o usuário deverá proceder.¹³ O mesmo acontece com algumas unidades da DPU no Paraná, nas quais praticamente todos os atendimentos dependem de acesso à internet.

No caso dos NPJs, deve-se ressaltar que, até a data de conclusão deste artigo, todas as instituições, tanto públicas como privadas, de ensino superior do estado do Paraná em que há NPJs com atendimento à população estavam com aulas presenciais suspensas. Algumas encontravam-se em regime de teletrabalho, outras apenas com expediente interno, e outras prestando apenas determinados serviços à comunidade. Como dito, foram identificadas 83 dessas instituições no estado em que há prestação de serviços jurídicos gratuitos à comunidade. Contudo, infelizmente as informações acerca do funcionamento desses NPJs durante a pandemia não estão disponíveis nos seus respectivos sítios eletrônicos. Aliás, em alguns casos não é possível sequer encontrar um número telefônico para contato direto com os respectivos núcleos.

A fim de identificar quais NPJs estavam prestando atendimento à população durante o período da pandemia, especialmente no que se refere a novas demandas, entrou-se em contato telefônico com todas as 83 instituições, entre os dias 11 de agosto e 9 de setembro de 2020. Por meio desses contatos, verificou-se que onze NPJs estão funcionando normalmente, prestando atendimento à população para novas demandas durante a pandemia de forma presencial.¹⁴ Seis NPJs estariam retomando suas atividades a partir de setembro.¹⁵ Um NPJ informou que retornou às suas atividades, mas que, no momento, somente realizava atendimento no que se refere ao auxílio emergencial.¹⁶ Oito NPJs, apesar de não estarem realizando atendimento presencial, informaram que estão prestando atendimento e orientações remotamente, também para novos casos, por meio de telefone ou *e-mail*, a fim de tentar dar continuidade aos serviços.¹⁷

Com esse levantamento constatou-se, então, que apenas 26 dos 83 NPJs estão, de alguma forma, tentando manter a provisão de novos serviços jurídicos gratuitos à população, mesmo durante o período da pandemia.

13. Essas informações foram obtidas após a realização de teste com ligações para os números (41) 3219-7300 (atendimento central) e (41) 3313-7336 (sede administrativa) da Defensoria Pública do Estado do Paraná, em 12 agosto de 2020, por volta das 14h, e em 13 de agosto de 2020, por volta das 16h. As informações para atendimento durante a pandemia foram encontradas apenas na página oficial da defensoria. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ldqdgc>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

14. Trata-se dos NPJs das seguintes instituições: Universidade Norte do Paraná (Unopar); Faculdade de Direito Francisco Beltrão/Centro Sulamericano de Ensino Superior (Cesul); Centro Universitário Integrado de Campo Mourão; Universidade Paranaense (Unipar); Instituto Superior do Litoral do Paraná (Isulpar); Faculdade de Ensino Superior de Marechal Cândido Rondon (Isepe Rondon); Faculdade Educacional de Araucária (Unifacear); Faculdade Nacional de Educação e Ensino Superior do Paraná (Faneesp); Faculdade Integradas do Vale do Iguaçu (Uniguaçu); Faculdades Integradas do Vale do Ivaí (Univale); e Centro Universitário da União de Ensino do Sudoeste do Paraná (Unisep), *campus* de Dois Vizinhos.

15. Trata-se dos NPJs das seguintes instituições: Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA); Centro Universitário de Maringá (UniCesumar); Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP); Centro Universitário de Cascavel (Univel); Faculdade Assis Gurgacz (FAG Toledo); e Faculdade Guarapuava (FG).

16. Trata-se do NPJ da Faculdade de Apucarana (FAP).

17. Trata-se dos NPJs das seguintes instituições: Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Universidade Positivo (UP); Complexo de Ensino Superior Arthur Thomas (CESA); Faculdade da Indústria São José dos Pinhais (FAIND/SJP); Faculdade Paranaense (FAPAR); Faculdade Santa Amélia (Sociedade Educativa e Cultural Amélia – SECAL); Faculdade Santa Maria da Glória (SMG); e Faculdade de Ensino Superior do Centro do Paraná (UCP).

GRÁFICO 1
Atendimento nos NPJs durante a pandemia da Covid-19

Elaboração dos autores.

