

Estudo Crítico da E-participação, Transparência e Dados Abertos na América do Sul

Full paper

Jorge Lheureux De Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul

jorge.freitas@acad.pucrs.br

Marie Anne Macadar Moron

Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul

marie.macadar@pucrs.br

Gabriela Viale Pereira

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
gabriela.viale.pereira@gmail.com

Abstract

Open Government acts through participation, electronic participation, transparency, accountability and open data. In order to understand the phenomenon, this study addresses two case studies: Digital Cabinet, from Brazil, and Uruguayan Open Government Program. Aiming at increasing the debate, the Theory of Communicative Action is used to interpret and discuss the data collected. The objective of this research is to study and to compare the Digital Cabinet and Uruguayan Open Government programs based in the different segments of society's speeches through the Theory of Communicative Action. The evidences show that electronic participation is the Digital Cabinet's strength and transparency, along with accountability and open data, are the highlight of the Uruguayan program. The study suggests the expansion of research to other countries in South America, in order to portray the status quo of open government on the continent.

Keywords

Open government, habermas, eparticipation, transparency, open data.

Introdução

Desde a Grécia antiga, passando por eventos marcantes como a Magna Carta Britânica, a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos, até o limiar do século passado, a democracia clássica vem se consolidando como forma de relacionamento do cidadão com o Estado. Essa forma de governo vem sofrendo mudanças, ora incrementais, ora decorrentes de rupturas buscando prover o cidadão com mais mecanismos para influenciar os destinos da gestão pública. No entanto, em termos práticos, a relação de forças permanece basicamente a mesma, pois a cidadania continua a exercer suas prerrogativas pelos tradicionais canais da democracia indireta, ou seja, por meio da escolha de representantes, resumindo o efetivo exercício de poder ao momento do voto, um contato episódico de dois em dois anos e que restringe o relacionamento a um vínculo eleitoral (Gomes, 2005). Nesse contexto, com a finalidade de minorar essa gap de representatividade e de contribuir para complementar a legitimidade institucional do estado democrático, surgiram algumas iniciativas voltadas para a participação cidadã, como os programas de governo aberto.

O avanço exponencial da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e, em especial, da Internet nas últimas décadas vem mudando práticas e modificando hábitos e comportamentos. O cidadão passou a dispor de novos meios para tornar-se mais informado, conectado, consciente e crítico em relação às estruturas existentes. Movimentos de protestos, rapidamente organizados com o apoio das mídias sociais, ecoaram pelo planeta, como as ocupações de Wall Street, os “indignados” da Espanha, manifestações em função da Copa do Mundo no Brasil e outros.

Em contrapartida ao desgaste da democracia tradicional expresso nessas e outras demonstrações populares, as TIC disponibilizaram ferramentas para a instituição do governo aberto, como uma expressão de gestão

pública que reformatou a relação jurisdicionado e ente estatal, permitindo ao cidadão exercer um papel mais ativo nos destinos do estado (Sæbø, Rose e Molka-Danielsen 2010). Essa possibilidade ocorre por meio da disponibilização da informação, inclusive em formato aberto, do incentivo à *accountability* e à participação popular (Harrison et al. 2012; e Hansson, Belkacem e Ekenberg 2015). Surge nesse sentido a necessidade de compreender como programas de governo aberto abordam aspectos como e-participação, transparência e dados abertos a partir dos fundamentos da Teoria da Ação Comunicativa.

De forma a entender o universo explicitado, o objetivo da pesquisa consiste em estudar e comparar programas de Governo Aberto com base nos depoimentos de segmentos das respectivas sociedades, criticamente interpretados a partir dos fundamentos da Teoria da Ação Comunicativa no que tange a e-participação, a transparência e dados abertos. O presente estudo foca em duas manifestações de governo aberto: Gabinete Digital, iniciativa do governo do Rio Grande do Sul, estado brasileiro, no período de 2011-2014, e Programa de Governo Aberto do Uruguai, a partir de 1995. A Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, TAC, constitui a lente para entender as informações coletadas.

Com o intento de apresentar este estudo em sequência que permitisse um entendimento lógico e sistêmico, o referencial teórico, dividido em governo aberto e TAC, foi o segmento imediatamente retratado após a introdução. Breve descrição dos estudos de caso, Gabinete Digital e Governo Aberto do Uruguai constituíram o terceiro tópico, seguido pelos capítulos referentes aos procedimentos metodológicos e discussão dos dados apurados. Considerações finais e bibliografia compõem a parte derradeira deste artigo.

Governo Aberto

O conceito de governo aberto surge a partir da difusão do governo eletrônico, expressão de gestão pública suportada pelas TIC, que busca promover a melhoria, inovação e efetividade da entrega de informação e serviços públicos ao cidadão, ao próprio governo e aos *stakeholders* em geral (Norris e Redick 2012; Ngafeeson e Mehri 2013). Governo aberto é qualificado por Linders (2012) como a passagem do e-government para o we-government e objetiva aproximar governo e cidadão, inovando esse relacionamento via ferramentas disponibilizadas pela tecnologia.

