

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030



Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

Expediente

Orientação e revisão

Instituto Democracia e Sustentabilidade - IDS
Ricardo Young Silva (Presidente)
João Paulo R. Capobianco (Vice-Presidente)

Coordenadora Executiva - Carolina Riberti Mattar
Coordenador de Pesquisa - Guilherme Barbosa Checco
Coordenador do Projeto Radar Clima e Sustentabilidade - André Lima
Assessora de Comunicação - Aline Souza
Secretária Administrativa - Elisabete Fernandes
Assistente de Pesquisas & Projetos - Djonathan Gomes Ribeiro

Colaboração

Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP)
Marcos Buckeridge - Coordenador do Programa USP Cidades Globais
Djonathan Gomes Ribeiro - Pesquisador-Colaborador do Programa Cidades Globais

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade
Rodrigo Perpétuo - Secretário Executivo
Fernanda Kalena - Coordenadora de Comunicação

Instituto Ethos
Caio Magri - Diretor-Presidente
Marina Ferro - Gerente Executiva de Práticas Empresariais e Políticas Públicas
Marina Esteves V. de Almeida - Assistente de Projetos em Práticas Empresariais e Políticas Públicas

Programa Cidades Sustentáveis
Jorge Abrahão - Coordenador-geral
Zuleica Goulart - Coordenadora de Mobilização

Redação e edição

Texto - Amália Safatle
Design e gráficos - José Roosevelt Junior | Mediacts
Revisão ortográfica - Carolina Machado
Facilitação gráfica - Carla Hirata e Vitor Massao (Coletivo Entrelinhas)
Foto da capa - Gustav Lleighton/Unsplash

Relatorias do Seminário #4
Djonathan Gomes Ribeiro (USP e IDS)
Marina Esteves V. de Almeida (Instituto Ethos)

Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

I.	Apresentação	04
II.	O evento	06
III.	Descentralização do poder e fortalecimento da democracia Como ativar a participação cidadã e gerar transparência?	09
IV.	Sociedade em rede – Riscos e oportunidades dos meios digitais para a democracia	14
V.	O novo autoritarismo – Como enfrentar o negacionismo e a retração democrática	21

Seminário 5: Participação cidadã e transparência nos governos locais: descentralização do poder e fortalecimento da democracia

Apresentação

Realizado no período das eleições municipais de 2020, o quinto e último encontro do ciclo de debates sobre o Pacto Federativo trouxe a oportunidade de iluminar as discussões sobre a democracia e a sustentabilidade em um contexto tão significativo, agravado pela pandemia, pela desinformação na era da comunicação digital, pelo negacionismo científico e climático, e pela retração democrática, estimulada por alguns governos com traços autoritários no Brasil e no mundo.

Os debatedores mostraram como a descentralização do poder entre os entes federativos é importante para o fortalecimento da democracia neste momento tão crítico, uma vez que os municípios não só constituem o locus para uma participação política mais próxima, como são o território onde as ações voltadas para a sustentabilidade afetam diretamente o cidadão. Sendo assim, uma das principais conclusões do encontro é que a agenda da sustentabilidade exige um aprofundamento democrático de larga escala.

“A democracia se fortalece na razão direta da descentralização do poder. Deste modo, a inserção dos municípios como o ente federativo mais próximo do cidadão é vital para o exercício democrático mais amplo”, afirma Ricardo Young, presidente do conselho diretor do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), ao abrir o evento.

É nas esferas locais onde cada cidadão vivencia, na prática, o resultado de políticas públicas que fazem parte da Agenda 2030, como educação, saneamento, saúde, proteção ambiental, equidade racial e de gênero etc. E onde os mais vulneráveis sofrem os efeitos diretos das desigualdades, as quais ficaram ainda mais evidentes com a crise do novo coronavírus. Cada munícipe, portanto, pode e deve avaliar a qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos, acompanhando e participando das decisões políticas que dizem respeito à sua vida e à sua comunidade.

Ao mesmo tempo, é muito importante cuidar para que a descentralização do poder e a ampliação do controle social democrático a partir dos governos locais

não incorram em excessos, mas respeitem o equilíbrio entre poderes.

Esse exercício também requer que a política seja valorizada e considerada um dos pilares essenciais da sustentabilidade, uma vez que perpassa todas as relações que envolvem as agendas social, econômica e ambiental.

Mas, como resgatar a política e ativar o exercício participativo do cidadão? Como aumentar a transparência e fortalecer as instituições democráticas? Como dis-

seminar informações verdadeiras na era das redes sociais e das *fake news*? Como comunicar a sustentabilidade de modo que engaje as pessoas? Esses são alguns dos desafios sobre os quais os debatedores se debruçaram neste evento, que é fruto de uma realização conjunta do IDS, do Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA-USP), do Iclei – Governos Locais pela Sustentabilidade, do Instituto Ethos e do Programa Cidades Sustentáveis, com apoio da Unibes Cultural.

Boa leitura!

O evento

Este quinto seminário, encerrado em 26 de novembro de 2020, ocorreu um ano após o encontro promovido pelo IDS que deu início aos debates sobre o Pacto Federativo. Ao mesmo tempo em que fecha um ciclo, a série de seminários deixa em aberto várias questões que devem ser aprofundadas pela sociedade em seu exercício democrático.

A [primeira mesa](#) debateu os “**Meios e instrumentos de participação social direta com foco em defesa de direitos constitucionais, orçamento público e temas ambientais**”, tendo como painelistas a

arquiteta e urbanista Rosana Boullosa, professora doutora da Universidade de Brasília para temas como planejamento territorial e gestão social; Pedro de Lima Marin, graduado em Relações Internacionais, doutor em Administração Pública e Governo pela FGV e coordenador do programa de planejamento e orçamento público da Fundação Tide Setubal; e a cientista política Rayana Burgos, pesquisadora de temas como gênero, eleições e política climática, membro da rede Youth Climate Leaders (YCL). A mediação foi de Jorge Abrahão, coordenador-geral da Rede Nossa São Paulo.





“Meio digital, Democracia e Sustentabilidade” foi o tema da [segunda mesa](#), abordando assuntos como *fake news*, jornalismo no século XXI, transparência e governo aberto. Participaram Fernanda Campagnucci, diretora-executiva da Open Knowledge Brasil, que atuou na liderança de projetos de inovação e governo aberto; Bia Barbosa, integrante do conselho diretor do Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social; e a jornalista Natalia Viana, uma das diretoras e fundadoras da Agência Pública e Jornalismo Investigativo, autora e coautora de quatro livros sobre violações de direitos humanos. A mesa foi moderada por Paula Oda, Coordenadora de Projetos de Integridade do Instituto Ethos.

Por fim, a [terceira mesa](#) trouxe como tema “Enfrentando o negacionismo e a retração democrática: estratégias para promover a Sustentabilidade e aprofun-

dar a Democracia”. Os convidados foram o doutor em Ciência Política Pedro Abramovay, diretor regional para América Latina e Caribe da Open Society Foundation; André Palhano, jornalista especializado em economia e idealizador da Vira da Sustentável; e a economista e doutora em Ciência Política Ana Toni, diretora-executiva do Instituto Clima e Sociedade (iCS). A mediação ficou por conta de Ricardo Young, presidente do conselho diretor do IDS.