Aqueles que não estão conseguindo ofertar os serviços jurídicos à comunidade informaram que suas dificuldades são basicamente duas. A primeira se dá com relação ao fato de que as aulas presenciais estão suspensas e, em razão disso, os alunos, que são os principais responsáveis pelos atendimentos e pela elaboração das peças processuais, não estão comparecendo. A segunda dificuldade, segundo informações fornecidas pelas próprias instituições, é de que os decretos municipais ainda não permitem a abertura deste tipo de estabelecimento.

4 CONCLUSÃO

Dado o exposto neste estudo, percebe-se que, diante da crise sanitária ocasionada pela Covid-19, apenas algumas das instituições voltadas à promoção do acesso à justiça no estado do Paraná têm buscado formas de manter a prestação dos seus serviços, no intuito de assegurar serviços jurídicos gratuitos àqueles que necessitam.

No caso das defensorias públicas da União e do estado do Paraná, constatou-se que houve empenho por parte dos órgãos na criação de uma sistemática para atendimento aos interessados por meio de telefone, *e-mail* ou também pelo aplicativo WhatsApp. Pode-se dizer, contudo, que a defensoria pública tem cumprido apenas parcialmente sua função constitucional, pois, apesar de oferecer meios de atendimento, estes são ofertados quase exclusivamente por meio da internet, de modo que aqueles que não possuem acesso à rede mundial de computadores terão dificuldades para entrar em contato com o órgão e ter suas necessidades atendidas, já que em alguns telefones fixos da instituição não há qualquer atendimento ou indicação de como o assistido deverá proceder.

Com relação aos NPJs do estado do Paraná, pode-se afirmar que, apesar de ocuparem papel relevante como instituições na promoção do acesso à justiça, boa parte não tem cumprido com seu compromisso de prestação de serviços jurídicos gratuitos à população vulnerável durante o período da pandemia, pois somente 26 NPJs estão ofertando seus serviços de alguma forma.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>.

_____. Portaria nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994. Fixa as diretrizes curriculares e o conteúdo mínimo do curso jurídico. [s.l.]: [s.n.], 1994. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20100108-03.pdf>.

_____. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2018. Institui as diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em direito e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 122, 18 dez. 2018. Seção 1. Disponível em: <<https://bit.ly/3s5yuU0>>.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Grancie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**: PNAD Contínua 2018 – análise dos resultados. [s.l.]: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MaC0ML>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ANADEP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS. **Mapa das defensorias públicas estaduais no Brasil**: base de dados das comarcas. Rio de Janeiro: Ipea; ANADEP, 2019. v. 2.

LAURIS, Élide. Entre o social e o político: a luta pela definição do modelo de acesso à justiça em São Paulo. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 87, p. 121-142, 2009. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/rccs/1464>>.

MOREIRA, Ardilhes; PINHEIRO, Lara. OMS declara pandemia de coronavírus. **G1**, 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://glo.bo/3bhDsqr>>.

PARANÁ. Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Deliberação CSDP nº 042, de 15 de dezembro de 2017. Substitui a Deliberação CSDP nº 19/2014 e dispõe sobre o atendimento de pessoas físicas pela Defensoria Pública do Estado do Paraná. Curitiba: DPPR, 2017. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/Conselho_Superior/Deliberacoes_2017/DELIBERACAO_42.pdf>.

_____. Decreto nº 4.230, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – Covid-19. **Diário Oficial**, n. 10646, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3bkH23n>>. Acesso em: 11 ago. 2020.

_____. Decreto nº 4.319, de 23 de março de 2020. Declara o estado de calamidade pública, como medida para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – Covid-19. **Diário Oficial**, n. 10653, 23 mar. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3pYpqhZ>>.

_____. Defensoria Pública do Estado do Paraná. Resolução nº 088, de 23 de março de 2020. Dispõe sobre a prevenção à pandemia da Covid-19 e regulamenta o trabalho remoto. [s.l.]: [s.n.]: 2020. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Legislacao/Resolucoes_DPG/2020/Resolucao_088_.pdf>.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Decreto Judiciário nº 161/2020. Dispõe sobre a prevenção ao coronavírus (Covid-19) no âmbito do Poder Judiciário do estado do Paraná. Curitiba: TJPR, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xn2ZGP>>.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Decreto Judiciário nº 343/2020. Prorroga, no âmbito do Poder Judiciário do estado do Paraná, o regime de trabalho instituído pelo Decreto nº 227/2020, alterado pelos decretos nº 244/2020, nº 262/2020 e nº 303/2020. Curitiba: TJPR, 30 jun. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/38rk5d7>>.