Em termos históricos, em janeiro de 2009, o presidente americano Barack Obama firmou o “Memorandum on Transparency and Open Government”, marco inicial de governo aberto em repercussão e difusão mundial. Estabelecia-se o documento em que transparência, participação e colaboração representavam o núcleo do governo aberto (Ganapati e Reddick 2012; Harrison et al 2012). A instituição do sistema de governo aberto ou *open government* propagou-se pelo mundo, “nominalmente demonstrado pelo lançamento da internacional ‘Open Government Partnership’ (Linders 2013, p. 429)”. Conforme informações do site dessa entidade, 69 países se filiaram à organização internacional em fevereiro de 2016, sendo o Brasil um dos seus oito fundadores. Para tanto, essas nações assinaram a “Open Government Declaration”, cujo núcleo abrange compromissos com disponibilização da informação pública, participação cívica, ética na gestão pública e tecnologia.

A participação, um dos pilares do *open government*, impulsionada pelo uso das TIC e, em especial, da Internet, ampliou seu potencial de abrangência na qualidade de participação eletrônica ou e-participação. Segundo o seminal estudo de Sæbø et al (2008), a e-participação, calcada na tecnologia mais recente, apoia a cidadania, facilita o acesso à participação e aumenta sua disponibilidade na busca de promover uma sociedade mais justa e um governo mais eficiente. No mesmo sentido, Alatur, Ilavarasan e Gupka (2012, p. 393) afirmam que “a efetividade das iniciativas de e-participação encontra-se em sua capacidade de incrementar a participação cidadã e influenciar a tomada de decisão e combater a injustiça”. Por outro lado, há repercussões discutíveis da e-participação, como seu uso por países não democráticos, de forma a legitimar seus processos autoritários, compensar pressões internas e externas por liberdade e tangenciar restrições internacionais que barrariam sua inclusão no mercado global (Åstrom et al. 2012).

Importante sustentáculo do governo aberto ao lado da e-participação, a transparência “provê os stakeholders com os conhecimentos dos processos, estruturas e produtos de governo (Welch 2012, p. 93)”. No plano tecnológico, as mídias sociais e aplicações e ferramentas da Web 2.0 em geral constituem relevante plataforma sobre a qual a transparência se apoia (Bonsón et al, 2012). Bertot, Jaeger e Grimes (2010) destacam o papel decisivo da TIC na transparência e arrolam fatores chave na promoção de uma cultura de transparência, dentre eles o acesso à TIC, o aumento da confiança e do empoderamento cidadão pela disponibilidade da informação e a aceitação da transparência pela burocracia. Por outro

lado, mesmo reconhecendo o papel da transparência na consolidação da sociedade democrática, alguns acadêmicos apontam que a transparência disponibiliza uma grande quantidade de informação, mas isso não significa aumento no nível de confiança (Grimmelikhuijsen, 2011).

Referindo a definição apresentada pela UNESCO, Cunha e Miranda (2013) defendem que a e-governança é caracterizada pela participação, transparência e *accountability*. Esta última, termo de difícil tradução para o português, guarda íntima relação com a divulgação da informação pública, pois está vinculada à responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas e premiação ou castigo (Pinho e Sacramento, 2009).

Muito próximo da transparência, por seu potencial de retrabalhar e analisar a informação de forma diferenciada, o dado aberto no plano governamental pode ser considerado como informações públicas de interesse, disponíveis, facilmente encontráveis, compartilháveis e sem nenhum tipo de restrição (Veljković, Bogdanović-Dinić, e Stoimenov 2014). Com a finalidade de entender campo pouco explorado e preencher lacunas existentes, Janssen, Charalabidis, e Zuiderwijk (2012) apuraram, por meio de estudo qualitativo, que os benefícios dos dados abertos se agrupam em três grandes blocos: benefícios econômicos e sociais (mais democracia e *accountability*, maior participação e confiança no governo, serviços governamentais novos e melhores etc.), econômicos (estímulo à inovação, crescimento econômico, inovação, informação para investimentos etc.) e técnicos e operacionais (melhoria das políticas públicas, otimização dos processos administrativos, acesso externo para avaliação dos problemas etc.).

Teoria da Ação Comunicativa

Exponente da segunda geração de acadêmicos da Escola de Frankfurt, reconhecida pelo desenvolvimento da Teoria Crítica, o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas construiu a Teoria da Ação Comunicativa, TAC (Pinto 1995). O cerne da teoria recaiu na relação subjetiva entre sujeitos da fala, ou seja, “um processo de interação genealógicamente construído pela interpretação e entendimento linguístico (Vizeu 2005 p. 23)”. De forma resumida, os elementos fundamentais da TAC estão descritos no quadro a seguir (Habermas, 2012):

