

Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais

José Carlos Vaz¹, Manuella Maia Ribeiro², Ricardo Matheus³

¹ Universidade de São Paulo (EACH - Escola de Artes, Ciências e Humanidades),

² Fundação Getúlio Vargas (EAESP Escola de Administração de Empresas de São Paulo),

³ Delft University of Technology (TUDelft - Holanda)

Resumo

Este texto apresenta os objetivos e principais conclusões alcançadas até o momento na pesquisa "Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais". A pesquisa fundamenta-se na articulação entre as aplicações de tecnologia e a promoção de direitos de cidadania associados à sua utilização para a governança eletrônica. Iniciou-se em 2008, identificando experiências de uso da TI para promoção da transparência em governos locais brasileiros e latino-americanos. A partir de 2010, a pesquisa orientou-se para a temática dos dados governamentais abertos, levantando as experiências emergentes nos governos no Brasil. A partir de 2013, a pesquisa aprofundou o estudo das experiências de governos locais, desta vez sob uma abordagem comparativa em governos locais do Cone Sul, documentando e comparando as experiências de São Paulo, Montevideu e Buenos Aires. Enquanto, na etapa anterior, a pesquisa focou as potencialidades e as decisões sobre abertura de dados, nesta fase corrente já foi possível identificar elementos concretos do processo de implementação, obtendo avaliações mais aprofundadas sobre os desafios, dificuldades e novos potenciais de uso dos dados governamentais abertos, a partir da incorporação de novos atores e novas práticas de trabalho na implementação das experiências. Futuramente, a pesquisa deverá expandir o número de casos estudados para governos locais de outros países da América Latina e também deverá aprofundar os requisitos e atributos dos processos de abertura de dados governamentais, tanto do ponto de vista técnico quanto organizacional e institucional. A metodologia do trabalho combina pesquisa exploratória e estudos de caso em profundidade, através de inspeção estruturada de websites e levantamento e análise de experiências de referência.

Palavras-chave

Governança eletrônica, Dados governamentais abertos, Transparência, Controle social dos Governos, Participação cidadã

1 Introdução

A disseminação do acesso e uso às novas tecnologias da informação, especialmente a Internet, atingindo no Brasil 46% dos domicílios com computador e 40% com acesso à Internet (CETIC, 2013), propiciou novas possibilidades de relacionamento entre governo e sociedade civil.

A expansão do uso das TICs passa a ser vista como uma inovação democrática com potencialidades para propiciar avanços na democracia participativa (COLOMBO, 2006). Vários autores afirmam que existem possibilidades de ampliação da transparência e do controle social sobre os governos, em uma perspectiva de colaboração até então inédita (NAM, 2011, SHERIDAN & TENNISON, 2010, PERYCEK & SACHS, 2010).

Entretanto, face à relativa novidade da temática e à evolução constante das tecnologias, não há clareza dos limites desse processo (ZUIDERWIJK, JANSSEN, CHOENNI, MEIJER, & SHEIKH_ALIBAKS, 2013). Da mesma forma, há evidências de que o potencial das tecnologias para a governança eletrônica não foi ainda inteiramente explorado (Dawes & Helbig, 2010; Torkington, 2010; Vaz, Ribeiro, & Matheus, 2010).

VAZ (2007) demonstra que a utilização de recursos de governança eletrônica pode contribuir para a promoção de um grupo de direitos de cidadania.

O primeiro desses direitos é o direito ao controle social do governo. Trata-se do direito dos cidadãos de acompanharem as ações dos agentes públicos e das organizações governamentais. Este é um direito que se nutre de práticas de transparência pública, facilitando o acompanhamento das iniciativas governamentais por parte dos cidadãos e de suas entidades representativas. As TICs podem contribuir, neste caso, facilitando o acesso à informação, quer seja pela disponibilização de grandes blocos de informação de interesse geral (por exemplo, o orçamento público), como possibilidade de consultas específicas de acordo com o interesse dos cidadãos (por exemplo, a ocorrência de crimes em uma dada cidade, em período determinado).