VERCELLI, Ligia de Carvalho Abões. Espaço educativo não formal: o Núcleo de Prática Jurídica em pauta. **Revista da Faculdade de Educação**, ano 12, v. 21, n. 1, p. 67-82, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www2.unemat.br/revistafaed/content/vol/vol_21/artigo_21/67_82.pdf>.

A ELABORAÇÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA¹

Igor Ferraz da Fonseca²

Francine de Souza Dias³

1 INTRODUÇÃO

Em junho de 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) aprovou a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (CIADDIS) (OEA, 2001). A convenção tem por objetivo prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência e propiciar a sua plena integração à sociedade. A partir deste marco, outras estratégias foram criadas nos anos subsequentes, a exemplo da Década das Américas pelos Direitos e pela Dignidade das Pessoas com Deficiência (2006-2016), instituída com o objetivo de garantir a esse grupo o reconhecimento e o exercício dos seus direitos e da sua dignidade, bem como sua plena participação “na vida econômica, social, cultural e política e no desenvolvimento de suas sociedades, sem discriminação e em pé de igualdade com os demais” (OEA, 2007, p. 1, tradução nossa). A Década das Américas contou com um programa de ação decenal (PAD), composto por uma série de medidas e ações divididas por áreas temáticas (OEA, 2007).

Para o monitoramento das ações realizadas no cumprimento da CIADDIS/OEA, foi instituído o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência (CEDDIS), composto por representantes dos países signatários, incluindo o Brasil. Uma das principais responsabilidades do CEDDIS/OEA foi estabelecer os indicadores para mensurar a incorporação da CIADDIS/OEA nas políticas públicas desses países, facilitando a elaboração do relatório estatal em que tais indicadores são sistematizados por cada país participante.

Em junho de 2016, a OEA estendeu a Década das Américas por mais dez anos, passando a vigorar até 2026. Consequentemente, o PAD e os indicadores do CEDDIS/OEA também foram atualizados. Neste movimento, conceitos presentes na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPCD), da Organização das Nações Unidas (ONU), foram incorporados à CIADDIS/OEA, por meio do PAD, haja vista a forma como o tratado em questão atualiza diversos conceitos, incluindo uma mudança na própria definição de deficiência, que passa a ser considerada um produto da interação entre corpo e barreiras presentes no ambiente (ONU, 2007).

Diante do exposto, este artigo tem o objetivo principal de relatar o processo de elaboração dos indicadores da OEA, que contou com participação ativa do corpo técnico do Ipea.⁴ A discussão

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi25art11>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <igor.fonseca@ipea.gov.br>.

3. Doutoranda em saúde pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz); e pesquisadora membro da Rede Zika Ciências Sociais. E-mail: <frrancinedias@yahoo.com.br>.

4. O assessoramento em torno da revisão e elaboração dos indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA foi um dos elementos presentes no Termo de Execução Descentralizada (TED) nº 002/2018, firmado entre o Ipea e o então Ministério dos Direitos Humanos (MDH), atualmente Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

ênfatisa o modelo de tais indicadores, o modo como foram construídos e por que são considerados incentivadores dos Estados-partes na adoção de políticas públicas em determinadas áreas temáticas, relato que é objeto da seção 2. Adicionalmente, e de forma complementar, a seção 3 apresenta, de maneira breve, as conclusões⁵ de uma análise sobre o alinhamento de tais indicadores com as principais normativas e políticas públicas federais brasileiras para as pessoas com deficiência. Tal análise buscou investigar em que medida as políticas públicas e os instrumentos normativos, em nível federal, estão em linha com os preceitos adotados pela CIADDIS/OEA.

2 O PROCESSO DE REVISÃO DOS INDICADORES DE MONITORAMENTO DA CIADDIS/OEA

A ratificação de uma convenção internacional implica um conjunto de compromissos e esforços por parte de cada país signatário, e a garantia dos direitos ali estabelecidos envolve um processo composto por diferentes graus de complexidade para cada nação, o que se atribui não somente a fatores econômicos mas também culturais e sociais.