Elemento	Descrição	
Fala	"O mundo só conquista objetividade ao tornar-se válido, enquanto mundo único para uma comunidade de sujeitos capazes de agir e utilizar a linguagem (Habermas 2012, vol. 1, p. 40)"	
Simetria	A comunicação entre as partes (neste estudo são representados por governo e sociedade) deve ocorrer de forma simétrica, no mesmo nível, sem qualquer forma de dominação.	
Entendimento	"Parte de um procedimento cooperativo de interpretação, voltado a alcançar definições situacionais intersubjetivamente reconhecidas" (Habermas 2012, v. 1, p.138).	
Ação Comunicativa	Relação intersubjetiva que busca o entendimento por meio de argumentos legítimos e deve atender às quatro pretensões de validade:	
	Verdade	Mundo objetivo - O conteúdo da fala deve ser verdadeiro
	Legitimidade	Mundo normativo – a assertiva é legítima e coaduna com valores morais e sociais.
	Sinceridade - intencionalidade	Mundo subjetivo - a fala expressada corresponde à real intenção do seu emissor. É sincera.
	Compreensibilidade	As partes conseguem entender o que está sendo argumentado.
Ação Estratégica	Buscar influenciar a outra parte, inclusive por manipulação, de forma a realizar seus objetivos. Vislumbra a outra parte como objeto a ser usado para alcançar o intento. Voltada para o êxito. Na ação estratégica, falta pelo menos uma das pretensões de validade.	

Quadro 1. Elementos estruturais da TAC

Como conceitos complementares, tem-se a comunicação sistematicamente distorcida e o mundo da vida. O primeiro conceito refere-se ao discurso voltado para o êxito que reiteradamente defende e propugna a adoção das ações e posturas que infrinjam as pretensões de validade e que, de forma manipulativa, busca a adesão dos atores. Pode ser uma orientação organizacional, prática, ideário político etc. O segundo conceito refere-se ao ambiente onde a ação comunicativa ocorre em termos de referências, cultura, normas e instituições sociais, conjunto de interpretações e recursos que repercutem na ação comunicativa pela influência exercida em seus atores. "Uma reserva de padrões de interpretação, organizados linguisticamente e transmitidos culturalmente (Habermas 2012, v. 2, p. 228)".

Estudos de Caso

Preliminarmente, cabe estabelecer uma distinção entre os dois casos: O Gabinete Digital constitui um programa de governo aberto, ao passo que no Uruguai, o caso estudado é o próprio Programa de Governo Aberto, abrangendo integralmente o estado uruguaio. A seleção dos casos seguiu o conceito definido por Flick (2004) da seleção gradual em que se optou por casos típicos, o Gabinete Digital pela sua expressão na e-participação e o programa do Uruguai pela tradição de engajamento com o público.

Gabinete Digital do Estado do Rio Grande do Sul

Em 2011, o então governo do Rio Grande do Sul, estado da federação brasileira no extremo sul, lançou um programa inserido no contexto de governo aberto, o Gabinete Digital, que perdurou até o final de 2014, momento da troca do titular do executivo. No site do programa, hoje descontinuado, constava como foco ser "um canal de participação e diálogo entre governo e sociedade [...] tem o objetivo de incorporar novas ferramentas de participação, oferecendo diferentes oportunidades ao cidadão de influenciar a gestão pública e exercer maior controle social sobre o Estado".

A e-participação representava o núcleo do programa, que buscava estabelecer "canais de diálogo e participação cidadã" (Wu 2013 p.13). Por meio da web o cidadão opinava em audiências públicas, realizava questionamentos ao governador, consultava à população sobre temas como saúde, trânsito, orçamento etc. que atingiram de 60.000 a 250.000 votos virtuais, dentre outras possibilidades.

No campo da transparência e da *accountability*, a ferramenta "De Olho nas Obras" descrevia a evolução de cerca de 100 obras públicas, permitindo acompanhar, em detalhes, seu andamento. Além das páginas no Facebook e Twitter, o Gabinete Digital contava com uma faceta tecnológica, de maior interação com a comunidade vinculada à TIC, promovendo eventos como *hackathons*, discussões sobre software livre etc. Por fim, havia o espaço "Notícias", com informes geralmente vinculados ao programa e ao governo.

Programa de Governo Aberto do Uruguai

Num sentido amplo, o setor do governo uruguaio que trata das questões de governo aberto é a AGESIC, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Consoante estabelece seu site, "é o organismo que lidera a estratégia de implementação de governo eletrônico como base de um estado eficiente e centrado no cidadão. Promove a inclusão, apropriação e bom uso das Tecnologias da Informação e das Comunicações".

A agência abrange quatro áreas principais: Gestão Eficaz, (governo eletrônico); Tecnologia da Informação; Segurança da informação; e Governo aberto e Cidadania. O último segmento, objeto deste estudo, está a encargo da "División de Ciudadanía Digital", cuja competência abrange: sensibilização e capacitação do cidadão, dados abertos de governo, e-participação, acesso à informação pública e direitos humanos.