O autoritarismo do séc XXI, governos que não tem compromisso com a democracia

O poder não é tomado por golpes clássicos. Quase sempre são eleições ao longo do processo (exige um diálogo com aqueles que escolheu aquele regime, que fica cada vez mais autoritário) e não é um regime de fechamento imediato, quase sempre é um fechamento lento

Para que a democracia faça sentido é preciso que ela seja reflexo de uma comunidade política. Estamos fadados de decidir de forma comum o futuro

Tem que ter o pressuposto da troca da conversa

Temos que tomar cuidado para não ser a pessoa que caiu do prédio e a dois metros diz "até aqui tudo bem"

Gradativa corrosão das instituições democráticas - 3 inimigos (imprensa livre, sociedade civil, judiciário)

Mudanças nas instituições eleitorais que inviabilizam que a minoria se torne maioria, que a posição possa ganhar

Temos um perigo grande ano que vem crise econômica e popularidade do Bolsonaro caindo (mas com certo arranjo com senhores políticos corruptos para barrar um impeachment), as chances de uma radicalização é algo muito concreto

Como desarmar essa armadilha?

Resgatar a ideia de comunidade política (olhar todos como parte dessa comunidade) Capacidade de imaginar e gerar esperança!

Apesar do avanço dos temas, do conhecimento científico sobre mudanças climáticas, é realmente impressionante como não conseguimos levar e ampliar essa base de informação pro resto da sociedade

Sustentabilidade é associada apenas a questões ambientais. É a base, mas não conseguimos relacionar com desigualdade, pobreza, educação e outros temas intimamente associados

Falar das ODS, de temas tão abrangentes, é um desafio bem difícil. Só que se a gente não se comunicar, a gente não falar, não conseguir atrair o cidadão médio para esse tema, você vai abrir espaço para visões simplistas, espaço para mitos. Não gera no ambiente político como um tema relevante

Não adianta chegar de cima para baixo, essa moçada quer participar... não querem mensagens de catastrofismo, eles precisam ser inspirados, ter razões para ter otimismo

"Primeiro eles te ignoram, depois riem de você, depois brigam e enfim você vence." Gandhi

Esse novo autoritarismo elege a sustentabilidade como seu inimigo, de propósito. Por que?

A sustentabilidade tem o bem o comum antes do bem individual, o sistêmico é premissa, a participação de todos é parte do valor. É uma relação, não é uma dominação (os valores são o oposto do que eles pregam)

Não é uma questão "se", mas "como". Como vamos enfrentar as mudanças climáticas? Como vamos proteger os povos?

Usamos um instrumento econômico do século passado... Temos que ter uma revolução do pensar econômico

PEDRO ABRAMOVAY

ANDRÉ PALHANO

ANA TONI

NEGACIONISMO E A RETRAÇÃO DEMOCRÁTICA, ESTRATÉGIAS PARA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE E DA DEMOCRACIA

Facilitação gráfica da Mesa 3. Elaboração: Coletivo Entrelinhas.

Descentralização do poder e fortalecimento da democracia

Como ativar a participação cidadã e gerar transparência?

Em sua democracia relativamente jovem, o Brasil exercitou menos do que poderia os canais de participação direta. É possível contar nos dedos as vezes em que promoveu referendos, plebiscitos ou encaminhou projetos de lei de iniciativa popular. Uma experiência a princípio bem-sucedida, a do orçamento participativo, retrocedeu ao longo do tempo. Além disso, a democracia representativa tem sido colocada em xeque, especialmente nos anos que antecederam as últimas eleições presidenciais. Cabe entender as razões desse conjunto de fenômenos para possibilitar uma análise fiel da qualidade da democracia brasileira e repensar a noção de público.

É no sentido de trazer elementos para essa reflexão que a professora da Universidade de Brasília (UnB) Rosana Boullosa faz um breve retrospecto dos instrumentos de participação no País. Houve apenas dois referendos, sendo um em 2005, sobre a proibição da comercialização de armas de fogo (Estatuto do Desarmamento), e em 2010 no estado do Acre, referente a fuso horário. E somente dois plebiscitos, sendo um em 1993, sobre a forma de governo (sistema de governo, monarquia parlamentar, parlamentarismo ou presidencialismo), e em 2012, sobre a divisão do estado do Pará.

Quanto a projetos de lei de iniciativa popular, foram apenas quatro no total.

Por que os instrumentos de participação são criados, mas pouco usados? Estudiosa de planejamento territorial e gestão social, Boullosa não crê na hipótese de que os brasileiros tenham dificuldade em praticar a democracia, ou que falte educação política – argumento que poderia inclusive configurar uma visão elitista e excludente à participação popular. “Não se pode dizer que o público não tenha formação: é formado pela vida e entende muito bem a sua realidade”, afirma.

Para ela, quando esses instrumentos ou lócus falham em engajamento público, a primeira tentativa de explicação é atribuir o fenômeno à falta de interesse e de vontade participativa da população, o que seria um grande erro de análise. Por isso, Boullosa propõe descolar a ideia de construção de público da ideia de construção das estruturas que permitem a participação do público. Propõe também considerar a pluralidade na noção de público, que não é homogêneo. Ou seja, conhecer melhor os públicos e suas dinâmicas seria um primeiro passo. “Não basta criar canais e achar que a população vai participar. É preciso construir a participação, o que só se dá no contexto coletivo”, diz.

Ela chama de “fetiche do instrumento” a prática comum no Brasil de buscar resolver as questões criando o tempo todo novas ferramentas e estruturas, como conselhos e instâncias de participação, sem que tenham lastro em movimentos orgânicos da sociedade. É como se fosse uma inversão: em vez de institucionalizar os movimentos espontâneos que emergem da sociedade, primeiramente se criam os instrumentos e depois se busca preenchê-los.

A criação contínua de novas estruturas e espaços é o que se tem visto desde a redemocratização. Na visão de Pedro de Lima Marin, coordenador do programa de planejamento e orçamento público da Fundação Tide Setubal, essa foi uma das apostas criadas no bojo da Constituição de 1988, com o objetivo de aproximar o cidadão do governo e “vacinar” o País contra uma nova onda autoritária. “Foram criados diversos mecanismos e instrumentos de participação, como conselhos e orçamento participativo, sem a resposta esperada de engajamento populacional.”

Marin traz como exemplo o orçamento participativo, que surgiu como uma grande inovação social, oriunda da redemocratização, para decidir sobre algo muito concreto, que é o orçamento do município – mas que veio perdendo força, até mesmo em seu berço, a cidade de Porto

Alegre. Uma das razões para isso, em seu entendimento, seria a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao limitar os gastos, o município deixou de dispor de recursos para fazer investimentos. Então, de alguma maneira, a população não teve muito o que decidir sobre a alocação dos recursos.

Essa é uma hipótese válida, mas, segundo Boullosa, o fato é que há uma carência de estudos mais profundos que monitorem os instrumentos e investiguem as razões de seu enfraquecimento – um esforço de pesquisa que, de acordo com ela, cabe às universidades. Segundo suas contas, com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia 46 mil conselhos gestores municipais em 2018. “Arredondando para 50 mil, e considerando que cada conselho tenha cerca de 10 participantes, são aproximadamente 500 mil pessoas fazendo, em tese, democracia direta. Mas elas seguem o mesmo fetiche”, diz. Em sua visão, os instrumentos são tão valorizados na literatura teórica que, ao chegarem na literatura prática e mostrarem problemas, a culpa pelas falhas normalmente é atribuída ao povo, à sua falta de interesse e formação, sem aventar que os problemas podem estar na conformação do instrumento em si.