A produção de indicadores é fundamental para a efetivação das atividades de monitoramento, avaliação do cumprimento de medidas normativas e implementação de políticas públicas. O conjunto de indicadores oferece referências concretas sobre o que se espera – e o que se entende – por efetivação de determinado direito e sobre o cumprimento de uma responsabilidade específica, evitando excessiva liberdade no preenchimento dos relatórios e colaborando para a organização de estratégias governamentais a partir de dados e evidências empíricas.

Nesse sentido, são determinantes para o cumprimento de um tratado internacional: o modo como a população percebe determinada temática e produz formas de ação com base nessas percepções; a existência de movimentos sociais que contribuam para dar visibilidade ao campo e para a formação de espaços políticos que pautem suas demandas; as forças e tensionamentos produzidos nas arenas políticas; o tamanho da nação e o número de habitantes, bem como sua organização interna; a capacidade estatal de cada Estado-membro; e as práticas estatais produzidas até a ocasião da ratificação do documento, que envolvem desde a produção de dados estatísticos até a oferta de serviços direcionados para a parcela da população de pessoas com deficiência.

A compreensão de determinantes dessa natureza configura o caráter incentivador dos dispositivos de monitoramento. Isto porque as metas e os indicadores, além de enfatizarem o comprometimento dos países signatários por meio da prestação de contas, também possibilitam avaliar os avanços e as barreiras internas, conhecer as boas práticas e as dificuldades enfrentadas por outros países, bem como organizar de forma concreta o que é necessário garantir para superar situações de preconceito e de discriminação. Além disso, a compreensão do cenário internacional sobre o tema possibilita pensar formas de cooperação internacional, com o objetivo de contribuir para o alcance dos princípios pactuados coletivamente por meio da convenção.

A experiência de construção e revisão dos indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA envolveu um conjunto de esforços que teve origem nos anos subsequentes à sua ratificação.⁶ Este estudo, contudo, dedicar-se-á ao trabalho realizado na produção da versão mais recente do documento-base para a elaboração dos relatórios estatais, etapa da qual o Estado brasileiro participou de diferentes

5. Por questões de limitação de espaço, optou-se por não apresentar de forma exaustiva e detalhada a análise dos normativos e das políticas públicas federais neste artigo, podendo ela ser consultada na íntegra em Fonseca e Dias (2020).

6. Para mais informações sobre o histórico da CIADDIS, do CEDDIS e das origens das atividades de monitoramento e de construção de indicadores da convenção, consultar Fonseca e Dias (2020).

formas. Uma delas se deu por meio de parceria entre a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD) e o Ipea,⁷ na qual ficou acordada a liderança do instituto no processo direto da revisão. A SNDPD, que compunha o CEDDIS/OEA na ocasião da produção dessa versão, além de promover a comunicação virtual entre todos os participantes, sediou a décima reunião do CEDDIS/OEA, em novembro de 2018, cujo produto final – composto pelo conjunto de metas e indicadores – foi avaliado pelos seus membros e aprovado em plenária.

Dos diversos desafios experienciados nesse processo, produzir ou transformar indicadores em ferramentas capazes de mensurar aspectos que podem variar de acordo com características específicas de cada país foi o mais difícil. Fez-se necessário conhecer a situação da produção de dados em cada Estado-parte, com o objetivo de criar descritores compreensíveis, capazes de revelar problemas comuns e especificidades locais, o que pôde ser facilitado a partir dos tratados internacionais ratificados pelas nações. A adoção de convenções e outros dispositivos de direitos humanos em comum facilita a comunicação, a compreensão da base conceitual e a promoção dos valores ético-políticos que orientam a produção a respeito dos direitos das pessoas com deficiência.

Outro movimento importante foi olhar para o cenário nacional com o objetivo de compreender a relação entre os temas elencados no PAD e as políticas e direitos sociais garantidos às pessoas com deficiência no Brasil, bem como a produção de dados a respeito de cada campo. Isto proporcionou uma reflexão sobre as dificuldades internas para responder a determinados indicadores e o quanto outros países também enfrentariam problemas para fazê-lo. A realidade brasileira foi escolhida como foco porque a produção de dados sobre pessoas com deficiência em tal país, apesar de contar com muitas lacunas, ainda era vista como sendo superior à maioria dos outros países signatários da convenção.