Os sites controlados diretamente pela Divisão de Cidadania Digital - Gobiernoabierto.gub.uy, Participacionciudadana.gub.uy, Transparencia.gub.uy e Datos.gub.uy – são organizados dentro do mesmo padrão visual, de fácil navegação e passagem dentre eles, seguindo todos a mesma lógica, o que, em tese, facilita o trabalho do usuário. Por fim, a UAIP, Unidade de Acceso a la Información Pública, representa entidade reguladora e controladora da disponibilização de dados governamentais (uaip.gub.uy).

Procedimentos Metodológicos

O presente trabalho, que envolve dois casos de estudo, pode ser considerado qualitativo, exploratório e indutivo. Em termos epistemológicos, se insere na corrente crítica, uma vez que percebe a realidade social por meio da subjetividade dos atores, mas, ao mesmo tempo, entende que essas experiências subjetivas são formatadas a partir de determinantes históricas, materiais, sociais e políticas (Cecez-Kecmanovic 2005, p. 29).

A análise dos dados mostra maior proximidade com o interpretativismo, que, segundo Doolin e Mcleod (2005), representa linha epistemológica mais próxima da corrente crítica. A coleta de dados, com roteiro prévio delineado, mas flexível, seguiu a linha de entrevistas semiestruturadas. Nos dois estudos de caso foram utilizadas diversas formas de busca e convite aos entrevistados: Twitter, Facebook, pesquisa em sites de jornais, contatos com gabinetes de políticos, indicações de terceiros, inclusive depoentes, e rede de conhecimento dos autores.

As coletas de dados dos dois estudos de caso podem ser resumidas no quadro a seguir:

Entrevistas	Gabinete Digital	Programa de Governo Aberto do Uruguai
Local	Porto Alegre	Montevideu
Período	30 de maio a 10 de setembro de 2014	7 a 16 de outubro de 2015
Entrevistados	Cinco políticos, cinco jornalistas (dois da imprensa alternativa), dois pesquisadores do Gabinete Digital, um participante ativo dos eventos do programa e um seguidor pelo <i>Facebook</i> .	Quatro servidores da AGESIC, um representante da sociedade civil, quatro jornalistas e um servidor de entidade pública provedora de informações.

Quadro 2. Coleta de Dados

A fase de análise dos dados contou com o software MAXQDA, versão 11, como ferramenta para codificação dos textos. As falas dos entrevistados foram estudadas a partir da análise crítica do discurso, que busca compreender a linguagem por meio da compreensão de um contexto decorrente de desigualdades sociais, econômicas e culturais (Pedro 1998).

Apresentação e Discussão dos Dados Coletados

Participação

No contexto de programas governo aberto, a participação eletrônica vem ampliando sua atuação, inclusive com o auxílio das mídias sociais (Medaglia 2012), representando um caminho para fortalecer institucionalmente programas voltados para a cidadania, como os casos ora estudados.

Nesse sentido, o Gabinete Digital promoveu consultas online com expressiva participação (60.000, 100.000 e até 255.000 votos no orçamento participativo). Sobre o tema, parlamentar de oposição ao governo criticou o programa, afirmando que a democracia direta afeta a representatividade e retira competências inerentes ao legislativo. No sentido contrário, político situacionista observou que “a representação precisa compreender isso, sob pena de ficar enclausurada nos códigos mais tradicionais e conservadores e não dar conta do que está acontecendo”. Abordando o assunto, depoente de partido político independente declarou que na participação “as pessoas se sentem, um pouco, atores do processo de transformação”.

Uma das consultas realizadas pelo Gabinete Digital versou sobre reforma política (180.000 votos). No Brasil, reforma política é competência exclusiva da União, logo, os estados, nível da federação em que o Gabinete Digital se inseria, não podem intervir no tema. Em relação à consulta, jornalista de destaque na grande mídia e candidato a cargo eletivo no pleito de 2014 observou que “é um tema que não é objeto do estado, não é o estado que resolve sobre a reforma política. Esse tema é do Congresso Nacional e é um tema de Brasília (capital federal). Qual é a intenção disso? É efetivamente contribuir para o processo ou é dar uma resposta política para um momento tenso que o país vivia? ” Ao discutir o real objetivo do programa ao promover uma consulta sobre assunto para o qual não tem competência presente se faz a

intencionalidade como pretensão de validade da TAC. A pergunta que fica: o que o governo pretende, se nada pode fazer? No caso da discussão da representação, os posicionamentos dos políticos de situação e oposição poderiam apontar que, por trás da discussão da representação, existe a subliminar intenção dos entrevistados de apoiar ou atacar o governo.

No programa uruguaio, em termos de e-participação, o quadro modifica-se. Indagada sobre o tema, alta dirigente da AGESIC afirmou que, por existirem muitos espaços de participação tradicional, o uruguaio não sente necessidade da opção eletrônica, pois a tradicional já supriria. Ela afirma que "a cultura da participação no Uruguai vem dos mecanismos formais, estão difundidos. A nível de contexto, o uruguaio está acostumado a participar, a recolher assinaturas, os referendos...".