Por isso, ela defende que se investigue especialmente as falhas do que já foi implantado, em vez de criar novas ferramentas. “Para avançar na construção democrática, devemos fazer um grande dever de casa: olhar para as coisas que não estão dando certo”, propõe. Como exemplo, Boullosa cita o orçamento participativo, que segundo ela foi muito estudado quando funcionava, mas abandonado quando parou de funcionar. “Como se

Rosana Boullosa:

“



Para avançar na construção democrática, devemos fazer um grande dever de casa: olhar para as coisas que não estão dando certo.

”

Foto: Mika Baumeister | Unsplash



pode amadurecer a democracia a partir disso?”, questiona. Ela, particularmente, acredita que o orçamento participativo perdeu força porque o que era “participado” ao público tornou-se gradativamente menor, menos acessível. “Desenhamos instrumentos tão complexos que, para participar, é preciso dominar uma gramática mais sofisticada. Isso demandou uma profissionalização que afastou o cidadão comum do processo”, diz.

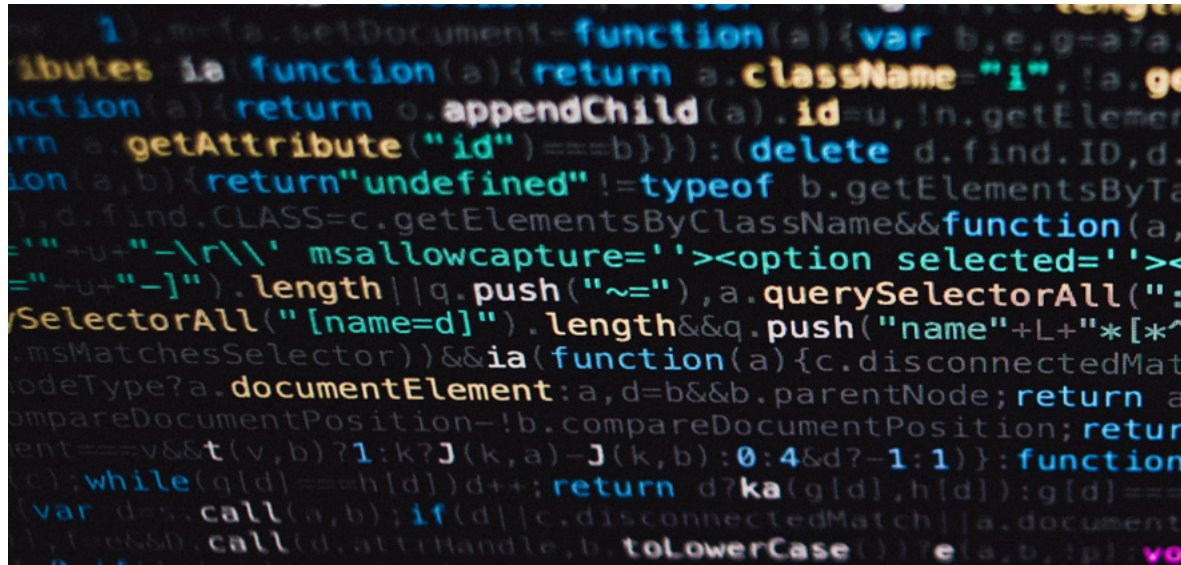
Marin concorda que houve certa elitização do processo participativo no Brasil, ao passo que o tema tem ganhado importância no exterior. Para trazer um público mais diverso para os processos participativos, ele propõe oferecer ajuda de custo, estrutura e cuidadores para as pessoas com maior dificuldade de acesso ao espaço de participação, simplificar a comunicação e testar soluções.

Um desses “testes” será feito por meio do programa [\(Re\)age SP](#), uma iniciativa

da Fundação Tide Setubal e da Rede Nossa São Paulo que busca repensar a participação social, com a construção de uma proposta de metodologia integrada de planejamento. Com base nos planos setoriais de educação, de saúde e na Agenda 2030, foram construídas 50 metas, distribuídas em três eixos, com indicadores mensuráveis e orientação de como acompanhá-los. Essas metas, segundo Marin, buscam orientar a formulação dos programas de metas dos próximos prefeitos até 2030.

O primeiro eixo, por exemplo, trata da criação de oportunidades para uma nova economia, levando em consideração a disparidade socioeconômica entre as regiões de São Paulo, a começar pela distribuição desigual de empregos entre bairros centrais e periféricos, até o direcionamento de orçamento de infraestrutura para regiões não centrais. Assim, será considerada a distribuição geográfica da destinação dos recursos.

Foto: Markus Spiske | Unsplash



A segunda etapa do (Re)age SP propõe que a prefeitura assumira uma distribuição orçamentária regionalizada usando critérios de déficit de infraestrutura e vulnerabilidade social. “Do mesmo modo que temos orçamento vinculado à educação e à saúde, devemos começar a vincular um orçamento por região da cidade, descentralizar os investimentos e garantir que áreas deficitárias em infraestrutura sejam contempladas com os novos investimentos”, afirma.

A proposta é promover a discussão orçamentária popular em cada subprefeitura. “Serão oferecidos cursos, buscando nivelar o conhecimento dos participantes, para que tomem decisões”, diz. A ideia

é debater cenários de investimento com pessoas comuns, traduzindo questões técnicas para que leigos possam deliberar. A etapa seguinte será como fazer a governança nos territórios.

Cientista política pela Universidade Federal de Pernambuco e membro da rede Youth Climate Leaders (YCL), Rayana Burgos também enfatiza que é preciso democratizar a informação, tornando-a mais acessível, para que todos possam participar dos processos. Mas ela vê também causas estruturais no baixo engajamento, como o desgaste do modelo de democracia representativa, em que grande parte da população não se sente representada pelas classes políticas, segundo pesquisas realizadas em [2017](#) e [2018](#). “Esta falta de identificação representativa com os gestores acaba por afastar a participação política direta da população, pois uma enorme parte da população não vê resultados satisfatórios vindos dos representantes. Como essas pessoas participarão da política se estão descrentes do processo?”, indaga.