O segundo direito é o direito à participação nas decisões da gestão pública. Assim como o direito ao controle social do governo, o direito à participação na gestão pública é de natureza coletiva. Promover este direito significa oferecer à sociedade espaços para a discussão da agenda das políticas públicas e da gestão pública, permitindo que os cidadãos e suas entidades de representação possam ao menos opinar ou, mais ativamente, participar das deliberações sobre a ação estatal. Dessa maneira, novas relações de governança são implantadas, com transformações dos processos

decisórios governamentais para a viabilização desses novos espaços. As TICs podem contribuir significativamente, oferecendo novos canais interativos, notadamente através da web, que facilitem e/ou estimulem a participação dos cidadãos.

Um terceiro direito, este de exercício individual, pode ser considerado. É o direito a ser ouvido pelo governo. Refere-se à existência de canais regulares para que os cidadãos individualmente possam apresentar aos governantes suas demandas, sugestões, opiniões e reclamações. Além de atender a necessidades dos cidadãos, em termos mais gerais a promoção desse direito reforça as condições para o fortalecimento de relações de confiança entre governados e governantes, dando assim legitimidade às ações destes últimos. Novamente, as TIC podem ter um papel importante, ofertando espaços interativos para que os cidadãos apresentem suas demandas, sugestões, opiniões e reclamações junto ao governo e recebam respostas.

Paralelamente a essa disseminação do uso, o contexto da sociedade do conhecimento, em que não apenas as grandes corporações ou os governos podem criar conteúdo e disponibilizar informação, permite que os cidadãos individualmente ou cooperativamente possam construir e trocar conhecimento, informação e cultura (BENKLER, 2006).

Nesse quadro, diversas iniciativas governamentais de disponibilização da informação sobre os seus atos na Internet foram lançadas nos últimos anos do Brasil por meio de portais públicos. Entre essas iniciativas, os portais de transparência, páginas na Internet com o propósito de prestar contas (PRADO, 2009), se disseminaram, entre outros motivos: pela experiência reconhecida internacionalmente do Governo Federal e por uma série de legislações como a Lei de Transparência que obrigou todas as entidades públicas a disponibilizarem determinadas informações sobre as contas públicas na rede mundial de computadores.

Posteriormente uma nova discussão entrou em pauta sobre os dados públicos: a forma como estes estão disponibilizados para a sociedade. Ou seja, não importa apenas ter a informação disponível na Internet, também é importante observar de que maneira está informação pode ser acessada.

Nesse sentido, surgem as discussões sobre dados governamentais abertos que trata das possibilidades de garantir o download de toda e qualquer informação pública, inclusive, de bancos de dados pela sociedade para a construção de novas aplicações e/ou pesquisas a partir dessas informações.

Para garantir esse acesso foram criados oito princípios dos dados abertos governamentais que definem, entre outros, que os dados públicos devem ser: completos, acessíveis por máquinas, não proprietários e livres de licenças (OpenGovData, 2007).

BERNERS-LEE (2010) criou um modelo de avaliação de maturidade de dados abertos governamentais, baseado em cinco categorias cumulativas, a saber:

1. Os dados estão disponíveis na Web, independente de formato, mas usando uma licença aberta;
2. Os dados são disponibilizados como dados estruturados legíveis por máquina;
3. O formato utilizado é um formato não-proprietário
4. Os dados disponibilizados apresentam URIs estruturados que permitam sua identificação e referenciação.
5. Os dados ofertado são ligados a outros dados, publicizados por outros atores, o que permite prover contexto.

Como se vê, o processo de expansão da governança eletrônica vem caminhando para uma diversificação de ferramentas e, no que diz respeito à transparência, em especial, ocorre um avanço no sentido de permitir maior profundidade de utilização das informações. Não se trata mais apenas de disponibilizar as informações, mas de fazê-lo com objetivo de ampliar seu uso e de obter novas aplicações para além da simples prestação de contas. Emergem temáticas de uso como utilização de dados abertos para a promoção do desenvolvimento econômico, para avaliação de políticas públicas e para a criação de serviços públicos inovadores (Helbig, Cresswell, Burke, Pardo, & Luna-Reyes, 2012).