Na modalidade presencial, as "Mesas de Diálogo" representam instâncias de participação presencial com representantes da sociedade para discussão e aprovação das pautas apresentadas pela AGESIC. Segundo dirigente da Agência, a presença das entidades varia, alcançando, 20,30 ou 50 ou, em alguns casos "duas ou três representações é o suficiente". Representante de organismo da sociedade civil relatou que nessas reuniões são convocados "organismos de estado, representantes de ministérios, representantes do parlamento, agências de estado que não dependem de ministérios e oficinas de orçamento" e representantes da sociedade. Observou, ainda, que "uma das deficiências é a ausência de pessoal dos partidos políticos e área empresarial". Acrescentou, ao final, que 12 organizações da sociedade civil participam, mas que cinco "têm participação muito ativa". Merece destaque a declaração da representante da sociedade civil ao afirmar que "o processo da mesa foi produtivo, propositivo, creio que cada vez sociedade civil está encontrando seu lugar no grupo de trabalho", apontando para uma manifestação com características de ação comunicativa.

Pelo conteúdo expressado, o discurso das depoentes reclama uma interpretação crítica. Essa representação, que conta com cinco a doze organizações da sociedade civil, ausentes políticos e empresários e expressiva presença de representantes de organizações públicas, guarda legitimidade para deliberar e aprovar medidas? Em termos de TAC, além da pretensão de validade da legitimidade, poder-se-ia discutir a intencionalidade. As Mesas de Diálogo seriam para promover a participação ou homologar as pautas apresentadas? Nessa ação estaria presente e entendimento que, para Habermas, é "um comum acordo almejado por via comunicativa que tem um fundamento racional, pois nenhuma das partes pode impô-lo (2012, vol. 1, p. 497-498)?" Na verdade, há indícios de comunicação sistematicamente distorcida, pois as partes intuíram de tal forma o discurso de participação e legitimação, que estariam sinceramente convictas de sua legitimidade, sem atentar para a possibilidade real do fenômeno se caracterizar como ação estratégica em busca do êxito e não do entendimento.

Transparência

Enquanto o tema participação eletrônica não apresentou maior destaque por parte dos jornalistas uruguaiois, salvo uma única e pontual exceção, a transparência, instrumento de combate à corrupção e ineficiência e um dos sustentáculos das democracias fortes (Michener e Bersch 2013), constituiu o núcleo das observações e controvérsias apresentadas pelos entrevistados. Sobre o tema, três depoentes, dois jornalistas e o alto dirigente de órgãos públicos provedor de informações, destacaram a existência de uma cultura do segredo, que prejudicava a liberação de informações públicas. O dirigente de entidade estatal declarou: "a cultura que predominava até agora era uma cultura de segredos, que era muito difícil acessar a informação pública [...] acontece na cabeça das pessoas e sobretudo na cabeça dos funcionários públicos, que são muito reticentes a dar informação pública".

Nesse sentido, o depoente âncora de programa da rádio uruguaia de maior audiência pondera que houve instituições que se valeram de artifícios, como disponibilizar a informação depois do momento em que era necessária ou entregar dados distintos do solicitado, de forma a intencionalmente prejudicar a veiculação do que poderia se tornar notícia. Envolvendo a pretensão da verdade, referida por Habermas como "um enunciado significa que um estado de coisas que se afirmou existe como algo no mundo objetivo" (Habermas 2012, v. 1, p. 105), o entrevistado relata o caso da estatal OSE - Obras Sanitárias do Estado – que atestou a qualidade da água em determinada localidade, quando, na realidade, estava contaminada, fato que foi comprovado por estudantes da Universidade da República.

No que concerne à AGESIC, merece destaque a atuação da UAIP na difusão da cultura da transparência junto aos órgãos públicos e no controle dessas organizações em eventuais infrações e atrasos às demandas

dos cidadãos. Importante dirigente da UAIP afirma que a entidade trabalha na linha de conscientização da sociedade e dos servidores públicos e no controle das instituições, embora admita que “a União não tem sansões, mas sansão moral”. Essa reação se efetiva por meio de premiações para os destaques e listas daqueles inadimplentes. Acrescenta que há projeto no legislativo para fortalecer institucionalmente a agência na regulação e monitoramento da transparência.

Sobre a atuação da área de comunicação da Presidência da República, há declarações polêmicas, inclusive no tocante à verdade, razão pela qual os depoimentos são reproduzidos integralmente a seguir:

- Jornalista econômico da grande imprensa – “A presidência da república tem uma equipe de pessoas dedicadas à comunicação que a codificam em termos do que quer o governo. Acaba que cabe ao jornalista interpretar o que quis dizer, o que é relevante e o que não. Não é um problema de acesso, mas como eles querem manejar a notícia.”
- Radialista já mencionado – “Não me recordo de nenhuma mensagem mal-intencionada, mal informada ou descontextualizada, justamente porque os jornalistas que trabalham ali têm experiência do mundo pratico, são jornalistas como nós que sabem muito bem a agenda do dia.”