Uma forma de aproximar os cidadãos da

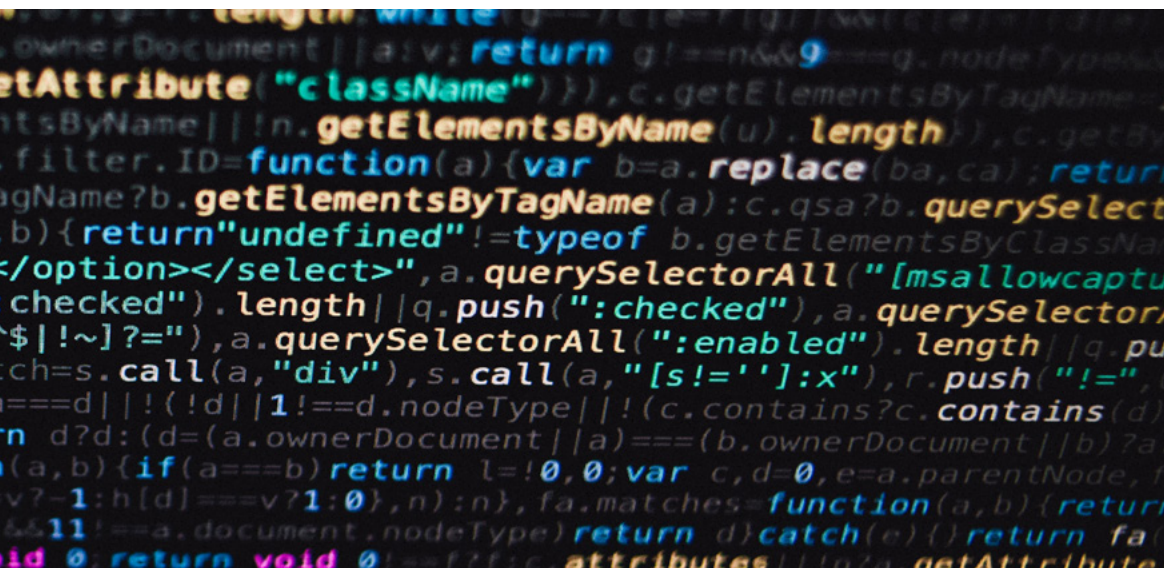
Pedro de Lima Marin:

“

Do mesmo modo que temos orçamento vinculado à educação e à saúde, devemos começar a vincular um orçamento por região da cidade, descentralizar os investimentos e garantir que áreas deficitárias em infraestrutura sejam contempladas com os novos investimentos.

”






política e da sustentabilidade, no seu entendimento, é trabalhar com o conceito de Justiça Climática, segundo o qual a mudança do clima não afetará a sociedade no mesmo nível – mulheres, negros e indígenas, que constituem as parcelas mais vulneráveis da população, sofrerão mais, e portanto precisam participar de forma proativa da construção das agendas de mitigação e adaptação.

Burgos, que atua em frentes de **advocacy**, pesquisa e políticas públicas, com foco em acesso a direitos socioambientais e na conexão entre os temas de gênero, raça e clima, entende que os municípios têm papel central na ação para o desenvolvimento sustentável, através de sua agenda de políticas públicas, e no desenvolvimento de mecanismos de educação cidadã. Um bom exemplo, segundo ela, é o projeto Horta nas Escolas, que foi implementado pela prefeitura de Recife em 37 escolas públicas. “Um projeto como o Horta nas Escolas amplia o conhecimento dos alunos sobre sustentabilidade e reforça o sentimento de pertencimento ao tema e à comunidade. Isso, lá na frente, vai interferir na participação social”, acredita.

Outra proposta da cientista política é reforçar a participação popular nos conselhos municipais, nos projetos de iniciativa popular e no acompanhamento dos mandatos, o que deve ser feito empoderando as pessoas mais afastadas da participação social para que os processos sejam mais equitativos. Ela defende que as universidades e a sociedade civil atuem conjuntamente com as secretarias e as prefeituras de modo geral. Burgos também lembra a importância de a sociedade dialogar com as empresas, que têm um decisivo papel a desempenhar na construção de uma economia verde e inclusiva.

Rayana Burgos:

“ Um projeto como o Horta nas Escolas amplia o conhecimento dos alunos sobre sustentabilidade e reforça o sentimento de pertencimento ao tema e à comunidade. Isso, lá na frente, vai interferir na participação social ”



Sociedade em rede

Riscos e oportunidades dos meios digitais para a democracia

Embora a Revolução Digital tenha acenado para um mundo interconectado, para a irrestrita disseminação do conhecimento e para a horizontalização do poder, facilitando a articulação de diversas minorias políticas e possibilitando novos canais de participação popular, as sociedades globais hoje enfrentam uma série de riscos à democracia associada aos meios digitais.

O uso massivo de dados levou a uma sociedade da vigilância, com rastreamento permanente do comportamento humano, já que estes são explorados comercialmente pelo oligopólio das grandes empresas de tecnologia e servem a grupos opositores das democracias liberais. O uso de algoritmos pelas empresas de redes sociais, ao priorizar a polêmica e o sensacionalismo, gera “câmaras de eco” e reforça a polarização política. Além disso, as redes servem a ações orquestradas de desinformação em massa, enquanto as instituições democráticas sofrem ataques, inclusive a imprensa livre e seus profissionais – notadamente as mulheres.

O mundo que seria mais transparente, livre e democrático encontra-se desafiado pelo obscurantismo, pelo autoritarismo e pelas desigualdades ampliadas pela tecnologia. “A maior utilização dos meios digitais em nosso cotidiano coloca em questão uma série de temas, tanto de forma positiva quanto desafiadora. Apre-

senta oportunidades como novos espaços e formas de interação, mas pode ser um fator que amplia a complexidade do exercício democrático, ao mesmo tempo em que aprofunda desigualdades estruturais”, afirma Paula Oda, coordenadora de projetos em práticas empresariais e políticas públicas do Instituto Ethos.

Para Fernanda Campagnucci, diretora-executiva da Open Knowledge Brasil, mais do que utilizar tecnologia para participação, a democracia digital implica democratizar as infraestruturas digitais que, em sua visão, devem ser tão transparentes quanto as instituições analógicas.

Em relação à transparência, a esfera municipal, segundo ela, é onde se encontram os maiores desafios. Por falta de recursos, a sociedade civil organizada que atua nessa temática tem uma capacidade muito limitada para fazer o monitoramento do nível de transparência pública em um universo tão distribuído quanto o municipal – embora haja algumas boas iniciativas realizadas pela imprensa recentemente.

Uma delas é do [Diário do Nordeste](#), que requisitou informações em todos os municípios cearenses e constatou que 89% não estão cumprindo a [Lei de Acesso à Informação \(LAI\)](#), pois não estão respondendo aos pedidos. Outra iniciativa si-

milar, de [O Estado de S. Paulo](#), constatou que dois terços dos municípios paulistas não respeitaram a LAI. Além de não atenderem aos pedidos de informação, foram encontradas práticas vedadas pela própria lei – a despeito de seus nove anos de vigência –, tais como cobrança para protocolização do pedido e solicitação de justificativa do pedido de informação em papel timbrado.

O descumprimento da LAI não é novidade nem um problema restrito aos municípios. Não há um mapeamento ou fiscalização exaustiva de sua execução. Embora exista o programa “[Brasil Transparente](#)”, este precisa ser fortalecido para que a LAI seja, de fato, implementada nacionalmente. Dessa forma, pode-se dizer que há um “deserto de dados” sobre as mais variadas frentes de políticas públicas, inclusive no combate à pandemia.

Campagnucci, entretanto, aponta caminhos pelos quais a tecnologia poderia colaborar para o avanço da transparência nos governos locais. Ela cita como exemplo o projeto “[Querido Diário](#)”, desenvolvido pela Open Knowledge Brasil, que busca mapear os Diários Oficiais municipais. Verdadeiras minas de informação, os Diários relatam, ou deveriam relatar, todas as atuações do ente público, como as contratações emergenciais feitas por conta da Covid-19.