2 Objetivos da Pesquisa

A pesquisa "Desafios para a Governança Eletrônica e Dados Governamentais Abertos em Governos Locais" fundamenta-se na articulação entre as aplicações das TICs e a promoção dos direitos de cidadania (apresentados acima) associados à sua utilização para a governança eletrônica.

O principal objetivo da pesquisa é demonstrar de que maneira as TICs são utilizadas para promover melhores relações de governança eletrônica entre os governos locais e a sociedade.

A pesquisa busca explorar as possibilidades de uso das TICs para apoiar o engajamento dos cidadãos em processos de governança democrática local, especialmente em ferramentas de governança eletrônica baseadas em ambientes baseados em computador, como portais municipais, fóruns, e aplicações para dispositivos móveis.

A utilização de diversos recursos tecnológicos é estudada do ponto de vista da sua adoção pelo poder público para facilitar sua interação com os cidadãos e com as organizações da sociedade civil.

O foco da pesquisa são os governos locais latino-americanos, com maior destaque para os casos brasileiros. A escolha deste foco baseou-se não somente em critérios práticos (recursos, facilidade de deslocamento, idioma, redes de contato pré-existentes etc.), como também nas relativas similaridades dos contextos políticos dos países latino-americanos.

A metodologia do trabalho combina pesquisa exploratória e estudos de caso aprofundados. A pesquisa

exploratória baseia-se no levantamento de casos de referência junto a fontes secundárias e a informantes qualificados, submetendo-os a uma inspeção estruturada de websites em modo preliminar.

A partir da pesquisa exploratória, as experiências escolhidas são objeto de estudos em caso em profundidade. Além de entrevistas semi-estruturadas em profundidade com participantes dos processos, quando necessárias, os casos utilizam o recurso da inspeção estruturada de websites, desta vez de maneira aprofundada, onde se busca verificar atributos referentes às funcionalidades ofertadas, no que diz respeito ao tipo de recurso ofertado e sua vinculação com os direitos de cidadania no campo da governança eletrônica. Avaliações de usabilidade e desempenho não fazem parte do escopo do pesquisa.

3 Contribuições Esperadas

Uma vez que a pesquisa busca avançar no entendimento das possibilidades do uso das TICs para a promoção da governança eletrônica, entende-se que sua principal contribuição é exatamente a identificação dessas possibilidades em casos concretos dos governos locais latino-americanos, abrindo espaço para uma melhor compreensão dos processos de adoção das TICs pelos governos, envolvendo tanto os potenciais e efetivos resultados, quanto os obstáculos para a implantação, utilização e disseminação de seu uso.

Nas fases anteriores a pesquisa focou-se inicialmente em experiências de governança eletrônica em nível local utilizando-se variados recursos de interação mediada por computador.

Na fase corrente da pesquisa, o foco orienta-se para a adoção das práticas de dados governamentais abertos nas cidades de São Paulo, Buenos Aires e Montevideú. A pesquisa atual é financiada pelo International Development Research Centre (IDRC), órgão canadense de financiamento de pesquisas, e Web Foundation.

Aqui, espera-se produzir as seguintes contribuições:

- Caracterização de como os governos locais têm atuado no campo dos dados abertos governamentais, descrevendo contextos, políticas adotadas e impactos potenciais e efetivos;
- Análise de questões-chave de governança eletrônica em torno das políticas locais de dados governamentais abertos, do ponto de vista dos policy makers e ativistas, identificando desafios institucionais e sociais para o sucesso das políticas;
- Avaliação do nível de maturidade dos portais de dados governamentais abertos, utilizando-se a classificação de cinco estrelas (Berners-Lee, 2006) e as diretrizes da World Wide Web Foundation (W3C, 2012).

4 Resultados já Alcançados

A pesquisa iniciou-se em 2008, identificando experiências de uso da TI para promoção da transparência em governos locais brasileiros e latino-americanos, quando foram identificadas tendências de uso da tecnologia e as principais funcionalidades empregadas pelos governos locais tais como portais de transparências, sistemas informatizados de denúncias, votação online em orçamento participativo, ouvidorias eletrônicas, entre outros.

Os resultados geraram uma série de trabalhos sobre a adoção de TICs tanto para a participação como para o controle social. Esses trabalhos evidenciaram que demandas da sociedade no campo da transparência puderam ser atendidas com maior abrangência e profundidade (MATHEUS, RIBEIRO, VAZ & SOUZA, 2012; RIBEIRO, VAZ & MATHEUS, 2011), ainda que o potencial da tecnologia ainda seja subutilizado.

Também foi possível evidenciar que a adoção de mecanismos de participação social mediada por computador ampliaram a base de cidadãos envolvidos em processos participativos, abrindo espaço para públicos que anteriormente não se mobilizava para esses processos (BEST, RIBEIRO, MATHEUS & VAZ, 2010; VAZ, 2009).

A partir de 2010, a pesquisa orientou-se para a temática dos dados governamentais abertos, levantando as experiências emergentes nos governos no Brasil. As conclusões desse trabalho identificaram que os dados governamentais abertos ainda eram bastante incipientes nesse período no setor público brasileiro, mas já foi possível identificar padrões de uso e os principais obstáculos para a sua expansão (VAZ, RIBEIRO & MATHEUS, 2010).

Na fase atual, iniciada em 2013, a pesquisa aprofunda o estudo das experiências de governos locais, desta vez sob uma abordagem comparativa em governos locais do Cone Sul, documentando e comparando as experiências de São Paulo, Montevideú e Buenos Aires.

Enquanto, na etapa anterior, a pesquisa focou as potencialidades e as decisões sobre abertura de dados, nesta fase corrente já foi possível identificar elementos concretos do processo de implementação, obtendo avaliações mais aprofundadas sobre os desafios, dificuldades e novos potenciais de uso dos dados governamentais abertos, a partir da incorporação de novos atores e novas práticas de trabalho na implementação das experiências.

No mês de junho realizou-se seminário em Montevideú envolvendo pesquisadores, ativistas, técnicos e dirigentes públicos relacionados às experiências estudadas. O processamento dos dados levantados ainda não foi concluído. As principais questões abordadas foram:

- a) As relações custo-benefício das políticas de dados governamentais abertas ainda não são plenamente conhecidas e disseminadas;
- b) Ainda é difícil medir os impactos das políticas de abertura de dados governamentais;
- c) Não há clareza sobre a conveniência da regulação dos dados governamentais abertos, ainda que pareça haver uma tendência dos praticantes de considerar necessário algum nível de regulação; e

- d) A agenda dos dados governamentais abertos nos governos locais estudados, configura-se como uma agenda própria, e não uma simples transposição da agenda dos países desenvolvidos, ainda que tenha sido fortemente influenciada por esta em sua origem.

5 Conclusão

A primeira etapa da pesquisa demonstrou a existência de um leque de possibilidades de uso de instrumentos de governança eletrônica pelos governos locais. A segunda etapa demonstrou a emergência dos dados governamentais abertos como oportunidade para o aprofundamento das políticas de transparência e disseminação da informação.

O estudo atual aprofundará as conclusões das etapas anteriores, mas ainda terá um caráter introdutório, próprio do estudo de fenômenos contemporâneos.

Futuramente, a pesquisa deverá expandir o número de casos estudados para governos locais de outros países da América Latina e também deverá aprofundar os requisitos e atributos dos processos de abertura de dados governamentais, tanto do ponto de vista técnico quanto organizacional e institucional.

6 Referências

- BENKLER, Y. . *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*. Yale University Press (2006).
- BERNERS-LEE, Tim. . 5 Star Deployment Scheme for Open Data. Disponível em <http://5stardata.info/> Acesso em 22/7/2013. (2012)
- BEST, Nina. ; RIBEIRO, Manuella Maia ; MATHEUS, Ricardo. ; VAZ, José Carlos. Internet e a participação cidadã nas experiências de orçamento participativo digital no Brasil. Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 105-124 (2010).
- CETIC (Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e Comunicação). *Pesquisa TIC Domicílios*. São Paulo, Comitê Gestor da Internet, (2012)
- COLOMBO, C. Innovación democrática y TIC, hacia una democracia participativa?. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de La UOC*. IN: Segundo Congreso sobre Internet, derecho y política: análisis y prospectiva (2006).
- DAWES, S. S., & HELBIG, N. Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency. *Electronic Government* (pp. 50–60). Springer. doi:10.1007/978-3-642-14799-9_5 (2010).
- HELBIG, N., CRESSWELL, A. M. ., BURKE, G. B., PARDO, T. A. ., & LUNA-REYES, L. Modeling the Informational Relationships between Government and Society: A Pre-Workshop White Paper. Albany, NY. Disponível em www.ctg.albany.edu Acesso: 22/7/2013 (2012).
- MATHEUS, R. ; RIBEIRO, M. M. Maia ; VAZ, J. C. ; SOUZA, Cezar .A. . Anti-Corruption Online Monitoring Systems in Brazil. In: ICEGOV2012 - 6h International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 2012, Albany. ICEGOV2012 - 6h International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (2012).
- NAM, T. . New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0. *System Sciences (HICSS), 2011 44th Hawaii International Conference on* (pp. 1–10). doi:10.1109/HICSS.2011.316. (2011)
- OPEN GOV DATA. Eight principles of open government data. Dezembro de 2007. Disponível em: <<http://www.opengovdata.org/home/8principles>> Acesso: 09/09/2011. (2007).
- PARYCEK, P., & SACHS, M. Open government-information flow in Web 2.0. *European Journal of ePractice*, 9(1), 1–70. (2010).
- PRADO, Otávio. Governo eletrônico, reforma do Estado e transparência. São Paulo: EAESP/FGV (Tese de doutorado) (2009).
- RIBEIRO, M. M ; VAZ, J. C. ; MATHEUS, R. . Transparency in the portals of Brazilian Federal Government: The cases of E-procurement Portal and Transparency Portal. In: 1st Global Conference on Transparency Research, 2011, Newark - EUA. 1st Global Conference on Transparency Research - Papers, (2011).
- SHERIDAN, J., & TENNISON, J. . Linking uk government data. *LWDO*. Retrieved from http://events.linkeddata.org/ldow2010/papers/ldow2010_paper14.pdf Acesso em 21/3/2013. (2010).
- TORKINGTON, N. Rethinking Open Data. *Weblog post. O'Reilly Radar. O'Reilly Publishing*. (2010).
- VAZ, J.C. Internet e promoção da cidadania: a contribuição dos portais municipais. São Paulo, Ed. Blücher (2007).
- VAZ, J. C.. Using the Internet for collaborative local governance: the digital participatory budget in Brazil. In: PAULICS, Veronika. (Org.). *The Challenges of democratic management in Brazil*. São Paulo, Instituto Pólis, p. 127-148 (2009)
- VAZ, J. C. ; RIBEIRO, M. M. ; MATHEUS, R.. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. In: Cadernos PPG-AU/FAUFBA, v. 9, p. 45-62 (2010).
- W3C (World Wide Web Consortium). Publishing Open Government Data. Available at: <http://www.w3.org/TR/gov-data/>. Accessed in: 09/07/2012. (2012).
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., Choenni, S., Meijer, R., & Sheikh_Alibaks, R. Socio-technical Impediments of Open

Data. *Electronic Journal of eGovernment* (2013).