No Gabinete Digital, as audiências ao vivo e transmitidas pela Internet, em que o governador respondia questionamentos do cidadão, seriam manifestações de transparência e *accountability*. Segundo o jornalista e candidato já mencionado, a importância desses eventos se devia, principalmente, ao fato do governo expressar publicamente seu posicionamento e opiniões sobre vários assuntos. Sobre o formato dessa prestação de contas do governador à sociedade, secretário municipal de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, afirmou: “é a mesma coisa como se eles se encontrassem na rua ou marcassem uma reunião lá.”

As postagens das notícias, um instrumento que seria de valia para a transparência e *accountability*, priorizou outros temas. Das 1056 postagens ocorridas durante a existência do programa, 192 foram relativas a participação, *core* da iniciativa, 98 sobre o Gabinete Digital, 85 trataram de Tecnologia e 72 referentes ao governador. À transparência coube 35 postagens, denotando seu papel secundário no contexto. Importante registrar que as notícias sobre o Gabinete Digital e governador continham mensagens favoráveis ao programa, governo e seu titular, indicando uma ação social que poderia ser considerada estratégica, buscando o êxito mediante o uso de formas manipulativas de comunicação (Jacobson e Storey 2004).

A ferramenta “De Olho nas Obras”, que disponibilizava o detalhamento e a evolução de mais de 100 obras públicas de forma simultânea com o sistema de monitoramento do governador, permitindo, inclusive, a interação do cidadão, representou a expressão maior da transparência e *accountability* no programa. Nesse sentido, político situacionista defendeu que essas informações aumentam o controle do gasto público e pressionam para maior eficiência nas operações internas. Depoente pesquisador do Gabinete Digital acrescentou a facilidade de uso da ferramenta, destacando que a navegação e a localização das informações requeridas eram muito mais fáceis e amigáveis que nos sites oficiais de transparência. Por fim, depoente que participou de eventos presenciais do programa destacou a possibilidade de o cidadão pesquisar uma obra no site, posteriormente visitar o local, tirar uma foto e postar no site, confirmando ou refutando a informação oficial. Segundo ela, “tu tens uma participação mais ativa”, acrescentando que nesse caso não pode haver manipulação.

Uma questão final remanesce: o critério de seleção das obras a serem disponibilizadas para o escrutínio popular dentro do universo de obras públicas. Um membro da equipe do programa destacou o caráter educativo desse tipo de prestação de informações, mostrando as obras em evolução ou mesmo paradas. Sua colega, falando especificamente da seleção, afirmou que a seleção era da “sala de gestão”, equipe de alto nível que coordena as obras governamentais, mas que o *staff* do Gabinete Digital “tem um certo acompanhamento”. Ao mesmo tempo, a depoente apresentou pragmático argumento de seleção ao afirmar que se “a obra está parada, então vamos adicionar uma obra que vai andar e que vai mostrar coisas para a comunidade, porque é o andamento da obra que estimula as pessoas a interagir.

Dados Abertos

No Uruguai, uma das importantes competências da Divisão de Cidadania Digital da AGESIC, os dados públicos em formato aberto representam um ponto forte pela atuação da organização nesse campo e, ao mesmo tempo, um desafio em função da abrangência das medidas que deverão ser adotadas decorrentes de futuras incumbências. Conforme declarou servidor da organização vinculado a dados abertos, tramita

no legislativo uruguaio uma norma que obriga a todos órgão estatais publicarem suas informações em formato aberto, mas que, enquanto a lei não for aprovada, não há obrigatoriedade. Para convencerem as entidades a publicarem, estabeleceu-se uma política de dados abertos voltada para a sensibilização e capacitação. Sobre políticas de dados abertos, Zuiderwijk e Janssen (2014) destacam que exercem um papel de fundamental importância na transparência e no direito de acesso à informação do cidadão em termos de longo prazo.

Essa sensibilização e capacitação abrange organizações públicas e representantes da imprensa. Segundo o depoente, visa conscientizar da importância do tema e criar condições para as pessoas entenderem, disponibilizarem e trabalharem com essas informações. Dentro do conceito de ação comunicativa, essa capacitação contribuiria para a simetria entre as partes, permitindo o diálogo fundado no entendimento (Habermas, 2012). Ao mesmo tempo, esse processo de capacitação objetiva preparar as condições para o cumprimento da obrigação estabelecida pelo normativo tramitando no Congresso Uruguaio. Esta implantação, entretanto, deverá ser paulatina e regulada por legislação posterior, conforme declaração do servidor: “Vamos dar o primeiro passo no tocante à publicação e prevemos que para 2020 teremos uma lei de dados abertos com as exigências”.

A evolução dos dados em formato aberto incentivou o surgimento, no Uruguai, do jornalismo de dados abertos, originando sites que trabalham exclusivamente com esse tipo de informação. Um deles, por exemplo, compara promessas de campanha com informações das obras disponibilizados pelas bases governamentais. Perguntado sobre a reação dos políticos às informações prestadas no seu site, o entrevistado declarou: “Tem aqueles que aprovam e aqueles que, por outro lado, assumem o erro, dizendo ‘me equivoquei com isso’ [...] Nesse meio há de tudo, políticos que dizem que é mentira, dizem: ‘não, não’. Discutem as coisas”.