Apesar da importância desse documento público, não existe nenhuma fonte de informação que apresente a lista completa dos 5.570 Diários Oficiais municipais do Brasil. Para tentar resolver essa lacuna, o Querido Diário envolve mais de 100 voluntários no Brasil, que fazem o primeiro esforço de localizar os Diários Oficiais

municipais em todo o País. No último levantamento autodeclaratório realizado pelo Comitê Gestor da Internet (CGI), cerca de 70% dos municípios disseram manter um Diário Oficial eletrônico, mas não disponibilizaram o [link](#). Para conseguir acesso aos Diários Oficiais municipais, o projeto tem feito pedidos de informação para os Tribunais de Contas Estaduais, que têm o dever de monitorar os municípios e possuem essas informações.

A iniciativa já conseguiu mapear cerca de 10% dos Diários Oficiais no País, e encontrou problemas como a falta de transparência dos sistemas comercializados para hospedagem dos Diários, localização “escondida” no site ou difícil acesso pelo internauta. O projeto ainda desenvolve, com a ação de programadores voluntários, códigos de raspagem e coleta de dados dos Diários Oficiais para aplicação de inteligência artificial na análise das informações. No modelo atual, o Diário Oficial é praticamente incompreensível e impossibilita análises mais aprofundadas e ágeis. Atualmente, há programadores voluntários trabalhando em cerca de 400 municípios.

Ainda no sentido de controle social sobre os recursos federais por meio de ferramentas tecnológicas, Campagnucci destaca mais um projeto da Open Knowledge, o “[Serenata de Amor](#)”, que usa ciência de dados com a finalidade de fiscalizar gastos públicos e compartilhar as informações de forma acessível aos cidadãos.

Estes são exemplos de tecnologias cívicas que contribuem com o modelo de [Governo Aberto](#), entendido como uma forma de gestão pública baseada em transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), par-

ticipação cidadã, tecnologia e inovação. “Tecnologias cívicas e infraestruturas digitais abertas são essenciais. É isso que permite que as pessoas participem dos processos em um modelo de Governo Aberto”, afirma. Mas a implementação, na prática, apresenta desafios e até um mesmo governo que promova ou adote diferentes experiências de Governo Aberto em uma mesma gestão pode ter experiências bem e mal sucedidas. “É preciso ter um pouco de paciência com o processo e entender que é necessário o envolvimento de todos os atores relevantes para que ele avance”, diz Campagnucci.

Há muitos obstáculos no caminho da transparência e democracia digital – desde os mais básicos ou que já deveriam ter sido superados, como a exclusão digital, até a complexidade de regular a internet e as redes sociais para combater a desinformação sem ferir a liberdade de expressão, passando pela proteção de dados de cada indivíduo.

Como lembra Bia Barbosa, integrante do Coletivo Intervezes, 30% da população brasileira ainda não tem acesso à internet e muitos, ainda que acessem, contam com uma conexão de baixa qualidade. Isso restringe de forma significativa a

possibilidade de participação em processos democráticos realizados por meio de mecanismos digitais. “Por vezes, pensa-se que basta utilizar a internet para alcançar todos. Ao contrário, o resultado pode ser o aumento da desigualdade social.” Por isso, ela reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à universalização do acesso à web.

Quanto aos demais riscos no ambiente digital, Barbosa externa preocupação com a coleta pessoal de dados pelas empresas privadas que podem contribuir a diferentes propósitos, sem o conhecimento dos cidadãos usuários. É preocupante a possibilidade de que estes dados também possam ser utilizados, sem o conhecimento prévio, para a formulação de políticas públicas ou, em contextos de países autoritários, para alimentar sistemas de vigilância.

Segundo ela, a utilização de dados para sistemas de vigilância pode prejudicar a participação e a liberdade de expressão em diferentes temas, inclusive os relacionados à agenda de sustentabilidade. Movimentos ambientalistas, por exemplo, que enfrentam ações de empresas privadas e do Estado em defesa da agenda ambiental, podem correr riscos de serem perseguidos com o auxílio de informações obtidas por meio dos dados de membros de tais movimentos que são coletados ou rastreados nas redes.

No que se refere ao debate sobre regulação democrática das redes sociais e grandes plataformas, Bia Barbosa entende que não se trata de promover censura, mas sim um conjunto de ações para que o espaço da internet não seja contaminado e apropriado por grupos interessados

Fernanda Campagnucci:

“



Tecnologias cívicas e infraestruturas digitais abertas são essenciais. É isso que permite que as pessoas participem dos processos em um modelo de Governo Aberto.

”

em fazer disputas com base na disseminação organizada de *fake news* – ações que já demonstraram riscos significativos à democracia e ao conhecimento.

Como exemplo da guerra da desinformação em massa que se vive em diferentes países, Barbosa cita a criação de um [grupo de resistência](#) dedicado a “vigiar” o verbete “mudança climática” na Wikipédia, para garantir que nenhuma informação não científica seja publicada em relação ao tema na plataforma (onde qualquer pessoa pode se inscrever para ser editor de conteúdo). Esse grupo atua como um guardião da ciência, trabalhando para que o tema da mudança climática não se torne objeto de desinformação.

Uma proposta discutida pelas painelistas é que seja quebrado o monopólio das grandes empresas tecnológicas em relação ao tratamento de dados. No entendimento das debatedoras, a concentração econômica – e também do ponto de vista da coleta dos dados que são compartilhados entre essas plataformas – é um fator que precisa ser regulado, a partir da compreensão de que monopólio é ruim em qualquer setor econômico, inclusive no ambiente digital. Com isso, é possível combater o monopólio sem necessariamente entrar na regulação do conteúdo em si.

A desinformação que é disseminada por meio dessas plataformas se dá no contexto de ataques à imprensa livre, com tentativas de difamação dos jornalistas – um receituário comumente usado por governos autoritários e seus apoiadores, já que o jornalismo é um bastião dos sistemas democráticos. Para mostrar a importância da imprensa, Barbosa pontua que o impacto da desinformação disseminada pelas re-

des sociais é menor onde a mídia é mais plural, e também onde a mídia pública é mais forte e conta com maior audiência dos cidadãos. Isso se deve, segundo ela, à diversidade de informação, com um volume maior de conteúdo jornalístico sendo produzido com base em fontes confiáveis de informação – um quadro que, no Brasil, enfrenta muitas limitações.

Para dar uma ideia da manipulação política de que a desinformação é capaz, a jornalista Natália Viana, codiretora e cofundadora da Agência Pública, cita como exemplo a reportagem [“A rede de Fake News que derrubou o Mandetta”](#). A matéria mostra como uma rede estruturada de difamação, que incluiu elementos *online* e *offline*, derrubou o ex-ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta. Segundo ela, esse desfecho que atingiu Mandetta, na época altamente popular, talvez não tivesse sido possível se não fosse a articulação de vários criadores e disseminadores de *fake news*.