Técnicamente, a metodologia adotada pelo Ipea para avaliar os indicadores existentes e também para produzir novos indicadores foi inspirada na proposta de adequação das metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável já produzida pelo instituto (Silva, Peliano e Chaves, 2018), e enfatizou os seguintes aspectos:

- a meta a que o indicador está relacionado;
- a redação do indicador;
- a existência de subindicadores ou descritores e a sua classificação em calculáveis ou descritivos;
- a existência de comentários do CEDDIS/OEA a respeito do indicador;
- os comentários da equipe de revisão do Ipea;
- a classificação do indicador em três níveis, conforme tipo de dados que subsidiem sua resposta/cálculo;
- as fontes ou bases de dados existentes no Brasil;
- a avaliação quanto a manter o indicador como está, eliminá-lo ou modificá-lo; e
- a proposta de alteração do indicador de acordo com a avaliação anterior.

A partir dessas referências foi possível avaliar – qualitativa e quantitativamente – a capacidade de mensuração de cada indicador, em um método que tornou o processo transparente e acessível para os membros do CEDDIS/OEA. Estes atores, mais tarde, foram responsáveis pela apreciação

7. Cujá equipe foi composta pelos autores deste trabalho.

e deliberação da proposta final. A proposta aprovada contou com 22 metas e 37 indicadores, contemplando quinze eixos temáticos, conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Temas, metas e indicadores de monitoramento da CIADDIS/OEA

Eixo temático	Metas	Indicadores
Educação	2	3
Saúde	2	5
Trabalho e emprego	2	2
Conscientização da sociedade	1	2
Acessibilidade	3	4
Participação cidadã, política e social	3	5
Desenvolvimento, bem-estar e inclusão social	1	4
Participação em atividades culturais, artísticas, desportivas e recreativas	1	3
Acesso à justiça	1	2
Vida livre de violência	1	1
Situações de emergência, catástrofes e desastres	1	1
Cooperação internacional	1	1
Capacidade jurídica	1	2
Reabilitação e habilitação	1	1
Autonomia pessoal e vida independente	1	1
Total	22	37

Elaboração dos autores.

3 A CIADDIS/OEA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: PRINCIPAIS CONCLUSÕES DE UM COTEJAMENTO PRELIMINAR

O Brasil possui reconhecimento internacional quanto a seus instrumentos jurídicos que garantem direitos às pessoas com deficiência. Contudo, as possibilidades do cotidiano evidenciam lacunas entre leis e políticas públicas. O assessoramento realizado pelo Ipea ao CEDDIS/OEA permitiu desenvolver uma reflexão sobre a relação entre as políticas públicas federais e a CIADDIS/OEA. Durante o processo de elaboração dos indicadores foi realizada uma análise sobre os direitos que estão contemplados em dispositivos normativos, políticas, serviços, programas ou projetos específicos de abrangência nacional. A reflexão foi baseada, assim, nos indicadores de monitoramento da CIADDIS apresentados na tabela 1, que foram produzidos em eixos temáticos conforme o PAD:⁸ educação; saúde; trabalho e emprego; conscientização da sociedade; acessibilidade; participação cidadã, política e social; desenvolvimento, bem-estar e inclusão social; participação em atividades culturais, artísticas, desportivas e recreativas; acesso à justiça; vida livre de violência; situações de emergência, catástrofes e desastres; cooperação internacional; capacidade jurídica; reabilitação e habilitação; e autonomia pessoal e vida independente.

Cada eixo temático é constituído por metas e indicadores específicos. Foi a partir destes campos que a análise de alinhamento com os principais atos normativos e as principais políticas públicas federais foi desenvolvida. Para tanto, a metodologia utilizada teve orientação qualitativa e

8. O conjunto de eixos temáticos aqui elencados corresponde aos novos eixos aprovados na reunião do CEDDIS/OEA de novembro de 2018.

confrontou os indicadores da CIADDIS/OEA e os principais instrumentos jurídicos e políticas para a pessoa com deficiência em vigor na esfera federal brasileira até junho de 2019. As fontes prioritárias utilizadas para a análise foram os relatórios estatais de cumprimentos da convenção preenchidos pelo Brasil, assim como o texto-base da CIADDIS/OEA (OEA, 2001) e do seu PAD (OEA, 2007). A discussão sobre as políticas públicas federais em cada área temática adotada no PAD teve caráter eminentemente qualitativo, sem a pretensão de esgotar todas as fontes de dados disponíveis.