Em termos de dados abertos públicos, pode-se afirmar que a atuação do Gabinete Digital nesse campo foi muito tímida. Em relação ao tema, alguns *hackathons* promovidos pelo programa disponibilizaram bases governamentais em formato aberto aos participantes. No que tange ao conteúdo do programa, somente as informações constantes no “De Olho nas Obras” estavam disponíveis em dados abertos. A depoente que participou de eventos do programa destacou que nas consultas “a base de dados tem que estar aberta para as pessoas manipularem aqueles dados, manipular no sentido de manipular digitalmente para tirar outras conclusões” e conclui que “não dá para ficar confiando só nessa interface bonitinha”.

Discussão

No Gabinete Digital a e-participação representou o ponto de maior destaque e abrangência, ao passo que no programa uruguaio o mesmo não ocorreu. O discurso prevalente na defesa das instâncias participativas uruguaias e na falta de interesse do cidadão na opção eletrônica aponta para uma situação mal resolvida e evidencia a possibilidade de uma retórica distorcida para a justificação do *status quo*. Seria importante uma análise ampla da questão, de forma a buscar alternativas que viabilizem a e-participação no país.

Por outro lado, o tratamento dado pelo governo aberto uruguaio à transparência, *accountability* e aos dados abertos evidencia um estágio maduro, estruturado e abrangente. O planejamento, as capacitações e as políticas estabelecidas no Uruguai coadunam com os princípios comunicativos de Habermas. Nesse âmbito, o problema reside na falta de regulamentação que permita uma atuação mais firme à AGESIC, carência que deve ser suprida com a aprovação das mudanças propostas ao legislativo.

A transparência, fundamental para sociedade acompanhar a governança, a condução da economia e o tratamento das questões públicas (Cuadrado-Ballestros 2014), ocupou plano secundário no Gabinete Digital. O programa, até certo ponto, descurou de seu objetivo institucional de oportunizar ao cidadão exercer maior controle social sobre o Estado. Desvios do objetivo como a promoção e conexão com a tecnologia, mais próximos de governo eletrônico do que governo aberto, bem com o uso estratégico das notícias postadas deveriam ser repensados no lançamento de programas da mesma linha.

Considerações Finais

A partir da revisão da literatura de governo aberto e de suas manifestações principais, da descrição dos estudos de caso e de breve descrição da TAC e da metodologia, o presente estudo abordou, retratou, discutiu

e interpretou as diversas contribuições dos depoentes do Brasil e Uruguai. A intervenção da TAC perseguiu o intento de entender de forma crítica as declarações dos depoentes, sinalizando as expressões que denotariam características de ação estratégia e apontando evidências passíveis de correção ou melhoria.

Dentre as limitações da pesquisa tem-se que institucionalmente os casos se diferenciam no nível de governo, pois o Gabinete Digital é um programa estadual e o programa uruguaio, nacional. Enquanto o primeiro é um produto de um programa de governo aberto, ficando restrito ao seu âmbito, sem alcançar outras instituições, o outro é o próprio programa, abrangendo todas as instituições públicas.

Uma das limitações do presente estudo reside nos segmentos de entrevistados distintos. Jornalistas e servidores dos programas foram ouvidos nos dois programas, ao passo que políticos e pesquisadores contribuíram apenas no Gabinete Digital e representantes da sociedade civil e de instituições provedora de informação no programa uruguaio. Nesse sentido, Gonzales-Zapata e Heeks (2015) elencam os políticos, servidores públicos de nível tático ou estratégico, organizações internacionais, ativistas civis, imprensa, provedores de TIC e acadêmicos como principais interessados em governo aberto.

Futuros estudos poderiam suprir essa carência, ouvindo os segmentos ainda não contemplados. Da mesma forma, estudar a razão da deficiência da participação eletrônica no programa uruguaio e do relativo sucesso do Gabinete Digital representaria progresso no entendimento do campo. Por final, expandir o presente estudo para outras iniciativas latino americanas propiciaria uma visão mais ampla do fenômeno no continente.

Por fim, cabe referir a importância dos dois casos estudados dentro do contexto de governo aberto. O Gabinete Digital e o Programa de Governo Aberto do Uruguai representam iniciativas que efetivamente implantaram os princípios preconizados por essa modalidade de governo e impactaram o ambiente de sua atuação, propiciando estabelecer à cidadania uma via inovadora e acessível de comunicação com o estado.

Agradecimentos

Este estudo foi parcialmente financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo N. 449.151/2014-0.