Viana aponta o WhatsApp – que pertence ao Facebook – como a principal ferramenta de disseminação de desinformação em massa no Brasil nas eleições de 2018. Por meio dessa rede, espalharam-se *fake news* que mudaram a eleição. “Trata-se de

Bia Barbosa:

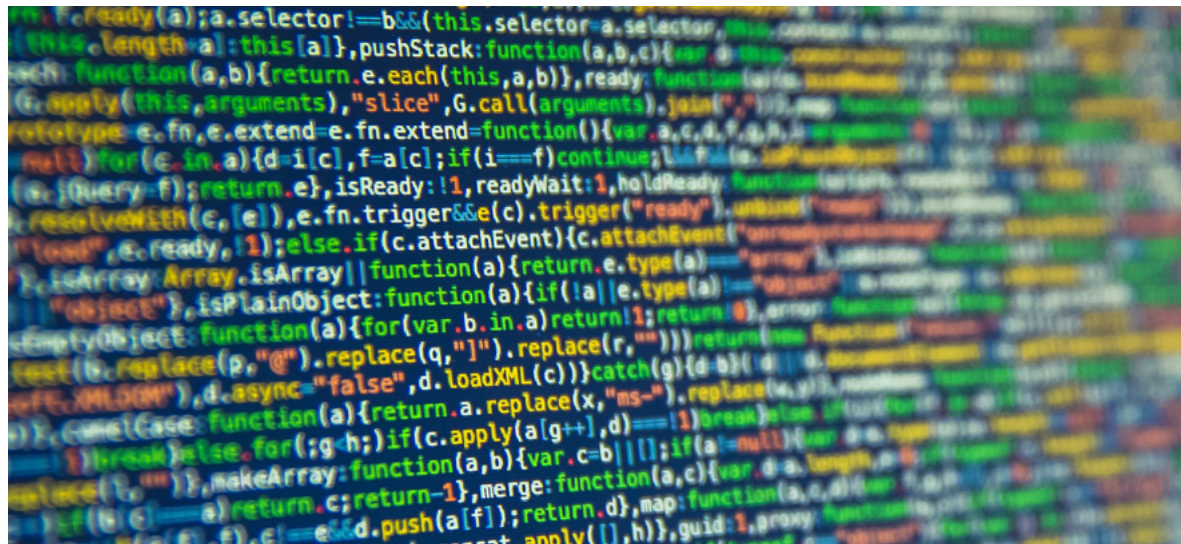
“



Por vezes, pensa-se que basta utilizar a internet para alcançar todos. Ao contrário, o resultado pode ser o aumento da desigualdade social.

”

Foto: Markus Spiske | Unsplash



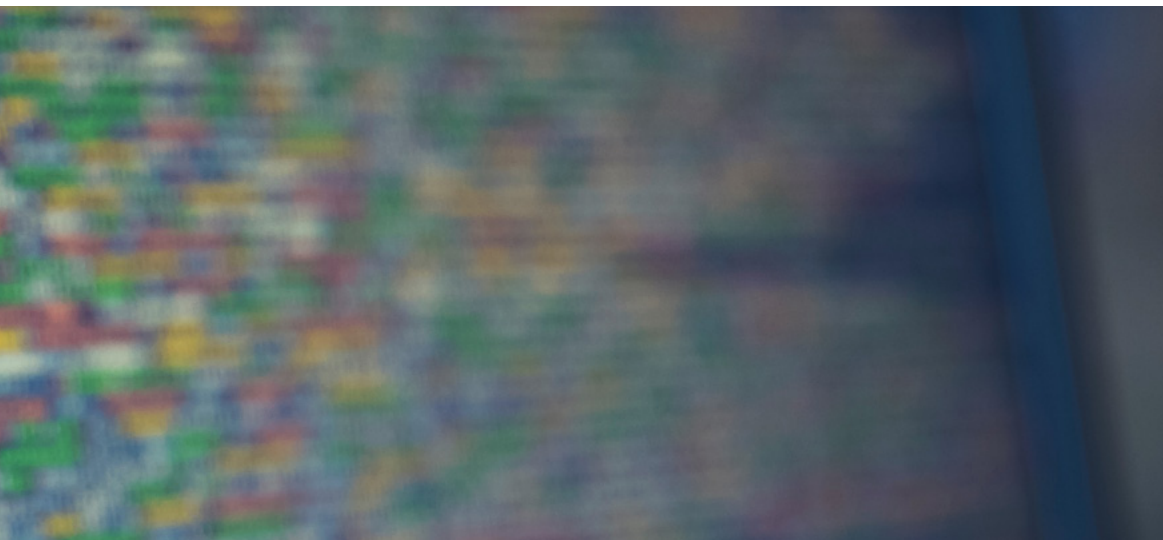
uma rede social com muitos usuários no País e totalmente fechada, sendo muito difícil investigar e monitorar o que acontece nela”, diz. Segundo investigações da Agência Pública, é também o espaço onde se organizam os ataques virtuais.

Tais ataques têm crescido muito nos últimos dois anos e contam com métodos e objetivos muito claros. Ela relembra, por exemplo, uma [entrevista](#) do ex-presidente americano Donald Trump, logo após sua eleição, concedida à jornalista Lesley Stahl, que o questionou sobre o motivo pelo qual continuava atacando a imprensa mesmo depois de ter vencido as eleições. A resposta foi que era para desacreditar a imprensa e a depreciar pois, assim, quando fossem escritas reportagens negativas sobre ele, ninguém acreditaria.

“Esse discurso de Trump não é banal e demonstra como os ataques aos jornalistas têm como objetivo gerar descrença em relação às matérias verdadeiras”, diz Viana. Mostra também o método de difamação contra jornalistas utilizado por autoridades e governos de direita populista no continente, que segue a cartilha do estrategista-chefe de Trump, Steve Bannon. É uma estratégia ferina porque ataca diretamente a reputação e a credibilidade, que são os ativos mais preciosos de um jornalista.

Viana chama a atenção para o fato de que quando a jornalista é mulher, os ataques são mais frequentes e brutais. [Relatório](#) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) de 2017/2018 sobre tendências mundiais em relação à liberdade de expressão e ao desenvolvimento da mídia mostra que as jornalistas mulheres recebem aproximadamente três vezes mais comentários abusivos que os jornalistas homens. O estudo, com base em levantamento no qual foram analisados mais de dois milhões de tuítes, revela que a violência digital contra as mulheres vem acompanhada de violência de natureza psicológica e inclui, quase sempre, ameaça de cunho sexual, à família e a seus filhos.

A própria Agência Pública, formada majoritariamente por jornalistas mulheres, já foi vítima de ataques, que atingiram a reputação, a credibilidade e a honra de uma integrante. As agressões – um ataque concertado, feito em um curto período de tempo, por pessoas que nunca tinham comentado no perfil da jornalista – foram documentadas e enviadas como reclamação ao Twitter. A resposta da empresa, no entanto, foi protocolar. “Ao se eximirem de moderar os conteúdos que estão sendo publicados em suas plataformas, empresas como Twitter e Facebook fingem que não são responsáveis por boa parte do



debate público que está acontecendo”, afirma Viana. Cada vez mais pressionadas nesse sentido, as plataformas parecem mais atentas à sua responsabilidade na disseminação da desinformação, que chegaram, por exemplo, a levar à insurreição nos Estados Unidos, com a invasão do Capitólio. Em janeiro de 2021, o Twitter banuiu a conta de Donald Trump.

Ainda assim, Bia Barbosa, do Intervozes, entende que o meio digital tem sido um espaço muito importante para a articulação de diferentes minorias políticas. O movimento negro, o feminista, o LGBTQI+ e o ambiental cresceram na última década no Brasil e ganharam relevância. “Em um país onde o racismo estrutura as relações, os espaços de poder e o debate público, o movimento negro e as demais agendas conseguiram ocupar muito bem o ambiente digital para fazer a defesa das suas pautas, para exercer sua liberdade de expressão, fazer denúncias e luta política da maneira mais legítima possível”, diz Barbosa.