Na busca por ampliar o panorama da discussão, no entanto, em diversos momentos da análise por eixo temático foram utilizados, de forma complementar, dados sobre pessoas com deficiência que não foram necessariamente mencionados – em suas versões mais atuais – nos relatórios estatais de cumprimento da CIADDIS/OEA. Além disso, na perspectiva qualitativa, a análise dos instrumentos normativos federais enfatizou a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que sistematiza e atualiza os direitos das pessoas com deficiência no arcabouço jurídico federal. Outros normativos, a depender da área temática, foram utilizados de forma complementar.

É importante ressaltar que os autores não realizaram um diagnóstico da implementação das políticas públicas para pessoas com deficiência no Brasil. Uma tarefa de tal magnitude escapa aos recursos técnicos e financeiros utilizados. Como já dito na introdução deste artigo, as limitações de espaço impedem que aqui sejam apresentadas integralmente as análises, que foram realizadas para cada um dos quinze eixos temáticos apresentados na tabela 1. Apesar disso, nos empenhamos em destacar, ainda que de forma breve, as principais conclusões do estudo, que podem ser divididas em três pontos principais.

O primeiro ponto é que, formalmente, existe um claro alinhamento entre as normativas e políticas públicas federais brasileiras e os temas e indicadores da CIADDIS/OEA. É possível afirmar que, em linhas gerais, as ações desenvolvidas em nível nacional estão de acordo com as grandes orientações internacionais e, em especial, da convenção da OEA.

O segundo ponto conclusivo é que, embora exista tal alinhamento, em alguns temas as normativas e políticas públicas são mais abrangentes e desenvolvidas que em outros, tais como nos eixos temáticos de saúde, educação e trabalho e emprego. Cooperação internacional, vida livre de violência e situações de emergência, catástrofes e desastres, por exemplo, são eixos temáticos que ainda carecem de normativas ou políticas públicas que busquem traduzi-los em ações concretas.

O terceiro ponto diz respeito à contradição entre discurso e prática nas políticas públicas para a pessoa com deficiência. Se, por um lado, a CIADDIS/OEA compreende que as condutas discriminatórias produzem barreiras ao exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por outro, nossa pesquisa concluiu que a abrangência temática das leis e dos decretos nacionais não é suficiente para produzir transformações concretas na realidade, o que só pode ser fomentado por meio da implementação de políticas públicas e de garantias orçamentárias.

O distanciamento entre leis e políticas representa, portanto, um limite concreto ao exercício desses direitos. Ainda assim, reconhece-se que os avanços conquistados são incontestáveis, sobretudo entre 1999 e 2015, período de produção das principais leis em favor dessa parcela da população, base sem a qual não se produzem políticas públicas.

A construção de indicadores de monitoramento de uma convenção internacional é um processo em constante mutação e que expressa, também, os avanços e as limitações dos países signatários na construção de caminhos e respostas às demandas e necessidades da população contemplada no documento. A participação da pessoa com deficiência, além de configurar um objetivo da CIADDIS/OEA, é também o meio necessário para a sua implementação.

Para que instrumentos normativos se constituam, de fato, em agentes transformadores e potencializadores de práticas participativas e emancipatórias, torna-se indispensável a implementação de políticas públicas coerentes com os dispositivos internacionais de direitos humanos já ratificados no Brasil, força que moveu o trabalho em torno dos indicadores de monitoramento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**: protocolo facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. 4. ed. Brasília: SDH, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3iv3h8s>>.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>.

FONSECA, Igor Ferraz da; DIAS, Francine de Souza. **A convenção da Organização dos Estados Americanos para as pessoas com deficiência e as políticas federais brasileiras**: indicadores de monitoramento e ações do governo federal. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2602). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36922&Itemid=448>.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad**. Ciudad de Guatemala: OEA, 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>>. Acesso em: 13 maio 2020.

_____. **Programa de acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)**. [s.l.]: OEA, 2007. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2339_XXXVIII-O-07_esp.pdf>.

ONU – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y protocolo facultativo**. [s.l.]: NU, 2007. Disponível em: <<https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf>>.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; PELIANO, Anna Maria; CHAVES, José Valente (Coord.). **Agenda 2030**: ODS – metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018. 546 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33895&Itemid=433>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

*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

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br