REFERÊNCIAS

- AGESIC 2015. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (<http://www.agesic.gub.uy/>). Acesso em 22 fev. 2015.
- Alathur, S. P. Vigneswara I. e Gupta, M. P. 2012. "Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam-India," *Transforming Government: People, Process and Policy* (6:4), pp. 392-403.
- Åström J. et al. 2012. "Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors," *Government Information Quarterly* (29:2), pp. 142-150.
- Bertot, J. C., Jaeger P. T., Grimes J. M. 2010. "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies," *Government Information Quarterly* (27:3), pp. 264-271.
- Bonsón, E. et al. 2012. "Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities," *Government Information Quarterly* (29:2), pp. 123-132.
- Cecez-Kecmanovic, D. 2005. "Basic assumptions of the critical research perspectives in information systems" in *Handbook of critical information systems research: Theory and application*, H. Debra, and E. Moore Trauth, (eds), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 19-46, 2005.
- Cuadrado-Ballesteros, B. 2014. "The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency," *Government Information Quarterly*, (31:2), pp. 265-277.
- Cunha, M. A. V. C. e Miranda, P. R. M. 2013. "O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional," *Organizações & Sociedade* (20:66), pp. 543-566.
- Doolin, B. e Mcleod, L. 2005. "Towards critical interpretivism in IS research" in *Handbook of critical information systems research: Theory and application*, H. Debra, and E. Moore Trauth, (eds), Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 244-271.
- Gabinete Digital 201502 (<http://gabinetedigital.rs.gov.br/sobre/>). Acesso em 02 mai. 2015.

- Ganapati, S. e Reddick, C. G. 2012. "Open e-government in US state governments: Survey evidence from Chief Information Officers," *Government Information Quarterly* (29: 2), p. 115-122.
- Gomes, W. 2005. "A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política". *Fronteiras-estudos midiáticos*, (7:3), 214-222.
- Gonzalez-Zapata, F., & Heeks, R. 2015. "The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives," *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.
- Grimmelikhuijsen, S. 2011. "Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government," *Information Polity* 16.1 (2011), pp. 35-50.
- Habermas J. 2012. Teoria do Agir Comunicativo I: Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 796 p.
- Habermas J. 2012. Teoria do Agir Comunicativo II: Sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 704 p.
- Hansson K., Belkacem K. e Ekemberg, L. 2015. "Open Government and Democracy: A Research Review," *Social Science Computer Review* (33: 5), pp. 1-16.
- Harrison, T. M. et al. 2012. "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective," *Information Polity* (17:2,) p. 83-97, 2012.
- Jacobson, T. L. e Storey, J. D. 2004. "Development communication and participation: Applying Habermas to a case study of population programs in Nepal," *Communication Theory*, (14:2), pp. 99-121.
- Janssen, M, Charalabidis Y. e Zuiderwijk A. 2012. "Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government," *Information Systems Management* (29:4), pp. 258-268.
- Linders, D. 2012. "From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media," *Government Information Quarterly* (29:4), pp.446-454.
- Linders, D. 2013. "Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid," *Government Information Quarterly*, (30:4), pp. 426-434.
- Medaglia, R. 2012. "eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011)," *Government Information Quarterly* (29:3), pp. 346-360.
- Michener, G., & Bersch, K. 2013. "Identifying transparency," *Information Polity* (18:3), pp.233-242.
- Ngafeeson, G., Madison N.; Merhi, M.I. 2013. "E-Government Diffusion: Evidence from the Last Decade," *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, (9:2), pp. 1-18.
- Norris, D. F. e Reddick, Christopher G. 2013. "Local e-government in the United States: Transformation or incremental change?" *Public Administration Review*, (73: 1), pp. 165-175.
- Open Government Partnership 2016. Open Government Declaration. (<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>). Acesso em: 17 de fevereiro de 2016.
- Open Government Partnership 2016. Países participantes em fevereiro de 2016. (<http://www.opengovpartnership.org/countries>). Acesso em: 17 de fevereiro de 2016.
- Pedro, Emília Ribeiro. 1998. *Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional*. Lisboa: Editorial Caminho, 395 p.
- Pinho, J. A. G. e Sacramento, A. R. S. 2009. "Accountability: já podemos traduzi-la para o português?" *Revista de Administração Pública* (43:6), pp. 1343-1368.
- Pinto, J. M. de R. 1995. *A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar*. Paidéia (Ribeirão Preto), (8:9), p. 77-96.
- Sæbø, Ø., Rose J. e Flak, L. S. 2008. "The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area," *Government Information Quarterly* (25:3), pp. 400-428.
- Sæbø, Ø., Rose, J., & Molka-Danielsen, J. 2010. "eParticipation: Designing and managing political discussion forums," *Social Science Computer Review*, (28:4), pp. 403-426.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić e Stoimenov L. 2014. "Benchmarking open government: An open data perspective," *Government Information Quarterly* (31:2), pp. 278-290.
- Vizeu, Fábio. 2005. "Ação comunicativa e estudos organizacionais," *RAE-Revista de Administração de Empresas*, (45:4), pp. 10-21.
- Welch, Eric W. 2012. "The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States," *International Review of Administrative Sciences* (78:1), pp. 93-115.
- Wu, V. 2013. "Apresentação". In: Cocco, Giuseppe (Org.) *Gabinete digital: análise de uma experiência*. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), 11-14.
- Zuiderwijk, A. e Janssen, M. 2014. "Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison," *Government Information Quarterly*, (31:1), pp. 17-29.