Mas Viana traz como contraponto a lógica que rege as redes. Destaca que, de fato, a internet é um lugar muito bom para se expor denúncias e provocar indignação. Apesar de trazerem atenção para causas, as redes têm uma lógica de turba, que varre tudo que aparece pela frente, potencializando o que é gritante, escanda-

loso ou gera revolta, sendo muito difícil atuar para qualificar o debate. Aqueles que tentam são levados pela “enxurrada”.

Ela lembra que nem sempre foi assim. Em 2010, o Facebook era a principal plataforma e a dinâmica de circulação das informações era outra, com algoritmos diferentes. Quando a Agência Pública foi fundada, por exemplo, suas publicações chegavam a cerca de 20% das pessoas que seguiam a sua página. Em 2014, entretanto, parece ter havido uma mudança que reduziu o alcance das páginas para 5% dos seguidores, índice que veio caindo ainda mais.

De fato, o Facebook limitou o alcance como parte de sua estratégia de negócios, para estimular os usuários a pagar se quiserem alcançar um público maior. Mas isso, segundo Viana, faz com que hoje seja praticamente impossível um

Natália Viana:

“



Ao se eximirem de moderar os conteúdos que estão sendo publicados em suas plataformas, empresas como Twitter e Facebook fingem que não são responsáveis por boa parte do debate público que está acontecendo.

”

novo veículo de comunicação chegar ao tamanho da Agência Pública ou da Mídia Ninja por meio de um crescimento orgânico e sem sensacionalismo.

“Muitos novos veículos têm surgido, mas por conta da ‘radicalização do algoritmo’, acabam ficando restritos às próprias bolhas. Isso é muito ruim para democracia e para quem gosta de um debate racional”, diz. Para ela, fazer negociação como na política de antigamente, onde se sentava, dialogava-se e se chegava em um acordo, é impossível hoje no ambiente da internet.

Por isso, ela entende que democracia digital requer a defesa de atores que são relevantes no funcionamento da democracia e estão sob ataque, tais como a política, os políticos e o “fazer política” como um instrumento de mudança. “Neste processo de revalorização, também é preciso defender a sabedoria e o conhecimento, a ciência e os cientistas e o

jornalismo.” Ela observa que os ataques extremados a esses atores e instituições são observados desde a Lava Jato, e podem ser fruto até mesmo do sentimento de baixa representatividade política de que Rayana Burgos, da UFPE, fala, bem como da sensação de empoderamento que a horizontalidade das redes proporcionou ao cidadão comum, ao romper com as hierarquias e buscar a interlocução com o poder sem intermediários.

Mas, sob o argumento de que “queremos mudança”, a reputação das instituições democráticas e seus pilares, como a imprensa, foi rapidamente desacreditada, na opinião de Viana. Ela lembra que a onda de achincalhamento e assédio só teve um freio quando chegou ao Supremo Tribunal Federal. “É preciso estar atento a esses discursos, pois eles destroem a democracia a partir da corrosão da reputação de atores e instituições muito importantes para seu funcionamento”, afirma.

Foto: Chris Liverani | Unsplash



O novo autoritarismo

Como enfrentar o negacionismo e a retração democrática

As relações entre jornalismo, comunicação e democracia são aprofundadas pelo doutor em Ciência Política Pedro Abramovay, diretor para América Latina e Caribe da Open Society Foundation, que elenca a imprensa livre, as organizações da sociedade civil e o Judiciário independente como as principais peças de resistência – e por isso considerados os grandes inimigos – do que chama de “novo autoritarismo”. Esse fenômeno contemporâneo que acomete diversos países no mundo vale-se da corrosão interna da democracia – até que a democracia, embora exista formalmente, não possa mais ser chamada dessa forma.

Esse processo de corrosão testa o tempo todo os limites das instituições. O fato de ser praticado de forma contínua e gradual, sem golpes nem tanques na rua, possibilita que a sociedade naturalize cada avanço rumo ao autoritarismo, sem nem mesmo dar-se conta. Abramovay usa a metáfora do sapo que, se colocado na água fervente, pula para fora da panela. Mas, se a água esquenta aos poucos, morre cozido. Ele também se vale da história da pessoa caindo do alto de um prédio que, momentos antes de se espatifar no chão, diz: “Até aqui, tudo bem”, para alertar que, embora haja uma crença otimista na capacidade das instituições brasileiras, os riscos de modo nenhum podem ser subestimados. A demo-

cracia, embora arduamente conquistada, não está dada e pode ser perdida.

Para Abramovay, a desinformação tem relação direta com esse risco. É claro que desinformação sempre existiu; a mentira convive com a política há muitos anos. A diferença dos tempos atuais é que o processo de desinformação em massa se aproveita das novas tecnologias, direcionando conteúdos para grupos específicos de cidadãos, e geralmente são coordenados pelo governo ou por seus grupos de apoiadores. Como apontado anteriormente por Natália Viana, da Agência Pública, a ferramenta do WhatsApp é uma das mais eficazes no processo de desinformação, o que Pedro Abramovay corrobora: “A comunicação fechada no WhatsApp impossibilita ou dificulta que se saiba os elementos que mobilizam o outro na tomada de determinadas decisões políticas, prejudicando a capacidade de um diálogo comum e o estabelecimento de uma comunidade política. É como se as pessoas estivessem conversando não em bolhas, que até teriam alguma transparência, mas em cabines fechadas”, diz.

O cientista político explica que isso vai totalmente contra o bom funcionamento da política e da democracia, que pressupõem congregar pessoas ou grupos que, apesar de diferentes em interesses, pertencem a uma comunidade política e

precisam decidir de maneira conjunta o futuro do país. “Mas, como se pode decidir o futuro do outro se não há uma conversa em comum?”, questiona. O novo autoritarismo, portanto, se vale da fragmentação da sociedade e da menor capacidade das pessoas de se comunicarem como um corpo coletivo.

Para ele, essa fragmentação se apresenta de forma mais grave na América Latina e em especial no Brasil, justamente onde o processo de desinformação em massa é realizado sobretudo por meio do WhatsApp. “Quando se limita a capacidade do diálogo comum, a política como nós conhecemos e que dá sentido à democracia desaparece, o que é muito perigoso”, afirma.

Perigo que pode ser constatado durante a própria pandemia, em que pessoas desacreditam de verdades científicas muito evidentes, ainda que os fatos sejam divulgados por meio da mídia profissional. O negacionismo que se observa em relação à pandemia já vinha sendo praticado contra a ciência e a mudança climática, o que impõe desafios imensos para a comunicação da sustentabilidade e as formas de engajamento da sociedade para as causas a ela relacionadas.

Um dos grandes problemas relacionados à limitada ou não compreensão da sustentabilidade pelo público em geral tem a ver com o antigo problema da dificuldade de comunicação por parte do movimento socioambiental com a sociedade. Esta dificuldade de comunicação, por sua vez, alimenta falsos dilemas e prejudica a relevância que os políticos e gestores municipais dão ao tema.

O jornalista André Palhano, idealizador da Virada Sustentável, entende que a estratégia de comunicação das campanhas da sociedade civil ainda é distante e pedante em relação ao cidadão comum. Campanhas do tipo “faça sua parte”, “seja isso ou seja aquilo”, ao final, contribuem para alimentar percepções da sustentabilidade enquanto uma mensagem autoritária e restritiva da qualidade de vida e do consumo. “Há uma percepção muito clara, principalmente dos jovens, de que não adianta as campanhas imporem as coisas de cima para baixo. Eles querem participar, mas sem serem bombardeados por mensagens catastrofistas de que o mundo vai acabar. O jovem quer ser inspirado, quer razões para ter otimismo em meio a um mundo tão complexo”, afirma.

A complexidade, inclusive, é inerente à Agenda 2030, composta por 17 objetivos e 169 metas. Como passar essa mensagem para o cidadão médio e atraí-lo para o tema, sem incorrer em visões simplistas, que são fáceis de serem contadas mas acabam reforçando mitos – como os falsos dilemas entre agricultura e conservação? E como o tema pode ser visto como relevante no ambiente político?

André Palhano:

“

Há uma percepção muito clara, principalmente dos jovens, de que não adianta as campanhas imporem as coisas de cima para baixo. Eles querem participar, mas sem serem bombardeados por mensagens catastrofistas de que o mundo vai acabar. O jovem quer ser inspirado, quer razões para ter otimismo em meio a um mundo tão complexo.



”

Palhano observa que ocorreram debates sobre sustentabilidade, especialmente sobre a descarbonização, durante a campanha política de Joe Biden, recém-empossado presidente dos Estados Unidos. Já nas eleições municipais brasileiras, ele não identificou uma discussão sequer sobre mudança climática, tema diretamente relacionado à Defesa Civil, à segurança e qualidade de vida das pessoas, à adaptação e ao futuro das cidades.

Além das dificuldades de comunicação, a economista e doutora em Ciência Política Ana Toni, que dirige o Instituto Clima e Sociedade (ICS), avalia que o movimento socioambientalista falhou em não considerar a política como uma das dimensões ou elementos da sustentabilidade.

“Ao retirar, durante décadas, a política do termo Desenvolvimento Sustentável, eliminou-se o elemento mais importante, como se fosse possível ser ambientalista ou lutar pela sustentabilidade de forma neutra, sem ter um envolvimento político. Não há a possibilidade de ser neutro, pois se trata de uma disputa política como qualquer outra”, afirma Toni. É preciso, portanto, retomar essa importante dimensão. “Qualquer caminho rumo à sustentabilidade dependerá, antes de mais nada, de uma atuação das forças políticas”.

Ela faz, entretanto, uma diferenciação no que se refere à atuação do movimento ambientalista junto a cada nível de governo. Durante anos, o movimento ambientalista brasileiro considerou que os temas de desenvolvimento sustentável, em particular os ambientais, poderiam ser resolvidos a partir do nível global ou federal. A atuação, portanto, foi focada nessas esferas, o que levou a uma série de excelentes leis aprovadas no nível

nacional, como a política de mobilidade, de licenciamento ambiental, de resíduos, entre outras. “Fizemos muita coisa no âmbito nacional e nos esquecemos das cidades. Hoje defendo que a prioridade sejam os governos subnacionais, pelo fato de que não fizemos esse trabalho lá atrás”, afirma Toni. “As leis federais tratam os municípios como se fossem homogêneos, então agora é importante aprendermos com as esferas locais e compreendermos suas especificidades.”

Esse esforço poderá contribuir com o que Pedro Abramovay propõe para o fortalecimento da democracia: “A primeira ação mais importante, na qual as cidades e a sociedade civil organizada têm papel fundamental, é o resgate da ideia de comunidade política. Trata-se de fazer as pessoas voltarem a acreditar no processo democrático e compreender que existem decisões a serem tomadas de maneira coletiva”. Segundo ele, as cidades têm essa capacidade por estarem diretamente relacionadas ao cotidiano das pessoas.

Uma segunda ação importante, a seu ver, é formular um discurso que gere esperança e que não seja focado apenas na desconstrução ou oposição ao outro – o que

Pedro Abramovay:

“



A primeira ação mais importante, na qual as cidades e a sociedade civil organizada têm papel fundamental, é o resgate da ideia de comunidade política. Trata-se de fazer as pessoas voltarem a acreditar no processo democrático e compreender que existem decisões a serem tomadas de maneira coletiva.

”

vai ao encontro da sugestão de Palhano de tornar a comunicação mais inspiradora para atrair o público e mobilizá-lo a favor da agenda da sustentabilidade. Não só para convencer as pessoas da importância de fazer, mais para encontrar soluções conjuntas de como fazer, no espírito da “comunidade política”.

Segundo Toni, as limitações da natureza são um fato tão evidente, que não se tem dúvida de que a defesa da sustentabilidade deve ser o objetivo comum. Ainda não há, entretanto, clareza sobre como caminhar em direção a esse objetivo. “Há muito trabalho a ser feito nesse sentido e é preciso trazer para mesa quem quer discutir esse ‘como’”, afirma. Ela ressalta que novos e relevantes atores entraram nesse debate, como o setor financeiro – que passou a mensurar riscos e oportunidades ao crescentemente adotar critérios ESG (ambiental, social e governança, na sigla em inglês).

Ela acredita que o contexto político adverso do governo Jair Bolsonaro acabou servindo para que os atores da sustentabilidade aumentassem a musculatura ao resistir aos desmontes, o que fez também com que o assunto ganhasse visibilidade

política. “O outro lado puxou tanto a corda ao negar mudança climática, desmatamento, questões indígenas etc, que de certa forma pautou a política”, diz. Para Pedro Abramovay, o movimento de mulheres e o movimento negro, aliados ao movimento climático, precisam ganhar maior mobilização do que têm hoje no Brasil. “Estes são os movimentos que têm a capacidade de reinventar nossa política. Quando um governo progressista voltar ao poder, esses atores precisam estar nesses governos sendo os sujeitos da transformação”, diz. A chapa Joe Biden/Kamala Harris, inclusive, foi eleita com grande participação de mulheres e negros nos votos, como lembra a diretora do ICS.

“Martin Luther King Jr. não disse: ‘Eu tive um pesadelo’. Ele disse: ‘Eu tive um sonho’. Estamos em um momento no qual é preciso resistir de um lado e construir o sonho de outro, um sonho que seja compartilhado, onde não há certo ou errado. É o sonho da política feito da melhor forma, tendo como objetivo a sustentabilidade”, afirma Toni.

Ana Toni:

“

Martin Luther King Jr. não disse: ‘Eu tive um pesadelo’. Ele disse: ‘Eu tive um sonho’. Estamos em um momento no qual é preciso resistir de um lado e construir o sonho de outro, um sonho que seja compartilhado, onde não há certo ou errado. É o sonho da política feito da melhor forma, tendo como objetivo a sustentabilidade.

”



16:43

Dados relativos ao boletim da DGS de:

20/4/2020, 11:00 AM

Casos Confirmados

20,863

Total de Recuperados

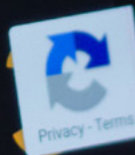
610

Total de Óbitos

735

Casos Suspeitos

198,35



Pacto Federativo: Municípios para a Agenda 2030

As reflexões e apontamentos debatidos ao longo da série de cinco seminários serão reunidos em um conjunto de propostas principais e em breve disponibilizados ao público.

Acompanhe nos canais do IDS:

www.idsbrasil.org |   

QR Code para a íntegra do evento:

