

ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

JORGE LHEUREUX DE FREITAS

PROGRAMAS DE GOVERNO ABERTO NA AMÉRICA DO SUL:
ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA, TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS POR
MEIO DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

Porto Alegre
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

JORGE LHEUREUX DE FREITAS

**PROGRAMAS DE GOVERNO ABERTO NA AMÉRICA DO SUL:
ESTUDO DA PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA, TRANSPARÊNCIA E
DADOS ABERTOS POR MEIO DA TEORIA DA AÇÃO
COMUNICATIVA**

Tese apresentada como requisito parcial
para a obtenção de grau de Doutor em
Administração pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração da Escola
de Negócios da Pontifícia Universidade
Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Éder Henriqson

Porto Alegre
2019

Ficha Catalográfica

F866p Freitas, Jorge Lheureux de

Programas de Governo Aberto na América do Sul : estudo da participação eletrônica, transparência e dados abertos por meio da Teoria da Ação Comunicativa / Jorge Lheureux de Freitas . – 2019.

145 f.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Éder Henriqson.

1. Governo Aberto. 2. Teoria Crítica. 3. Assimetria. 4. Ação Comunicativa. 5. Ação Estratégica. I. Henriqson, Éder. II. Título.

JORGE LHEUREUX DE FREITAS

Programas de Governo Aberto na América do Sul: estudo da participação eletrônica, transparência e dados abertos por meio da Teoria da Ação Comunicativa

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 16 de setembro de 2019, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



Prof. Dr. Éder Henriqson
Orientador e Presidente da sessão



Prof. Dra. Edimara Mezzomo Luciano



Prof. Dr. Emil Sobotka



Prof. Dra. Marie Anne Macadar Moron

AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar, em primeiro lugar, que a realização desta tese muito deve à bolsa que a CAPES a mim concedeu, que resultou na gratuidade do curso de doutorado, bem como a subvenção do CNPQ para a execução deste projeto, principalmente por envolver realidades em três distintas nações da América do Sul.

Agradecer vem da palavra latina *gratus*, que significa grato e agradável. Embora tenham significados distintos, o agradecimento constitui manifestação de gratidão que, por si só, é agradável expressar. É gostoso agradecer, mostrar a gratidão, e, da mesma forma, é prazeroso receber esse reconhecimento. Quando agradecemos a alguém, estamos sendo gratos ao nominado, mas quando esquecemos de incluir alguém... Seremos ingratos?

O cerne do problema aí está. Quantas pessoas passaram e estão em nossa vida. Muitas delas de grande importância em nossa trajetória e que ocupam um lugar especial no nosso coração. Não é admissível esquecer quem merece ser lembrado. Para não incorrer em ingratidão, invoco uma relação que elaborei nos agradecimentos de minha dissertação de mestrado, apesar do risco de autoplágio. Sei que ela está completa. Por meio dela concretizo a agradável sensação de agradecer, sem o risco de ingratidão. Pelo exposto, venho agradecer a:

- Você que caminhou ao meu lado enquanto foi possível;
- Você que eu sonho e quando acordo, sinto um aperto no coração;
- Você que, quando estou triste, fica triste comigo;
- Você que compartilha minha vida;
- Você que me aguenta e tenta me entender;
- Vocês que roubaram meu coração e me transformaram num ser coletivo;
- Você que me contou um pouco do que aqui está escrito;
- Você que me deixa estudar;
- Vocês que me mostraram a rota;
- Você que se orgulha de mim;
- Vocês que, aqui e acolá, torcem por mim;
- Você que me serve de exemplo;
- Você que eu amo e que sei que gosta de mim; e
- Você, Vereni, por tudo isso e muito mais

RESUMO

O Governo Aberto constitui uma expressão de gestão fortemente apoiada pela tecnologia que busca uma aproximação com o cidadão, viabilizando sua coautoria nas escolhas governamentais, por meio da participação eletrônica, e possibilitando um amplo acesso à informação pública e suas bases de dados, inclusive aqueles em formato aberto. De forma a melhor entender essa forma de gestão, três países, Uruguai, Colômbia e Chile, por suas semelhanças e diferenças, foram escolhidos como *locus* do estudo de caso múltiplo cujo objetivo geral é examinar os programas de governo aberto na América Latina no sentido de explorar potenciais efeitos no contexto democrático. O presente estudo, de abordagem qualitativa, conta com a Teoria da Ação Comunicativa como filtro teórico e a Análise Crítica do Discurso como meio para a análise das entrevistas realizadas com jornalistas, políticos, acadêmicos, representantes da sociedade civil e dos governos envolvidos. As análises das contribuições da pesquisa de campo apontam para uma participação bastante limitada, uma participação eletrônica praticamente inexistente, uma transparência que atinge uma minoria da população e dados abertos voltados para peritos que entendem do tema. A *Open Government Partnership*, organização promotora do governo aberto a nível mundial, apesar do seu papel de divulgadora e incentivadora dessa forma de gestão no mundo, impõe aos seus membros modelos que demandariam ajustes e aceita associados que não cumprem com os princípios da organização. No contexto de governo aberto, às organizações da sociedade civil foi atribuída função de representante da cidadania na elaboração de políticas e compromissos, mas, ao mesmo tempo, não foram estabelecidos critérios claros sobre a escolha dos representantes. As contribuições resultantes das análises das entrevistas e das pesquisas de campo resultaram na elaboração da Estrutura Aparente e Não Aparente de governo aberto, expressando seus pontos positivos e negativos. A partir dessa estrutura e com base nos fundamentos da Teoria da Ação Comunicativa, o estudo apresenta a principal contribuição teórica, a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto, fundada no tripé discurso, vontade política e recursos. Por final, esta tese propõe melhorias de caráter prático, por meio de medidas no plano de governo aberto, da conectividade, da amigabilidade e acessibilidade dos portais, da *Open Government Partnership* e dos governos.

PALAVRAS-CHAVE: governo aberto, teoria crítica, assimetria, ação comunicativa, ação estratégica.

ABSTRACT

Open Government is an expression of public management highly supported by technology that seeks to get closer to the citizen, enabling its co-authorship in government choices through electronic participation and allowing a broad access to public information and its databases, including open data. Due to their similarities and differences, Uruguay, Colombia and Chile were chosen as the locus of the multiple case study whose general objective is to examine open government programs in Latin America in order to explore potential effects in the democratic context. This qualitative study relies on the Theory of Communicative Action as a theoretical lens and Critical Discourse Analysis as the vehicle of analyzing interviews with journalists, politicians, academics and representatives of civil society and the governments involved. Field research contributions indicate a very limited participation, virtually no electronic participation, transparency reaching a minority of the population and open data for experts who understand the subject. The Open Government Partnership, a worldwide open government advocacy organization, despite its role as promoter of this form of management worldwide, imposes on models that would require adjustments and accepts members who do not comply with the principles of the organization. Civil society organizations have been given the role of representative of citizens in policy making and commitment, but at the same time no clear criteria has been set for the choice of representatives. The contributions based on the interviews and the website research resulted in the elaboration of the Open Government Apparent and Non-Apparent Structure, showing the positive and negative points. Grounded in this framework and based on the foundations of the Theory of Communicative Action, the study presents the main theoretical contribution, the Open Government Support Structure, based on the tripod speech, political will and resources. Finally, this thesis proposes practical improvements through measures in open government, connectivity, friendliness and accessibility of portals, in the Open Government Partnership and in governments.

KEYWORDS: open government, critical theory, asymmetry, communicative action, strategic action.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Desenho de Pesquisa	50
Figura 2. Método Tridimensional de Análise	63
Figura 3. Mapa Político da América do Sul	68
Figura 4. O Iceberg de Governo Aberto.	107
Figura 5. Estrutura de Apoio ao Governo Aberto	117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Requisitos da Ação Comunicativa.....	26
Quadro 2. Estruturas do Mundo da Vida.....	28
Quadro 3. Acesso à Informação conforme Declaração de Atlanta.....	39
Quadro 4. Roteiro de orientação das oitivas.....	52
Quadro 5. Relação dos periódicos pesquisados.....	57
Quadro 6. Relação dos sites pesquisados	58
Quadro 7. Exemplo do processo de análise proposto.....	64
Quadro 8. Indicadores dos países estudados.	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Divisão das entrevistas por categoria – Uruguai	55
Gráfico 2. Divisão das entrevistas por categoria – Colômbia	55
Gráfico 3. Divisão das entrevistas por categoria – Chile	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
1.1. TEMA E CONTEXTO.....	12
1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.3. OBJETIVOS.....	19
1.4. JUSTIFICATIVAS.....	20
1.5. ESTRUTURA.....	21
2. TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA.....	22
2.1. CONCEITO.....	22
2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA AÇÃO COMUNICATIVA.....	22
2.3. AS AÇÕES SOCIAIS.....	23
2.4. O MUNDO DA VIDA E SUA CONOLIZAÇÃO.....	27
3. GOVERNO ABERTO.....	30
3.1. <i>OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i>	32
3.2. PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA.....	33
3.3. TRANSPARÊNCIA.....	37
3.4. DADOS ABERTOS.....	43
3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE GOVERNO ABERTO.....	47
4. MÉTODO.....	49
4.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO.....	49
4.2. DESENHO DE PESQUISA.....	50
4.3. DADOS DO ESTUDO.....	51
4.4. ORGANIZAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS.....	60
4.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA EM PESQUISA.....	66
5. RESULTADOS.....	68
5.1. CONTEXTO.....	68
5.2. PARTICIPAÇÃO e E-PARTICIPAÇÃO.....	75
5.3. TRANSPARÊNCIA.....	80
5.4 DADOS ABERTOS.....	86
5.5. <i>OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i>	89
5.6. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	93
5.7. TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA.....	95
6. ESTRUTURAS APARENTE E NÃO APARENTE.....	107
6.1. ESTRUTURA APARENTE.....	107
6.2. ESTRUTURA NÃO APARENTE.....	110
6.3. DISCURSO, VONTADE POLÍTICA E RECURSOS.....	113
6.4. ESTRUTURA DE APOIO AO GOVERNO ABERTO.....	116

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
8. REFERÊNCIAS	127
APÊNDICE I – PRETENSÃO DE VALIDADE DA VERDADE	138
APÊNDICE II – PRETENSÃO DE VALIDADE DA INTENCIONALIDADE / SINCERIDADE	140
APÊNDICE III –PRETENSÃO DE VALIDADE DA LEGITIMIDADE / RETIDÃO	143

1. INTRODUÇÃO

Homens da Inglaterra, por que lavar
 Para os senhores que vos derrubam?
 Por que tecer com esforço e cuidado
 As ricas roupas que vestem os vossos tiranos?

...

Semeai grão, - mas não deixeis que nenhum tirano o colha,
 Encontraí riqueza, - não deixeis nenhum impostor acumulá-la;
 Tecei roupas, - não deixeis nenhum ocioso usá-las
 Forjais armas, a usar em vossa defesa.

Trechos do poema “Canção para os Homens da Inglaterra” do livro “A máscara da anarquia” de Percy Shelley, 1819.

1.1. TEMA E CONTEXTO

A partir de estudos acadêmicos sobre o comportamento das sociedades primitivas, Habermas (2012) observou que as comunidades tribais naturalmente estabeleciam distinções entre os seus integrantes, pois sexo, idade e descendência determinavam o papel que cada indivíduo exercia dentro da sua coletividade, gerando, portanto, uma estrutura social segmentada. Na verdade, a estratificação social representa uma constante na história da humanidade, acarretando, desde seus primórdios, diferenciações do tecido social em classes, categorias, castas, entre outros, em que o poder é controlado por pequenos grupos face a uma grande maioria submissa e dominada. Segundo Castells (2009, p.33), o poder é “a capacidade relacional que permite a um ator social influenciar de forma assimétrica as decisões de outros atores sociais, promovendo a vontade, os interesses e os valores do ator que detém o poder.” Em seu estudo, o autor (2009) destaca a coação ou possibilidade de exercê-la como o instrumento do detentor do poder, enfatizando que a dominação está vinculada à força dos relacionamentos, eis que demanda o estabelecimento de alianças entre segmentos que se apoiem mutuamente, pois o poder não é um atributo, mas uma relação que existe entre os integrantes dos grupos dominantes e destes com o segmento dominado.

Abordando a dicotomia dominante-dominado a partir do capitalismo e da burguesia, Habermas destaca dinheiro e poder como meios de integração sistêmica da sociedade, contrapondo que isto “significa, sob aspectos de uma integração social, um aumento da desigualdade social, ou seja a exploração econômica em massa e a repressão juridicamente consentida das classes dependentes (2012, p. 340)”. Nesse contexto de manutenção do *status quo*, a chamada grande mídia se apresenta, não raro, como organismo neutro e apertidário para,

de forma subliminar ou até ostensiva, defender interesses próprios e de grupos econômicos e combater qualquer tipo de ameaça ao monopólio de poder (FONSECA, 2011).

Como reação à dominação dos diversos detentores do poder, a história da humanidade vem demonstrando que as elites sempre procuraram formas de promover a alternância dos titulares desse controle, lançando mão de meios violentos, nos constantes episódios de ruptura da ordem social e política, ou por processos voltados para variadas tentativas de compartilhamento do poder. No nível de processo, a democracia tem representado o canal por excelência da pretendida mudança do estado das coisas pela via pacífica e cuja base se assenta na suposta vontade da maioria. Na Grécia Clássica, mais especificamente na cidade-estado de Atenas, surgiu a mais antiga e conhecida expressão da democracia, modelo pelo qual o cidadão ateniense opinava diretamente, na ágora, acerca dos destinos de sua *polis*. Apesar desse “governo de todos”, as mulheres restavam excluídas do processo e aos escravos, literalmente dominados pela sociedade ateniense, não lhes cabia qualquer direito (OBER, 2008).

Milênios depois, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa marcaram presença como movimentos de revitalização dos direitos civis. Esta última, uma revolução de caráter libertário por natureza, foi entremeada por momentos de grave turbulência política e social, durante e posteriormente à derrocada da monarquia e, da mesma forma que o movimento norte-americano, contou com a burguesia como seu principal esteio. Nesse contexto, a Revolução Francesa introduziu novos conceitos, inclusive na área econômica, como o liberalismo, importante legado no campo das relações econômicas (OLIVEIRA, 2007). Por outro lado, o liberalismo e a herança da Revolução Francesa foram fortemente contestados por Marx e Engels (1999, p. 29), que afirmaram que a Revolução Francesa “aboluiu a propriedade feudal em proveito da propriedade burguesa.”

Nos tempos modernos, os inúmeros movimentos contestatórios que se espalharam mundo afora, como a Primavera Árabe, que abalou vários países da região, como Tunísia e Egito dentre outros, os “Indignados”¹ na Espanha, o *Occupy Wall Street*,² e os protestos dirigidos contra a realização da Copa do Mundo no Brasil, vêm apontando para um progressivo descontentamento de consideráveis segmentos da sociedade com a ordem econômica e social

¹ O movimento social “Indignados” foi uma resposta à crise econômica na Espanha, em especial dos jovens com bom nível educacional e que não encontravam empregos para garantir uma subsistência digna (CASTAÑEDA, 2012).

² Movimento popular ocorrido em 2011, que literalmente ocupou Wall Street, Nova Iorque, e se espalhou pelo país e mundo afora. Nas manifestações, as pessoas protestavam contra a injustiça social e desigualdade econômica, expressando suas reclamações, aspirações e o descontentamento com sua representação política (HARDT e NEGRI, 2011.)

vigente e certa exaustão do modelo clássico de democracia, que, apesar de promover relativo compartilhamento do poder, não conseguiu resolver o problema da injustiça social no plano dos países em desenvolvimento.

Com base nessa situação, Castillo et al. (2015, p. 486) apontam que a “desigualdade nos países é tradicionalmente vista como uma ameaça à estabilidade dos governos e à legitimidade do sistema democrático.” Mormente no mundo em desenvolvimento, a democracia clássica vem apresentando baixa mobilidade dos segmentos sociais menos favorecidos em termos acesso ao poder e um distanciamento do governo e representantes políticos em relação à sociedade, contato que se renova episodicamente por ocasião das campanhas e pleitos (no Brasil de dois em dois anos), transformando-se num relacionamento precipuamente eleitoral (GOMES, 2005). Em que pese essas carências, até hoje não foi desenvolvido um sistema político de governo que substitua a democracia como expressão da vontade popular. Nesse sentido, permanece atual a fala de Winston Churchill, em novembro de 1947, extraída do site da International Churchill Society, a saber:

Muitas formas de governo foram tentadas e serão tentadas neste mundo de pecado e aflição. Ninguém finge que a democracia é perfeita ou onisciente. De fato, foi dito que a democracia é a pior forma de governo, exceto por todas as outras formas que foram tentadas de tempos em tempos...

Por outro lado, isso não significa que não possam surgir novas iniciativas que intentem revigorá-la e dar novo ímpeto ao processo. Nessa perspectiva, a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) passa a exercer um papel fundamental, eis que pode possibilitar, principalmente por meio da internet, a participação eletrônica, em que vasta parcela da população pode opinar e influenciar as decisões e políticas governamentais, bem como avaliar e apresentar sugestões sobre serviços rotineiros prestados pelo estado, e a disponibilização da informação, que permite o amplo acesso a um cidadão informado sobre o que ocorre no estado. Essas manifestações representam pilares de uma expressão de gestão pública, o governo aberto, que, por meio das ferramentas disponibilizadas pela TIC, objetiva estreitar o relacionamento e o diálogo virtual que se estabelece entre sociedade e governo por meio de canais que constituem o núcleo deste estudo.

1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A participação eletrônica e a disponibilização da transparência, neste universo incluídos os dados abertos, constituem sustentáculos de governo aberto. A entrada da tecnologia como elemento de renovação e revigoramento da democracia depende, entretanto, de uma condição

fundamental: o tipo de uso político dos sistemas de informação no relacionamento do governo com a sociedade. Estudar esse “uso” importa para a compreensão do objeto estudado, o governo aberto, via seus mecanismos de participação eletrônica (ou e-participação), transparência e dados abertos, uma vez que cria condições para, em última análise, entender a intenção do governo, a veracidade de seu discurso e a legitimidade de sua posição como elementos de real empoderamento da cidadania. Dessa forma, o estado, além de disponibilizar a informação de forma plena, isenta e compreensível, propicia ao cidadão tornar-se coautor das políticas públicas, gerando um ambiente favorável à promoção e o acesso das categorias menos favorecidas ao efetivo compartilhamento do poder.

As políticas e práticas de governo aberto constituem importante pauta na agenda dos países da América do Sul. Trata-se de um continente com países detentores de características marcantes e diferentes, com fortes distinções no que tange às realidades econômica e social, desigualdade da distribuição de renda, graus de desenvolvimento díspares, entre outros. Diante da impossibilidade material de um estudo geral do continente, três países foram escolhidos para o estudo: Chile, Colômbia e Uruguai. Todos as nações contam com desníveis consideráveis no que tange ao desenvolvimento humano e distribuição de renda, mas duas delas, Chile e Uruguai, apresentam índices IDH ³ e de escolaridade muito próximos entre si e até considerados bons para os padrões da América do Sul. Por outro lado, os índices colombianos apresentam-se bastantes inferiores aos demais. Essa realidade mostrou-se favorável para a proposta deste projeto, cuja finalidade consiste em realizar um trabalho comparativo. Para tanto, a escolha desses países permitiu a comparação de nações com índices sociais semelhantes (Uruguai e Chile) e entre países com indicadores de desenvolvimento social distinto (Uruguai e Chile em relação à Colômbia).

A origem do governo aberto, nos moldes em que está estruturado hoje, surge em 2008, quando o então candidato à presidência norte-americana, Barak Obama, utilizou amplamente as mídias sociais como meio de relacionamento com seu eleitorado. Uma vez eleito, estendeu e sistematizou essas práticas em sua gestão ao expedir, em 21 de janeiro de 2009, o Memorando de Transparência e Governo Aberto e ao promulgar, em 08 de dezembro de 2009, a Diretiva de Governo Aberto, um marco decisivo para a institucionalização dessa nova expressão de gestão pública (HARRISON et al., 2012). O referido documento estabelece que os três princípios de transparência, participação e colaboração formam a pedra angular de um governo aberto.

³ Índice de Desenvolvimento Humano é um indicador criado pela ONU, via PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), baseado em informações sobre saúde, educação e renda da população.

O objeto do estudo desta pesquisa está baseado em três elementos fundamentais do plano de governo aberto: a participação, com ênfase na participação eletrônica ou e-participação, a transparência e sua importante manifestação, os dados abertos. Importante referir que a colaboração restou excluída do objeto de estudo desta tese, visto ser de menor expressão que a e-participação, transparência e dados abertos no contexto dos casos de estudo.

Depois da instituição formal pelo governo Barak Obama, o grande marco, em termos globais, na promoção do ideário de governo aberto foi a instituição, em 2011, da *Open Government Partnership*, OGP, organismo que congrega as políticas de implantação e desenvolvimento do tema nos países associados. Nesse plano, a OGP regula, intermedia, apoia e supervisiona o governo aberto nos países, estabelecendo os parâmetros e os compromissos que as nações associadas devem assumir nesse campo. O papel dessa organização no contexto geral e nos *stakeholders* diretamente envolvidos mostra-se da maior importância para a compreensão do assunto estudado. Nesse âmbito, um segmento se sobressai por seu envolvimento com governo aberto, qual seja, as organizações da sociedade civil, usualmente Organizações Não Governamentais, cujo papel merece destaque na sua relação com os governos e com a OGP.

A evolução e a maturidade do governo aberto dependem, da mesma forma, de um processo de superação da resistência à mudança do *status quo*. Por sua vez, a resistência às alterações guarda estreita relação com a cultura existente, razão pela qual as reações contrárias à implementação do governo aberto decorrem, não raro, de culturas historicamente mais fechadas, como a “cultura do segredo” e as que buscam restringir a participação da cidadania (DAVIES e BAWA, 2012).

Nesse sentido, a cultura organizacional, em algumas organizações públicas, requer uma mudança mais incisiva para a introdução de uma governança “aberta”, caso contrário poderá ser obstruída por fatores organizacionais, tais como a rígida delimitação de espaços, a cristalização do poder e de influências e a inflexível especialização burocrática (RUIJER e HUFF, 2016). Na relação cultura e TIC, a evolução do governo aberto depende da forma como a gestão pública lida com os avanços da tecnologia, com o constante incremento da velocidade de processamento dos equipamentos de TIC, com o surgimento da tecnologia de *big data*⁴ e sua grande quantidade de dados governamentais e com a crescente difusão, uso e geração de conteúdos postados em mídias sociais como *Twitter*, *Facebook*, *blogs* e *wikis*, ferramentas que

⁴ *Big data* pode ser conceituado como conjuntos de dados de grande volume e complexidade, que demandam uma plataforma para organizar, armazenar e tornar os dados acessíveis, assim como tecnologia para o processamento em larga escala e formatos estruturados e usáveis.

possibilitam a troca de ideias, compartilhamentos, interação, publicação e colaboração, (SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016).

Como visto, resistência às mudanças e à inovação e a cultura das organizações representam elementos que se destacam no panorama de governo aberto. O estudo crítico dessa resistência e cultura, dessa delimitação de influências e poder e seu impacto no plano dessa expressão de gestão pública constituem insumos relevantes para a análise proposta neste estudo, que busca entender se o governo aberto atua como elemento fomentador de uma democracia efetiva, com alterações que resultem em maior simetria social, ou apenas como mantenedor do *status quo*. Para tanto, utiliza a Teoria da Ação Comunicativa, TAC, como lente teórica utilizada na análise das contribuições da pesquisa de campo e que será explicada em seção própria.

Importante adiantar que a TAC, considerada uma teoria crítica, envolve fundamentalmente a ação comunicativa, voltada para o entendimento e acordo comum, sem qualquer forma opressão, e a ação estratégica, resultado da manipulação, opressão, dominação, voltada egoisticamente para o êxito. Diferentes acadêmicos da área da Administração da Informação (ADI) usaram a TAC como base teórica e destacaram facetas da ação estratégica, tais como: o intento de influenciar o outro agente para modificar seu comportamento em proveito próprio (NGWENYAMA e LEE, 1997 e MINGERS, 2001); a desconsideração dos potenciais efeitos negativos para a outra parte em decorrência da ação (LYYTINEN e HIRSCHHEIM, 1988); o uso dos mais variados atos da fala, falseando fatos, promessas ou compromissos (JANSON, WOO e SMITH, 1993); a visão do outro sujeito da ação como o oponente, como o outro jogador de uma partida (CECEZ-KECMANOVIC e JANSON, 1999); e o objetivo perlocucionário⁵ em relação à outra parte (ROSS e CHIASSON, 2011) e a dominação (POZZEBON, TITAH e PINSONNEAULT, 2006).

Embora no contexto da administração da informação haja estudos que utilizam teoria crítica com lente teórica, o campo do governo aberto e suas principais manifestações, como a participação e a transparência, vem sendo estudado por meio de pesquisas quantitativas ou qualitativas predominantemente positivistas (GRIMMELIKHUIJSEN e FEENEY, 2017; WIJNHOVEN, EHRENHARD e KUHN, 2015; HARRISON e SAYOGO, 2014; YAVUZ e WELCH, 2014; GANAPATI e REDDICK, 2012). Estudos interpretativistas fundamentados no tema têm sido uma exceção e os registros de pesquisa crítica, e em especial com base na TAC, são menos frequentes ainda. Examinar o contexto de governo aberto por meio da teoria da ação

⁵ Efeito externo ao que foi dito que influencia e busca o sucesso.

comunicativa vem suprir uma carência dos trabalhos acadêmicos e pode contribuir com uma abordagem inovadora sobre o assunto.

Importante observar que a construção teórica habermasiana preconiza uma relação interpessoal entre os agentes da fala, estabelecendo, pois, a exigência de pessoas como titulares da ação comunicativa ou estratégica. Este trabalho não pode ser considerado uma aplicação ortodoxa da TAC, mas aplicação mais aberta da teoria, em que as pessoas, ou partes, são substituídas pelo governo de um lado, e a sociedade, de outro, cuja comunicação ocorre pelo meio virtual dentro das características do governo aberto. Portanto, no âmbito da participação, em especial da e-participação, da transparência e dos dados abertos, dentro do contexto de governo aberto, este trabalho busca entender como os governos e sua estrutura virtual dialogam com a sociedade e em que medida suas ações podem ser consideradas, ou não, como assimétricas, enganosas e de opressão ou voltadas para o entendimento e acordadas com a cidadania.

Importante destacar um ponto crucial para a compreensão do governo aberto a partir do universo habermasiano: em que medida essa forma de gestão pública contribui para a um diálogo aberto entre cidadão e sociedade, sem agendas ocultas, verdades dissimuladas e comunicação sistematicamente distorcida, possibilitando o acesso mais amplo possível, quer no plano da tecnologia e conseqüente conectividade, quer na compreensão dos conteúdos da *web*.

Além da conectividade, condição indispensável para o estabelecimento da comunicação virtual, a universalidade desse relacionamento deve prever canais que permitam às pessoas com necessidades especiais acessar a *web*. Nesse sentido, Grimmelinkhuijsen e Feeney (2017) destacam a importância da acessibilidade, dimensão fundamental de alcance às ferramentas de governo aberto, pois é por meio dela que os *stakeholders* exercem suas opções de buscar informação ou de participação.

Pesquisa anterior realizada pelo autor (FREITAS, 2015) estudou uma iniciativa de governo aberto no Brasil, de nível estadual e focada em e-participação, que corroborou para o convencimento da necessidade de uma compreensão crítica mais ampla do fenômeno e que demandaria um trabalho focado em governo aberto como política nacional e não apenas incidente sobre uma iniciativa de caráter regional. A escolha de três nações procurou, por si só, além da busca do entendimento do fenômeno num plano macro, permitir a comparação das principais expressões de governo aberto a partir de distintas nações, possibilitando uma visão mais abrangente, sistemática e crítica dessa expressão de gestão pública na América do Sul.

Por final, importante mencionar que a presente pesquisa busca uma abordagem com características de interdisciplinaridade, envolvendo conceitos extraídos filosofia, sociologia, ciência política, gestão da informação e a administração propriamente dita. Apesar dessa procura por uma visão mais ampla, abrangendo várias áreas do conhecimento humano, o enfoque principal deste estudo ocorre por meio da perspectiva da Administração, do entendimento da gestão de governo aberto e da democracia como uma expressão de gestão pública.

A partir do explicitado, o foco do desenvolvimento do estudo pretende atender à indagação presente na seguinte **Pergunta de Pesquisa:**

Como se apresentam os programas de governo aberto na América Latina? Quais são os efeitos desses programas no contexto democrático em que estão inseridos?

1.3. OBJETIVOS

De forma a responder aos termos apresentados na Pergunta de Pesquisa, este estudo apresenta o seguinte **objetivo geral:**

- **Examinar os programas de governo aberto na América Latina no sentido de explorar potenciais efeitos ao contexto democrático**

Importante referir que o termo “contexto democrático” não se restringe ao conceito de democracia clássica, partindo do pressuposto que a verdadeira democracia, além de todas as garantias dos direitos individuais formais, se insurge contra as diversas expressões de assimetria social e formas de dominação. Uma vez estabelecido o objetivo geral, importante estabelecer os objetivos específicos que contribuam para seu alcance. São eles:

- Descrever a participação eletrônica, transparência e os dados abertos nos programas de governo abertos dos países relacionados.
- Verificar o relacionamento da *Open Government Partnership* com os programas de governo aberto dos países relacionados.
- Identificar o papel das organizações da sociedade civil no contexto de governo aberto dos países relacionados.

1.4. JUSTIFICATIVAS

A democracia na América Latina tem passado por diversas interrupções ao longo do século passado e ainda hoje apresenta fragilidades, como no caso da Venezuela e outras nações. Aliado a essa instabilidade das democracias vigentes, o continente, em maior ou menor grau, vem historicamente se notabilizando por fortes diferenças sociais, com vastas parcelas da população excluídas da verdadeira cidadania. Governo aberto constitui uma forma de governo que busca empoderar as pessoas, reforçar seus direitos civis, criar canais para que a sociedade possa ser ouvida e, portanto, influenciar a decisão governamental e fazer valer os direitos da cidadania. Estudar essas manifestações de governo aberto e empoderamento em um continente em que as condições históricas, políticas e sociais se mostram pouco favoráveis, constitui um ambiente sobremaneira rico para examinar em que medida essa forma de governo pode modificar as democracias nesses países.

A tecnologia ínsita ao governo aberto pode tornar mais aguda a exclusão social, caso os governos não viabilizem a sua propagação, principalmente para os segmentos mais vulneráveis da população e usualmente com menor poder de pressão junto aos estratos mais próximos do poder. Estudar o relacionamento do governo com o cidadão por meio da aplicação das manifestações de governo aberto, cujo intermediário é a TIC, possibilita que o trabalho de pesquisa possa vislumbrar facetas novas nessa forma de governar, enriquecendo o conhecimento acadêmico e propiciando o surgimento de propostas que venham ao encontro do aprimoramento das nossas incipientes democracias.

Importante, ainda, justificar a postura epistemológica adotada. Estudar como os governos usam a participação eletrônica, a transparência e dados abertos por meio de sistemas de informação, como essas manifestações influenciam a gestão da coisa pública, quais as intenções e finalidades, expressas ou não, e qual o ganho da sociedade, representa o contexto ideal para um estudo crítico, opção epistemológica desta proposta, visto que a “pesquisa crítica busca desvendar os interesses e agendas de grupos privilegiados e de que forma eles são apoiados ou protegidos pelo *design* e uso de determinados sistemas de informação (Cecez-Kecmanovic, 2001, p. 143).”

Inerente à adoção da perspectiva crítica como orientação do presente trabalho, a definição de uma base teórica epistemologicamente coerente se impõe. A partir de uma comunicação de conteúdo compreensível para a sociedade, o estado deve demonstrar real e verdadeira vontade política de promover as diversas expressões de participação, transparência e dados abertos com a explícita intenção de promovê-las na busca da legitimação de sua

condição de governo promotor do bem comum, buscando, portando, um acordo consensual com seus jurisdicionados. Entendimento, compreensibilidade, verdade, intencionalidade e legitimidade representam a base da ação comunicativa, que, no caso em tela, pode ser considerada como o diálogo entre cidadão e Estado. A Teoria da Ação Comunicativa, elemento fundamental para o desenvolvimento, compreensão e resultados deste estudo, constitui, portanto, a teoria crítica que servirá na interpretação das contribuições advindas do campo de pesquisa.

1.5. ESTRUTURA

Este trabalho se divide em 8 capítulos, iniciando pela parte introdutória, em que são apresentados a pergunta de pesquisa e o objetivo geral, além dos objetivos secundários, seguido pela Teoria da Ação Comunicativa em seus principais fundamentos e Governo Aberto, com destaque para a participação, transparência e dados abertos. No capítulo a seguir estão descritos os procedimentos metodológicos para a realização da pesquisa, com a análise dos conteúdos dos depoimentos prestados pelos entrevistados no segmento subsequente. No sexto capítulo o trabalho apresenta a figura da Estrutura Aparente e Não Aparente e a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto. Por final, no capítulo sétimo constam as considerações finais e em derradeiro o estudo apresenta as referências citadas ao longo do trabalho.

2. TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

O sistema democrático não funciona se não há um consenso básico com a maioria dos cidadãos sobre a aceitabilidade de seu Estado e sistema social, ou, pelo menos, uma disposição de negociar acordos consensuais (HOBBSAWM, 1995).

2.1. CONCEITO

Jürgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão da segunda geração da Escola de Frankfurt elaborou, no último quartel do século passado, a Teoria da Ação Comunicativa (TAC). A TAC fundamenta-se no estudo da razão comunicativa, cuja argumentação representa o mecanismo viabilizador do consenso, abrangendo dois ou mais sujeitos, eis que se caracteriza por ser intersubjetiva (HABERMAS, 2012).

Essa construção teórica funda-se na comunicação como meio de realização da ação social e demanda uma relação interpessoal entre sujeitos capazes de agir e de se expressar pela linguagem. Diante disso, “a significação do mundo por parte do sujeito se dá coletivamente, mais precisamente por meio de suas interações intersubjetivas de compreensão do mundo (VIZEU e CICMANEC, 2013, p. 153).” Sobre o tema, Habermas defende que são participantes “que se reconhecem como tais, de forma recíproca, que devem se ver como idênticos na medida em que ambos adotam a posição de sujeitos e devem se submeter um ao outro dentro do mesmo nível (1994, p. 72).”

Uma melhor compreensão da TAC, principalmente por sua profundidade, densidade e complexidade, demanda uma abordagem de seus elementos estruturais de forma individual, para, a partir da apropriação de cada um deles, entender a construção teórica como um todo. Para tanto, três elementos constitutivos da ação comunicativa, quais sejam, o ato da fala, o entendimento e a simetria, são examinados.

2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DA AÇÃO COMUNICATIVA

2.2.1. ATO DA FALA

O ato da fala representa “a menor sequência verbal das emissões de um falante, que em um contexto de comunicação resulta tanto inteligível como aceitável para, pelo menos, outro sujeito capaz de linguagem e ação” (HABERMAS, 1994, p.172). Entendendo que a fala, por meio da linguagem competente, permite que se estabeleça a devida comunicação, Habermas referiu que “o mundo só conquista objetividade ao tornar-se válido, enquanto mundo único para uma comunidade de sujeitos capazes de agir e utilizar a linguagem (2012, v. 1, p. 40)”.

2.2.2. ENTENDIMENTO

A comunicação estabelecida entre sujeitos, conforme preceitua a TAC, deve ocorrer por meio de um entendimento decorrente de acordo comum entre as partes e que resulte de um consenso construído com base no “reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade lançadas com o próprio ato da fala (ARAGÃO, 2006, p. 39).” Segundo Habermas, o entendimento pode ser considerado como "parte de um procedimento cooperativo de interpretação, voltado a alcançar definições situacionais intersubjetivamente reconhecidas" (2012, vol. 1, p.138). Cabe destacar que o entendimento está diretamente vinculado à capacidade dos agentes da fala, pois, segundo preceitua a TAC, é “o processo de obtenção de um acordo entre sujeitos linguística e interativamente competentes. (RIVERA, p.24, 1995).”

2.2.3. SIMETRIA

A abordagem anterior, de forma subliminar, avoca a ideia que o entendimento mútuo demanda um relacionamento que não envolva nenhuma forma de opressão de um dos atores sobre o outro, ou seja, ocorra em condições de simetria. Trata-se de um consenso e acordo compartilhado que pressupõem que a relação comunicativa ocorra em níveis de respeito mútuo (HAJ-BOLORI, CHANDRA KRUSE, IIVARI e FLENSBURG, 2016) e simetria de posições entre os sujeitos da fala, afastada qualquer forma de coação externa ou interna sobre o processo (ARAGÃO, 2006). A simetria, portanto, constitui condição prévia para a ação comunicativa, eis que demanda interação sem constrangimento e sem qualquer tipo de dominação. Segundo Habermas (2012, vol.1, p. 498), “o comum acordo almejado por via comunicativa tem um elemento racional, pois nenhuma das partes pode impô-lo.”

O fundamento racional desse comum acordo almejado por via comunicativa implica que não haja imposição de uma das partes em relação à outra, nem de modo instrumental, pela intervenção imediata na situação da ação, nem de modo estratégico, pela influência calculista sobre decisões de um oponente. A conjugação de entendimento e simetria na razão comunicativa representa um dos pilares da TAC, eis que a opressão, o constrangimento e a própria argumentação fundada em inverdades na relação social, laboral e, inclusive, institucional constituem os fenômenos de estudo com que a teoria se preocupa.

2.3. AS AÇÕES SOCIAIS

A ação social, de acordo com a construção habermasiana, se realiza por meio da comunicação (i.e. fala) estabelecida entre participantes (i.e. relação interpessoal) capazes de

agir, compreender e se expressar por meio da linguagem. Quando essa ação se volta para o entendimento entre as partes, sem qualquer tipo de opressão de uma sobre a outra, a ação social pode ser considerada comunicativa, mas se busca alcançar o êxito de uma das partes, por meio de dissimulações, pode-se dizer que se trata de ação estratégica. O marco divisor entre elas está no cumprimento ou infração à compreensibilidade e às pretensões de validade (compreensibilidade, verdade, legitimidade/retidão, intencionalidade/sinceridade), que serão estudadas na seguinte subseção.

2.3.1. AÇÃO COMUNICATIVA

A ação comunicativa, núcleo da construção teórica de Habermas, constitui a ação social voltada para estabelecer um comum acordo por meio da interação de dois sujeitos capazes do uso da linguagem (2012, vol. 1, p. 166), consoante se verifica por sua citação a seguir:

O conceito de agir comunicativo, por fim, refere-se à interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir que estabeleçam uma relação interpessoal (seja com meios verbais ou extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos de ação e, com isso, suas ações.

Pinto (1995) destaca que, embora os participantes tenham seus próprios objetivos, na ação comunicativa eles não estão precipuamente orientados para o sucesso pessoal de seus propósitos, mas para a construção de solução comum, cujo resultado atenda aos participantes da comunicação. Rivera (1995) sustenta que essa solução comum resulta da harmonização das vontades na construção do acordo, que, acrescenta Vizeu (2005), somente pode ser construído por meio do uso de argumentos legítimos.

A ação comunicativa é motivada pelo desejo de um ator compreender a pretensão do outro na busca de uma noção comum da situação (HENG E MOOR,2003) e seu fundamento consensual se baseia na compreensibilidade e nas três pretensões de validade, quais sejam verdade, retidão (legitimidade) e a intenção (sinceridade). A ação comunicativa, portanto, deve necessariamente cumprir com a universalidade dessas exigências, refletindo “as relações em que os atos da fala têm, dentro do meio linguístico em que se realizam, com a realidade externa, objetivável, com a realidade normativa da sociedade e com a natureza interna e subjetiva do falante (Habermas, 1994, p. 207).”

Como condição prévia, a ação comunicativa demanda que o conteúdo deve estar adequado a um conjunto de expressões consideradas bem construídas e com o apoio do sistema de regras gramaticais correspondentes. A compreensibilidade representa, portanto, condição

sine qua non para uma comunicação em que o conteúdo do enunciado possa ser corretamente apreendido pelo ouvinte (MINGERS, 2001), contribuindo para uma comunicação livre de erros (CECEZ-KECMANOVIC e JANSON, 1999). A inteligibilidade compreende “a relação interpessoal como o sentido do componente proposicional de sua manifestação (HABERMAS, 1994, p. 98).” Complementando, Vizeu (2005, p. 14) afirma que “o que faço e falo somente pode ser criticado e passível de fundamentação se meu discurso for compreensível ao ouvinte.”

Uma vez compreensível o enunciado, a ação comunicativa demanda que seu conteúdo atenda à pretensão de validade da verdade, que se evidencia quando reconhecida a fidedignidade do ato da fala com o objetivamente concretizado no mundo real (HABERMAS, 1994). Consolida-se, pois, pela consonância da verdade factual com a mensagem expressa no mundo objetivo, esfera que trata do mundo real (RIVERA, 1995). Em sua obra, Habermas afirma que “a verdade de um enunciado significa que um estado de coisas que se afirmou, existe como algo no mundo objetivo” (2012, v. 1, p. 105).

No campo do mundo normativo, a pretensão da retidão ou legitimidade ocorre quando a ação da fala guarda conformidade com o contexto normativo legítimo vigente no ambiente em que se desenvolve essa ação (HABERMAS, 2012). A retidão ou legitimidade, pretensão de validade que se insere na esfera do mundo social e normativo, envolve a correspondência entre o conteúdo da fala e os valores, cultura e normas sociais vigentes, correlação essa que condiciona a legitimidade e justeza da assertiva. Habermas (1994) pondera que a retidão das ações deriva da legitimidade das normas subjacentes ao ato da fala. Dentro desse entendimento, a ação deve estar “correta com relação a um contexto normativo dado e reconhecido no mundo da vida cotidiano, para que se possa estabelecer entre ele e o ouvinte uma relação interpessoal tida como legítima (SERVA, 1997, p. 118).”

Por final, a esfera de mundo da subjetividade se vincula à pretensão de validade da intenção ou sinceridade, quando a “intenção do falante corresponde ao que ele pensa (HABERMAS, vol. 1, p. 192)”, ou seja, quando não há dúvidas quanto à sinceridade dos sujeitos das falas (HABERMAS, 1994). Nesse caso, a intenção deve ser verdadeira e autêntica, pois, um falante é sincero quando não engana a si mesmo e não engana os outros (HABERMAS, 1994).

O quadro a seguir explicita de forma esquemática a estrutura da ação estratégica:

Requisito da ação comunicativa	Explicação
Fala	Comunicação entre os agentes numa relação interpessoal.

Requisito da ação comunicativa	Explicação
Entendimento	Busca de um acordo mútuo entre as partes sem qualquer forma de opressão de uma parte à outra.
Compreensibilidade	O conteúdo da comunicação deve ser compreensível para todos os agentes da fala.
Pretensão de validade da verdade – mundo objetivo	O enunciado da fala deve ser verdadeiro - fidedignidade do ato da fala com o objetivamente concretizado no mundo real.
Pretensão de validade da legitimidade/retidão – mundo normativo	Fala compatível com o contexto normativo vigente em termos de valores sociais, morais e históricos daquele momento e local.
Pretensão de validade da intencionalidade/ sinceridade - mundo subjetivo	A intenção expressa do falante corresponde ao que ele pensa. Não dúvidas quanto à sinceridade dos agentes da fala.

Quadro 1. Requisitos da Ação Comunicativa
Fonte: Habermas (1994)

Na ação comunicativa, portanto, o conteúdo da fala deve ser inteligível para os participantes, que se relacionam com a realidade do mundo objetivo, por meio de uma mensagem verdadeira, com a esfera do mundo normativo, por um enunciado legitimado por sua adequação às normas e valores sociais daquele momento e local e com a esfera de mundo subjetivo, mediante uma comunicação que subjetivamente se caracteriza pela sinceridade (VIZEU, 2005). Como conclusão, a ação comunicativa, além do seu conteúdo compreensível, precisa atender, necessariamente, a todas as três pretensões de validade – verdade, retidão e intenção – para ser entendida como tal.

2.3.2. AÇÃO ESTRATÉGICA

A ação estratégica caracteriza-se por meio do uso de cálculos egocêntricos para alcançar o sucesso. Segundo Habermas (2012, vol.1, p 495 e 496), uma ação pode ser considerada estratégica “quando a consideramos sob o aspecto da observância de regras de escolha racional e quando avaliamos o grau de efetividade da influência exercida sobre as decisões de um oponente racional.” O referido autor destaca que se caracteriza pela manipulação do outro participante que é considerado como concorrente. Ao contrário da ação comunicativa, na ação estratégica ocorre a infração de, pelo menos, uma das pretensões de validade.

A estrutura que sustenta a TAC busca detectar e evitar um diálogo distorcido pelos desequilíbrios de poder, assimetrias, e diferenças na informação (BOJÓRQUEZ-TAPIA, PEDROZA, PONCE-DÍAZ e DELEÓN, 2017). Qualificada como um dos “mais contundentes

mecanismos de alienação do período atual (VIZEU, 2011, p. 68)”, a comunicação sistematicamente distorcida (CSD) constitui uma expressão da ação estratégica em que o ator não está ciente do dano causado, ao contrário da manipulação em que resta evidente o prejuízo gerado (ROSS e CHIASSON, 2011). Na CSD prepondera a unilateralidade da versão, uma vez que o ator se convence do conteúdo comunicativo do teor da fala, enganando a si próprio (DEETZ, 2007). Ocorre, pois, uma cisão da comunicação, aparentando ser uma manifestação em conformidade com os ditames de ação comunicativa, enquanto, de forma latente, um dos participantes age estrategicamente. Habermas (1970) refere a ocorrência de uma “pseudocomunicação”, tida como um sistema de mal-entendidos mútuos a partir da aceitação de falsos consensos, em que os participantes não percebem as distorções da comunicação. O teórico alemão ressalta que “o fatal da ‘distorção sistemática’ consiste em que as mesmas pretensões de validade que se violam (e cuja violação tem efeitos patogênicos) são as que servem, por sua vez, para manter a aparência de ação consensual (1994, p. 215)”.

2.4. O MUNDO DA VIDA E SUA CONOLIZAÇÃO

O mundo da vida constitui o horizonte em que os participantes que compartilham a comunicação se movimentam, verdadeiro pano de fundo do desenvolvimento da ação comunicativa (ARAGÃO, 2006). Reproduz a experiência social, cultural e histórica e as crenças que guiam as atitudes, comportamentos e ações do ambiente onde ocorre essa ação comunicativa (JACOBSON e STOREY, 2004; SHARMA E LAWRENCE, 2015), uma vez que “o mundo da vida acumula o trabalho interpretativo prestado pelas gerações anteriores (HABERMAS, 2012, vol., p. 139).” É no mundo da vida onde os atores da ação social se movimentam com seus valores e costumes sociais, morais e culturais. Habermas (1994, p. 194) define estruturalmente o mundo da vida em três universos distintos, nos termos do Quadro 2.

Estrutura	Descrição
Cultura	Provisão de saber que fornece as interpretações para os participantes, atuando como fonte de conhecimento e de tradições historicamente construídas para prover o entendimento das partes
Sociedade	“Ordenamentos legítimos por meio dos quais os participantes da interação regulam seu pertencimento aos grupos sociais e com isso

Estrutura	Descrição
	asseguram sua solidariedade.” Decorre da relação entre os atores do grupo social e o contexto normativo legitimamente regulado.
Personalidade	Competências que convertem um sujeito a ser capaz de linguagem e de agir, ou sejam, colocam-no em condições de participar de um processo de entendimento e de afirmação da própria identidade.

Quadro 2. Estruturas do Mundo da Vida
Fonte: Habermas (1994, p.14)

Sobre as estruturas do mundo da vida, Lubenow (2012, p. 108) afirma que o "mundo da vida envolve processos comunicativos de transmissão cultural, integração social e socialização, cuja reprodução requer instituições capazes de renovar e preservar as tradições.” Essa reprodução do mundo da vida passa, entretanto, a sofrer a interferência de mecanismos sistêmicos, resultando no que Habermas denominou de colonização do mundo da vida, fonte para a análise dos dados deste estudo.

De forma a entender a colonização do mundo da vida, importante expressar dois conceitos fundamentais: mundo da vida, como ambiente da integração social e da manifestação da ação comunicativa, e sistemas, que se relacionam com a ação instrumental⁶ e integração sistêmica (LUBENOW, 2012). Segundo Habermas (1994), essa dissonância entre mundo da vida e sistema resultou da crescente complexidade dos sistemas sociais a partir do advento do capitalismo que, por sua vez, oportunizou o destaque dos subsistemas economia e administração, que se expressam, respectivamente, pelos meios dinheiro e poder. O estudioso alemão qualifica dinheiro e poder como meios de comunicação “*deslinguitizados*” que “governam o tráfego social desvinculados de normas, valores e mecanismos de formação linguística do consenso (p. 505)”.

Nesse encontro entre a integração social, promovida pelo mundo da vida, composto por suas estruturas cultural, social e personalidade, com a integração sistêmica, exteriorizada pela economia e administração - dinheiro e poder -, desenvolve-se uma assimetria entre as duas formas de integração. A invasão dos meios sistêmicos no mundo da vida, desconectam os

⁶ Ação instrumental – busca o controle da ação social pelo uso e controle dos meios do ambiente (material, financeiro, atores sociais) e de regras técnicas, buscando otimizar as chances de atingir o objetivo (CECEZ-KECMANOVIC e JANSON, 1999; LYYTINEN e HIRSCHHEIM, 1988; e DAWSON, 2015). Trata-se de uma ação voltada para o êxito, como a ação estratégica.

processos de entendimento e afastam a ação comunicativa para a periferia desse universo (HABERMAS, 1994), restando uma coordenação “através dos valores instrumentais generalizados: dinheiro e poder, que operam funcionalmente sobre as consequências dos atos. (HERRERO, 1986, p. 26).” A linguagem, aos poucos, vai sendo substituída por mecanismos sistêmicos de coordenação da ação. Verifica-se, então, o desengate entre sistema e mundo da vida, momento em que a integração sistêmica rompe com a prática comunicativa e com o próprio horizonte do mundo da vida (PINTO, 1995)”.

Essa agressão ao mundo da vida na reprodução simbólica das suas estruturas – cultura, sociedade e personalidade - impacta na lógica que as sustentam, ocasionando efeitos patológicos que não podem ser reestruturados sistemicamente. Nesse quadro, duas patologias merecem menção: (1) submissão total do homem moderno às leis de mercado e à burocracia estatal, forças por ele encaradas como se fossem irreversíveis; e (2) quanto mais o sistema se fortalece, maior a imposição de sua lógica e das regras do jogo por ele estabelecidas (FREITAG, 1993).

A colonização do mundo da vida, a erosão de suas estruturas, cultura, sociedade e personalidade, o desengate entre mundo da vida e sistemas constituem importantes pontos deste estudo a partir do diálogo virtual entre governo e cidadão analisado por meio da compreensibilidade e das pretensões de validade, verdade, retidão e intenção.

3. GOVERNO ABERTO

O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é frequentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que excesso de democracia (BOBBIO, 1997).

Pauta permanente da agenda mundial, pressuposto da democracia moderna e progressismo, o acesso à informação pública é direito reconhecido há muito tempo, ou melhor, há séculos, pois em 1766 a Suécia garantia a liberdade de imprensa e o direito de acesso à informação e documentação públicas (PRECHT e HUERTA, 2012). Já no século XX, a pressão por maior acesso à informação levou os Estados Unidos a promulgar, no ano de 1960, o Ato de Liberdade da Informação ou *Freedom of Information Act*, FOIA (SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016). Nessa linha de empoderamento cidadão, a transparência foi o primeiro dos sustentáculos de governo aberto a adquirir visibilidade nos tempos modernos, seguida mais tarde pela participação, que, na verdade, constitui o fenômeno mais antigo, eis que já se manifestara na democracia direta na Grécia Antiga. Nesse campo, nos tempos modernos, a evolução adveio da introdução da TIC nessas e em outras manifestações de exercício da cidadania, como *accountability*, colaboração e uso de dados em formato aberto, dentro de uma estratégia comum e coordenada de governo aberto.

Em termos resumidos, governo aberto envolve a ideia da primazia do papel do cidadão dentro do estado, viabilizando, por meio do suporte da TIC, o acesso à informação pública, a participação civil na seara estatal e a colaboração, por meio de um sistema de governança que estreite a relação entre sociedade e governo (HARRISON et al., 2012). Da mesma forma, via informações e dados disponibilizados, propicia os insumos necessários ao cidadão para escutinar o que se passa dentro dos escaninhos da burocracia pública, propiciando maior *accountability* e gabaritando a sociedade a se posicionar de forma mais segura sobre serviços públicos e ações de governo e propor alternativas distintas àquilo que está sendo apresentado (SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016).

A abertura, consagrada internacionalmente como *openness*, representa o núcleo dessa nova modalidade de gestão pública e se assenta, de forma nuclear, na capacidade do cidadão de monitorar e influenciar os processos governamentais com base na informação pública e nos espaços de participação disponibilizados (MEIJER, CURTIN E HILLEBRANDT, 2012). Ao encontro dessa perspectiva, Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014), defendem que há duas configurações básicas de governo aberto, cada uma delas compostas por três pilares, em que participação e transparência constituem os sustentáculos comuns aos dois modelos. A

variação ocorre no terceiro elemento, que pode ser a colaboração, de acordo com o sistema americano e seus seguidores, ou a *accountability*, na configuração alternativa. O presente estudo foca em participação, principalmente na sua modalidade eletrônica, transparência e sua principal manifestação, os dados abertos.

Algumas questões apresentam-se como determinantes para a promoção do governo aberto, tais como a existência de competências governamentais fundamentais para a sua implantação e desenvolvimento, a capacidade da arquitetura institucional pública suportar a necessária mudança no estado, bem como o tipo de organização estatal necessária para enfrentar o desafio (GÜEMES e RAMIREZ-ALUJAS, 2012). No plano da América Latina, os autores ponderam que a realidade do continente apresenta uma série de empecilhos à consolidação do governo aberto, a saber: capacidade de implantação dos estados, muitas vezes, aquém da necessária; burocracia e cultura organizacional das entidades públicas; baixa confiança institucional; patrimonialismo, clientelismo e corrupção e; risco que a adoção do governo aberto se converta em um “espaço de captura do público por interesses privados (p. 209).”

No relatório “*Improving the OGP Experience (2013)*”, a *Open Government Partnership* afirma que as próprias nações da América Latina reconhecem que, no âmbito do governo aberto, os “processos deveriam ser muito mais inclusivos, indo além das elites (p. 13)” Na verdade, independente do contexto histórico, geográfico, econômico, social ou político, a mudança demandada enfrenta desafios para sua implementação, pois representa um novo paradigma de governar (HANSSON, BELKACEM e EKENBERG, 2015). O presente trabalho busca entender o diálogo virtual entre governo e sociedade nesse contexto, em termos de vontade política de inclusão e enfrentamento dos desafios, a partir das pretensões da sinceridade, verdade e retidão preconizadas pela TAC.

Um dos pontos fortes do governo aberto reside na possibilidade de, por intermédio da ampla entrega da informação às partes interessadas, viabilizar o deslocamento dos tradicionais monopólios de distribuição da informação de interesse das elites para outros provedores de informação, inclusive os chamados “independentes” ou alternativos, encorajando o engajamento político e a defendendo a discussão entre representado e representante (HARRISON et al., 2012).

Como pode se verificar, o espírito do governo aberto, em sua essência, intenta possibilitar a discussão sobre a reconfiguração de poder em geral, reacomodando a influência dos diversos atores na arena do estado e da sociedade, principalmente no que diz respeito à incorporação de segmentos marginalizados dentro dessa arena de discussão e de exercício da cidadania.

3.1. OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

A OGP é uma organização internacional, criada em 2011, que estabeleceu uma série de compromissos que devem ser cumpridos pelos países que desejam ser incluídos como membros. A filiação ocorre mediante a assinatura da *Open Government Declaration* (OGD). Atualmente o número de países membros ultrapassa 79, dentre eles, Brasil, Estados Unidos, Inglaterra, Colômbia, Chile e Uruguai. Para se habilitar ao ingresso na OGP, os países candidatos são demandados a obedecer às proposições inseridas no ideário da organização, cuja essência está contida na OGD, documento que determina a submissão dos países-membros aos seguintes compromissos:

- a) Melhorar a disponibilidade da informação sobre as atividades governamentais;
- b) Apoiar a participação cívica, valorizando a participação de todo e qualquer cidadão;
- c) Implementar os mais altos padrões de integridade dentro das administrações públicas;
- e
- d) Incrementar o acesso a tecnologias voltadas para a abertura e *accountability*.

Ademais, às nações signatárias compete a obrigação de estabelecer periódicos planos de ação voltados para a instituição e evolução do governo aberto (FREITAS e DACORSO, 2014). Tais planos, consoante dispõe o ideário da OGP, têm um ciclo de dois anos, devem ser cocriados pelo governo, sociedade civil e academia e auditados por meio do Mecanismo de Relatório Independente, embasados a partir de três pontos principais: construção e desenvolvimento do plano de ação, progressos na implementação dos princípios de governo aberto e recomendações de melhoria para o próximo plano (PIOTROWSKI, 2017). Concluídos os dois anos, novo plano deverá ser iniciado imediatamente. Segundo Linders (2012), na construção e desenvolvimento desses planos de ação, o estado deve exercer o papel de balizador, orientador e patrocinador das iniciativas, de fornecedor das demandas financeiras e outras, de mobilizador, estimulando e motivando, de monitorador e provedor do último recurso, de forma a garantir a continuidade do processo em caso de problemas ou anormalidades.

O ingresso na OGP determina uma adesão a um modelo internacional, universal e idêntico para todas as nações, independente das características regionais e de sua população. Por sua vez, a lógica de adequação dos planos de ação nacionais à respectiva realidade dos países associados possibilita uma flexibilidade que, embora indispensável, admite a inclusão de medidas que não representam desafios verdadeiros, de fácil alcance, mas de pouca efetividade. Como resultado, alguns planos de ação apresentam bons números em termos de compromissos alcançados, mas de repercussão discutível no sentido da percepção da sociedade acerca de

avanços reais e de melhorias e mudanças na vida do cidadão. A própria questão da “participação de *stakeholders* nacionais no desenvolvimento dos planos de ação do país (PIOTROWSKI, 2017, p. 159)” não esclarece questões cruciais, tais como quem contaria com legitimidade para atuar nessa atividade. Além disso, o “selo” OGP representa um “certificado de bom comportamento” no tema governo aberto para qualquer país e, para tanto, um plano de ação bem cumprido representa o caminho para essa “certificação”, o que torna estratégico o grupo responsável pela criação desse plano de ação.

Um estudo comandado por Fraundorfer (2017), focado nos casos do Estados Unidos, Grã Bretanha e Brasil, aponta que os governos se valem da OGP e das organizações da sociedade civil como uma cortina de fumaça em que, à sua frente, “ostentam declarações sobre seu sério compromisso com governo aberto, enquanto, na verdade, desviam para o sigilo contínuo, falta de transparência e corrupção nos assuntos de governo (p.622)”. Essas e outras questões evocam as pretensões de validade da TAC como instrumento para entendimento do fenômeno, tais como a verdade, a intencionalidade, a legitimidade e a compreensibilidade do ambiente de governo aberto.

A OGP, por sua importância nesse contexto, representa um elemento crítico para a uma análise fundada na TAC, eis que a veracidade dos compromissos assumidos, a legitimidade do processo de criação dos planos de ação, a intenção dos atores que intervêm no processo e a própria compreensibilidade dos conteúdos disseminados pelas manifestações de governo constituem cenário ímpar para uma discussão teórica e prática de extrema relevância.

3.2. PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA

A ideia de participação cidadã é um pouco como comer espinafre: ninguém é contra ela porque, em princípio, é bom para você (ARNSTEIN, 1969).

A democracia clássica, regime do governo fundado nos direitos civis em que o cidadão influencia os destinos do estado por meio de sua representação, propagou-se pelo mundo com mais força a partir da segunda guerra mundial, principalmente no final do século XX, por ocasião da queda do muro de Berlim. Essa representação, no entanto, vem sofrendo contínuo desgaste e com ela o próprio regime democrático, fato que deu ensejo à propagação de formas mais diretas de relacionamento entre cidadão e governo, como a participação cidadã. O advento da tecnologia criou uma forma de aproximação que atinge um contingente de pessoas nunca dantes alcançados, a participação eletrônica ou e-participação.

Fortemente apoiada pela da Tecnologia da Informação e Comunicação, e em especial pela internet, seu meio preferencial de expressão, a e-participação constitui o canal que

transforma e amplia o acesso, a disponibilidade e a abrangência do processo de engajamento, buscando promover, para a sociedade, um governo eficiente e justo (SÆBØ, ROSE e FLAK, 2008). Englobando os diversos campos da administração pública, governança e tomada de decisão (KARANTZENI e GOUSCOS, 2013) e suportada por processos e estruturas tecnológicos, a e-participação atua como viabilizadora da comunicação entre a sociedade e o governo, promovendo novas formas de interação que permitem à cidadania atuar na formulação de políticas e tomada de decisão (MEDAGLIA, 2012; POZZEBON, CUNHA e COELHO, 2016). Nesse contexto, as mídias sociais, desenhadas e focadas na interação social, atuam como ferramentas que oportunizam uma rede de conexões, propiciando o compartilhamento de informações e pontos de vista entre jurisdicionado e ente estatal (BERTOT, JAEGER e HANSEN, 2012).

Trata-se, portanto, de um resgate, pelo cidadão, do poder delegado aos representantes e que conta com a TIC como viabilizador. Este estudo concebe e-participação como um processo sustentado pela tecnologia que, além de explicitar o entendimento, opinião e avaliação do cidadão sobre a atuação e prestação de serviços do Estado, objetiva estabelecer o diálogo entre governo e sociedade na coprodução das políticas públicas e tomadas de decisão. Constitui um processo com o “o potencial de fortalecer os processos democráticos dos mecanismos de governança global (FRAUNDORFER, 2017).

Apesar da inegável importância da TIC dentro do processo, não se pode imaginá-la como panaceia das deficiências da democracia, uma vez que a própria exclusão digital atua como barreira ao acesso dos mais pobres (LIVINGSTONE e HELSPER, 2007), que são o grupo mais necessitado da proteção de um estado democrático e que demandaram atenção deste estudo na análise da percepção dos segmentos da sociedade em relação ao tema.

Sæbø, Rose e Flack (2008) desenvolveram um estudo focado na revisão da literatura que permitiu a elaboração de uma estrutura de e-participação dividida em cinco categorias principais: atores, atividades, efeitos, avaliação das iniciativas de e-participação e os fatores contextuais. Em continuidade ao trabalho dos autores, Medaglia (2012) realizou pesquisa englobando o período de 2006 a 2011, merecendo destaque a identificação do envolvimento restrito da sociedade em termos de e-participação. Esse engajamento resumido a pequenos grupos, seria virtualmente explicado pela percepção, por parte do cidadão, do “pequeno valor do governo eletrônico⁷ como uma ferramenta de participação democrática (p. 349).” Nesse

⁷ Governo eletrônico, e-governo ou *e-government*, termos de mesmo significado, envolve o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação, TIC, na administração pública para, por meio de redesenho do procedimentos e

sentido, o signatário aponta para o risco desse engajamento limitado, qual seja, a homologação e legitimação (pretensão da legitimidade da TAC) de pautas de interesse das elites que estão no poder e que são sustentadas por manifestações de pequenos grupos e organizações nos processos participativos, muitas vezes instrumentalizados por esses mesmos detentores do controle.

Buscando entender a razão da reduzida adesão popular, pesquisa promovida junto a governos locais nos Estados Unidos apontou que a baixa participação supostamente decorreria de projeções otimistas, equivocadas e irreais por parte da academia e demasiadamente focadas na tecnologia, descurando de outros fatores que repercutem no processo, como os sociais, por exemplo (NORRIS E REDDICK,2013).

Com o intuito de compreender a questão do declínio e da baixa participação, pesquisa focada em programa de e-participação na Europa (SUSHA e GRÖNLUND,2012) identificou três fatores que potencialmente poderiam contribuir para o insucesso, a saber: político (falta de comprometimento e visão ambígua da casta dirigente); técnico, (desenho pouco amigável e tecnologia deficiente) e; organizacional (problemas de gestão). No campo da falta de comprometimento e visão ambígua da alta administração, uma explicação plausível seria o fato das iniciativas voltadas para a e-participação focarem em resultados de valor social em detrimento de dividendos econômicos, mais palpáveis e de interesse mais imediato dos gestores públicos, o que dificultaria sua priorização na agenda pública (SÆBØ, ROSE e MOLKADANIELSEN, 2010).

Proposta para melhorar o desempenho das iniciativas de e-participação é apresentada no já mencionado estudo de Susha e Grönlund (2012), que defende ser indispensável a observância dos seguintes pontos: tomadores de decisão engajados no projeto e bem informados sobre ele; uso de tecnologias que garantam o efetivo suporte; colaboração proativa com os parceiros externos, de forma a atender as necessidades do público alvo; e atitude empreendedora dos servidores na resolução dos problemas, na disseminação da informação e na iniciativa pessoal. Nem sempre a visão dos gestores coincide com a dos demais *stakeholders*, pois, segundo Wagner, Vogt e Kabst (2016, p. 442), os “profissionais da administração pública rejeitam a ideia de mais participação pública na tomada de decisão política”. Como se verifica,

processos outrora marcados pela antiquada burocracia, promover a eficiência e efetividade na entrega de serviços pelo estado ao cidadão e demais partes interessadas e o engajamento da sociedade na tomada de decisão e elaboração de políticas públicas mediante um processo participativo e democrático (ROWLEY, 2011).O governo aberto, por sua vez, compreende esse suporte da tecnologia para o engajamento cidadão, fortemente expresso pela e-participação e colaboração, bem como pela disponibilização da informação (HARRISON et al., 2012).

os estudos apontam, de forma reiterada, para a postura de liderança como importante causa de sucesso ou fracasso das iniciativas no campo da e-participação.

Tema central que se repete na discussão do campo e na busca de soluções para uma e-participação mais efetiva, a entrega de valor representa elemento essencial, uma vez que as iniciativas e consultas devem encontrar meios de repassá-lo para o cidadão nos termos esperados (FEDERICI, BRACINA e SÆBØ, 2015). Em consonância com a assertiva, Charalabidis e Loukis (2012) defendem que a valia disponibilizada à sociedade pela e-participação seria a distribuição do poder por meio dos canais digitais, quebrando a hierarquia dos monopólios desse poder. Importante referir que a entrega de valor é recíproca, pois o cidadão o recebe na forma de coprodução da tomada de decisão e o Estado como *feedback* da prestação de seus serviços (MEDAGLIA, 2012).

Karantzeni e Gouscos (2013), argumentam que a e-participação não pode ser entendida de forma limitada, mas em sua amplitude e inter-relacionamento e destacam a acessibilidade da informação, a transparência e a necessidade de consulta aos cidadãos e aos diversos segmentos da sociedade como oportunidades para o desenvolvimento de iniciativas voltadas para a e-participação. Na verdade, os autores reafirmam a importância do papel da transparência na e-participação, uma vez que a informação é imprescindível para uma escolha consciente. Os autores invocam outro importante tema dentro desse ecossistema, a acessibilidade. Não há participação, transparência ou governo aberto sem que seja garantida a acessibilidade que se refere “à habilidade de todos os *stakeholders* usarem as opções de informação e participação, da forma offline e online (GRIMMELIKHUIJSEN e FEENEY, 2017)”, incluídas, portanto, as pessoas com necessidades especiais.

Por outro lado, de nada adianta surgirem oportunidades, se, conforme expressivo número de estudos indica, a maioria dos canais de e-participação não cumpre com suas promessas (SÆBØ, FLAK e SEIN, 2011). A questão dos resultados dos processos participativos é central e, inclusive, constitui tema discutido antes do evento da e-participação. Em 1969, no artigo *A Ladder Of Citizen Participation*, Arnstein já alertava para a radical distinção entre um processo participativo vazio e o efetivo poder de afetar os resultados. Segundo o autor (p. 216), “participação sem distribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os que estão fora do poder, possibilitando que os poderosos aleguem que todos os segmentos foram ouvidos, mas que apenas somente um lado se beneficie.” Mais uma vez a questão da intencionalidade se faz presente, caracterizando sua importância dentro da análise realizada neste estudo, pois a vontade política de consultar pressupõe uma vontade política de aceitar o resultado e cumpri-lo.

Estudos realizados em países não democráticos permitem vislumbrar outro viés do uso da e-participação. Por intermédio da pesquisa *United Nations E-government Survey* de 2010, verificou-se que países como Bahrein, Cazaquistão e Malásia contam com índices de e-participação superiores, respectivamente, aos da França, Suécia e Alemanha (ÅSTRÖM et al., 2012). Dentre as motivações que justificariam o aparente paradoxo, a explicação de maior peso apresentada pelos autores voltou-se para o ambiente externo. Num mundo globalizado, onde os princípios de governo aberto e democracia representam a importante fator para usufruir do mercado internacional, esses países buscaram na e-participação uma forma de “legitimação democrática” para facilitar sua inserção e permanência no âmbito do comércio internacional e firmar acordos com nações democráticas e com empresas públicas e privadas estrangeiras. O uso, pois, das ferramentas de governo aberto e da própria OGP como patrocinadora constitui uma chancela para essas nações travestidas de democráticas.

Apesar dos problemas relatados e limitações, a e-participação, representa um instrumento que pode e deve ser disponibilizado à cidadania, rearranjando a relação de forças dentro do estado democrático, revitalizando a democracia clássica e alterando as formas tradicionais de elaboração de políticas públicas (CHUN e CHO, 2012). Importante, por final, destacar o potencial inclusivo e interativo da e-participação, contribuindo para transformar o relacionamento do cidadão com o governo (HE et al., 2017).

3.3. TRANSPARÊNCIA

Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder (BOBBIO, 1997).

Em decorrência da multiplicidade de funções exercidas, tais como regular e normatizar as relações sociais, econômicas, políticas, culturais etc., o estado se transforma no grande gerador, distribuidor e usuário de expressivos volumes de informação e, dentro dessa perspectiva, incumbe a ele o papel de estabelecer princípios para a disponibilização desses dados, de forma que propiciem uma prestação de contas efetiva (DAWES, 2010). Inserida nesse ambiente, a transparência pode ser entendida como a ferramenta pela qual as organizações públicas se tornam provedores de informação para atender à demanda do cidadão, fornecendo insumos aos *stakeholders* para que monitorem a atividade das agências públicas, viabilizando o combate da corrupção e contribuindo para a inovação colaborativa, nova governança pública e gestão do valor público (DOUGLAS e MEIJER, 2016).

Imperioso destacar que a transparência nas organizações públicas, ressalvadas as restrições legais, deve se manifestar pelo irrestrito acesso à informação e pela tempestividade da entrega de conteúdos confiáveis sobre as decisões e sobre o desempenho do setor público (LOURENÇO, 2013). Ao encontro dessa afirmação, Harrison et al. (2012, p.89) salientam que as "informações e ações devem ser transparentes, de modo que os cidadãos possam escrutinar e avaliar os concretos resultados das ações governamentais." Sua expressão mais visível reside na transparência eletrônica, um dos pilares deste estudo, também chamada de transparência mediada pelo computador (MEIJER, 2009).

O papel da transparência no estado democrático, por meio de seu valor intrínseco de boa governança, contribui para a melhoria das organizações públicas (PIOTROWSKI, 2017). No âmbito do governo eletrônico, a transparência estabelece uma relação de dependência e de legitimação, pois na medida em que os governos usam cada vez mais a tecnologia da informação, tanto mais precisam ser transparentes e, por sua vez, para serem mais transparentes, maior necessidade da tecnologia (ABU-SHANAB, 2015). A transparência, ao lado da *accountability*, se institucionaliza como uma resposta ao déficit democrático e à falha disponibilização da informação, auxiliando no combate à corrupção, na promoção da eficiência do estado e no monitoramento das iniciativas (GAVENTA e MCGEE, 2013). Estudar a imparcialidade das postagens, a existência ou não de viés (intenção, sinceridade), a universalidade da disponibilização da informação (sem vetos, verdade, legitimidade) e a compreensibilidade dos conteúdos, por meio dos fundamentos da TAC, constitui importante maneira de entender em que medida o déficit democrático é provido pela transparência.

Em termos de evolução na seara pública, importante mencionar o documento que impulsionou a transparência no contexto mundial, qual seja a Declaração de Atlanta sobre o direito ao acesso da informação, elaborado em uma reunião que congregou, no ano de 2008, 125 representantes de 40 países. De forma sucinta, os princípios da Declaração de Atlanta são explicitados no quadro a seguir:

Acesso à informação
Direito humano fundamental a ser garantido pelas legislações nacionais.
Abrange todas os poderes do governo, organizações internacionais e organizações com atores não-estatais.
Regra, enquanto o segredo constitui a exceção prevista em lei, que deve ser a mais restrita possível.

Acesso à informação
Direito de requisitar e receber informação, sem justificativa por parte do demandante. Ao detentor da informação cabe embasar a negativa da entrega.
Depois de intervalo temporal previsto, a informação secreta por lei deverá ser revelada.

Quadro 3. Acesso à Informação conforme Declaração de Atlanta
 Fonte: Declaração de Atlanta (2008)

Da mesma forma que na participação, as mídias sociais exercem papel relevante no campo da transparência, uma vez que são formatadas para o usuário, interativas por excelência e viabilizam alto grau de participação e compartilhamento, como, por exemplo, na exposição de processos governamentais (licitações, contratações etc.); no monitoramento das ações públicas e dos agentes responsáveis; no estabelecimento de canais de disseminação das informações dos órgãos públicos para acesso do cidadão; nos programas que permitam ao usuário acompanhar o andamento de suas demandas na área pública; nos limites legais na relação entre o ente privado e público etc. (BERTOT, JAEGER e GRIMES. 2012).

Por via reversa, a falta de transparência torna a corrupção mais atrativa, visto que o risco diminui, prejudicando a responsabilização dos agentes públicos por atos em desconformidade com a moralidade e legalidade exigíveis, viabilizando o surgimento de ambientes propícios para privilegiar segmentos vinculados ao poder, incentivando oportunismos e a própria desonestidade, prejudicando a eficiência e a cooperação e contaminando a confiança social (BERTOT, JAEGER e GRIMES, 2012).

O alerta desses autores sobre a relação entre falta de transparência e confiança social demanda uma abordagem específica, dada a controvérsia acerca dessa conexão. Bannister e Connolly (2011) refletem sobre o tema a partir de posições divergentes da academia. Segundo os autores, uma corrente defende que altos níveis de transparência potencializam a confiança nas democracias, auxiliando na reversão do descrédito e da apatia do cidadão, uma vez que informações relevantes sobre a integridade na condução governamental e o amplo acesso aos documentos oficiais sobre o desempenho estatal representam fatores que reforçam a confiança. Os opositores, por sua vez, observam que transparência não aumenta confiança e que se trata mais de uma vontade pessoal do cidadão de confiar ou não, do que ser influenciado pela ampla divulgação das informações. Argumentam, ainda, que essa expectativa gerada pela disseminação da informação pode gerar desapontamento e que o volume excessivo de dados e informações acaba por gerar suspeição das ações dos organismos públicos. A questão do excesso de informação, ou uma disponibilização desarticulada de uma massa de dados poderia,

em tese, servir como forma de “esconder” a informação crítica a partir de uma política alinhada com a ação estratégica preconizada pela TAC.

Em se tratando de confiança e legitimidade, não há como fugir da questão ética. A transparência busca remover as barreiras ao alcance dos conteúdos públicos e tornar a informação de livre acesso e compreensível a todos, de forma a possibilitar uma interpretação válida e ética de seu significado. Para tanto, as fontes dos dados devem gozar de confiabilidade, os processos devem ser transparentes e os dados disponibilizados passíveis de checagem (KENNETH, 2014). Por final, o autor assevera (2014, p.31) que a transparência possibilita “de uma forma ética que se abram as portas da discussão e resolução de outras questões éticas que a informação sugere.”

Dentro da transparência, há discussões de fundo ético a respeito de sua abrangência a partir da seguinte questão: o que está incluído na transparência e onde deve haver transparência? Uma linha advoga que a transparência abrange amplo escopo, possibilitando o acesso a todos os documentos a qualquer momento, com poucas e explícitas exceções. A corrente cética entende que a transparência, na realidade, está subordinada aos governos, cujo poder decisório estabelece quais documentos devem ser disponibilizados ou não, a partir do uso e interpretações do princípio do segredo, de forma a barrar a disponibilização dos conteúdos que possam afetar o estado (HILLEBRANDT, CURTIN e MEIJER, 2014). Este estudo busca, dentro dos fundamentos teóricos já explicitados, entender em que medida os programas de transparência governamentais se adéquam ao preconizado na corrente ética ou cética.

Permanecendo no mesmo âmbito, interessante invocar o trabalho de Douglas e Meijer (2016) que menciona que as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos nunca são completamente neutras, variando dentro de certo grau de viés e com uma apresentação dos dados que tende a favorecer a organização. Por outro lado, mesmo essa neutralidade “relativa” tem limites. Exemplo cabal de transgressão do “aceitável” pode ser verificado em dois eventos sucedidos durante a gestão de George Walker Bush na presidência americana e que podem ser considerados como afrontas à ética desejável para os organismos estatais. O primeiro deles ocorreu no *National Cancer's Institute*, em novembro de 2002, em que uma postagem em seu site, de conteúdo cientificamente comprovado, informava a inexistência de qualquer vinculação entre aborto e câncer no seio. Em função de ordem superior, foi substituída por outra que sugeria não haver evidências dessa desvinculação. O outro incidente ocorreu no site do *Center for Disease Control*, em outubro de 2002. No portal dessa organização, conteúdo sugerindo o uso de preservativos como meio de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e controle da

natalidade foi retirado. Em seu lugar, nova postagem advertia sobre o percentual de falhas dos preservativos, destacando a eficiência da abstinência sexual (MAHLER e REGAN, 2007).

Os exemplos relatados demonstram os riscos de políticas equivocadas no trato da informação por meio da submissão dos conteúdos científicos a convicções ideológicas, morais ou religiosas. Não apenas a publicação de dados não condizentes com a realidade (verdade) representa riscos, mas o seu mau uso, interpretações equivocadas dos conteúdos, liberação de dados confidenciais, inclusive repassando as informações para “mãos erradas”, e a sobrecarga de informações constituem expressões em que a transparência pode ser mostrar prejudicial (LOURENÇO, 2013).

Nessa perspectiva, a questão da informação e o segredo do que não pode ser veiculado estão diretamente vinculados ao controle da informação. O Estado, na verdade, não é uma instituição monolítica no sentido de unidade de comando no controle da informação, dividindo-se em inúmeras instituições, organismos, departamentos que, por sua vez, são dirigidos e integrados por um imenso contingente de servidores, dificultando o controle e a blindagem da informação (FENSTER, 2015). Como exemplo, o autor refere o caso *WikiLeaks*, que protagonizou o maior vazamento de informações da história do governo americano, com impacto na segurança nacional daquele país e repercussões no mundo inteiro. Curioso observar que Edward Snowden, grande responsável pela liberação das informações, não integrava os altos escalões governamentais.

No campo da veiculação, tanto no discurso político, como nas manifestações das diversas expressões de mídia, a transparência é apresentada como tema de primeira ordem, imperativo, moderno, com ênfase em seu relacionamento com democracia e *accountability*, transmitindo uma ideia equivocada de panaceia para todas as dificuldades (HEALD, 2012). Na verdade, além da transparência não atender ao discurso político de “solução geral de problemas”, há uma série de barreiras que se lhe apresentam, a saber: aceitação dos servidores, confiabilidade e usabilidade das informações, habilidade dos usuários no uso das ferramentas, facilidade de encontrar as informações na *web*, confiança nas instituições provedoras dos dados e infraestrutura de TIC (BERTOT, JAEGER e GRIMES, 2010).

Por sua vez, a transparência depende da operacionalização e manutenção de uma ferramenta de TIC, razão pela qual encontra no avanço tecnológico um incentivador, que, ao mesmo tempo, atua como barreira ou obstáculo. Partindo do princípio que o insumo básico da transparência é a informação, que deve ser armazenada, arquivada, preservada e acessível, importante superar os problemas decorrentes da rapidez do avanço tecnológico, como as alterações de formatos de arquivos, programas e versões e constante atualização de *hardware*.

Nesse sentido, Jaeger e Bertot (2010), afirmam que, via de regra, os organismos públicos e o próprio estado não estão preparados para elaborar políticas de preservação da informação que atentem para as contínuas inovações da tecnologia.

No que tange à transparência, o entendimento expresso neste trabalho reconhece o avanço ocorrido e sua importância para o cidadão, para as próprias instituições, para a *accountability* e a sociedade em termos gerais. Por outro lado, não há como descurar de dois agrupamentos de obstáculos: os tecnológicos e os institucionais. No primeiro, a estrutura tecnológica, a qualidade e abrangência da conectividade e as habilidades da população no uso da internet representam os principais limitadores para sua plena atuação. No segundo, os empecilhos derivam da falta de estabilidade institucional da nação, errática em termos de América do Sul, e da falta de políticas sérias que transformem a retórica a favor da transparência em efetiva alocação dos recursos necessários para sua implementação plena.

Fortemente vinculada à transparência, a *accountability*, segundo Lourenço (2013, p. 243), representa, no ambiente estatal, a “obrigação dos gestores relatarem como usam recursos públicos e a responsabilidade do governo, perante a sociedade, sobre seu desempenho face aos objetivos estabelecidos.” Boves (2007), por sua vez, aborda a *accountability* política, cujo universo abarca os representantes eleitos, eleitores, partidos políticos e mídia em geral e a responsabilidade daqueles que receberam o poder delegado dos primitivos titulares desse poder, ou seja, o cidadão. Este estudo defende que a *accountability* estabelece uma relação “quase siamesa” com a transparência, em que uma e a outra sejam as duas faces de uma mesma moeda cunhada por um metal chamado “informação”.

Dentre as classificações doutrinárias sobre *accountability*, as cinco dimensões de Koppel (2005) receberam reconhecimento por sua relevância, a saber: transparência, por constituir valor da prestação de contas; responsabilização, eis que os agentes devem arcar por seus atos e pelas consequências decorrentes; controle, que se divide em externo (*stakeholders*) e interno (o próprio governo como fiscal da atuação de seus organismos); responsabilidade, que significa a aderência obrigatória aos requisitos legais e à incorporação de políticas e objetivos governamentais e; capacidade de resposta, caracterizada por uma orientação voltada para o cidadão que busca o atendimento de suas demandas e necessidades.

Segundo Lourenço et al. (2013), o exercício da *accountability* se vincula expressamente com a publicação da informação que deve observar:

- a) Visibilidade - para fomentar a *accountability*, a informação deve estar vinculada a um link, mencionada no menu ou mapa do site ou localizada por um competente sistema de busca;

- b) Formato – a formatação das informações deve estar de acordo, de maneira que permita sua análise pelo cidadão e seu processamento de modo autônomo. Aqui se faz presente a pretensão da compreensibilidade da TAC; e
- c) Forma de entrega – informação mais individualizada, de fácil localização.

A *accountability* destaca-se na retórica política, porque é um daqueles conceitos dourados que ninguém pode ser contra, pelo menos em termos de discurso. Cada vez mais é usado na manifestação política e nos documentos contendo diretrizes, “porque convém apresentar uma imagem de transparência e confiabilidade (BOVES, 2007, p.448)”. Nesse sentido, o signatário entende que o uso da informação e a intenção de sua utilização podem ser submetidos a interesses políticos, econômicos, corporativos etc. que potencialmente podem desvirtuar o sentido ético dessa expressão de governo aberto, prejudicando o exercício da *accountability*. Daí a importância da TAC para estudar o ambiente e eventuais distorções que possam ocorrer.

3.4. DADOS ABERTOS

Os dados abertos não são, por si só, nem justos, nem injustos, nem inerentemente fazem mais justiça ou injustiça. Isto não é porque dados abertos são tecnologicamente neutros, mas porque os dados abertos existem apenas em relação a um sistema de informações mais amplo que lhes dá sentido: dados abertos como uma coisa em si não existem no mundo real (JOHNSON, 2014, p.270).

Dados abertos, considerados nesse trabalho como uma manifestação da transparência, demandam relativa familiaridade com a tecnologia, seus conceitos e, inclusive, com o desenvolvimento habilidades para a sua utilização. Por seu forte viés técnico, importante abordá-los da forma mais adequada para o seu entendimento. Para tanto, necessário clarear sua abrangência e significado à luz de conceitos expressos no site da *Open Knowledge International*⁸, a seguir apresentados:

1. O conhecimento é aberto se qualquer pessoa está livre para acessá-lo, utilizá-lo, modificá-lo e compartilhá-lo, restrito, no máximo, a medidas que preservam a proveniência e abertura e;
2. Os dados e seu conteúdo são abertos quando podem ser livremente usados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa e por qualquer finalidade.

⁸A *Open Knowledge International* explicita ser “uma rede distribuída por todo o mundo, composta por pessoas entusiasmadas pela abertura, usando a legislação, a tecnologia e o treinamento para abrir a informação e permitir que os cidadãos trabalhem com ela e criem com conhecimento compartilhado (Disponível em www.okfn.org/about/. Acesso em 24 out 2016).

Dados abertos podem ser considerados vitais para a transparência (JANSSEN, 2012), ponto de vista conforme com o entendimento de Kassen (2013), que defende sua inserção no universo da transparência, em que pese as áreas comuns com participação e *accountability*. Na mesma linha, Viscusi et al. (2014) argumentam que os dados abertos governamentais constituem uma manifestação da transparência, uma vez que constituem um canal de divulgação da informação.

Em termos de engajamento civil, os dados abertos atuam como agente potencializador, auxiliando a entidade estatal na tomada de decisão em função das informações publicadas, em formato de dado bruto ou trabalhadas com outras bases de dados, que, por sua vez, podem gerar novos produtos ou serviços (KASSEN, 2013; BERTOT et al., 2014). Trata-se de informações produzidas originariamente pelo estado, englobando uma multiplicidade de dados estatais, como, por exemplo, orçamento, gastos públicos e censo geográfico (ATTARD, et al. 2015), geradas por recursos públicos, mas que, por meio da manipulação e reuso, podem ser disponibilizadas por entes privados (JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012). Da mesma forma, lida com a adaptação do usuário ao tipo de informação disponibilizada, buscando o *feedback* como contribuição essencial para a melhoria (ALEXOPOULOS, LOUKIS e CHARALABIDIS, 2014).

Para que os dados possam ser considerados abertos, eles devem obedecer fundamentalmente a três leis elaboradas por David Eaves, experto reconhecido mundialmente por sua militância na área do conhecimento e dados abertos e por sua atuação na área de políticas públicas. O Portal Brasileiro de Dados Abertos, do governo federal, reproduz as leis de Eaves nos termos a seguir relacionados:

- a) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na *web*, ele não existe;
- b) Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- c) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

Buscando estabelecer os fundamentos do campo, 30 apoiadores de governo aberto reuniram-se na cidade de Sebastepotol, Califórnia, sob a coordenação de Tim O'Reilly, da *Public.Resource.Org*.⁹ Nas discussões sobre o tema, os participantes desenvolveram oito princípios que os dados abertos devem atender (REGGI, 2011). De acordo com o explicitado no Portal Brasileiro de Dados Abertos, esses princípios estabelecem que os dados abertos

⁹ *Public.Resource.Org* é uma organização sem fins lucrativos focada em publicar e compartilhar material para domínio público (Disponível em www.public.resource.org/about/. Acesso em 24 out. 2016).

devem ser: completos; primários; atuais; acessíveis; processáveis por máquina; (estruturados para permitir o seu processamento automatizado); com acesso não discriminatório (disponibilizados a todos, sem identificação ou registro); em formatos não proprietários (em formato sobre o qual nenhuma entidade tenha controle exclusivo) e; livres de licenças.

Sieber, Jieber e Johnson (2015) destacam a motivação ética inerente à liberação dos dados abertos como um dos elementos essenciais da democracia, eis que amplia a "participação cidadã, a inclusão social na governança e o empoderamento do cidadão (p. 309)". Dados abertos operam como uma rede de trocas, em que os diferentes domínios atuam como uma unidade integral que, muitas vezes, compartilha ferramentas e tecnologias e estabelece interações entre fornecedor e suprido (ZUIDERWIJK, JANSSEN, e DAVIS, 2014).

No que se refere ao nível local, Kassen (2013), com base em um estudo de caso na cidade de Chicago, defende que os dados abertos atuam no fortalecimento da cidadania e engajamento civil por meio da promoção de uma rede de desenvolvedores e da atuação dos setores não governamentais identificados com as necessidades da sociedade local. Esse vínculo com o usuário se completa quando as plataformas de dados abertos atendem, de maneira satisfatória, as necessidades dos processos democráticos, tais como os de monitoramento, deliberação e participação (RUIJER, GRIMMELIKHUIJSEN e MEIJER, 2017).

Independente da abordagem sobre o processo de dados abertos, um elemento se destaca nessa cadeia: o *stakeholder* externo. Interessante visão do tema, fundada em estudo de casos múltiplos (SUSHA, GRÖNLUND, JANSSEN, 2015), apontou que, apesar da grande variedade segmentos de usuários dos dados abertos, as organizações tinham poucas informações a respeito de cada um dos agrupamentos que atuavam com essas informações. Para gerir o relacionamento com essa multiplicidade de usuários, os autores sugerem que se estabeleça o maior número possível de canais de comunicação apoiados por mecanismos e ferramentas e, principalmente, que se proceda a identificação de seus *stakeholders*, de forma a entregar aquilo que eles realmente necessitam.

Por outro lado, mesmo que o discurso de inclusão e participação emanado do estado corresponda à sua intenção, ao cidadão comum, diante da usual complexidade no manuseio de dados abertos, resta apenas o papel de sujeito passivo, que recebe a informação de acordo com a visão de mundo e intenção dos representantes desses diversos agrupamentos que traduzem o conteúdo dos dados em formato de máquina.

Zuiderwijk et al. (2014) mencionam que a estratégia de publicação deve ser desenvolvida juntamente com o início do processo de geração da informação e ressaltam a importância da confecção de guias. A publicação, portanto, é o corolário da elaboração e

liberação das bases de dados em formato aberto. Barry e Bannister (2014) destacam dois tipos de obstáculos à liberação dos dados abertos: técnicos e administrativos. No plano técnico apontam a carência de pessoal capacitado e, portanto, de expertise da organização, os sistemas legados e a respectiva dificuldade de extração de informações em formato aberto e a falta de padronização entre os dados das diversas bases. No campo administrativo mencionam a carência de lideranças que dominem o assunto e estabeleçam planos de ação corporativos e a falta de políticas públicas sobre o tema.

Um dos riscos acerca da publicação de dados abertos se refere à divulgação, mesmo que não intencional, de informações que podem ser consideradas privadas ou que envolvam a segurança institucional, causando problemas ao agente responsável e à instituição a que pertence, visto que nem sempre estão claros os limites entre o que pode ser liberado e o que deve ser mantido em sigilo. Da mesma forma, há o risco de liberação de bases de dados que individualmente não envolvam qualquer conteúdo proibido para publicação, mas que, uma vez combinadas e retrabalhadas com outras bases, apresentem informações vedadas ao conhecimento público, causando, da mesma forma, os problemas referidos anteriormente (ZUIDERWIJK e JANSSEN, 2014).

Outra polêmica diz respeito à crença que a publicação dos dados necessariamente traz benefícios, esquecendo que as organizações, principalmente por falta de políticas claras a nortear a atuação das agências estatais nesse campo, estabelecem o foco na produção de informação e não na sua utilidade para o usuário, onde reside o valor intrínseco (JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012). Da mesma forma, a controversa afirmação do interesse geral no reuso do dado aberto esbarra na necessidade de habilidades que poucos usuários apresentam para exercer essa atividade, demandando um comprometimento para uma tarefa sem incentivos concretos para a atuação do segmento apto a contribuir (HELLBERG e HEDSTRÖM, 2015).

Acerca do potencial de mudanças dos dados abertos dentro do contexto político, social e democrático de uma nação, interessante estudo realizado no Cazaquistão conclui que efetivamente proporcionam novas maneiras e expressões de engajamento cidadão e e-participação, mas não interferem nas estruturas e fundamentos do sistema político vigente, bem como nas instituições democráticas daquele país (KASSEN, 2017).

Embora considerado *stakeholder* de expressão do universo do governo aberto, o papel do cidadão comum no processo resume-se a absorver a informação retrabalhada por uma minoria, tornando-se, até certo ponto, refém da vontade daqueles que dominam a expertise. Da mesma forma, por demandar mais recursos para sua elaboração, os governos podem, apesar das

restrições e ditames legais, estabelecer o que deve ser publicado dentro de critérios nem sempre claros e muitas vezes comprometidos com a vontade do gestor. Na opinião do autor deste trabalho, apesar de sua inegável importância, os dados em formato aberto, por estabelecerem formas assimétricas de acessos aos conteúdos, podem ser influenciados tanto pelas entidades estatais, como por usuários habilitados, possibilitando a reprodução de informações em conformidade com interesses outros, distintos com o que seria de esperar de uma ferramenta de governo aberto em prol da sociedade.

3.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE GOVERNO ABERTO

A pretensão maior deste trabalho consiste em entender o governo aberto nos três países já referidos e seu relacionamento com o cidadão a partir de um diálogo que se estabelece entre essas partes, cujos canais de expressão se materializam por meio da participação, em especial a e-participação, a transparência e sua manifestação, os dados abertos. Para tanto, os fundamentos da TAC constituem os meios utilizados para a construção do entendimento pretendido.

Na medida em que a participação deveria, em tese, representar um elemento de empoderamento da sociedade, cabe indagar em que medida as consultas dirigidas à população contam com um conteúdo claro e inteligível para a cidadania, qual a intenção na promoção dessas consultas específicas, se as regras do jogo podem ser consideradas legítimas, se o colegiado que participa conta com a faculdade de legitimar os resultados para o universo atingido, se verdadeiramente os resultados vão ser respeitados e cumpridos e qual o resultado dessas consultas em termo de alterações no *status quo* dominante.

Idêntica lógica se estende à transparência, tanto na modalidade passiva quanto ativa, enfatizando a importância da compreensibilidade nesse âmbito, visto o potencial da complexidade, como forma de exclusão e de dominação, e dos riscos decorrentes do viés na informação, como manifesta intenção de turbação da verdade e elemento ilegítimo dentro do contexto do diálogo estabelecido.

Da mesma forma, o diálogo estabelecido por meio dos dados abertos mostra-se o mais complexo e problemático em função de sua evidente característica técnica e, portanto, menor acessibilidade por parte do cidadão comum. Dados abertos contam com o potencial de informações mais amplas, mas sua tradução pode ser mostrar extremamente dificultosa.

Por final, há todo um ecossistema de governo aberto a se estudar, inclusive uma organização internacional que regula esse ambiente, a OGP. Constitui manifesto objetivo deste trabalho entender em que medida esse meio e, em especial, essa organização atuam como forças

promotoras do diálogo estado com a sociedade, propiciando uma cultura favorável à mudança, atuando como força libertadora, combatendo a opressão e defendendo condições sociais mais isonômicas e simétricas.

4. MÉTODO

Apoiar-se constantemente sobre uma filosofia como sobre um absoluto é realizar uma censura da qual nunca se estudou a legalidade. (BACHELARD).”

4.1. CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

A presente pesquisa assenta-se, em termos epistemológicos, no contexto de um posicionamento crítico que busca a compreensão do universo estudado por meio da Teoria da Ação Comunicativa. Tal escolha, além da óbvia intenção de se valer da “visão de mundo” expressada por Habermas, via TAC, na compreensão do universo estudado, busca manter o alinhamento entre opção epistemológica e metodológica, destacando a importância do uso de teorias coerentes dentro de uma opção pelo uso de pesquisa crítica (CECEZ-KECMANOVIC, 2001).

Este estudo, de caráter exploratório, adota a abordagem qualitativa que permite estudar uma ampla gama de fenômenos, muitas vezes conflitantes, de forma abrangente e com flexibilidade, facilitando o alcance de *insights* e resultados inovadores (SILVERMAN, 2006). Além da realização da pesquisa e interpretação dos resultados ocorrer sob o prisma da perspectiva crítica, o interpretativismo auxilia, de forma complementar, na condução e compreensão dessas contribuições na pesquisa de campo, buscando melhor entender a percepção dos diversos *stakeholders* sobre o relacionamento estabelecido entre sociedade e o Estado.

No tocante ao desenho de pesquisa, esta tese consubstancia-se por um estudo de casos múltiplos voltado para entender criticamente o governo aberto em três países da América do Sul. Em termos de temporalidade, pode ser considerado transversal, em que pese o longo período de pesquisa de campo, permitindo o estabelecimento de comparações entre os três casos de estudo abordados.

De forma a melhor entender os procedimentos adotados no correr deste trabalho de pesquisa, os detalhes da metodologia utilizada são explicitados nas seções a seguir, tais como o tipo de estudo de caso, o desenho de pesquisa, as entrevistas e seus roteiros, os perfis dos entrevistados etc.

4.1.1. ESTUDO DE CASO MÚLTIPLOS

Programas de governo aberto do Uruguai, Chile e Colômbia foram estudados, tomando a participação, a transparência e os dados abertos como unidades de análise do estudo. Em termos sucintos, pode-se considerar o estudo de caso como um tipo de pesquisa que abrange um ou mais fenômenos sociais inseridos em um contexto particular e sobre os quais incide o trabalho de coleta de dados, com potencial de gerar ricos e detalhados insumos que, por sua vez, serão objeto de análise e interpretação (GOMM e HAMMERSLEY, 2000). A partir dessa visão, Donmoyer (2000) destaca a acessibilidade do estudo de caso como importante vantagem, pois pode “levar-nos a lugares onde a maioria não teria a oportunidade de ir (p.61)”, enfatizando que permite experimentar situações e indivíduos singulares dentro do ambiente e cultura que lhes são pertinentes.

Segundo Myers (1997), o estudo de caso constituía, no final de século passado, o método de pesquisa mais comum nos trabalhos acadêmicos focados em sistemas de informação, o que demonstra a tradicional afinidade dessa modalidade dentro do âmbito da ADI. Além dessa familiaridade, o autor destaca a importância do ecletismo do estudo de caso, que pode ser positivista, interpretativista ou crítico, dependendo das premissas epistemológicas e das escolhas teóricas e metodológicas do pesquisador.

4.2. DESENHO DE PESQUISA

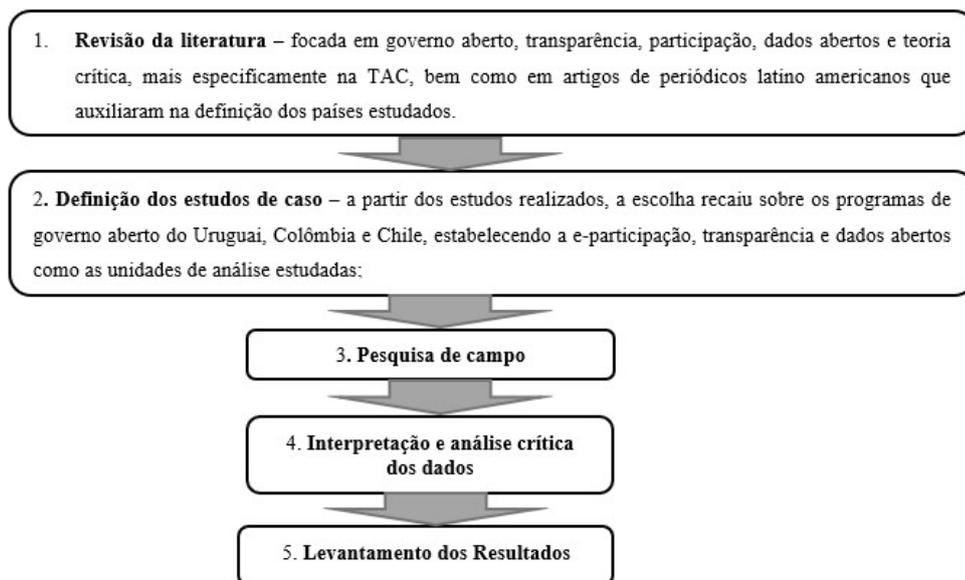


Figura 1. Desenho de Pesquisa
Fonte: o autor

A figura 01 explicita as cinco fases da pesquisa, desde a revisão da literatura e a definição dos estudos de casos, até a fase que pode ser considerada como operacional, compreendida pela pesquisa de campo, interpretação e análise dos dados e o levantamento dos resultados.

4.3. DADOS DO ESTUDO

Os dados do estudo foram construídos a partir de 64 entrevistas realizadas nos três países, divididas por segmentos da sociedade, tais como imprensa, governo, ONGs, OGP e políticos. As seções a seguir explicitam maiores detalhes sobre os procedimentos, bem como os roteiros dessas entrevistas, os segmentos da sociedade escolhidos para serem ouvidos, o número de entrevistados por categoria e as diversas formas de “captação” desses entrevistados, dentre elas as pesquisas nos sites governamentais.

4.3.1. ENTREVISTAS: PREPARAÇÃO

A escolha do formato da pesquisa a ser realizada na coleta dos dados constitui elemento crítico de todo trabalho acadêmico, eis que deve guardar coerência e alinhamento com o tipo de investigação a ser realizada. Em conformidade com a assertiva, Silverman (2006) aponta três questões práticas na escolha do tipo de entrevista: 1. O tipo de significados que se deseja agregar aos dados; 2. Apropriação da pesquisa com as questões práticas do estudo promovido e; 3. Efetiva contribuição dos dados da entrevista para a avaliação dos tópicos do trabalho.

Neste estudo, o formato das entrevistas foi o de perguntas abertas, embora tenha sido elaborado um roteiro prévio com os temas e tópicos importantes. A função desse roteiro não foi de um *checklist*, mas apenas um documento auxiliar no sentido de gerar *insights* a partir do contexto e vivência do entrevistado, bem como guardar um mínimo de uniformidade dentre as várias entrevistas realizadas. Importante acrescentar que, na medida em que as entrevistas foram realizadas, novas contribuições surgiram, agregando inéditas abordagens, restringindo outras, resultando no roteiro final apresentado neste estudo (quadro 4), fruto de mais de três anos de pesquisa de campo.

As entrevistas contaram com os tópicos do quadro a seguir como referência, no que poderia ser considerado um “roteiro sugestão”. Mister consignar que as pretensões de validade da TAC (veracidade, intencionalidade, legitimidade e compreensibilidade) atuaram de forma preponderante como pano de fundo para as perguntas e discussão realizadas durante as entrevistas.

Bloco	Pontos de Discussão
Introdução	Explicação do tipo de pesquisa Autorização para gravação Garantia do sigilo <i>Overview</i> do fenômeno objeto da entrevista Nome, qualificação e identificação do segmento do entrevistado
Governo Aberto	Academia Discurso Modelo <i>Open Government Partnership</i> Organizações da Sociedade Civil Plano de Ação de Governo Aberto Recursos Resultados Vontade Política
E-participação	Acessibilidade Amigabilidade Assimetrias Características técnicas dos portais Compreensibilidade Destinatários
Transparência	Amigabilidade Acessibilidade Assimetrias Características técnicas dos portais Compreensibilidade Cultura do segredo Viés
Dados Abertos	Abrangência Complexidade técnica Amigabilidade Acessibilidade Assimetrias Características técnicas dos portais Compreensibilidade Cultura do segredo Viés

Quadro 4. Roteiro de orientação das oitivas

Fonte: o autor

A introdução pode ser considerada a parte formal do roteiro, uma vez que foi seguida à risca para todos os entrevistados. No bloco de governo aberto, os tópicos elencados foram o discurso governamental, a OGP, o modelo imposto pela organização e os planos de ação decorrentes da afiliação a essa organização internacional, a participação da sociedade civil e de

representantes da academia nesse processo, a vontade política de implementar o governo aberto, os recursos destinados para seu desenvolvimento e os resultados em benefício da sociedade percebidos pelos entrevistados.

A assimetria, a compreensibilidade e as pretensões de validade da TAC (verdade, retidão/legitimidade, intencionalidade/sinceridade) constam nos demais blocos da estrutura das entrevistas, de forma a permitir uma análise crítica das entrevistas sob o filtro dessa teoria. As características dos portais e os destinatários foram incluídos de forma a aferir o tipo de canais de comunicação e a que usuário se destina. Na transparência, as categorias específicas são o viés e a cultura do segredo, dois elementos importantes no plano do acesso à informação. Por final, nos dados abertos repetem-se as categorias viés e cultura do segredo, eis que se trata de uma manifestação da transparência, além complexidade técnica, que consta no bloco como item de verificação da abrangência dos dados abertos na sociedade.

4.3.2. ENTREVISTADOS E DESENVOLVIMENTO DAS ENTREVISTAS

Desenvolvida em paralelo com o roteiro de temas para as entrevistas, a definição do perfil entrevistados partiu da seleção dos *stakeholders* conectados à governo aberto e que, portanto, reuniriam condições de contribuir substantivamente para o debate. Partindo dessa premissa, os segmentos escolhidos foram os seguintes: autoridades governamentais vinculadas ao tema, incluídos entrevistados do primeiro escalão dos governos nacionais, executivos de agências e servidores; organizações não governamentais relacionadas com governo aberto (dirigentes e colaboradores), imprensa (jornalistas da grande imprensa, da imprensa alternativa e de dados abertos); academia (profissionais vinculados ou com conhecimento do assunto); políticos (vereadores e militantes) e profissionais vinculados à OGP. Evidentemente não é pretensão do estudo abranger todos os *stakeholders* envolvidos, até porque um número excessivo de categorias poderia inviabilizar o trabalho, razão pela qual foram escolhidos os segmentos considerados pelo autor como mais expressivos no contexto.

Em termos de prospecção de potenciais entrevistados, foram utilizadas diversas modalidades de procura. No plano estatal, a escolha de grande parte deles resultou de busca nos sites de governo eletrônico dos países, normalmente a área que administra o governo aberto, de forma a identificar os responsáveis e enviar o convite por e-mail. O índice de aceitação foi muito expressivo nessa modalidade. A segunda forma resultou da participação em eventos de governo eletrônico e governo aberto, criando uma rede de pessoas conhecidas do ramo e fazendo convites diretamente a elas. Da mesma forma que na modalidade anterior, os

convidados mostraram-se bastante receptivos. Uma terceira maneira de identificação, usada sobremaneira no segmento dos políticos, jornalistas e ONGs, foi a identificação dos seguidores das páginas de governo aberto no *Twitter* e *Facebook*. Uma vez selecionado o potencial entrevistado pelo perfil, o autor pesquisava as informações do escolhido no *LinkedIn*. e, posteriormente, enviava convites para a realização das entrevistas. Além desses procedimentos, outro meio de prospecção de entrevistados foi o *snowball*.

Em todos os países, as entrevistas ocorreram em duas fases. A primeira delas buscou traçar o panorama do governo aberto naquele momento e fazer emergir novas facetas que poderiam ser exploradas de melhor forma na etapa posterior, um ou dois anos após. O trabalho de pesquisa, na segunda fase, procurou entender o que se manteve ou mudou nesse intervalo de tempo entre os dois ciclos, bem como aprofundar o estudo das descobertas oriundas da etapa anterior.

Como as entrevistas ocorreram em etapas distintas e, conseqüentemente, épocas diferentes, merece registro a dificuldade de entrevistar os mesmos depoentes pela segunda vez, visto que há um *turnover* considerável no meio, em que os profissionais trocam de ONGs e de periódicos, alguns são convidados e aceitam cargos no governo, outros saem do governo, dificultando a localização das pessoas, principalmente pela troca de e-mail corporativo. Na verdade, a preferência foi entrevistar alguém da mesma ONG, meio de comunicação e órgão estatal anteriormente contatados, em vez de buscar o entrevistado da primeira fase, até porque alguns deles passaram a atuar em áreas diversas do interesse da presente pesquisa. A única exceção ocorreu na AGESIC, órgão público uruguaio, onde não houve troca de profissionais ao longo do tempo de pesquisa.

Sobre a coleta de dados, em que pese as distâncias percorridas, das 64 entrevistas realizadas, 53 ocorreram de forma presencial, ao passo que foram 11 entrevistas realizadas por meio de conversas remotas utilizando as ferramentas *Skype* (10) e *WhatsApp* (uma). As entrevistas ocorreram em duas etapas.

No Uruguai o processo ocorreu de forma espaçada, pela proximidade do país com a residência do autor, propiciando maior número de visitas ao país vizinho, três na primeira fase (outubro de 2015 e junho e outubro de 2016) e uma na segunda (outubro de 2018), totalizando 24 entrevistas, sendo três delas via *Skype*. A distribuição das entrevistas por categoria foi a seguinte:

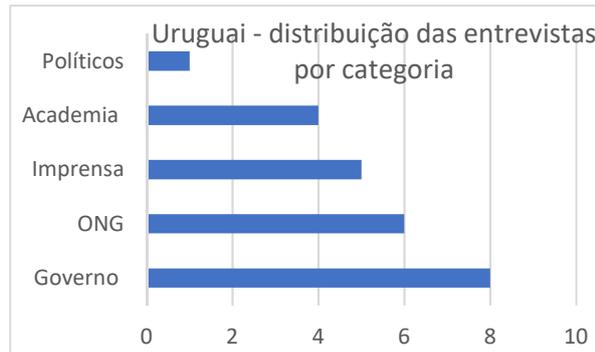


Gráfico 1. Divisão das entrevistas por categoria – Uruguai
Fonte: o autor

Na Colômbia, a primeira fase ocorreu em final de julho e início de agosto de 2016, em Bogotá e Medellín e a segunda etapa em maio de 2018, somente na Capital. Ao todo foram 20 entrevistas, 14 presenciais, cinco por *Skype* e uma por *WhatsApp*. A distribuição das categorias de entrevistados deu-se da seguinte forma:

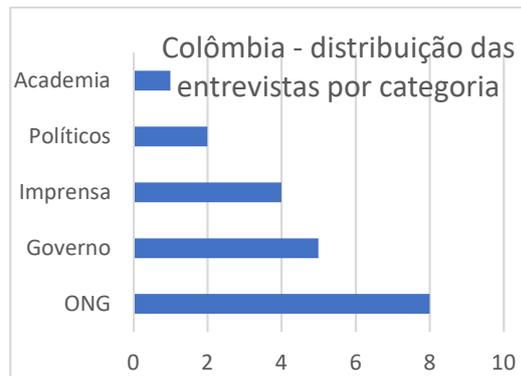


Gráfico 2. Divisão das entrevistas por categoria – Colômbia
Fonte: o autor

No Chile, o primeiro período de entrevistas ocorreu na capital e na cidade de Antofagasta, em abril e maio de 2017, e, na fase final, a pesquisa de campo aconteceu em Santiago, em junho de 2018. Das 20 entrevistas realizadas, duas foram descartadas por ínfima ou nula contribuição para o estudo. Das 18 remanescentes, duas se realizaram por *Skype*. Na distribuição dos segmentos não aparece a categoria políticos, embora dois dos três representantes do governo sejam políticos. Tal medida visa a evitar uma contagem dupla da mesma entrevista. No quadro a seguir surge a categoria OGP, que foram as entrevistas realizadas com colaboradores daquela organização internacional:



Gráfico 3. Divisão das entrevistas por categoria – Chile
Fonte: o autor

Por final, cabe explicar que a relativa irregularidade dos períodos das pesquisas de campo decorrente da inconstância e imprevisibilidade da liberação de aportes do CNPq, entidade que financiou este estudo, não acarretou prejuízos ao trabalho, mas é forçoso reconhecer que a liberação das verbas do projeto constituiu fator de forte influência no estabelecimento dos períodos de pesquisa de campo.

4.3.3. PESQUISAS NA *WEB*

Como fonte primária de informação documental, mister mencionar a pesquisa nos portais oficiais de governo eletrônico e governo aberto dos três países, em suas respectivas páginas *web* no *Twitter* e *Facebook*, as buscas no *Linkedin*, bem como a navegação no site da *Open Government Partnership*, dentre outros, cujos conteúdos serviram de norte para a estruturação do roteiro de entrevistas, as escolhas dos segmentos de entrevistados com maior potencial de colaboração para a pesquisa, a seleção dos próprios entrevistados, como já referido anteriormente, bem como na interpretação crítica dos dados obtidos.

Essas pesquisas realizadas na internet contribuíram para o desenvolvimento desta tese em suas diversas fases, a saber: compreensão dos contextos nacionais, identificação de potenciais entrevistados em cada segmento, descrição do perfil de cada um deles, preparação dos temas abordados nas entrevistas de acordo com as pessoas escolhidas para serem ouvidas e análise dos conteúdos das entrevistas.

Na compreensão do contexto mostrou-se importante a pesquisa em periódicos de cada país, que procurou abarcar as principais publicações, usualmente em número de três, e, pelo menos, um jornal alternativo. Essa pesquisa mostrou-se extremamente útil, por exemplo, na compreensão do período imediatamente anterior ao referendo para a paz na Colômbia e na segunda fase de entrevistas no Chile, por ocasião do processo eleitoral e logo após à troca do

mandatário maior daquele país. Os jornais pesquisados podem ser verificados no quadro a seguir:

País	Periódico e site
Uruguai	El País www.elpais.com.uy/
	La República www.republica.com.uy
	El Observador www.elobservador.com.uy/
	Diario de La Juventud www.diariolajuventud.com
Colômbia	El Colombiano www.elcolombiano.com/
	El Espectador www.elespectador.com/noticias/
	El Tiempo www.eltiempo.com/
	La Oreja Roja www.laorejaroja.com/
Chile	El Mercurio digital.elmercurio.com
	La Segunda digital.lasegunda.com
	La Nación www.lanacion.cl/
	El Desconcierto www.eldesconcierto.cl/

Quadro 5. Relação dos periódicos pesquisados
Fonte: o autor

Além disso, nessa fase de apreensão do contexto foram pesquisados, em cada país, os sites dos institutos de estatísticas oficiais, dos ministérios da tecnologia, secretarias e agências de governo eletrônico, de governo aberto, de participação cidadã, transparência e dados abertos, de forma a construir uma concepção mais direcionada para o objeto do estudo, adentrando em detalhes que dificilmente podem ser capturados por meio da pesquisa em periódicos, como, por exemplo, a organização institucional do governo aberto nos países, as expressões locais de e-participação e participação cidadã em geral, o estágio da transparência, os bancos de dados abertos etc. Os sites pesquisados nesse período foram os seguintes:

País	Periódico e site
	AGESIC - Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento

País	Periódico e site
Uruguai	www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento
	Participación Ciudadana www.participacionciudadana.gub.uy/
	UAIP – Unidad de Acceso a la Información Pública www.gub.uy/unidad-acceso-informacion-publica/
	Datos abiertos www.datos.gub.uy
	Tramites www.tramites.gub.uy
	INE - Instituto Nacional de Estadística www.ine.gub.uy/
Colômbia	Gobierno em Línea www.mintic.gov.co/portal/vivedigital/612/w3-article-19495.html
	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC www.mintic.gov.co/portal/604/w3-channel.html
	Urna de Cristal www.urnadecristal.gov.co/
	Datos Abiertos www.datos.gov.co/
	Secretaria de Transparência www.secretariatransparencia.gov.co/Paginas/default.aspx
	DANE - Dirección Nacional de Estadística www.dane.gov.co
Chile	Portal de Transparencia www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/
	Senador Virtual www.senadorvirtual.cl/
	Portal de Gobierno Abierto www.ogp.gob.cl/es/principios/
	Participación Ciudadana www.minjusticia.gob.cl/participacion-ciudadana/
	Datos Abiertos www.datos.gob.cl/
	INE - Instituto Nacional de Estadística www.ine.cl/
	Unidad de Modernización y Gobierno Digital www.modernizacion.gob.cl/

Quadro 6. Relação dos sites pesquisados

Fonte: o autor

A etapa de identificação de potenciais entrevistados, como já referido, consistiu em pesquisas dos seguidores do *Twitter* das entidades de governo eletrônico, governo aberto, transparência, participação e dados abertos, bem como dos usuários que postavam mensagens na página do *Facebook* dessas organizações. Após essa seleção preliminar, realizou-se nova

consulta no *LinkedIn*, de forma a complementar o perfil do pesquisado e decidir pela realização ou não do convite para participar da pesquisa, que ocorria, via de regra, por mensagem direta na mídia social em que fora localizado primeiramente.

Na preparação das entrevistas realizava-se nova pesquisa no perfil dos entrevistados, com ênfase no *Twitter* e *LinkedIn*, bem como um *overview* nos sites do quadro 06. Caso o entrevistado integrasse alguma ONG, realizava-se uma investigação nos respectivos sites dessas organizações.¹⁰ Em relação aos demais entrevistados, sempre que possível foram pesquisadas informações relativas às entidades em que atuavam, como sua universidade, faculdade, órgão público etc. Importante referir que, nesta etapa, foram estudados os diversos planos de ação de governo aberto dos três países disponíveis nos sites de governo aberto, bem como um exaustivo estudo do portal da Open Government Partnership (www.opengovpartnership.org). Como complemento, principalmente para o tema dados abertos, o estudo da Open Knowledge Foundation (<https://okfn.org/>) mostrou-se de grande valia para a pesquisa.

Na fase de análise das informações, todos os sites arrolados serviram como fonte de checagem das declarações dos entrevistados, permitindo uma triangulação mais ampla que aquela realizada apenas entre os depoimentos dos diversos segmentos. A checagem da procedência da declaração de depoente sobre a falta de representatividade sociedade civil nas reuniões das Mesas de Diálogo no Uruguai constitui exemplo típico dessa triangulação. Para tanto, foram consultadas as atas de reunião no site AGESIC, como e.g. a ata nº 04/2015, que registra a presença de cinco pessoas de quatro organizações da sociedade civil (www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/institucional/informacion-de-gestion/actas/acta-42015).

Da mesma forma, declarações conflitantes ou consideradas fora do que seria esperado pelo autor foram pesquisadas nos diversos sites como fonte de verificação. Cabe referir que, em função de determinadas entrevistas, realizaram-se pesquisas em novos sites, como as declarações de alguns entrevistados colombianos que demandaram verificação nos *websites* daquele país, como o da Procuraduría General de la Nación (www.procuraduria.gov.co) e a Fiscalía General de la Nación (www.fiscalia.gov.co/colombia/).

¹⁰ Os sites das ONGs não serão apresentados neste trabalho porque facilitariam sobremaneira a identificação dos entrevistados.

4.4. ORGANIZAÇÃO E CATEGORIZAÇÃO DOS DADOS

Uma vez procedidas, pelo autor, a tradução e a transcrição das entrevistas, o passo seguinte foi o de codificação dos conteúdos das 62 selecionadas (duas foram descartadas pela falta de efetiva contribuição para o tema) por meio do software MAXQDA, versão 11.4. A árvore de códigos dividiu-se em três códigos de primeira ordem, Uruguai, Colômbia, e Chile, que contaram com respectivamente 22, 23 e 19 códigos secundários, resultando num total de 897 trechos codificados.

4.4.1. ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO - CONCEITOS E FUNDAMENTOS

De forma a realizar a interpretação discurso em consonância com o uso da TAC, o meio utilizado para tanto foi a Análise Crítica do Discurso, ACD, uma modalidade de análise compatível com o uso de teoria crítica (NOGUEIRA, 2011). Para melhor compreender a ACD, importante explicitar alguns conceitos básicos da Análise do Discurso, eis que aquela representa uma derivação desta. Partindo de uma definição básica, pode-se dizer que a Análise do Discurso explora a relação entre discurso e realidade, os significados contidos nos textos escritos ou falados e sua contribuição na construção da realidade social (ALVES, 2006 referindo PHILIPS e HARDY, 2002). Sobre a Análise do Discurso, Alves (2006), destaca alguns termos que podem ser considerados como base para a sua compreensão: o discurso, a linguagem, a linguística (cujo objeto de análise é a linguagem), a intertextualidade (quando um texto incorpora outro com o mero objetivo de reprodução do seu sentido ou visa transformá-lo); o dito, o não-dito e o silêncio e; o campo discursivo (conjunto de enunciados relacionados a um mesmo sistema de regras estabelecidas historicamente).

Wodak (2001) defende que, independente da corrente do pesquisador, seja originada da Escola de Frankfurt, de noções marxistas ou da literatura crítica em geral, os fundamentos da ACD devem incorporar o social na pesquisa a partir de uma posição política explícita do pesquisador, de forma a evidenciar as maneiras de dominação historicamente estabelecidas e apontar propostas de emancipação. Trata-se de uma abordagem de análise do discurso preocupada com a desigualdade, dominação e abuso do poder dentro do contexto social e político (VAN DIJK, 2001).

Para entender essas relações de poder e assimetrias, importante atentar para o papel fundamental que o contexto exerce na Análise Crítica do Discurso, pois é no ambiente, numa acepção ampla, que os atores interagem em processos discursivos de natureza ideológica, pois é “essa dimensão ideológica, na construção do sujeito e, por consequência, na construção do

discurso, que fundamenta as diferenças da Análise Crítica do Discurso relativamente a outras abordagens (PEDRO, 1997, p. 20, referindo BROWNS e YALE, 1983)”. Do ponto de vista de Wodak (2001), a ideologia tem peso fundamental nas relações de poder e nas desigualdades resultantes desse exercício de poder.

Retornado ao universo habermasiano e à sua ação estratégica por meio de uma de suas expressões mais importantes, a comunicação sistematicamente distorcida, verifica-se fortes pontos de conexão com a ACD, manifestada pela afirmação de Cecez-Kecmanovic (2005, p. 40) que a “Análise Crítica do Discurso foca no discurso e interpretações sensíveis às formas de comunicações distorcidas vinculadas ao poder e à ideologia”.

De forma geral, a ACD não é considerada um método, nem uma ferramenta, mas um conjunto de abordagens, pois não conta com uma forma típica de manusear os dados. Além disso, se caracteriza pela multidisciplinaridade (VAN DIJK, 2001; ALVES, 2006), eis que enfatiza a necessidade de uma pesquisa de que envolva um universo mais amplo, de modo a melhor entender as funções de linguagem, como, por exemplo, a transmissão do conhecimento dentro das organizações em relação ao exercício e compartilhamento de poder nessas instituições (WODAK, 2001).

Um dos fundamentos teóricos da ACD consiste no relacionamento entre micro-eventos (discurso, interação verbal, linguagem e comunicação) e macroestruturas (poder, dominação e desigualdade entre grupos sociais), uma vez que estas resultam do conjunto de fenômenos que ocorre no plano micro (FAIRCLOUGH, 1995). Ao encontro dessa posição, Alves (2006) destaca a necessidade de que se criem pontes conectando esses dois planos, pois “na interação cotidiana os níveis macro e micro são um só, um todo unificado (p.5).”

Dentro do universo compreendido pela ACD, várias questões são analisadas a partir das desigualdades verificadas, tais como nacionalismo, populismo, racismo, feminismo etc., temas importantes que vem merecendo importante atenção dos veículos de comunicação (VAN DIJK, 2001). Sobre a relação da ACD com a ADI, autores como Ngwenyama (1997 e 2008), Cukier et al.(2008), Thompson (2004), Pozzebon, Cunha e Coelho (2016) constituem exemplos de acadêmicos que promoveram pesquisas unindo gestão da informação, e por conseguinte, a Administração da Informação com a Análise Crítica do Discurso, mostrando a pertinência de estudos envolvendo esses dois universos. Dentro dessa ótica, portanto, há vários precedentes que fundamentam a opção adotada por este projeto de tese.

4.4.1.1. A Qualidade da Pesquisa fundamentada na Análise Crítica do Discurso

No quesito rigor, Van Dijk (2001) apresenta uma série de requisitos que a ACD deve cumprir para atingir padrões superiores de qualidade acadêmica. O autor afirma (p. 353) que, por se tratar de uma “pesquisa marginal”, a ACD precisa ser melhor que as demais para ser aceita e, para tanto, importante atentar para pontos que o autor considera essenciais ao alcance patamares superiores, a saber:

- a) Concentração principalmente no problema social e nas questões políticas;
- b) A ACD empiricamente adequada é multidisciplinar;
- c) Ao invés de descrever as estruturas do discurso, tentar explicá-las em termos de interação social e especialmente estrutura social; e
- d) Foco nas formas de estrutura de discurso que promovem, conformam, legitimam, reproduzem ou desafiam a relação de poder e dominação.

O presente estudo, inclusive em função de sua teoria de base, envolve filosofia, sociologia, gestão de sistemas de informação, administração pública e, inclusive, ciência política, evidenciando, *prima facie*, o caráter interdisciplinar que o envolve. Os demais itens referidos por Van Dijk atuaram como norte para a coleta e análise de dados realizadas. Cabe acrescentar que este trabalho, por ter a TAC como filtro teórico, uma teoria em que a simetria constitui requisito básico para o exercício da ação comunicativa, demanda uma análise de dados por meio da ACD, que lida com a interação da comunicação e assimetria como expressão de desequilíbrio de poder.

A triangulação, que pode ser abordada a partir de diferentes perspectivas, representa outra questão importante no âmbito de qualidade. Scollon (2001) afirma que o pesquisador é mais que um mero observador, logo procedimentos claros de triangulação são importantes para suas inferências, observações e interpretações. O universo dos entrevistados desta pesquisa engloba diferentes segmentos (políticos, imprensa, academia, governo, ONGs, organizações da sociedade civil, imprensa etc.) ou seja, uma multiplicidade de fontes, permitindo a triangulação das informações de cada segmento. Da mesma forma, as informações apuradas por meio das pesquisas nos inúmeros sites referidos constituem importantes fontes adicionais de triangulação.

Por final, Wodak (2001) destaca o papel do contexto nos estudos via ACD a partir de quatro níveis, a saber: 1. A mensagem imediata, a linguagem e o conteúdo do texto; 2. A relação intertextual e interdiscursiva entre declarações, textos e discursos; 3. O nível extralinguístico

(social) que é chamado contexto da situação; 4. O amplo contexto histórico, social e político em que se relacionam as práticas discursivas e que serve de conteúdo para elas.

4.4.1.2. Procedimentos da Análise Crítica do Discurso

Como abordagem de análise dos dados com base na ACD, este trabalho seguiu os ditames do modelo apresentado por Fairclough (1998), por ele denominado de “Método Tridimensional de Análise do Discurso”, graficamente descrito em conformidade com a figura a seguir apresentada:

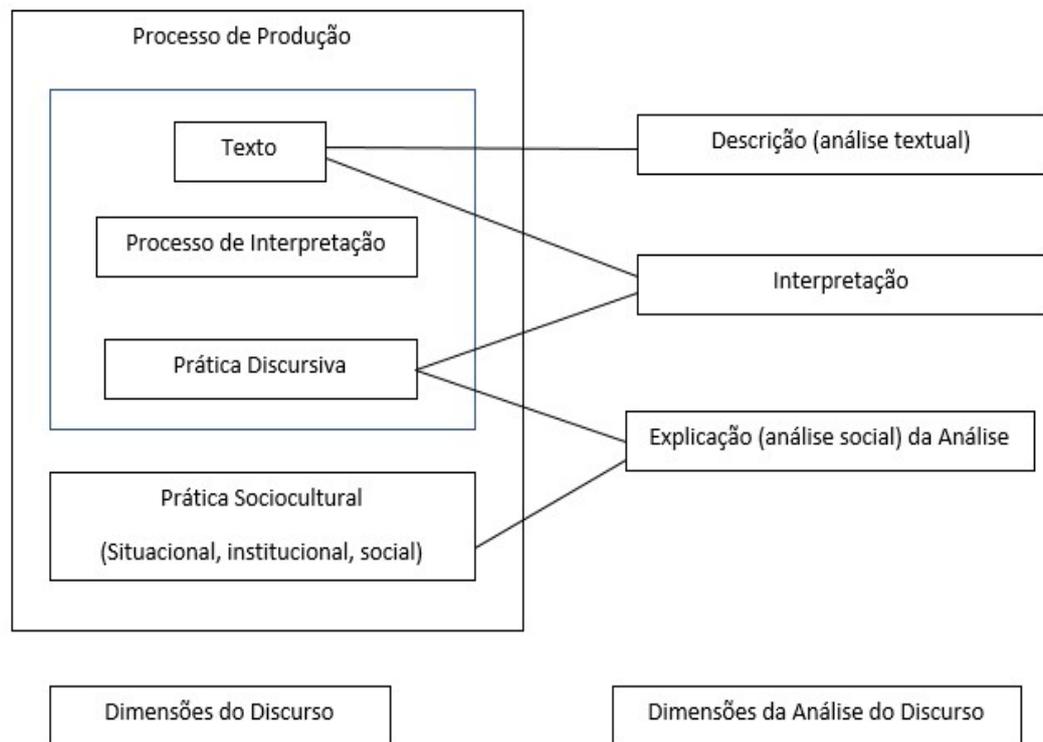


Figura 2. Método Tridimensional de Análise
Fonte: Fairclough (1998)

A estrutura proposta tem por objetivo estabelecer o relacionamento entre o nível micro, representado pelo texto produzido, e o macro, qual seja a prática social, contando com a prática discursiva como elemento de intermediação entre eles (THOMPSON, 2004). Na verdade, as atividades de análise das informações estão no lado direito do modelo: Descrição (análise textual), interpretação e explicação. A partir da seleção dos textos dos discursos, marcados e ordenados por meio do software MAXQDA, a ACD ocorreu em três etapas (POZZEBON, CUNHA e COELHO, 2016):

- a) Descrição – detalhada análise do texto, verificando no seu interior como foi produzido;

- b) Interpretação – a partir da descrição do texto, ocorre a sua interpretação, que busca entender a prática discursiva ínsita ao texto;
- c) Explicação – análise social conectando as interpretações ao ambiente social, econômico e cultural.

De forma a melhor explicar o processo de análise dos dados coletados, o quadro a seguir apresenta trecho do texto de uma entrevista realizada, acompanhada da respectiva descrição, interpretação e explicação, de acordo com o Modelo Tridimensional de Análise de Fairclough (figura nº 2).

Texto	Descrição	Interpretação	Explicação
Há um jogo duplo. Estou fazendo prestação de contas, mas preciso de ti para sobreviver e para poder ter certo nível de estudo e para ter acesso a instâncias internacionais e também fundos internacionais.	Trata-se do ponto de vista do depoente governamental a respeito da participação das ONGs nas mesas de trabalho e na prestação de contas para cocriar os planos de ação da OGP.	Pela declaração, as ONGs pretendem, com a participação nos eventos, auferir vantagens pessoais que promovam sua ascensão (ação estratégica) no plano internacional e ganhos de imagem e financeiros.	Embora a procedência do teor das declarações e da interpretação dessas manifestações, por outro lado, o entrevistado, pertence a governo recém empossado, de centro-direita, que precisa marcar posição frente às ONGS nas negociações ocorridas nas mesas de trabalho e buscar o seu fortalecimento, minando a posição do “oponente” (ação estratégica).

Quadro 7. Exemplo do processo de análise proposto.

Fonte: o autor, adaptando quadro de Pozzebon, Cunha e Coelho (2016).

Como se verifica pela explicação, a ACD vai além da mera interpretação da fala das partes, inserindo o discurso dentro do contexto histórico, político e social. No caso explicitado, a interpretação da fala do entrevistado aponta que a atuação das ONGs nos processos participativos de governo aberto resulta em vantagens “colaterais” para essas entidades, mas a análise crítica envolve um contexto maior que, embora não contrariando a interpretação apresentada, acrescenta o contexto e desnuda o interesse do entrevistado em enfraquecer a posição do “adversário”, fortalecendo a sua, qual seja, de um governo em início de mandato e que precisava marcar posição e mostrar força.

4.4.2. PROCEDIMENTOS COMPLEMENTARES DE RIGOR

Com o intuito de atingir um rigor acadêmico superior e considerando a opção pela perspectiva crítica e interpretativista, o presente estudo buscou a observância dos princípios do artigo *A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in*

Information Systems (KLEIN E MYERS, 1999). Para tanto, a condução das entrevistas e a análise dos dados do presente trabalho atentaram para os sete princípios, a saber:

- a) Princípio Fundamental do Círculo Hermenêutico – Serve como base para os demais e sugere que o entendimento alcançado pelo pesquisador deriva do inter-relacionamento dos significados independentes que são partes de um todo. Neste caso, parte-se da relação das partes com o todo, como, por exemplo, estudar a contribuição da participação no governo aberto, entender o papel das associações da sociedade civil na elaboração dos planos de governo aberto, compreender a função de coordenação da OGP nesse ambiente e o impacto causado por essa organização. A compreensão resulta do relacionamento entre as diversas expressões (partes) que permite entender o todo.
- b) Princípio da Contextualização - Demanda uma reflexão crítica do pesquisador sobre o contexto histórico e social do ambiente de pesquisa, de forma que se entenda como a situação sob investigação emergiu. As pesquisas em periódicos das nações estudadas, bem como a navegação nos sites de governo aberto, mostraram-se de extrema valia no entendimento do contexto onde se realizou a consulta.
- c) Princípio da Interação entre Pesquisador e os Sujeitos – Requer uma análise crítica do pesquisador sobre como as informações coletadas foram socialmente construídas, a partir da interação entre pesquisador e entrevistado. Algumas providências prévias facilitaram a interação entre pesquisador e entrevistado, tais como a pesquisa dos perfis dos entrevistados nas mídias sociais, com destaque para o *Twitter* e *Linkedin* e a navegação nos sites das organizações das pessoas ouvidas. Por final, a própria triangulação dos conteúdos das entrevistas auxiliou na compreensão.
- d) Princípio da Abstração e Generalização – Explicita a necessidade de relacionar os detalhes idiográficos¹¹, revelados pela interpretação dos dados com base nos princípios da Contextualização e Interação entre Pesquisador e Sujeitos, conceitos gerais e teóricos que descrevem a natureza do entendimento humano e da ação social.
- e) Princípio do Raciocínio Dialógico – Defende que o pesquisador deve ter sensibilidade para atentar às possíveis contradições entre os conceitos teóricos prévios que guiam a pesquisa e as descobertas que emergiram, determinando ciclos

¹¹ Diz-se do método científico que lida com o individual e único (Dicionário Michels). Trata e analisa os fatos científicos de forma individual e considera as diferenças ou características individuais consistentes (Dicionário Priberam).

de revisão. A aplicação deste princípio mostrou-se de extrema valia diante dos conteúdos de entrevistas que contrariavam o senso comum do que se espera de expressões do governo aberto, como, por exemplo, o fato da participação e transparência constituírem recursos que, ao invés de serem libertadores, podem atuar como mantenedores do *status quo*.

- f) Princípio das Múltiplas Interpretações – Dispõe que o pesquisador seja sensível às possíveis diferenças de interpretação entre os participantes (cada um conta o evento como o viu). Esse princípio demonstrou ser de grande utilidade na análise dos diversos segmentos de entrevistados, como, por exemplo, a posição das autoridades governamentais e da imprensa, dos representantes da sociedade civil que defendem a participação nos planos de ação da OGP e os contrários, o discurso dos políticos de oposição e situação etc.
- g) Princípio da Suspeição - Demanda atenção do pesquisador sobre distorções e viés contidos nas narrativas dos depoentes. Este princípio é quase uma decorrência do anterior, pois as diferentes interpretações do mesmo fato não deixam de ter uma carga de viés, como os pontos de vista do jornalista de um dos maiores conglomerados de comunicação do país e autoridades de um governo de esquerda.

A partir da compreensão do conjunto de princípios apresentados, pode-se verificar sua utilidade na análise das entrevistas e dos conteúdos apurados nos sites, principalmente na forma como essas contribuições interagem entre si, servindo como um norte na realização do trabalho, atuando como fonte subsidiária do estudo exercido com base na abordagem da Análise Crítica do Discurso.

4.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE ÉTICA EM PESQUISA

Preliminarmente é importante referir que a pesquisa seguiu as orientações contidas nas Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016, que estabelece as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais (art. 1º). Nesse sentido, todas as pessoas entrevistadas assim o fizeram voluntariamente, sem qualquer forma de pressão ou oferecimento de qualquer tipo de vantagem, o que fica evidenciado por seu manifesto assentimento (art. 2º, inciso I) e consentimento livre e esclarecido (art. 2º, inciso V). Embora a maioria dos entrevistados tenha se mostrado indiferente quanto ao aviso, todos foram alertados, antes do início dos trabalhos, sobre a total garantia do sigilo a respeito das identidades de cada um (garantia de confidencialidade prevista no art. 2º, inciso IV e art. 3º, inciso VII). Na ocasião, o entrevistador

explicou qual seria a qualificação de cada um dos entrevistados no presente estudo, se representante de órgão da grande imprensa, radialista de veículo de larga penetração, representante de ONG vinculada à informação, servidor ou autoridade do governo e demais designações. Ademais, o pesquisador assegurou que a entrevista poderia ser interrompida a pedido, seja qual fosse o momento, inclusive sem qualquer justificativa. Em derradeiro, foi garantido aos entrevistados que não seriam aproveitadas, pelo autor, informações que poderiam prejudicar aos participantes (art. 3º, inciso VIII).

5. RESULTADOS

5.1. CONTEXTO

Como se pode verificar, por meio do mapa da América do Sul (figura 3), os três países contam com uma localização geográfica e área bastante distintas. O Chile é uma nação estreita e vai da parte central até o extremo sul do continente, o Uruguai conta com uma pequena extensão territorial, localizado na metade sul do continente e banhado pelo Atlântico e a Colômbia localiza-se ao norte do continente, entre o Oceano Pacífico e o Caribe. Além dessas



Figura 3. Mapa Político da América do Sul

informações, alguns dados sobre essas nações, extraídos majoritariamente dos órgãos oficiais de estatística dos respectivos países, podem auxiliar no entedimento do contexto, como se verifica pelo quadro a seguir:

Item	Uruguai	Colômbia	Chile
Território em km ²	176.215	1.142.000	766.950
População do país em milhões de habitantes	3,457	50,122	18,05
População da Capital em milhões de habitantes	1,381 (40% do país)	8,081 (16% do país)	5,614 (31% do país)

Item	Uruguai	Colômbia	Chile
PIB em bilhões de dólares	56,16	309,2	277,1
PIB per capita em dólares	16.245,60	6.301,55	15.346,45
Analfabetismo	1,38%	5,24%	4,3%
Desemprego	9,5%	10,8%	6,8%
IDH	0,804	0,747	0,843

Quadro 8. Indicadores dos países estudados.

Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, DANE Colômbia e Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

Os números apontam para países com extensões territoriais desiguais e com um contingente populacional também marcadamente distinto. No Uruguai, a concentração da população na capital mostra-se muito forte, representando o grande centro para onde converge todo o resto do país. No Chile, embora não tão presente, é grande a concentração da população na capital, ao passo que na Colômbia a dispersão é maior, contando com cidades de grande porte no interior do país, como Medellin, Cali e outras urbes. Em termos econômicos e desenvolvimento humano, Uruguai e Chile se revezam na primeira colocação, demonstrando que essas nações se encontram em um estágio superior ao da Colômbia, invariavelmente última colocada nos quesitos referentes ao tema. Por final, importante mencionar que os três países se tornaram membros efetivos da OGP no ano de 2011. A escolha desses três países deveu-se exatamente por essas características distintas entre as três nações, bem pela semelhança entre os índices de qualidade de vida no Chile e Uruguai e a distinta posição ocupada pela Colômbia, consideravelmente inferior nesse quesito em relação aos demais. Essas proximidades e distâncias mostraram-se ser um contexto rico para o desenvolvimento de uma pesquisa crítica como este estudo se propõe.

Após essa breve contextualização, importante entender cada um desses países a partir da análise da exposição dos entrevistados, permitindo abordar o contexto cada um deles separadamente, com base naquilo que os integrantes dos segmentos da sociedade escolhidos expressaram por meio de suas declarações.

5.1.1. URUGUAI

No programa de governo aberto do Uruguai e também governo eletrônico, o órgão de planejamento, execução de programas, suporte, regulação e controle é a AGESIC – (www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento) – Agência

del Gobierno de Gestion Electrónica y Sociedad de la Información y del Conocimiento. Na prática, a competência da AGESIC ultrapassa os limites do governo nacional, alcançando as prefeituras, muitas delas com carência de estrutura e *kow-how* em termos de tecnologia.

A AGESIC, segundo informações em seu site, atua em quatro pontos fundamentais: a) Cidadania participativa e governo aberto; b) Gestão pública moderna, eficaz e eficiente; c) Bom uso da tecnologia e da informação e; d) Segurança e confiança. Em seu espaço internet consta vasta documentação sobre a agência, sua estrutura, gestão, estratégia e iniciativas, dentre outros tópicos. Sob sua jurisdição encontra-se a UAIP, *Unidade de Acceso a la Información Pública*, entidade reguladora e controladora da disponibilização de dados governamentais.

Ao mencionar o país, não raro os entrevistados iniciam com a ressalva do Uruguai ser um país pequeno, acrescentando um ponto positivo da nação, como na fala de autoridade da AGESIC, que, após a observação preliminar, avoca o plano CEIBAL¹² como uma iniciativa pioneira a nível mundial. Acadêmico e autoridade governamental destaca esse programa e afirma que só foi possível porque “em termos de infraestrutura, temos fibra ótica em todos os lugares. Há um plano básico. No Uruguai é grátis, todo mundo tem internet”. Essa universalidade da internet é relativizada por outra autoridade da AGESIC, ao afirmar que mais de 70% dos usuários contam com a internet e destaca que a facilidade de acesso “tem que ser inclusiva e não exclusiva.”

Outro ponto interessante apontado diz respeito ao gradualismo das transformações no país, mencionado por vários entrevistados, salientando que as mudanças são lentas, aos poucos, “tudo com calma”. Jornalista e dirigente de ONG vinculada à informação assevera que “nesta década tem havido avanços contínuos da maneira uruguaia, avanços graduais e lentos”. O entrevistado credita esse gradualismo à estabilidade institucional do país, que ele denomina de “ativo” da nação e menciona os partidos políticos, que considera tradicionais e sólidos, e a formação da Suprema Corte de Justiça como exemplos para sustentar sua afirmação. Sobre partidos políticos, o acadêmico e autoridade governamental observa que o país conta com os partidos mais antigos da América Latina e que tudo se canaliza por meio deles, ressaltando que o sucesso do governo aberto depende de sua inclusão na agenda dos partidos políticos.

O jornalista e dirigente de ONG vinculada à transparência, por sua vez, aponta para outras facetas do país para que se entenda melhor o contexto onde está inserido. A primeira delas diz respeito a ter se tornado um paraíso fiscal onde se concretizavam “negócios espúrios”, principalmente por parte de empresários argentinos e brasileiros, problema que foi minimizado

¹² Programa que distribuiu, de graça, um notebook customizado a cada um dos estudantes regularmente matriculados na escola.

com a chamada “lei da lavagem”, que passou a prever o delito de ação fiscal. Ademais, de forma a caracterizar o contexto nacional, o entrevistado refere o processo de favelização do país que, embora tenha iniciado na década de 60, surge com mais ênfase no final de século passado e no início deste, com seus “bolsões de pobreza, ilhas de pobreza concentradas quase todas nas periferias das cidades.”

Por derradeiro, o governo, por meio de promessa de campanha do presidente eleito, vem promovendo uma mudança tecnológica nos trâmites governamentais, cujo objetivo final consiste em disponibilizar 100% dos serviços estatais por meio da *web*. Depois do plano CEIBAL e da difusão da internet por fibra ótica por todos países, autoridade da AGESIC qualifica essa fase como o atingimento do “segundo nível” do programa da agência e enfatiza “isso é uma estratégia, 100% dos trâmites online”.

5.1.2. COLÔMBIA

A área responsável pelo governo eletrônico na Colômbia é a “Gobierno em Linea” que, conforme seu site internet (vive.gobiernoonlinea.gov.co/), representa o “conjunto de instrumentos técnicos, normativos e de políticas públicas para promover a construção de um estado eficiente, transparente e participativo”, objetivando, por meio da TIC, melhorar a gestão e os serviços e promover a participação e colaboração do cidadão com o estado.

No que se refere a governo aberto, o portal “Urna de Cristal” representa o principal espaço virtual de relacionamento com o cidadão. Segundo o site www.urnadecristal.gov.co/, o programa representa a principal plataforma de participação cidadã e transparência do governo colombiano, operando fundamentalmente por duas formas: respondendo a consultas da cidadania e viabilizando canais de e-participação. O programa usa vários meios e ferramentas de comunicação como rádio, televisão, *call-centrer*, SMS, portal *web*, *Facebook*, *Twitter* e *Newsletter*.

No quesito transparência, a entidade responsável é a Secretaria de Transparência da Presidência da República (www.secretariatransparencia.gov.co). Na área de dados abertos, que pode ser acessada pelo endereço www.datos.gov.co, as diversas bases se encontram reunidas em um só local, facilitando sua utilização pelos usuários.

Em termos históricos e institucionais, a Colômbia apresenta o contexto mais complexo de todos os três países. Trata-se de um país acossado por uma guerrilha por mais de 50 anos e que durante muito tempo dominou parte do país e por grupos paramilitares, as BACRIM, Bandas Criminosas, que extorquiram parcelas da população, normalmente as mais pobres, a pretexto de proteger as populações dos grupos insurgentes. Nesse ambiente, essas milícias

paramilitares estabeleceram relações incestuosas com determinados setores das forças armadas e do próprio governo. Além disso, os cartéis do narcotráfico estenderam seus tentáculos junto às guerrilhas, grupos paramilitares e à própria classe política.

Nesse cenário, o país realizou, em 2016, um plebiscito para a população manifestasse sua aprovação ou rejeição a um acordo de paz promovido entre o governo e o principal grupo guerrilheiro, as FARC, Forças Armadas Revolucionárias de Colômbia, e o resultado foi de 50,2% dos votos pela recusa do acordo, mostrando uma profunda divisão na sociedade colombiana.

Indagada do porquê da derrota do governo no plebiscito, dirigente de ONG que congrega outras instituições da sociedade civil, explica que a aprovação do plebiscito resultaria numa segunda tentativa de realização de justiça transacional¹³ na Colômbia. A primeira, realizada em 2005, envolveu a entrega das armas de grupos paramilitares que se submeteram a processos em que a imprensa, o público e as ONGs não tiveram acesso, ou seja, um procedimento que, segundo o entrevistado, ocorreu “sem a mínima transparência, foi completamente opaco, secreto e arbitrário e realmente a sociedade colombiana não soube o que, na verdade, aconteceu.” Até hoje as fitas que gravaram os julgamentos estão inacessíveis. O resultado foram penas muito leves para crimes gravíssimos, o retorno desses paramilitares, após sua liberação, aos grupos armados e inclusive, segundo depoimento de político da região de Medellín, portando as armas que haviam sido entregues anteriormente ao governo. Nessa linha, outro político, este de oposição, do estado de Antioquia, atribui a derrota do governo à “impunidade, que é um problema generalizado.” Jornalista colombiano acrescenta que os organismos competentes para fiscalizar, com a *Fiscalia*¹⁴ e a *Procuraduría*¹⁵, não se encarregam de investigar os crimes.

Apesar da suposta neutralidade do estado em relação ao resultado do plebiscito, as declarações dos seus servidores e autoridades foram no sentido de que sempre trabalharam e com a hipótese de vitória do sim, inclusive antecipando certas fases que deveriam ser realizadas pós plebiscito, afastando a hipótese de um plano “B” em caso de derrota. Na verdade, o plano

¹³ A chamada justiça transacional foi usada na Colômbia no período em que parte das milícias paramilitares negociaram, com o governo, a rendição mediante sua colaboração, conseguindo, por meio da “transação”, penas mais brandas, semelhante à delação premiada brasileira que se tornou célebre na operação Lava Jato.

¹⁴ *Fiscalia General de la Nación* – encarregada de uma administração eficaz da justiça (www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/quienes-somos).

¹⁵ *Procuraduría General de la Nación* - representa a sociedade na salvaguarda no ordenamento jurídico (www.procuraduria.gov.co).

“B” foi a reapresentação da questão em outro fórum, o Congresso, onde o governo saiu vitorioso com a aprovação do acordo de paz.

Em termos de estrutura do país, autoridade da Secretaria de Transparência informa que a Colômbia contava, em 2016, com 32 departamentos e 1.089 municípios, que as grandes cidades como Bogotá e Medellín “podem desenvolver seus próprios programas de transparência sem ter que consultar o governo” e que a autonomia é proporcional ao tamanho das urbes. Segundo o entrevistado, há um problema institucional na medida em que há municípios que gozam de pouca ou nenhuma autonomia no assunto e a Secretaria não tem competência para intervir. Como solução precária, são estabelecidos convênios entre o titular da Secretaria e as cidades envolvidas,

Institucionalmente há um CIO, *Chief Information Officer*, na Colômbia, designado na pessoa do Vice-Ministro da TIC, e responsável pelo cumprimento das diretrizes relativas a governo eletrônico e governo aberto. Segundo autoridade do *Gobierno em Línea* colombiano, o acesso à informação se tornou política pública desde 2014, ano em que foi promulgada a lei de transparência. Ainda segundo a entrevistada, essa mesma lei serviu de impulso a uma manifestação específica da transparência, os dados abertos. No plano do engajamento civil, dirigente da Secretaria de Transparência relata que, de acordo com a Constituição de 90, a participação se tornou central e “diz para o cidadão: você tem que participar nisto, nisto e nisto”, mas ressalva que os cidadãos estão muito reticentes ao tema. Dirigente de ONG que congrega organizações da sociedade civil acrescenta que “a sociedade colombiana é extremamente apática.”.

Por final, colaboradora da Secretaria de Transparência observa que, apesar dos índices relativamente bons de conectividade, há segmentos da população que são analfabetos em termos de internet e nesse grupo arrola os territórios indígenas, comunidades específicas, idosos sem familiaridade com a tecnologia e as populações de territórios onde não há internet.

5.1.3. CHILE

A conexão virtual entre o estado chileno e o seu cidadão, no que se refere ao governo aberto, ocorre por meio do endereço internet www.gobiernoabierto.cl. Numa análise do portal, pode-se verificar que a navegação é relativamente simples, com os sites principais presentes na primeira página, demonstrando integração, que, por sua vez, é destacada por mensagem contida no portal:

O Portal de Governo Aberto, impulsionado pela Unidade de Modernização e Governo Digital da Secretaria-Ministério da Presidência da República, busca

facilitar o acesso do cidadão aos espaços de participação, transparência e serviços que o estado torna disponível, reunindo-os em um só lugar.

A referida “Unidad de Modernización y Gobierno Digital”, cujo endereço internet é www.modernizacion.gob.cl/, constitui a agência estatal chilena de governo eletrônico e entidade responsável pela infraestrutura e implementação das ferramentas de TI, pela promoção da integração entre as instituições governamentais, simplificação e digitalização dos processos e trâmites e normatização dos padrões de governo digital. No campo do governo aberto, o Chile estruturou seu programa a partir de conselhos. O Conselho para a Transparência é um órgão autônomo, que, segundo autoridade da Secretaria de Transparência, “fiscaliza o cumprimento das leis de transparência e inclui a transparência ativa e passiva.” Tem força de obrigar que a entidade faça a entrega da informação ao solicitante.

Acerca dos dados abertos há uma lei em estudo no Congresso chileno, mas, segundo o entrevistado dirigente de ONG e membro do Conselho de Participação, dados abertos “é uma terra de ninguém em Chile”. Alto dirigente da Secretaria de Transparência destaca que, de acordo com a gestão iniciada em 2018, os dados abertos constituem prioridade no sentido de “disponibilizar maior quantidade de dados com maior interconexão, maior interoperabilidade dos dados e das plataformas governamentais e com a realização de uma única plataforma.”

Além desse órgão, há o Conselho de Participação Cidadã, que, segundo um dirigente de ONG e membro desse organismo, carece do poder de coerção do Conselho de Transparência. É composto por várias organizações da sociedade civil. Segundo a lei que o concebeu, cada Ministério e agência governamental deve criar um Conselho de Participação, o que não ocorre em muitos casos, conforme informa o entrevistado, visto que o organismo “não tem caráter vinculante, tem caráter consultivo.” Segundo acadêmica da Universidade Católica do Norte, de Antofagasta, a participação eletrônica no país é muito baixa e piora na medida em que se distancia dos grandes centros do país.

No plano institucional, acadêmico de um Observatório de Transparência¹⁶ aponta para uma fragilidade do governo aberto, pois a transparência atinge apenas a administração pública do executivo (governo federal, regional, municipal), restando excluídos de sua jurisdição os poderes judiciário e legislativo, fato também destacado por membro de uma ONG vinculada à transparência. Sobre a participação, o entrevistado invoca estudo realizado pela Universidade Católica que “cerca de 4% das organizações civis do país têm participação política, mas se vê

¹⁶ Observatórios de Transparência são unidades criadas nas Universidades, compostas por acadêmicos e estudantes, com a função de auxiliar o Conselho de Transparência.

que a cidadania não está muito interessada em participar” e justifica o fato à “uma decepção pela política e uma reprovação dos políticos.”

5.1.4. OBSERVAÇÕES GERAIS DA SEÇÃO

Os discursos dos servidores, mormente os uruguaios, retratam seus programas de governo aberto de uma forma bastante benéfica. Esse relativo exagero pode ser creditado a alguns fatores: conhecimento profundo de seus processos e dos seus pontos positivos, aproveitando para enfatizá-los em detrimento dos negativos; corporativismo e; necessidade de sobrevivência frente à instabilidade institucional. Importante observar que, na Colômbia, o discurso da altíssima administração é mais crítico que o dos servidores.

5.2. PARTICIPAÇÃO e E-PARTICIPAÇÃO

Esta seção trata das percepções dos entrevistados sobre a participação e e-participação em cada uma das nações.

5.2.1. URUGUAI

“No Uruguai, na tecnologia, temos um computador por criança, tem computadores em todos os lugares, o índice de penetração é muito amplo, mas as pessoas, entretanto, não estão acostumadas a participar por meios eletrônicos, porque o tradicional lhes é de confiança” – declaração de autoridade da AGESIC. Reforçando o argumento, a entrevistada diz que o Uruguai conta com mais de 400 âmbitos de participação presencial. Num mundo em que as pessoas massivamente publicam nas mídias sociais, seu discurso aparentemente procura justificar os baixos índices em eventos de e-participação no Uruguai como, por exemplo, ocorreu em pesquisa eletrônica aberta sobre o plano de ação uruguaio de governo aberto perante a OGP.

Diante do fracasso da consulta, o mecanismo adotado para a discussão do plano de ação foi a criação das Mesas de Diálogo, reuniões com a participação de representantes do governo, da academia e da sociedade civil, todos da capital. Saliente-se que essas assembleias contaram com reduzido número de participantes e sem a presença dos partidos políticos e empresariado. Seus membros qualificam o processo como “produtivo, propositivo” (representante da rede de governo aberto), “muito interessante” (servidor da AGESIC), “cada mesa tem sido melhor que a anterior” (representante de ONG vinculada à transparência que participou do processo) e “espaço de cocriação” (autoridade da AGESIC)

Voz dissonante, representante de ONG vinculada à economia e ex-membro desse colegiado discorda e observa que o país conta com 3.000 organizações da sociedade civil e que, quando muito, participam 10, 11 organizações. Afirma que não há muita participação e discute a representatividade dessas organizações, indagando “como se organiza a sociedade civil para eu dizer que sou representante da sociedade civil?” Contesta essa representatividade e conclui: “estão abaixando a cabeça a tudo que diz o governo.”

A questão da eventual falta de legitimidade das Mesas de Diálogo e de suas decisões, confrontada com a declaração da dirigente da AGESIC que os uruguaios contam com tantos âmbitos pessoais de participação que não ligam para o meio eletrônico (“não havia nada que pudéssemos oferecer que superasse a forma presencial”), poderia ser interpretada como uma expressão de comunicação sistematicamente distorcida. A repetição, quase de forma automática, da fala de seus integrantes, reiterando elogios e ratificando, tácita ou expressamente, as virtudes do processo, sem que as pessoas percebam e discutam esse possível vício de origem, qual seja, a falta de legitimidade para sua atuação, apontam para a ocorrência de comunicação sistematicamente distorcida.

Sobre os espaços presenciais, duas representantes de ONG observam que há muitos ambientes, mas que, não raro, funcionam de forma não muito apropriada, como, por exemplo, o fato de alguns ficarem um ano sem se reunir. Acrescentam que cada vez é mais difícil “sustentar uma participação nessa multiplicidade de âmbitos, sem uma equipe técnica, sem poder contar com recursos para financiar essa participação” Essa deficiência de recursos é creditada à agência oficial do governo, a AGESIC, que segundo as entrevistadas é “muito limitada”, restando desconhecida a nível de opinião pública.

Acadêmico e autoridade governamental concorda com a declaração da existência de vários âmbitos presenciais de participação no país, mas discorda do diagnóstico da falta de interesse da população sobre a modalidade eletrônica. Entende que o fracasso se deve à falta de uma “comunicação educativa e ferramentas para que a população entenda”. Nessa linha, o entrevistado aponta o orçamento participativo a nível nacional como uma forma de incentivo ao exercício da e-participação. Jornalista da imprensa alternativa entende que o governo está invertendo o ônus da baixa e-participação, em que a culpa seria dos organismos de governo e não do cidadão.

Referindo recente iniciativa (2018) de sucesso em termos de e-participação, integrante de ONG e da rede de governo aberto observa que a prefeitura de Montevideo lançou um

programa semelhante ao “Decide Madrid”¹⁷, cuja participação alcançou, no período de três meses, 30.000 a 40.000 usuários, aprovando três ideias. Sobre a participação tradicional, o entrevistado referiu que uma pesquisa detectou a existência de 6.000 instâncias de participação no país, concluindo que “aqui há uma cultura relativamente forte de participação”.

Como reforço ao argumento da importância e legitimidade das Mesas de Diálogo na elaboração dos planos de ação de governo aberto, a dirigente da AGESIC defende que essa participação vem aumentando (“o terceiro plano foi muito mais sistematizado e profissional e o quarto aumentou muitíssimo a quantidade de atores, quando quase 300 pessoas participaram”). Por meio da análise dos relatórios das mesas de trabalho (gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/politicas-y-gestion/4to-plan-accional-gobierno-abierto), que se dividiram por assunto, verifica-se que houve um expressivo aumento das organizações da sociedade civil, embora num percentual baixo em relação aos representantes do governo. Sua colega de organização, de mesmo nível hierárquico, afirma que a participação depende das agendas e conclui: “a participação não é expressiva em nenhum lugar.”

5.2.2. COLÔMBIA

Discorrendo sobre participação na Colômbia, político da oposição da região de Medellín destaca a dicotomia da modalidade eletrônica via mídias sociais, com grupos que podem ser considerados como o “comitê de aplausos ao governo” e o segmento que “denigre, critica, desqualifica e estigmatiza”. Acerca do programa oficial Urna de Cristal, o entrevistado avalia o programa como débil, observando que a maioria dos colombianos não acessa. Por fim, aponta o problema da conectividade naquela nação, pois “aqui não há acesso geral à internet”.

Jornalista da região de Medellín entende que a participação presencial é fraca na Colômbia, ponto de vista compartilhado com o político da situação da mesma região, que destaca que e-participação é mais presente nas mídias sociais, mas com um debate medíocre – “destrutivo, não construtivo.” No plano da participação tradicional, refere as ações comunitárias que se realizam nos bairros das cidades.

Em termos de participação cidadã tradicional, representante de ONG vinculada aos meios de comunicação destaca o movimento das vítimas da guerrilha, segmento da população que sofreu grandes perdas materiais (residência, emprego, negócio) e/ou pessoais (mortes de pessoas da família, mutilação, etc.) em função da atuação das guerrilhas ou dos abusos dos

¹⁷ Portal de e-participação da cidade Madri em que os cidadãos votam e decidem sobre questões da cidade.

grupos paramilitares. O entrevistado destaca que a organização desse grupo resultou em importantes vitórias no texto da lei que regula o tema.

Por também ser filiada à OGP, a Colômbia conta com colegiados semelhantes às Mesas de Diálogo do Uruguai. Conforme autoridade do *Gobierno em Línea*, para ampliar o alcance dessas “mesas”, o país realizou reuniões virtuais por todo o país, incluindo a regiões mais remotas, obtendo cerca de 2.000 pessoas conectadas, usando a “tecnologia em favor da transparência”, possibilitando ao cidadão não apenas se “informar, como também retroalimentar e poder dizer como está vivendo.” Acrescenta a entrevistada que o processo fez o governo explicar os processos e as regras para as pessoas, numa prestação de contas virtualmente cara a cara.

Por outro lado, segundo integrante de ONG que lida com vítimas da guerrilha e pessoas de vulnerabilidade social, “há muito pouca participação da comunidade nas decisões do governo”. A percepção das pessoas é de que as deliberações são tomadas na capital, nos palácios públicos, e que a população vulnerável não tem acesso a participar das decisões tomadas pelo governo, que, segundo ela, “muitas vezes não são as melhores.”

Integrantes de ONG que congrega outras organizações pondera que a participação da sociedade civil é organizada e forte, mas a do cidadão não. Justifica sua posição pela “altíssima abstenção” (na Colômbia o voto é facultativo) do plebiscito para a paz, em que apenas 40% dos eleitores com direito a voto se manifestaram. Autoridade governamental concorda com a entrevistada sobre a baixa participação e afirma que os “cidadãos ainda estão muito reticentes ao tema, basicamente porque não veem que a participação seja efetiva”.

Integrante do programa Urna de Cristal observa que a linguagem e a comunicação são requisitos importantes para a incrementar a participação e que o processo participativo vem mudando, inicialmente focado em questões mais estruturais, mas ao mesmo tempo mais complicadas e distantes do cidadão, para coisas mais simples, que não mudam uma política, mas que promovem alguma alteração no dia-a-dia das pessoas.

5.2.3. CHILE

“Lamentavelmente há pouca participação cidadã no Chile, há pouco interesse em conhecer”, observa membro de importante programa de ONG chilena vinculada a dados abertos. Destaca que os representantes da sociedade civil nos Conselhos de Participação não tomam decisões vinculantes, que obriguem, num processo que deveriam representar a cidadania. Por final, a entrevistada aduz que a participação conta com vários níveis, dentre eles

a “participação de maquiagem” e acrescenta: “creio que no Chile estamos mais com a participação de maquiagem.”

Uma das razões para essa participação de “maquiagem” seria o que integrante do Conselho de Participação e membro de ONG qualifica como a “mosca na orelha” do governo. Segundo o entrevistado, a participação molesta, questiona, interpela, obrigando a autoridade a prestar contas ao cidadão. Talvez por essa razão os Conselhos de Participação atuem como órgãos apenas consultivos, sem poder coativo. Nesse sentido, senador chileno amigo do entrevistado teria dito que a lei criou os conselhos, mas não lhes deu dentes.

Acadêmica da Universidade Católica do Norte, em Antofagasta, pondera que o nível de participação no Chile é baixo, o mesmo ocorrendo no âmbito da e-participação. Segundo a entrevistada, estudos demonstram que é baixo a nível de governo central e o quadro se mostra mais desfavorável nos governos comunais. A distância da comunidade do centro do país é determinante nos níveis de participação cidadã, restando afastada a participação nas áreas mais distantes. A entrevistada afirma que “o governo central não está interessado nos problemas do cidadão porque não é capaz de respondê-los”. Analisando os sites oficiais, observa que ensejam muito pouca possibilidade de participação, embora haja exceções pontuais.

O acadêmico de Observatório Eleitoral introduz um importante ponto na discussão do tema, ao afirmar que o cidadão não vislumbra um resultado da participação e exemplifica os processos de orçamento participativo de sua cidade, em que se oferecem aos escrutínio popular cerca de 20 projetos, mas nenhum deles substantivo – “somente dá adornos” –, tratando de coisas como fontes, praças etc.

Acadêmico e integrante de uma ONG vinculada à informação apresenta uma interessante reflexão sobre o tema, ao defender que se a participação precisa de uma lei para funcionar, o indicativo é de que não está funcionando a contento. O entrevistado, cuja formação pessoal é no campo da sociologia, conclui que “em termos sociológicos, a participação cidadã no Chile falha”.

Dirigente de ONG chilena no campo da inovação pondera que o que existe no Chile é o ativismo digital, enquanto a e-participação é muito acanhada. Justifica sua posição ao afirmar que o âmbito da e-participação é muito reduzido e que está estruturada de “acordo com certos elementos que não tem forte respaldo da autoridade”, ou seja, seus dirigentes não contam com o apoio superior necessário e a autoridade para promovê-la. Acrescenta, por sua vez, que o governo não tem interesse em educar a população para incentivar a participação e que o cidadão não acredita que vai ser escutado, nem que vão ocorrer mudanças em função de sua manifestação.

Dirigente de ONG vinculada à informação pondera que há consultas eletrônicas, mas são muito poucas e normalmente são muito técnicas, de compreensão difícil para o cidadão médio e que lhe despertam pouco interesse. Retoma o argumento da fragilidade da lei sem sanções, que fica na vontade da autoridade, e finaliza que “estamos muito débeis e, em geral, este governo não fez muito. O governo passado tinha um discurso para a participação cidadã, mas não fez nada. E esse governo não tem o discurso.”

5.2.4. OBSERVAÇÕES GERAIS DA SEÇÃO

Salvo o Uruguai, pode-se afirmar que a participação tradicional está baixa nos demais países. No que tange à e-participação, a situação crítica se estende a todas as nações. Além disso, há indícios de problemas de legitimidade nos processos participativos presenciais, embora no Uruguai tenha ocorrido relativa melhoria. No caso da Colômbia, há um elemento complicador, a forte assimetria social verificada naquela nação, superior à verificada nos outros dois países. Outro ponto verificado em graus distintos, com maior incidência na Colômbia e menos veemente no Uruguai, diz respeito à baixa credibilidade dos governos. Em termos resumidos, pode-se afirmar que há um desinteresse geral na promoção da participação.

5.3. TRANSPARÊNCIA

Esta seção aborda transparência e itens a ela relacionados, como corrupção e cultura das organizações nos três países estudados.

5.3.1. URUGUAI

Acadêmico e autoridade governamental defende que a transparência passiva no país alcançou um estágio bastante bom, visto que estudos apontam que a maioria dos pedidos são atendidos em tempo e forma, embora admita carência no que se refere à modalidade ativa. O entrevistado acrescenta que, em termos gerais, os índices informados no referido estudo indicam a ocorrência de avanços no panorama da transparência. Esses índices resultam de um convênio firmado entre importante ONG do cenário uruguaio, a CAINFO, *Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública*, e a Universidade Católica do Uruguai e é medido anualmente desde o ano de 2013. Importante referir que a *Unidad de Acceso à la Información Pública*, UAIP, conta com índice de transparência próprio, distinto do anterior, mas que, segundo dirigente da AGESIC, os resultados de ambos os indicadores usualmente estão muito próximos entre si.

Analisando o panorama da transparência oito anos após a edição da lei de acesso à informação pública, dirigente de ONG vinculada à informação avalia que a situação é muito desigual no país, com entidades com desempenho exemplar ao lado de organismos que nada fizeram para se adaptar à lei, como os setores do Poder Judiciário, que resistem a se abrir para a cidadania, e os Ministérios da Defesa e do Interior, que qualificam toda a sua informação como confidencial e, portanto, inacessível. O entrevistado conclui que, apesar desses problemas, houve muitos avanços no campo e que a transparência é a “principal chave, ferramenta para frear o processo de corrupção.”

Caso emblemático de restrição à informação, segundo o jornalista da imprensa alternativa, diz respeito à UPM, empresa global do ramo da celulose, que gerou forte uma controvérsia do país com a vizinha Argentina. O foco da discussão relaciona-se à eventual poluição causada pela empresa na bacia hidrográfica que integra as duas nações. Segundo o entrevistado, “o governo não vai dar facilidade para entender os dados, como por exemplo, a realidade dos afluentes onde está a UPM.” Sobre a situação geral do país, o jornalista assevera que, à exceção do governo central e Montevideo, os níveis de transparência dos governos departamentais e municípios são “paupérrimos.”

Jornalista e apresentador de importante programa de rádio rememora casos de grande repercussão em que instituições públicas não entregaram ou não forneceram todas as informações solicitadas pelos jornalistas, pois “primeiro demorou muito, três vezes mais que o tempo, segundo que os jornalistas pediam A e lhes davam B ou C.” Salienta, como ponto forte dessa relação, a criação, em 2006, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, um organismo composto de jornalistas experientes, que têm muito presente o *timing* da informação e do que está sendo pedido.

Acadêmico e jornalista que trabalha com dados abertos destaca, como ponto negativo, a existência da cultura do segredo, em que os servidores se consideram detentores da informação, embora registre que o panorama tenha melhorado muito. No mesmo sentido, profissional da área de dados abertos destaca a reticência dos funcionários para o repasse dessas informações, expressa por meio de perguntas como “para que queres esses dados?” ou “o que vais fazer com isso?”.

Autoridade do Ministério da Economia reconhece a existência dessa cultura do segredo e a necessidade de alterar paulatinamente a situação, processo que, segundo colaboradora da UAIP, já está em andamento, que “tem muito o que fazer, mas é uma mudança cultural que veio para ficar.” Segundo dirigente da AGESIC, essa mudança também está ocorrendo na outra ponta dessa relação, pois o número de pedidos de acesso à informação vem aumentando

consideravelmente e cita a prefeitura de Montevideo, organismo com maior número de solicitações, cujo montante anual de pedidos de acesso à informação variou de 800 para 1.500 de um ano para o outro, para 2.000 no ano seguinte, 3.000 no subsequente e 4.500 no último ano.

5.3.2. COLÔMBIA

Colaboradora da Secretaria de Transparência alerta para uma prioridade da Colômbia que é compartilhada por outros países da América Latina, qual seja a ênfase concedida aos padrões tecnológicos internacionais em detrimento de outras questões mais relacionadas com os interesses do cidadão. Refere, como exemplo, a existência de comunidades com linguagem diferenciada, como as populações indígenas do país, que não encontram informações em sua língua nos portais governamentais, considerando esse fato uma “fragilidade no acesso à informação que está armazenada nos *websites*.” A entrevistada acrescenta o estreito vínculo existente entre transparência e participação, visto que esta somente tem sentido se há informação que capacite ao cidadão decidir.

Autoridade do mesmo órgão apresenta interessantes indicadores sobre o *status quo* da transparência, ao observar que o estado presta “mais de 75% da informação que pode ser fornecida”, apesar de apenas 12% dos cidadãos demandem algum tipo de dado. Diante dessa realidade, o entrevistado questiona se não há um superdimensionamento da expectativa de demanda de informação pelo cidadão ou se falta ao estado promover campanhas para motivar essa atividade. Político de oposição da região de Medellín responde, em parte, a essa indagação ao afirmar que “falta vontade política” para que a transparência não seja somente uma obrigação do governo e isso se reflete na cultura dos servidores públicos.

Sobre a cultura do segredo, a colaboradora da Secretaria de Transparência observa que é um legado herdado pela Colômbia e pelas demais nações do continente, desde o império espanhol. Nesses termos, a informação, que se trata de bem estratégico, era considerada, na percepção dos servidores, como propriedade da organização e os funcionários “personalizavam o direito de propriedade disso.” Sobre o tema, conclui que constitui um direito fundamental e que aos funcionários cabe proporcionar os meios para que a entrega da informação se concretize.

Jornalista da região de Medellín pondera que a entrega da informação para o pessoal da imprensa é geralmente rápida e simples, mas que para o cidadão comum não é tão fácil obtê-la. O periodista observa que a *Fiscalía* e a *Procuraduría*, que são os órgãos encarregados de combater a corrupção no país, não apresentam, nos seus próprios processos, a transparência que

se deveria esperar e desejar. Salieta que o efetivo combate à corrupção demanda a existência de um fator determinante, a vontade política de lutar contra esse mal. Integrante de ONG vinculada à informação proclama que a aprovação do estatuto anticorrupção, em 2011, e da lei de acesso à informação constituem demonstração clara de vontade política dos governos na luta contra a corrupção.

A colaboradora da Secretaria da Transparência apresenta um ponto de vista curioso ao defender que o excesso de informação, não raro, esconde dados que são vitais e centrais, fato que acaba por auxiliar a corrupção. Trata-se, pois, de uma forma de manipulação com características de ação estratégica, escondendo a informação verdadeira, que interessa, em meio a um universo de dados de importância duvidosa.

O problema, entretanto, não se restringe à quantidade de informação disponibilizada, pois, conforme membro de ONG da área da informação, estudo sobre a qualidade dos dados prestados por meio da transparência passiva apontaram a existência de problemas, com destaque para as respostas incompletas, as respostas evasivas e os entraves administrativos, o que poderia potencialmente ser considerado como outra forma de esconder a informação.

Acadêmico de universidade da capital pondera que os níveis de transparência são muito melhores nos grandes centros e vão diminuindo na medida em que as cidades são de porte menor e se localizam em lugares mais distantes. Procurando minorar essa situação, segundo dirigente de ONG na área de transparência, o governo nacional está realizando, por força da Lei 1.712/14, que trata da transparência e do direito de acesso à informação pública, um processo de assistência técnica dirigido para os municípios, mas que não se expandiu para capacitar a sociedade civil.

Por ocasião do período de campanha do plebiscito sobre o acordo de paz, a informação dos detalhes do plano proposto constituía requisito indispensável para uma decisão consciente, principalmente para as vítimas das guerrilhas. Questões do tipo indenizações por perda de suas casas, empregos, parentes mortos, localização dos corpos dos parentes desaparecidos e outras indagações necessitavam ser respondidas de maneira a criar condições para uma decisão consciente. Sobre o tema, a representante de ONG, de área remota do país, que trabalha com as vítimas da guerrilha e população de vulnerabilidade social, declarou que “não tem havido informação suficiente e não tem havido muita informação. Não há informação que capacite as pessoas sobre o que é o acordo, o que se está assinando”. Dois anos depois, a entrevistada declara que melhorou o acesso à informação na Colômbia, mas observa que “falta muito enquanto transparência no governo.”

Sobre a transparência nos partidos políticos, dirigente de ONG que trata do tema afirma que há várias dificuldades, desde a falta de capacidade institucional, material (em muitos casos, não há expertise técnica de, sequer, fazer *upload* de informações) e até a falta de motivação de expor práticas clientelistas, até certo ponto corruptas. Finalizando a abordagem, o entrevistado considera que houve um avanço a partir da maior oferta de informação, que poderia ser mais ampla, caso houvesse um incremento da demanda da cidadania.

Por final, cabe referir estudo promovido pela ONG que congrega várias outras, cuja pesquisa focou na entrega de informação em instituições do governo, partidos políticos e altas cortes do poder judiciário. As questões principais versaram sobre a qualidade da página *web*, se respondiam ou não à demanda, se atendiam a solicitação de forma completa ou não, o tempo de resposta às solicitações, dentre outras. Os resultados demonstraram que havia boas práticas, mas “a lei ainda se encontra em um estado sumamente incipiente e é um dos problemas do ponto de vista do que deveria ser o funcionamento democrático do país.”

5.3.3. CHILE

De forma didática, autoridade da Secretaria de Transparência explicou que há marcos históricos em relação à transparência: o primeiro é o institucional, com a edição da lei que regulamentou o tema; o segundo consolida-se por meio da aprovação de leis especiais, como a Lei de Audiências e a do Lobby; e o terceiro ocorre pela transparência focalizada, em que “foi agregado ao componente da institucionalidade o princípio da divulgação dos dados abertos, isso significa a reutilização da informação”. O dirigente observa que apesar dessa evolução, a lei de transparência ainda não é conhecida por todos os chilenos, embora tenha ocorrido uma maior fiscalização cidadã das atividades das pessoas públicas e maior *accountability*, mas lamenta que, ao mesmo tempo, não haja maior confiança nas instituições.

Dirigente de ONG vinculada à informação discorre sobre o caráter da lei de transparência, de que se trata de um instrumento para uso das elites, em que o cidadão comum somente a utiliza quando necessita de algum tipo de trâmite ou documento pessoal. Sobre o tema, o entrevistado afirma que “estamos aquém do esperado em fazer do acesso à informação pública uma questão de massa na construção da cidadania.” Acadêmico da área de comunicação e jornalista concorda com a assertiva de que a transparência não seja prioridade para o cidadão e pondera que, embora o combate à corrupção seja preferencial na agenda da sociedade, não foi estabelecida a conexão entre acesso à informação e corrupção. Confirmando essa assertiva, acadêmico do observatório de transparência observa que “a cidadania pede menos corrupção, mas não pede transparência.”

Sobre essa apatia da população, acadêmica de universidade da Universidade Católica do Norte, em Antofagasta, expõe outra visão do problema. A entrevistada questiona se as informações disponibilizadas são aquelas que interessam às pessoas e se estão no formato que precisam e conclui: “o cidadão não sente que a informação que recebe é a que necessita, o que o cidadão quer é informação e resposta pronta.”

Acadêmico e dirigente de ONG vinculada à comunicação defende que, apesar de direito universal, o acesso à informação não atinge a todos, eis que não é distribuído igualmente, “não é um direito real para todas as pessoas”. Ao mesmo tempo, o entrevistado observa que o cidadão, muitas vezes, usa outras formas para conseguir a informação, documento ou trâmite que necessite, qual seja a sua rede de conexões com o governo, como funcionários ou políticos, servindo de insumo para que se estabeleçam relacionamentos clientelistas entre representante e representado, que podem redundar em procedimentos promíscuos dentro do processo político.

A dirigente de ONG vinculada à inovação mostra-se crítica em relação ao *status quo* da transparência no Chile, preliminarmente repetindo o argumento de que os processos são muito elitistas, fora da esfera do cidadão, e que as pessoas não sabem o que é transparência, que não é uma coisa palpável para elas. Nessa linha, a entrevistada conclui que o “nível de transparência ativa quase não existe e quando chegas ao processo de transparência passiva, as barreiras de entrada são tão altas que o cidadão desiste”.

Segundo alta autoridade da Secretaria da Transparência, a aprovação da lei sobre o tema acarretou uma necessidade de mudança na, até então, cultura do segredo vigente. Entrevistada vinculada à OGP pondera que “a cultura da transparência está bastante instalada no estado chileno”, mas ressalva que fala do Poder Executivo, pois Judiciário e Legislativo não estão subordinados à maioria dos dispositivos legais sobre o tema. Mesmo sobre essa mudança na cultura da transparência há divergências, pois integrante de ONG vinculada ao assunto assevera que “há funcionários que acreditam que a informação é deles, apesar de que tem havido esforços concretos de mudar esse tipo de cultura nas organizações públicas.”

5.3.4. OBSERVAÇÕES GERAIS DA SEÇÃO

De uma forma geral, as informações convergem para uma melhoria no quadro da transparência nas três nações. Em função da excessiva centralização na capital uruguaia, concentrando os recursos do governo nacional em Montevideo, há uma disparidade muito grande em relação ao interior do país. Talvez em decorrência desse problema, a questão da cultura do segredo se fez mais presente nas discussões do país. Na Colômbia, os depoimentos apontam para uma maior interferência política nos processos de transparência, inclusive com

menção a fragilidades de controle por parte da *Fiscalia* e *Procuraduria*. No Chile os entrevistados enfatizaram que acesso à informação, como governo aberto em geral, dizem respeito às elites, não alcançando o cidadão, o que talvez justifique a baixa preocupação com a cultura do segredo.

5.4 DADOS ABERTOS

Esta seção destina-se a retratar o panorama dos dados abertos no Uruguai, Colômbia e Chile com base na percepção dos segmentos de *stakeholders* selecionados.

5.4.1. URUGUAI

Dirigente de ONG vinculada ao acesso à informação defende que transparência e dados abertos constituem o mesmo fenômeno, uma vez que a “cultura dos dados abertos é a cultura da transparência.” Entretanto, segundo dirigente do Ministério da Economia, a população não entende os dados abertos e “nem sabem procurar”, opinião que coincide com a de perito da área na AGESIC, que “dados abertos pressupõe um usuário mais qualificado”. E o problema se estende aos funcionários que, segundo acadêmico e jornalista que lida com o tema, não sabem distinguir dados públicos de dados abertos e o que são, na realidade, as informações em formato aberto.

Para minorar essa deficiência, a AGESIC, conforme explica servidor do setor, promove oficinas para os servidores e jornalistas, buscando capacitar esses segmentos. Segundo o entrevistado, esse problema torna-se mais agudo na medida em que, segundo lei aprovada, todas as organizações públicas deverão publicar suas informações em formato aberto. Em 2016 a estratégia proposta era a de criação de “esquadrões de dados”, verdadeiras força-tarefa para capacitar as entidades públicas no assunto. Essa diretriz mudou, conforme explica dirigente da AGESIC, com a política do presidente da República (período 2015-2020) de tornar *online* todos os trâmites para o cidadão. Para tanto, foram necessárias atualizações nas plataformas de todas as organizações públicas por meio de um “pacote” geral para todas elas. Nesse pacote foram incluídos os procedimentos de dados abertos, o que vem permitindo, desde 2018, que as agências oficiais cada vez mais se adéquem à norma de publicação de dados abertos.

Sobre o que publicar, a dirigente da AGESIC enfatiza que o critério para publicação em formato aberto está relacionado com prestação de serviços, prestação de contas, defesa dos direitos do cidadão e com o seu impacto na sociedade. Na mesma linha, dirigente de ONG e integrante da rede de governo aberto concorda com a afirmação e observa que a política de dados abertos tem priorizado “que se publique o que vale a pena. Não tem sido uma política

sem filtro e ninguém está correndo para que o número de dados cresça como México e Colômbia.”

Da mesma forma que na transparência, segundo perito na área de dados abertos, o governo nacional e os ministérios estão bastante bem em relação ao assunto, mas, em decorrência direta da excessiva centralização no Uruguai, no plano dos departamentos e municípios, o experto declara que “não tem nada ou muito pouco.”

Na medida em que dados abertos demandam um usuário mais qualificado, ocasionam, ao mesmo tempo, exclusão, pois afastam todas as pessoas que não contam com a habilidade necessária para lidar com o assunto, o que pode, segundo dirigente de ONG no campo da transparência, contribuir para aumentar as diferenças num continente que se caracteriza por profunda assimetria social. O entrevistado medita sobre a questão e indaga se os “dados abertos e a transparência não contribuem para reduzir a desigualdade ou até agravá-la?”

5.4.2. COLÔMBIA

Alta dirigente do *Gobierno en Línea* avoca o tema da geração de valor por meio dos dados abertos. Reconhece que até então, 2016, os dados serviram precipuamente para desenvolver aplicações, com pouca análise e investigação para suportar a elaboração de políticas públicas. A ideia é mudar essa realidade, fazendo dos dados abertos insumos para “criar valor econômico, para tomar decisões ou para análises mais profundas em termos de políticas públicas”, bem como usar as informações em formato aberto para desenvolver maior controle social.

Segundo colaborador de ONG que atua no campo da transparência, os dados abertos na Colômbia não estão difundidos. O próprio entrevistado reconhece que o respectivo portal oficial não tem nenhuma utilidade para sua vida. Dirigente de ONG que trata de inovação social observa que o catálogo do portal de dados do governo não é consultado pela sociedade, pois é “difícilimo que as pessoas usem algo que não entendem”, além de ser complexo para o manuseio das pessoas.

A interoperabilidade constitui ponto importante para o uso de informação em formato aberto. Nesse sentido, dirigente de equipe técnica do *Gobierno em Línea* observa que o país conta com um padrão técnico e que o desafio maior é estender esses *standards* para todas as organizações públicas colombianas. Segundo o entrevistado, a Colômbia enfrenta o mesmo desafio do Uruguai, ou seja, tem que implantar o sistema aberto em todas as agências públicas e ministérios e enfrentar os problemas decorrentes, como instalação da estrutura técnica necessária, capacitação dos servidores, imprensa e relacionamento com os usuários.

De acordo com a percepção de integrante de ONG que lida com comunicação, “há vontade política ou, pelo menos, um discurso político” a favor dos dados abertos no país. O problema, conforme o entrevistado, reside na falta de recursos, ou seja, apesar de um posicionamento oficial explícito favorável, não são disponibilizados os meios materiais para o seu desenvolvimento. Na verdade, foram agregadas competências e obrigações a uma unidade pré-existente (*Gobierno em Línea*), mas não foram alocados os recursos para sua execução.

Em termos de partidos políticos, em conformidade com declaração de dirigente de ONG que cuida do setor, há preocupação e rejeição com os dados abertos. A alegação principal é que publicar tabelas Excel, por exemplo, permitem que usuários mal-intencionados baixem os dados e alterem as informações. A questão, entretanto, pode ser outra, até porque as tabelas nos respectivos sites não são alteráveis. Dados abertos podem ser cruzados com outras informações e novas realidades podem ser vislumbradas. A questão é: vale a pena para os partidos políticos disponibilizarem meios que permitam a realização de auditorias até então indisponíveis?

5.4.3. CHILE

O ambiente de dados abertos no Chile ainda é bastante incipiente, conforme se verifica pela manifestação de integrante do Conselho de Participação e dirigente de ONG, que qualifica a ferramenta como “terra de ninguém”. Acrescenta o entrevistado que a legislação, segundo os peritos no tema, é bastante restrita, demonstrando uma fragilidade institucional no panorama de dados abertos.

Acadêmica da Universidade Católica do Norte, em Antofagasta, afirma que, a nível nacional, o assunto está na agenda do governo digital, inclusive com uma série de requisitos estabelecidos para o uso, situação que não se verifica nos municípios, uma vez que estão fora dessa regulamentação. No Chile, embora de forma menos aguda que o Uruguai, existe também o problema da concentração na capital, o que dificulta a difusão dos dados abertos e do governo aberto em geral.

Alto dirigente da Secretaria de Transparência afirma ser um compromisso do governo “fazê-los mais amigáveis”, permitindo a realização de um processo fácil de *download* e *upload*, que sejam facilmente traduzíveis e que possibilitem o cruzamento e a reutilização dessas informações. O entrevistado alerta que, no momento, nem toda a informação pode ser publicada nesse formato, pois alguns setores ainda não se adequaram à regulamentação existente. Por outro lado, cabe registrar que nem todo dado demanda ser publicado em formato aberto, ficando essa publicação sujeita à real necessidade da informação e ao valor a ser entregue à sociedade.

Segundo membro de ONG vinculada à transparência, o tratamento conferido aos dados abertos no país tem sofrido problemas de continuidade. No primeiro governo do presidente Piñera, a diretriz foi de publicar tudo em dados abertos, não havendo uma preocupação maior com o valor dos dados a ser publicados, bem como a atualização desses bancos. No segundo governo da presidente Michele Bachelet o assunto deixou de ser prioritário, aumentando a defasagem das bases de dados. Posteriormente, no segundo governo Piñera, dados abertos voltaram a ser prioritários. De qualquer forma, pondera o entrevistado, “há pouco cliente potencial na utilização de dados abertos” e não há uma política estruturada que oriente o seu desenvolvimento.

“Esse portal segue aberto, mas os dados são muito antigos” afirma dirigente de ONG vinculada à área da informação. Segundo seu ponto de vista, há uma confusão conceitual entre governo digital e governo aberto, o que leva a uma vontade de digitalizar tudo, sem nenhum tipo de análise do valor que aquela informação está transferindo ao cidadão.

5.4.4. OBSERVAÇÕES GERAIS DA SEÇÃO

Em termos gerais, até pela exigência de um usuário mais habilitado, os dados abertos nas três nações estão situados num estágio que poderia ser considerado como incipiente. De todos os países, o Uruguai aparenta ser aquele mais focado em dados abertos como gerador de valor, com algumas diretrizes para nortear a atividade, enquanto na Colômbia as informações em formato aberto se voltam para o desenvolvimento de aplicações, não para a criação de valor econômico ou suporte para definição de políticas públicas. Por final, no Chile não há políticas estruturadas para o tema, passando a impressão que se publicam dados abertos apenas para publicar.

5.5. *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

Como já referido anteriormente, a OGP constitui o organismo internacional de fomento ao governo aberto no mundo que determina aos seus membros, dentro de um modelo global aplicado a todos, a realização de planos de ação bienais cocriados por autoridades governamentais, sociedade civil e academia.

5.5.1. URUGUAI

Autoridade da AGESIC afirma que ser membro da OGP, em termos de discurso político, é importante no âmbito das relações internacionais, com a possibilidade para troca de boas

práticas dentro de uma grande comunidade de diferentes países, mas ressalva que, em seu seio, há países que não poderiam ser membros caso fosse exigido o cumprimento dos critérios estabelecidos pela própria organização internacional. Sobre o poder de pressão da entidade para alterar o cenário interno dos países, a entrevistada afirma “não vejo isso” e acrescenta que se está avaliando a organização “pelo crescimento exponencial que teve a aliança (OGP), mas não creio que tenham o valor que se vende.”

O integrante da rede de governo aberto e dirigente de ONG vinculada à transparência discorda, de forma parcial, da entrevistada ao declarar que “não sou daqueles que acreditam que a OGP não serve para nada” e ressalta seu caráter de incentivo à promoção do governo aberto no planeta. Por outro lado, reconhece que há países membros que não respeitam os direitos humanos, que muito planos de ação estão longe do ideal, “com compromissos ruins”. Por final, critica o modelo que a OGP determina às nações que ingressam como seus membros, bem como a forma de criar planos e o formato dos compromissos.

O acadêmico da Universidade da República estranha o posicionamento da entidade ao ponderar que as visões mais críticas e as linhas alternativas àquilo que está determinado pela OGP restam excluídas, concluindo que “não há uma sensação muito clara de certo pluralismo.” Sobre a participação da sociedade civil na cocriação, afirma que normalmente uma ou duas entidades controlam o poder na comissão e que as demais são mais “débeis a nível de participação.”

No que se refere a resultados, a dirigente da AGESIC reconhece que, além da possibilidade de conceder maior visibilidade internacional ao país, a entidade forneceu algumas ferramentas que ajudaram de uma forma mais ordenada a estruturação do governo aberto. Indagada se a OGP mudou em algo a vida das pessoas, a entrevistada disse que não, mas reconheceu que é muito difícil medir esse tipo de impacto.

5.5.2. COLÔMBIA

Dirigente do programa *Gobierno en Línea* reconhece que os compromissos relacionados com os planos de ação têm sido muito pontuais, com metas discretas relacionadas “à melhoria dos serviços, oferta da informação e mecanismos de participação das pessoas”. A integrante da ONG que congrega outras entidades concorda e afirma que “são coisas muito simples, básicas, ou coisas que o governo já tinha em mente e simplesmente as incluem nos planos de ação da OGP.” A entrevistada finaliza sua observação referindo que são poucas, pequenas e sempre as mesmas organizações da sociedade civil que participam no processo de cocriação dos planos de governo aberto.

Sobre a participação das organizações da sociedade civil, o político da oposição da região de Medellín alerta para um potencial problema que pode ocorrer nessas Mesas de Socialização (assembleias colombianas reunindo a sociedade civil com governo para a cocriação dos planos de ação), pois muitas ONGs firmam contratos com o governo, o que poderia prejudicar sua objetividade e independência na sua atuação nesses colegiados. O jornalista da mesma região é mais enfático ao afirmar que “o governo fortalece as organizações que são amigas dele, as que estão com ele e as opositoras vão morrendo com a falta de capital e participação da cidadania.”

A integrante da Secretaria de Transparência defende o processo das mesas de trabalho, explicando que para cada um dos compromissos é constituído um comitê de seguimento para avaliar o andamento das propostas aprovadas, no qual o representante da Secretaria atua como facilitador do processo de monitoramento junto às partes. Sobre a comunidade internacional que lida com governo aberto e OGP, a entrevistada diz que “sempre são as mesmas pessoas, já se conhece o mesmo de todos. As pessoas novas são muito poucas.”

5.5.3. CHILE

Segundo executivo da Secretaria de Transparência, a execução dos planos de ação no Chile normalmente tem sido exitosa. Uma das particularidades do Chile é que “a adesão ao governo é voluntária”, ou seja, somente participam as entidades governamentais que desejam se encarregar de compromissos do plano de ação. Essa voluntariedade estabelece a primeira restrição à cocriação dos planos, pois as entidades da sociedade civil que participam do processo podem opinar somente sobre atividades das organizações públicas que aceitam participar, restando excluídas quaisquer propostas relativas às agências não voluntárias.

Sobre os compromissos dos planos de ação, o dirigente de ONG e membro do Conselho de Participação observa que solicitaram que seus conteúdos fossem mais claros, funcionais e compreensíveis para as organizações. A respeito da elaboração desses compromissos, a colaboradora da OGP observa que, por ocasião dos dois primeiros planos, foi muito pequeno o número de organizações da sociedade civil que participaram. No terceiro plano, de acordo com a entrevistada, a participação de ONGS aumentou de forma expressiva e que, após várias formas de consulta, na capital e no interior do país, todos os insumos foram levados a um seminário com as autoridades governamentais responsáveis. Para sua decepção, apenas dois compromissos propostos pela sociedade civil foram incorporados ao plano.

O acadêmico e dirigente de entidade vinculada à transparência revela-se um crítico da OGP – “acho que não está sendo uma boa ideia” – e justifica, ao afirmar que nasceu no Banco

Mundial e que se trata de um “pacote neoliberal”, em que a sociedade civil funciona como validador “das coisas que o estado já fez ou vai fazer”. Fundamenta sua assertiva com base no orçamento anual, que estabelece as verbas para a dotação orçamentária do exercício seguinte. Segundo o entrevistado, quando se realiza o plano, há que se verificar quais as verbas disponíveis, ou seja, previstas no orçamento elaborado no ano anterior e que, na verdade, já estão “carimbadas” para finalidades já estabelecidas, obrigando o plano a se restringir majoritariamente àquilo que o governo já planejou ou está executando. Por final, o acadêmico critica o formato dessas mesas de trabalho, explicando que são técnicos conversando com técnicos do governo – “não tem cidadão aí.”

Nessa mesma linha, integrante de ONG da área de transparência sustenta que o vínculo com a OGP funciona principalmente como promoção internacional em função do bom andamento dos compromissos, mas “os planos de ação da OGP não estão servindo como elemento de mudança.” Acrescenta, ainda, que muitos dos compromissos dos planos são coisas que o estado já começou a fazer, numa repetição de prioridade, mas que não são espaços de influência real da sociedade.

A dirigente de ONG voltada à inovação discute os resultados, ao afirmar que mesmo que um governo tenha um alto índice de compromissos do plano de ação cumpridos, “o que isso significa para a cidadania?”. A entrevistada salienta que o discurso da OGP é elitista, que não existe para o cidadão em geral, que não há verdadeiro interesse de levar a cabo esse processo de escuta da sociedade e conclui: “Governo aberto no Chile não existe. Não há governo aberto.”

Dirigente da Secretaria de Transparência do governo Piñera, eleito em dezembro de 2017, apesar de considerar que a OGP “tem muita coisa boa”, ressalta a existência de falhas como a desconexão entre a sociedade civil e as discussões da sociedade, que são debates de “elites”, separadas dos problemas reais da cidadania. O entrevistado observa que os planos de ação “terminam sendo uma declaração de boa intenção do governo, com algumas modificações da sociedade civil.”

A entrevistada dirigente de uma ONG no campo da comunicação comunga com a crítica ao modelo e afirma que sociedade civil somente conseguiu mudar uns 10% do plano de ação original elaborado pelo governo. Face ao exposto, a depoente desabafa: “pensamos em falar, denunciar à OGP que não havia (cocriação) e acabamos gastando muito energia para, no final, não ter resultados.”

5.5.4 OBSERVAÇÕES GERAIS DA SUBSEÇÃO

O que se observa no âmbito das três nações, com um pouco maior de ênfase no Chile, é que, apesar do valor da OGP como organismo potencializador do governo aberto no mundo, suas contradições internas, aceitando governos autoritários em seu seio, seu modelo obrigatório para todos os países, a baixa ou nula percepção da sociedade a respeito de resultados efetivos para as pessoas e a questão da representatividade das organizações da sociedade civil, dentre outros problemas, vem solapando sua capacidade potencial de promover transformações no empoderamento cidadão, na assimetria social e no aprimoramento de uma sociedade mais democrática e mais justa.

5.6. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Dentro do modelo da OGP, que replica para os países sua estrutura de governança e, por conseguinte, de distribuição de poder, as organizações da sociedade civil contam com um papel teoricamente fundamental nas estruturas nacionais, ficando subentendida sua função de representantes da sociedade nos colegiados (Mesas de Diálogo, Mesas de Socialização ou Mesas Cidadãs, respectivamente do Uruguai, Colômbia e Chile).

5.6.1. URUGUAI

Como resposta ao argumento do integrante de ONG vinculada à economia sobre a legitimidade das organizações da sociedade civil como representantes da sociedade, visto o reduzido número de entidades participantes e a falta de regulamento formal de seleção para a formação do colegiado, a representante da rede de governo aberto afirma que representam apenas a rede de governo aberto e não toda a sociedade civil “porque isto é impossível”. A entrevistada pondera que nenhum grupo pode arrogar para si a representação da sociedade civil e a atuação do grupo é de contraparte ao governo.

Como medida de afastar a participação de organizações “chapa branca”, ou seja, de alinhamento permanente com o governo, a dirigente da AGESIC enfatiza que não há nenhum tipo de subsídio do governo para a participação das entidades, argumento criticado pelo dirigente de ONG da área da economia, que afirma que esta situação favorece a participação de entidades mais poderosas, muitas com financiamento no exterior. Segundo o entrevistado, essa ausência de subvenção prejudica, da mesma forma, a inclusão de entidades fora da capital, eis que não contam com recursos para deslocamento e estadia, caso participassem dessas mesas de trabalho.

Sobre o as organizações que integram o colegiado, o acadêmico da Universidade da República afirma que nessas assembleias “dominam organizações com perfil que não da sociedade civil em seu conjunto, mas que tem altas taxas de participação, de mobilização”. Acrescenta que essas organizações são representadas por especialistas que trabalham no formato e que, depois da atividade no colegiado, aproveitam a experiência e o prestígio adquirido para firmarem contratos de consultoria.

5.6.2. COLÔMBIA

Na Colômbia, segundo o político da oposição da região de Medellin, a crítica principal recai sobre as relações das organizações da sociedade civil com os governos, que prestigiarão com contratos aquelas que podem consideradas como favoráveis às autoridades oficiais, restando afastadas as entidades não qualificadas dessa forma. O político cita, como exemplo, a Associação das Vítimas da Guerrilha Terrorista que, por ocasião do plebiscito pela paz, protestou contra a manipulação das informações por parte da grande imprensa e não obteve nenhuma resposta nas hostes oficiais. Sobre a questão do favorecimento, o jornalista entrevistado da mesma região ratifica que o “governo fortalece as organizações que são amigas”.

5.6.3. CHILE

No Chile a questão da representatividade das organizações da sociedade civil também é discutida. O acadêmico e dirigente de ONG, cuja atuação ocorre no campo da transparência e que, inclusive, participa do colegiado local, indaga “o que a sociedade civil está mesmo representando?” e acrescenta que “tem muita ONG que efetivamente vê isso como um espaço para conseguir recursos, para financiar projetos, mais que representar a sociedade civil”

Dirigente de ONG vinculada à comunicação e que integra as “mesas” chilenas admite, por sua vez, que “não somos a voz da autoridade frente à sociedade chilena” e acrescenta que não é difícil encontrar organizações da sociedade civil que defendam os interesses das entidades que as financiam, o que não fica perceptível pela “opacidade” existente.

Por final, o executivo da Secretaria de Transparência durante o segundo governo do presidente Piñera realça que a “sociedade civil não organizada e a cidadania em geral desconfiam da sociedade civil organizada pela monopolização desses espaços de participação.” Além disso, o entrevistado destaca a falta de coerência dessas entidades, visto que exigem a

mais ampla transparência da informação pública e ao mesmo tempo silenciam quando se trata de remover o véu da opacidade nas suas contas e fontes de financiamento.

5.6.4 OBSERVAÇÕES GERAIS DA SUBSEÇÃO

A participação da sociedade civil, por meio de suas organizações, constitui uma importante expressão de empoderamento cidadão, o que não significa que isso independe de sua forma de implementação. O que se verifica pelas críticas apresentadas nos países, inclusive por representantes dessas organizações que participam dos colegiados, é que há série de eventos que merecem uma reflexão maior e correção de rumos, buscando um equilíbrio em questões como a absoluta falta de subvenção pública para participação e o adesismo de entidades ligadas ao governo por celebração de contratos. Além disso, urge o estabelecimento de critérios objetivos e impessoais de escolha das organizações para participarem nas mesas de cocriação dos planos e maior transparência parte das ONGs.

5.7. TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA

O objetivo dessa seção consiste em analisar a comunicação que se estabelece entre governo e sociedade por meio da participação eletrônica, transparência e dados abertos. Trata-se, portanto, de uma comunicação virtual. Como tal, para que se estabeleça esse relacionamento, faz-se necessária a presença de alguns requisitos básicos como a conectividade, a amigabilidade¹⁸ e a acessibilidade. Preliminarmente, portanto, serão analisadas essas exigências para o estabelecimento da comunicação virtual.

Vencida essa fase, a análise recai sobre o *core* da TAC. Consoante explicitado na revisão da literatura, a ação comunicativa ocorre pelo diálogo estabelecido entre as partes, atendidas a compreensibilidade e as pretensões de validade estabelecidas pela teoria, quais sejam a verdade, a intencionalidade/sinceridade e a legitimidade/retidão. Nesta seção são analisadas as percepções dos entrevistados à luz da TAC e, por conseguinte, pelo filtro da compreensibilidade e das pretensões de validade.

5.7.1 CONECTIVIDADE, AMIGABILIDADE e ACESSIBILIDADE

Cada um desses temas é abordado por país a partir das percepções dos entrevistados.

¹⁸ Facilidade de uso ou aprendizagem de uma interface ou *software*

5.7.1.1 Uruguai

Conforme já mencionado, a conectividade atinge todo o país. Em termos de amigabilidade dos programas, autoridade da AGESIC informa que a agência faz uma série de testes com os programas, incluindo testes de usabilidade e checagem do número de fases (clics) para se chegar à informação desejada. Sua colega explica que a agência desenvolve uma política de amigabilidade com modelos que são repassados para todo o país e afirma que “uma das principais linhas de trabalho da agência é a amigabilidade”.

Apesar dessa orientação, conforme autoridade do Ministério da Economia, cada organização pública contrata uma empresa para desenvolver seus programas, gerando interfaces muito distintas e com níveis de amigabilidade diferentes. Sobre a questão, o jornalista da imprensa alternativa vai mais longe, explicando que não vislumbra uma intenção dos organismos oficiais de publicar as informações de forma que atraiam as pessoas. Com ponto de vista análogo, radialista de importante veículo de comunicação pondera sobre a dificuldade de navegar e encontrar a informação e afirma que “custa a encontrar as coisas, situá-las e também decifrá-las”, declaração que vem ao encontro de acadêmico e perito em dados abertos que declara ser “muito difícil para um cidadão do Uruguai ou um estrangeiro informar-se através das páginas e dos meios das instituições do estado”.

Na contramão desses pontos de vista, o dirigente de ONG e da rede de governo aberto atenta para as mudanças ocorridas nos três anos anteriores a 2018, como a melhoria das técnicas, o desenvolvimento de sites de governo mais amigáveis e a elaboração de modelo cujas bases são calcadas em experiências internacionais. O entrevistado explica que “agora se está trabalhando concretamente no portal único, que é mais como o modelo da Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, que contempla todas essas coisas.”

Acerca da acessibilidade, conforme autoridade da AGESIC, foi desenvolvida uma certificação que segue as normas internacionais sobre o tema e que vem sendo implementada nos sites públicos. A entrevistada observa que a estratégia está mudando e que a intenção é de reunir os *websites* num só portal, dotando todos de acessibilidade.

5.7.1.2. Colômbia

A Colômbia, apesar de contar com uma conectividade que pode ser considerada adequada no país urbano, tem problemas sérios nos pontos remotos, principalmente na selva amazônica e determinados bolsões de pobreza. Segundo integrante de ONG de vítimas da guerrilha e população socialmente vulnerável, não há conectividade para a população atendida

por sua entidade porque “não têm equipamentos de alta tecnologia ou porque os pontos (pontos de internet disponibilizados pelo governo) não alcançam a cobertura para essa população”.

Na seara da amigabilidade, o político de oposição da região de Medellín aduz que a navegabilidade dos portais e o acesso à informação apresentam “travas e obstáculos”, opinião parcialmente compartilhada por jornalista de sua região, que entende que a situação tem melhorado, mas “nem sempre é simples”. Aderindo à constatação de que houve progresso, entrevista da integrante de ONG que congrega outras organizações afirma que a situação em 2013 era muito pior. No ambiente dos partidos políticos, o dirigente de ONG que lida com o tema considera que não há amigabilidade nos sites dessas organizações, quer por restrições de recursos para o desenvolvimento de *websites* mais fáceis de usar, quer por descaso ou falta de vontade.

A equipe técnica do *Gobierno en Línea*, por meio de uma liderança, expôs que buscam sempre contatar com os usuários portadores de necessidades especiais e com institutos e associações vinculados ao tema, mas não expressaram de forma peremptória que tipo de medidas e atitudes foram adotadas ou qual a forma de planejamento para atacar o problema da acessibilidade.

5.7.1.3. Chile

No que se refere à conectividade não foram reportados problemas no Chile por parte dos entrevistados, embora o mesmo não possa ser dito da amigabilidade. A entrevistada de ONG vinculada à comunicação considera que “não é fácil, não é intuitivo”, posição acompanhada por outro entrevistado dirigente de ONG e integrante do Conselho de Participação, que considera que os sites não são simples de navegar, declarando, com certo exagero, que “para entrar numa página *web* é necessário um manual que indique cada parte”. O professor universitário e jornalista concorda que os sites não são amigáveis, acrescentando que falta padronização entre e dentro dos sites e que o processo de pesquisa demanda muitas repetições para se chegar à informação. Sua colega da Universidade Católica do Norte, em Antofagasta, defendeu que as plataformas foram desenhadas para cumprir as exigências legais e não atender às necessidades do cidadão.

O dirigente da Secretaria de Transparência apresenta ponto de vista diverso sobre a questão. O entrevistado afirma que os compromissos do plano de ação de governo aberto estabelecem que informação disponível seja “amigável, de fácil entendimento para a cidadania” e que o governo segue as orientações do Conselho de Transparência, organismo que estabelece diretrizes sobre como publicar a informação. Colaboradora da OGP afirma que é bastante

amigável, mas ressalva que o mesmo não ocorre para uma pessoa com uma educação básica, no que seria uma amigabilidade para instruídos. Por final, o dirigente de ONG vinculada à transparência defende que cada vez os sites estão mais amigáveis e que uma das travas para uma amigabilidade maior é o “apego irrestrito ao legal que impede, muitas vezes, de inovar, de forma a fazer mais amigável um *website*.”

Sobre a acessibilidade, o mesmo entrevistado informa que há muito o que fazer e o executivo da Secretaria de Transparência relata que a página de transparência contém dispositivos voltados para pessoas portadoras de necessidades especiais e que esforços nesse sentido estão sendo feitos para estender a outros sites.

5.7.1.4. Observações gerais da subseção

O Uruguai aparenta ocupar um nível superior aos demais no terreno da amigabilidade, com políticas e modelos mais bem delineados, embora com espaço para avanços. Cabe aqui uma reflexão sobre o tema, pois amigabilidade depende fundamentalmente de equipes profissionais que saibam desenvolver interfaces intuitivas. O fato de as interfaces serem pouco amigáveis seria fruto de uma preocupação restrita ao legal e indiferente ao cidadão? Seria falta de recursos humanos e técnicos para desenvolver sites mais apropriados? Seria indiferença da administração? Ou seria intencionalmente (pretensão da validade da TAC) dirigida para uma exposição de dados restrita aos termos da legalidade, dificultando o escrutínio por parte da sociedade? No quesito acessibilidade, somente o Uruguai apresentou medidas mais concretas e políticas voltadas para o problema, ao passo que os outros países apenas referiram medidas pontuais para tentar melhorar a situação.

5.7.2. COMPREENSIBILIDADE

A compreensibilidade, uma das pretensões de validade da TAC, passa a ser abordada nesta subseção consoante a percepção dos entrevistados a partir de seus segmentos específicos no Uruguai, Colômbia e Chile.

5.7.2.1. Uruguai

Destacando a necessidade de publicar a informação de forma compreensível para a população, representante da rede de governo aberto ressalva que a população não entende tudo o que está sendo postado. Nessa linha de pensamento, jornalista e integrante de ONG da área de transparência registra que houve melhora no campo, mas muito lenta, “muito mais lenta que

as organizações e os representantes da sociedade civil desejariam”. Numa posição mais incisiva, a autoridade do Ministério da Economia expõe que, em termos quantitativos, a informação disponibilizada está bem. Por outro lado faz ressalvas no que se refere ao quesito qualitativo, tanto quanto à repercussão do que é publicado, quanto ao entendimento dos conteúdos postados, e exemplifica com o caso do orçamento nacional, com suas planilhas, gráficos e dados extremamente complexos para o cidadão comum.

Exatamente sobre a informação financeira, jornalista dessa área de importante periódico nacional apresenta um ponto de vista diverso ao defender que a comunicação econômica “tem evoluído nos últimos anos, tem havido um trabalho para que a informação chegue de forma mais compreensível.”. O representante de ONG vinculada à informação e representante da rede de governo aberto refere que a informação “está bastante melhor”. Executiva da AGESIC destaca que uma das prioridades da agência, em termos de linha de atuação, está sempre voltada para a compreensibilidade dos conteúdos publicados.

5.7.2.2. Colômbia

Considerando que o cidadão tem suas dinâmicas e preocupações próprias, integrante da equipe do programa Urna de Cristal defende que uma comunicação compreensível para cada tipo de público é fundamental para o êxito de qualquer proposta via *web*, demandando várias discussões internas sobre a melhor forma de comunicação. O entrevistado relata que, quando pleiteavam a substituição de termos pouco palatáveis para a população por outros mais inteligíveis, os problemas e conflitos ocorriam com as áreas técnicas governamentais, pois “para eles é terrível mudar uma palavra muito legal e colocá-la em termos cidadãos.” Observa, por final, que o êxito da comunicação está diretamente vinculado à quantidade de gente que entenda a mensagem.

Executivo da Secretaria de Transparência enfatiza que a unidade distribui manuais às entidades públicas com estratégias para desenvolver conteúdos compreensíveis. Político de oposição da região de Medellin contesta e afirma que a informação publicada não é de fácil compreensão para o cidadão comum e justifica: “uma das estratégias do poder é esconder na semântica do poder. E não é um tema de forma, é um tema de fundo e estrutural”. Jornalista da mesma região concorda, observando que, em muitas ocasiões, os textos são muito grandes e muito técnicos, demandando conhecimentos específicos das pessoas. Idêntica posição é defendida pelo representante de ONG da área de comunicação, que qualifica a média das publicações como “sendo muito jurídica”.

Por outro lado, há entrevistados que ponderam que houve melhora, como defende a representante da ONG que cuida das vítimas da guerrilha (“creio que melhoraram, melhoraram bastante”) e a representante de ONG que cuida da comunicação (“é muitíssimo melhor do que tínhamos há cinco anos”). Esse progresso, segundo o responsável pela equipe técnica do *Gobierno em Línea*, está relacionado com o estabelecimento de estratégias de comunicação que levam em conta o usuário final desse conteúdo.

5.7.2.3. Chile

Autoridade da Secretaria de Transparência observa a importância reservada à compreensibilidade dos conteúdos, eis que integra os compromissos do plano de ação da OGP. Destaca, ainda, que ao Conselho de Transparência compete estabelecer as linhas de como publicar uma informação compreensível. Nessa perspectiva, a entrevistada colaboradora da OGP destaca a melhoria da linguagem, justificando que “houve um avanço qualitativo importante”.

No entanto, não há unanimidade quanto à questão, conforme se verifica pelo ponto de vista de acadêmico e jornalista, que afirma não existir um trabalho para facilitar o entendimento dos conteúdos pelo cidadão, atribuindo como causa a burocracia e o não desenvolvimento de capacidades para esta tarefa. Sua colega da universidade de Antofagasta afirma que as agências estatais procuram apenas cumprir a lei, não importando “a mensagem que chega ao cidadão”. Integrante de ONG vinculada à transparência observa que o cidadão recebe a informação ou é capaz de solicitá-la, mas “não é capaz de entender o que o estado lhe está entregando.” Por fim, da mesma forma que nos demais países, integrante de ONG da área da comunicação explicita que “no Chile, a entrega da informação pública é muito formal”.

5.7.2.4. Observações gerais da subseção

A situação dos três países é muito semelhante. A média dos depoimentos aponta que houve progresso no tema da compreensibilidade dos conteúdos postados na *web* no programa de governo aberto. Da mesma forma, entretanto, a percepção dos entrevistados demonstra que há um longo caminho para se alcançar uma compreensibilidade adequada. Compreensibilidade, como a amigabilidade, depende de vontade política para a mudança no quadro e alocação de recursos, como investimentos, treinamento e conscientização dos servidores, por exemplo. Mais uma vez cabe perquirir a intenção do estado, se pretende aproximar o cidadão do estado

e instigar sua participação ou deixar como está, sem indagações ou perturbações que contestem o “*status quo*”.

5.7.3. PRETENSÕES DE VALIDADE

Na presente seção são apresentadas as declarações relacionadas com as pretensões de validade da TAC. Essas expressões passaram por uma análise mais pormenorizada que as demais, mediante o uso do Método Tridimensional de Análise de Fairclough para a Análise Crítica do Discurso. As tabelas que embasaram a análise apresentada nessa seção e que contêm as declarações, *ipsis litteris*, dos entrevistados e as respectivas explicações com base no referido método constituem os apêndices I, II e III deste trabalho.

5.7.3.1. Verdade

Nesta perspectiva, merece referência a citação de perito uruguaio na área de dados abertos que, por meio de pesquisa dos discursos de políticos em campanha, constata que somente 40% de suas “falas” condiziam com a verdade ou se tornaram realidade. O restante dividia-se em 26% de declarações abertamente falsas e a parte remanescente continha enunciados parcialmente verdadeiros. No mesmo país, jornalista econômico de importante veículo de informação observa que, apesar dos dados da Secretaria de Comunicação da Presidência serem “verdadeiros, mas o problema é o que passam, como passam e quando passam”, sugerindo que os processos são deturpados, ou seja, falseiam a verdade, infringindo a pretensão de validade da verdade.

Caso que se tornou famoso no Uruguai, referido por radialista de grande veículo de comunicação uruguaio, diz respeito à descoberta, por parte de estudantes universitários, que a água fornecida em determinados bairros pela OSE, Obras Sanitárias do Estado, estaria contaminada. A empresa segurou (sonegou) a informação por um tempo, procurando reverter a situação e preservar seu nome e imagem, o que não conseguiu.

Na Colômbia, declaração de político de oposição questiona a veracidade do discurso oficial no que diz respeito ao plebiscito para a paz e à respectiva campanha, afirmando que o governo ostensivamente defendia sua proposta, a do “sim”. Segundo o político “se está demonstrando que sempre dissemos a verdade, mas o governo, com a imensa maquinaria de comunicação, tem tentado esconder a verdade.”

Segundo o líder de equipe técnica do “Gobierno em Línea” da Colômbia, “(o cidadão) não a entende (a participação) e o outro inconveniente é que os cidadãos creem que os estão

utilizando de alguma forma para validar decisões que já estão tomadas”. Neste caso, além do problema da compreensibilidade, os cidadãos não acreditam na sinceridade (pretensão da sinceridade) e na veracidade (pretensão da verdade) das iniciativas de participação governamentais.

“É muito fácil encontrar-se com organizações da sociedade civil que correspondem a interesses de outros que as financiam.” A declaração é de dirigente de ONG chilena vinculada à comunicação, que inclusive atua nas mesas de governo aberto, e que questiona a isenção, a falta de transparência, a imparcialidade e a veracidade da postura dessas organizações como representantes da sociedade civil na elaboração dos planos de ação de governo aberto. Sobre o mesmo fato, o dirigente acrescenta que “há um espaço de opacidade onde se pode operar politicamente muito fácil, motivados por interesses alheios aos que supostamente representam.”

Por final, houve um caso, no Chile, de solicitação de informações a uma empresa salmoneira para “que entregasse a quantidade de antibiótico que era dada a salmões em criadouro”, conforme observou a colaboradora da OGP. A negativa da empresa em fornecer a resposta, apesar da decisão do Conselho de Transparência que deveria ser prestada, chegou ao Judiciário, que deu ganho de causa à empresa, impedindo a verdade de vir à tona. Neste caso, a própria lei privilegia a omissão da verdade, pois evidentemente que ao produtor de salmões não interessaria divulgar uma informação que, em tese, poderia prejudicar seu negócio. Numa evidente aliança com o poder econômico, o Poder Judiciário deliberou contra um imperativo de ordem pública - fazer saber à sociedade sobre a normalidade e sanidade do alimento por ela consumido – e decidiu a favor dos interesses de um grupo econômico.

5.7.3.2. Intencionalidade / Sinceridade

Jornalista econômico uruguaio de importante veículo de comunicação afirma que o governo “não concebe os meios de comunicação como organismos independentes, que estão para oferecer informação às pessoas. Estão convencidos que os meios independentes estão para fazer oposição ao governo, coisa que não é real.” Trata-se, primeiro, de manifestação do antagonismo entre grandes grupos econômicos que controlam a órgãos imprensa tradicional e um governo de esquerda. Em função desse antagonismo, segundo o entrevistado, o governo intencionalmente (pretensão de validade da intencionalidade/sinceridade) não repassa a informação, ou repassa em termos parciais, porque encara os meios de comunicação como opositores, ou seja, não procura o entendimento uma vez que consideraria a outra parte como adversário.

Sobre a OGP, acadêmico e participante do executivo uruguaio afirma que as pessoas que trabalham na organização internacional e que expressam posições mais críticas são excluídas e conclui que “não há uma sensação muito clara de certo pluralismo”. De acordo com a declaração, a entidade, no plano do discurso, defende a abertura, mas, na esfera da intencionalidade, expressa rejeição a propostas de mudanças.

No plano das organizações da sociedade civil, de acordo com dirigente de ONG da área de comunicação e membro da rede de governo aberto do Uruguai, “sim, acontece (das organizações atuarem como linhas acessórias do governo) e creio que acontecem coisas piores, como no caso da Guatemala, que é um dos complicados.”. A declaração constitui nova referência à atuação das ONGS nos diversos processos participativos (mesas de trabalho de cocriação de planos de ação) de elaboração dos planos de ação de governo aberto, no caso ultrapassando os limites nacionais e alcançando outra nação da América Latina.

Na Colômbia, alto executivo da área de transparência retorna ao problema da intencionalidade relacionado às organizações da sociedade civil. O entrevistado declara acreditar “na participação cidadã, na prestação de contas para a sociedade civil, mas assim como o estado tem alguns vícios, eu diria que a sociedade civil também.” A postura do executivo critica os “vícios” da sociedade civil, referidos em várias citações de outros entrevistados, mas, ao mesmo tempo, omite a intenção de marcar posição de um governo recém empossado, que precisa se fortalecer ante essas organizações para conduzir o futuro processo de cocriação dos planos de ação.

Em crítica ao papel do estado na seara do governo aberto, entrevistada colombiana integrante de ONG focada em população em estado de vulnerabilidade e vítimas da guerrilha, declara que há “falta de interesse de ampliar mais o programa, de chegar mais à comunidade, de expandir à população vulnerável, que esse ponto de inclusão digital fosse mais para os setores vulneráveis, mais para a população pobre.” Na verdade, a entrevistada se refere à falta de vontade política (intenção), apesar do discurso contrário, de o programa *Gobierno em Línea* ser mais inclusivo em relação às populações mais carentes.

De acordo com acadêmica da Universidade Católica do Norte, em Antofagasta, “o governo central não está interessado nos problemas dos cidadãos, porque não é capaz de respondê-los.” A entrevistada refere a existência de pouco processos participativos promovidos pelo governo, fato que credita à intenção estatal, não manifesta, de não querer ser interpelado com cobranças diante do fracasso de suas políticas sociais. Na esfera dos partidos políticos chilenos, dirigente de ONG vinculada ao campo observa que a lei sobre transparência nesse âmbito continha “uma pequena picardia, que é o acesso à informação somente para os militantes

ou aderentes aos partidos e não era um acesso à informação transversal para todos os cidadãos”. Na verdade, pressionado pela opinião pública, o Congresso chileno aprovou uma lei supostamente obrigando os partidos políticos a serem transparentes, mas um dispositivo restringiu intencionalmente (pretensão de validade da intencionalidade) o acesso a essas informações apenas aos militantes partidários, bloqueando a informação aos demais segmentos da sociedade, numa clara infringência ao espírito do livre acesso à informação.

Ainda no Chile, o acadêmico vinculado à ONG focada em transparência afirma: “ não vejo iniciativas de entregar a informação, por exemplo, de maneira tão proativa como em temas relacionados como os direitos de água, direitos de terra, que são chave na forma de exploração que se têm sobre os recursos naturais que são principalmente empresas florestais.” Aqui entra o poder econômico como divisor e águas. Se a vontade política e a intenção são no sentido de promover a transparência, por que exatamente os setores mais críticos e de forte repercussão econômica e social são intencionalmente tratados forma diferenciada, com restrições na entrega da informação?

5.7.3.3. Legitimidade / Retidão

Estudando as declarações dos entrevistados sob o prisma da legitimidade, importante registrar a declaração de dirigente uruguaio da AGESIC sobre “estar em OGP ou não estar em OGP não significa nenhum selo. Há países que entraram e é capaz que deveriam estar fora se se cumprisse com certos critérios”. Depreende-se, da declaração, que há países que são membros da OGP e que não poderiam sê-lo, uma vez que não atendem aos requisitos estabelecidos, como o cumprimento dos direitos civis, infringindo a legitimidade e retidão exigíveis dos países para participação na organização e a norma estabelecida para ingresso na OGP. Dirigente de ONG vinculada à comunicação e membro da rede de governo aberto concorda com a assertiva, pois afirma que “é meio ridículo ter países afirmando que é governo aberto e, ao mesmo tempo, estar violando direitos humanos de forma sistemática.”

As organizações da sociedade civil uruguaias também foram objeto de meditação sob a perspectiva da legitimidade. Acadêmico da Universidade da República faz um alerta ao mencionar que “se, de alguma maneira, a sociedade civil passa a ser uma cadeia de transmissão das decisões que o estado toma ou um subproduto, uma ampliação do braço executor do estado, estamos fritos, porque deixa de cumprir o papel que tem que cumprir como sociedade civil.” O acadêmico adverte quanto aos os riscos da participação dessas entidades na elaboração dos planos de ação da OGP e de se transformarem em um apêndice do governo, perdendo a legitimidade para exercerem essa função.

No contexto colombiano, político de oposição da região de Medellín expressa sua crítica ao declarar que “a participação cidadã e os recursos públicos são para os amigos do governo.” A afirmação, se procedente, explicita um posicionamento antiético e ilegítimo do governo na distribuição de recursos, inclusive para as organizações da sociedade civil. A entrevistada integrante de ONG que congrega outras entidades colombianas retoma o tema ao registrar que “a sociedade civil, que participa de todo esse processo de governo aberto, são organizações muito pequenas, sempre são as mesmas. Isto não se abre a organizações de base, a novos atores”. A entrevistada refere a participação das mesmas ONGs nos processos de construção dos planos de ação da OGP, numa tentativa de perpetuação e de manutenção do *status quo*, subvertendo a legitimidade que devem gozar as organizações participantes.

Integrante da equipe do programa colombiano Urna de Cristal menciona que sua premissa “é que nós não esperamos que o cidadão nos encontre e venha como se fôssemos o centro, pois, para nós, eles são o centro e buscamos estar nesses canais onde eles estão.” A referência expõe diretriz do programa relativa ao relacionamento com o cidadão, posicionamento que condiz com a pretensão de legitimidade da TAC, vindo ao encontro de uma iniciativa com características de ação comunicativa.

Tendo em vista um processo de cocriação de plano de ação cuja participação das entidades civis ficou muito próximo do zero, foi feita a seguinte pergunta à dirigente chilena de ONG vinculada à transparência: “Não há um risco da sociedade civil legitimar uma situação que não controla?” A entrevistada respondeu: “Claro. Sim, pensamos nisso, mas como não era um plano ruim, dissemos que não era tão grave.” Sobre o evento, o preocupante é que as organizações da sociedade civil serviram unicamente para homologar e legitimar um plano que deveria ser cocriado, o que não correu na realidade.

Nesse âmbito, dirigente de ONG chilena vinculada à transparência observa que “tem reuniões, se submete a processos de diálogo, de construção, mas na hora que vai se conhecer o documento, são questões poucos ambiciosas, que não buscam mudar grande coisa e de certa forma o único que se faz é legitimar a atuação do governo.” O entrevistado acrescenta, ainda, que os encontros com a participação das entidades civil nas mesas de trabalho constituem reuniões de técnicos conversando com técnicos, “não tem cidadão aí”, e conclui que “essas mesas terminam sendo espaço de legitimação de saber técnico que quer se legitimar.”

Expressando um posicionamento crítico em relação ao ambiente, dirigente chileno de ONG vinculada à inovação expressa que a chamada transparência ativa “quase não existe” e que, nos processos de solicitação de informação, “as barreiras de entrada são tão altas que o cidadão desiste”. Por final, conclui que “a tecnologia no Chile atualmente é um tema de elite e

não está focada nem na participação, nem na prestação de contas.” A declaração do entrevistado resume os demais depoimentos no sentido de que o governo aberto, por melhores que sejam as intenções dos governos, pode ser considerado como uma forma de gestão estatal que tende a se voltar para as elites, portanto, sem a legitimidade que deveria sustentar essa expressão gestão pública.

6. ESTRUTURAS APARENTE E NÃO APARENTE

O panorama desenhado pelos entrevistados para o governo aberto pode ser explicitado pela imagem do iceberg (figura 3), que apresenta a estrutura aparente, visível a todos, com características voltadas para uma ação comunicativa, para o entendimento, para a compreensibilidade e para as pretensões de validade, verdade, sinceridade, legitimidade. Por outro lado, as contribuições de campo apontam para a existência da parte submersa do iceberg, a estrutura não aparente, que esconde um quadro diverso, voltado para o êxito, típico de uma ação estratégica, em que as instituições buscam contar com vantagens a título pessoal, estados autoritários participam de foros internacionais como se democráticos fossem, nações elaboram planos de ação com poucos benefícios à sociedade etc. Nesta seção, serão discutidas algumas questões a respeito de cada uma destas facetas do iceberg.



Figura 4. O Iceberg de Governo Aberto.
Fonte: o autor.

6.1. ESTRUTURA APARENTE

Por meio da estrutura aparente é possível vislumbrar algumas características positivas, perceptíveis, visíveis nos discursos, e que poderiam ser consideradas como insumos para o estabelecimento de um sistema de governo aberto com características de ação comunicativa na

relação social estabelecida entre o estado e a sociedade. As principais manifestações de governo aberto que se mostram aparentes serão arroladas a seguir:

6.1.1. EMPODERAMENTO

A ideia de governo aberto pressupõe o empoderamento da sociedade, visto que se trata de uma forma de governo que, por meio da tecnologia disponível, procura estreitar a relação do governo com a sociedade. Abrange manifestações que permitem ao cidadão atingir o conhecimento existente no estado em termos de informação pública, bem como se tornar um coautor de políticas públicas e decisões governamentais.

6.1.2. ABERTURA

A abertura diz respeito ao ambiente de governo aberto, que deve ser eminentemente democrático, não discriminatório e acessível a todos e à mais ampla discussão, sem quaisquer limitações ou distinções em função de raça, gênero, opção sexual, credo, religião e posicionamento político. Caracteriza-se por delinear um panorama amplo, sem restrições arbitrárias e favorável ao livre pensamento e criação.

6.1.3. INCLUSÃO DIGITAL

Trata-se do esforço dos estados em agregar o maior contingente possível da cidadania ao mundo virtual. Demanda vontade política e investimentos de caráter social, priorizando as camadas mais frágeis da sociedade, as pessoas excluídas, vítimas por excelência da falta de conectividade decorrente de políticas públicas equivocadas ou excludentes.

6.1.4. ACESSO À INFORMAÇÃO

Constitui um dos principais insumos para o empoderamento cidadão e clima de abertura. Significa que o estado deve criar os meios e servir como ponte de acesso para a sociedade adentrar no mundo da informação oficial. Trata-se de um direito importantíssimo para o exercício da *accountability* e no combate à corrupção nas democracias modernas.

6.1.5. PARTICIPAÇÃO

Junto com o acesso à informação, constitui peça fundamental na conformação do governo aberto. Tanto na sua versão tradicional, quanto na eletrônica, a e-participação, permite ao estado reconfigurar sua forma de diálogo entre estado e extrato social. Trata-se de uma

evolução da democracia tradicional, conectando de forma direta, via plenárias ou pela internet, o que outrora era realizado somente por meio de representação popular nas câmaras de vereadores, assembleias e congressos nacionais.

6.1.6. DISCURSO

A pretensa ação comunicativa estabelecida inicia pela fala, ou seja, pelo discurso. Seu conteúdo, em princípio, enunciaria as intenções do falante. Pelo discurso, o governo expõe seus planos e suas prioridades. Um discurso favorável ao governo aberto tende a favorecê-lo e incrementar seu desenvolvimento. Trata-se de um requisito prévio para o estabelecimento do governo aberto, pois a inexistência de um discurso favorável tende a minar qualquer pretensão nesse campo.

6.1.7. VONTADE POLÍTICA

A fortaleza e a verdade (pretensão de validade da verdade) do discurso constroem-se a partir da vontade política, eis que representam a intenção presente na ação. A conjugação dos dois fatores no mesmo sentido, discurso e vontade política favorável, constituem o ambiente favorável ao desenvolvimento do governo aberto.

6.1.8. *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

A existência de um organismo internacional de fomento ao governo aberto representa um importante incentivo para sua difusão no planeta, com destaque para sua contribuição em termos de técnicas, boas práticas e modelos a serem seguidos. Além das orientações emanadas pela entidade a todos os países membros, sua atuação, em tese, reforça o estabelecimento de padrões em termos de sua aplicação mundial.

6.1.9. PLANOS DE AÇÃO

Como referido, a OGP determina às nações membros que elaborem planos de ação para a promoção de desenvolvimento do governo aberto, com a cocriação da sociedade civil. Trata-se de um importante caminho para a implementação desse sistema de governo, principalmente para países com pouco *know-how* na área. Além disso, cria um instrumento de monitoramento dos avanços do país nesse campo.

6.1.10. SOCIEDADE CIVIL

A inclusão de entidades da sociedade civil representa outra faceta do empoderamento da cidadania. A noção de cocriação dos planos de ação com a participação da sociedade civil traz em seu bojo a ideia de que a cidadania está representada nesses foros e, portanto, participa da confecção desses documentos. A elaboração, o desenvolvimento e o monitoramento dos planos de ação e, em última análise, dos programas de governo aberto ultrapassa governo, entidades da sociedade civil e academia, alcançando a cidadania como um todo.

6.2. ESTRUTURA NÃO APARENTE

A estrutura não aparente apresenta uma série de características que não são diretamente perceptíveis, restando não visíveis. Embora não referidas nos discursos e ideário de governo aberto, as contribuições da pesquisa de campo expuseram facetas não diretamente detectáveis. Trata-se de manifestações que podem ser consideradas com características da ação estratégica da TAC, em que o diálogo estabelecido se volta para o êxito, para a dissimulação, para proveito próprio. Nesse âmbito, cabe destacar:

6.2.1. CREDIBILIDADE INSTITUCIONAL

Problema detectado com maior veemência na Colômbia, presente no Chile e em menor escala no Uruguai, a falta de credibilidade nos governos influencia diretamente no quadro de governo aberto e na percepção de que uma iniciativa governamental possa vir a favorecer a sociedade. Essa percepção mina e bloqueia a ideia de que um governo com credibilidade discutível possa agir em benefício público em detrimento do proveito próprio.

6.2.2. ASSIMETRIA

A baixa credibilidade institucional decorre do sentimento da sociedade da falta de medidas para reverter a profunda assimetria social nesses países. As propostas de governo aberto pouco ou nada fazem para mudar a situação das classes menos favorecidas, exatamente aquelas com menor poder de pressão e participação, com baixo nível de empoderamento e que restam excluídas do processo. Exemplo típico são os colombianos marginalizados em função das guerrilhas, o descaso com a comunicação com os indígenas na Colômbia e no Chile, bem como a crescente população das favelas no Uruguai referida pelo membro de ONG vinculada à transparência.

6.2.3. ELITES

Decorrência natural dessa desconexão com o efetivo combate às verdadeiras (pretensão de validade da verdade) causas das assimetrias sociais, o programa de governo aberto se comunica precipuamente com as elites, com as preocupações dessa camada mais protegida e favorecida da população, mantendo ao largo grande contingente de cidadãos nacionais, que sequer contam com algum tipo de ideia do que se trata de governo aberto e em que medida o sistema poderia favorecê-los.

6.2.4. PRIORIDADES DISCUTÍVEIS

Nesse campo, boa parte dos integrantes da sociedade civil reconhecem que os compromissos estabelecidos nos planos de ação decorrem majoritariamente da vontade do governo, de algo que está planejado ou em execução, sem passar pelo que seria a proposta da representação da cidadania, ou seja, os representantes da sociedade civil. Idealizados e previstos por um modelo que, em tese, deveria legitimá-los (pretensão de validade da legitimidade) por meio da cocriação com a participação das diversas entidades da sociedade civil, aos compromissos dos planos de ação, não raro, restou depender diretamente da vontade dos governos, concretizando-se por medidas de baixo impacto, de fácil conclusão, voltados para atingir altos índices de cumprimento dos compromissos.

6.2.5. RESULTADOS

Como corolário das manifestações anteriores, a percepção dos entrevistados aponta para poucos resultados em termos de repercussão social, a ponto, como já dito, da grande maioria da população desconhecer a existência de governo aberto. Aparentemente os resultados dos compromissos cumpridos funcionam mais como uma certificação de bom comportamento do país membro da OGP, reverberando externamente, do que benefícios concretos para a cidadania.

6.2.6. VONTADE POLÍTICA

Embora os discursos sejam unânimes num posicionamento pró governo aberto, até porque representa uma posição progressista, empoderadora, democrática e politicamente correta, a percepção dos entrevistados apontou que a vontade política, a intenção (pretensão de validade da legitimidade) dos governos, não coincide integralmente com os conteúdos das falas governamentais.

6.2.7. ESCASSEZ DE RECURSOS

A consequência da vontade política no mundo real significa aporte de recursos. Todos os países apontaram graves problemas no que se relaciona com o tema, como escassez de recursos humanos, financeiros, materiais, de infraestrutura em geral e tecnologia das comunicações. A reduzida destinação de recursos para o desenvolvimento do governo aberto reflete a baixa prioridade do tema dentro das respectivas agendas nacionais.

6.2.8. *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

Em que pese os pontos positivos aparentes na parte de cima do iceberg, a OGP conta com veementes contradições internas ao permitir que, dentro do organismo internacional de promoção da abertura, participem países que desrespeitam os direitos humanos e os próprios princípios da organização que prometeram defender e cumprir. Da mesma forma, seu modelo imposto às nações pouco tem trazido de ganho efetivo para a comunidade em geral e as distorções da representação da sociedade civil minam as tentativas de legitimação desse processo a nível mundial.

6.2.9. ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Sob o argumento de representantes da rede de governo aberto e, em última análise da sociedade como tal, as organizações da sociedade civil procuram ocupar os espaços de cocriação dos planos de ação focadas em potenciais recompensas em termos de viagens, financiamento, consultorias, contratações etc., mesmo que submetidas, não raro, a um alinhamento forçado com os governos.

6.2.10. FALTA DE REGULAMENTAÇÃO

Outra questão importante diz respeito à falta de regulamentação dos espaços de cocriação, uma reclamação forte de membro de ONG uruguaia vinculada à economia. A inexistência dessas regras, intencional ou não, abre possibilidade para decisões arbitrárias sobre quem participa desses fóruns para construção dos planos de ação, quem pode ser favorecido e eventualmente quem pode ser barrado.

6.2.11. VIÉS

Outro lado da moeda do acesso à informação, o viés foi mencionado pelos entrevistados de mais diversas formas, por meio da não liberação de informações, informações que não condizem com a verdade, informações distorcidas, respostas distintas do que foi perguntado, entrega fora do *timing* da requisição etc.

6.2.12. DADOS ABERTOS

Embora com enorme potencial de ampliação do acesso à informação, de promoção da transparência e da *accountability*, a situação dos dados abertos nos três países investigados mostra uma realidade incipiente, de pouco uso da ferramenta, inexistência de políticas públicas coerentes e sistêmicas e muito discurso vazio.

6.2.13. AMIGABILIDADE

O problema da amigabilidade, ou seja, do nível de facilidade que o usuário conta para chegar à informação desejada, embora tenha melhorado nos últimos tempos, continua problemático. A solução não depende de grandes investimentos, mas de vontade política para a resolução do problema, por meio de estudos técnicos, modelos e de uma visão mais voltada para o usuário.

6.2.14. COMPREENSIBILIDADE

A compreensibilidade, presente na TAC como requisito da ação comunicativa, constitui outro problema ao usuário que procura acessar e entender os conteúdos postados na *web*. Usualmente a linguagem se mostra hermeticamente técnica e de difícil compreensão para o cidadão. Apesar das tímidas iniciativas no sentido de resolver a questão, a verdade é que até o presente houve pouca vontade política de atacar a questão e procurar meios de resolvê-la.

6.3. DISCURSO, VONTADE POLÍTICA E RECURSOS

A Estrutura Aparente e Não Aparente e a reiteração das contribuições dos diversos depoimentos dos entrevistados no universo do governo aberto permite vislumbrar que, independente das nações estudadas, um tripé funciona como sustentação para o sistema: discurso, vontade política e recursos. O equilíbrio ou desequilíbrio de uma estrutura baseada nesses três pilares, constitui forte indicativo do encaminhamento desta questão dentro das

realidades nacionais, eis que demonstram o estágio evolutivo de cada um desses sustentáculos dentro de governo aberto.

A representante de rede de governo aberto uruguaia observa que está ocorrendo uma mudança no discurso por parte das autoridades, com um maior reconhecimento, “mas ainda falta muito na prática, na implementação.” A entrevistada acrescenta que a esse avanço no terreno do discurso político, não houve um progresso correspondente em termos de orçamento.

Autoridade da AGESIC explicita um posicionamento um tanto divergente, afirmando que, no caso uruguaio, a vontade política é mais o importante que o discurso, embora não entre em detalhes sobre os recursos. No campo da vontade política na promoção do governo aberto, o dirigente de ONG vinculada à economia pondera que essa vontade não existe e, como exemplo, refere que apenas 30% a 40% das autoridades governamentais convocadas pelas Mesas de Diálogo comparecem, o que “demonstra que não há vontade política, porque, se houvesse, os órgãos se fariam presentes”. Da mesma forma, o entrevistado observa que a não destinação de qualquer verba de apoio à participação das ONGs nesse colegiado inviabiliza a participação de organizações pequenas e do interior, pois as grandes, que são sempre as mesmas, contam inclusive com apoio internacional.

Na Colômbia, no que diz respeito ao discurso, o representante de ONG vinculada à comunicação salienta que a própria fala do Presidente da República ressalta a importância do tema para a população. Sobre a vontade política, não é tão categórico ao afirmar que “há vontade política, ou, pelos menos, há um discurso político”. Exemplificando a dúvida quanto à vontade política, o entrevistado pondera que a lei de informação agregou uma série de obrigações a uma estrutura pré-existente, mas não designou recursos para sua execução.

O dirigente da ONG colombiana vinculada a partidos políticos entende que há vontade política e que há recursos, em “certa medida, mas não creio que sejam suficientes.” O jornalista de oposição da região de Medellín expressa uma opinião diametralmente oposta, ao referir que “falta vontade política para essas iniciativas que pretendem a transparência, que falam de governo aberto para que a comunidade esteja inteirada do que ocorre.”

Na questão do discurso político do governo chileno, dirigente de ONG vinculada ao campo da comunicação pondera que a fala dos atores que participam do governo aberto nunca se mostra contrária à transparência, ao combate à corrupção e à participação cidadã, mas observa que a forma de dificultar que “esses princípios cheguem na prática é justamente colocando travas ao seu exercício.” A dirigente de ONG na área da inovação qualifica o discurso governamental sobre o tema como “débil” e “elitista” e justifica ao afirmar que “não acredita que haja interesse real de levar a cabo esse processo”, posicionamento acompanhado

por dirigente de ONG no campo da comunicação, em cuja fala repete o termo “débil” para qualificar o governo aberto e participação cidadã, acrescentando que o governo fez muito pouco nesse sentido.

Acadêmico de observatório eleitoral no Chile defende que o governo se preocupa com o assunto, pelo menos no que diz respeito ao tema da corrupção. Nesse sentido, o executivo da Secretaria de Transparência afirma que há vontade política e o órgão somente adota alguma iniciativa quando os recursos necessários para a sua execução estão disponíveis. Opiniões divergentes são expressadas pelo dirigente de ONG e integrante do Conselho de Participação (“não há”, perguntado sobre vontade política), pelo dirigente de ONG voltada para a comunicação (“está visível a falta de vontade política”) e pela dirigente de ONG vinculada à inovação (“nenhum desses processos existe na vontade da autoridade”).

No Chile, especificamente quanto aos recursos, as opiniões são convergentes. O dirigente de ONG relacionada com comunicação destaca que a parte mais visível da falta de vontade política ocorre na carência de recursos para governo aberto. Na mesma linha, o gestor de ONG e integrante do Conselho de Participação afirma que “no discurso, na abordagem” o governo aberto aparece como prioritário, mas que isso não acontece na realidade. A dirigente de ONG da área da comunicação observa que as leis são criadas no Chile, mas desacompanhadas da dotação orçamentária para sua execução e acrescenta que a “destinação dos recursos é mais importante que a institucionalidade.”

Abordando o tema da cultura do segredo na Colômbia, a integrante de ONG que congrega outras organizações comenta que a permanência dessa cultura resulta da falta de recursos para treinamento e conscientização dos servidores, resultado da carência de meios das organizações, “este sim é um problema, vontade e capacidade.” A representante da ONG para as vítimas da guerrilha e população vulnerável salienta a falta de recursos para levar a participação e a informação para esse segmento carente da sociedade. O próprio governo reconhece a escassez, a começar pelo executivo da Secretaria de Transparência que menciona as dificuldades institucionais para promover a interiorização, bem como pela manifestação do integrante do programa Urna de Cristal que assevera que “para nós faz falta recursos econômicos para dar uma divulgação maior da iniciativa para que as pessoas saibam que existe e possam apropriar-se dela.”

Especialista uruguaio na área de dados abertos lamenta que, em termos de recursos nessa área, “quando vais para o interior não tem nada, porque a política nacional não incentiva”. Na área da participação, a representante da rede de governo aberto observa que a AGESIC não conta com equipe técnica para gerenciar a multiplicidade de âmbitos, nem “recursos para

financiar essa participação.” Elogiando o processo das Mesas de Diálogo (“é um lindo processo”), o integrante de ONG vinculada à transparência e participante da rede de governo aberto lamenta a falta de interiorização do processo, afirmando que “seguimos fracassando de forma estrepitosa, em parte pelo tema orçamentário, em parte pela forma como está o dinheiro da AGESIC”.

6.4. ESTRUTURA DE APOIO AO GOVERNO ABERTO

Nos casos estudados, a percepção dos discursos oficiais dos três países é de apoio irrestrito ao governo aberto, o que poderia ser considerado natural, pois essa forma de gestão está muito vinculada à ideia de abertura, de modernidade, de empoderamento e de democracia. Estar alinhado com governo aberto representa uma posição politicamente correta. Da mesma forma, integrar o grupo de países filiados à OGP constitui um selo de bom comportamento no campo do governo aberto e de reconhecimento internacional. Bom para imagem do país e vantagem para competir num mercado mundial que exige cada vez transparência nos negócios. A partir de uma visão inspirada nos fundamentos da TAC, pode-se inferir que o discurso somente se torna legítimo (pretensão de validade da legitimidade/retidão) quando está em consonância com os valores sociais, morais e éticos de uma determinada sociedade dentro de um determinado momento histórico. Os princípios de governo aberto se inserem nesse conjunto de valores reconhecidos como legítimos. A partir dessa constatação pode-se apresentar a seguinte proposição:

1. O discurso de governo aberto legitima-se (pretensão de validade da legitimidade/retidão) por sua coerência com os valores morais, sociais e éticos que suportam essa expressão de gestão pública.

Pelos depoimentos, no plano da vontade política, as percepções dos entrevistados divergem, apontando que a vontade política não conta com a convicção expressa anteriormente em relação ao discurso. Importante observar que discurso diverso da vontade política não condiz com a verdade, funcionando apenas como uma forma de dissimular a real intenção dos governos, voltada para o êxito, sem preocupação com o entendimento. Exatamente por isso, o discurso legitimado de governo aberto, apesar de preparar previamente o ambiente para sua implementação e execução, por si só não conta com condições para garantir nada. Para tanto deve estar aliado à vontade política, que deve reproduzir intencionalmente e sinceramente (pretensão da validade da intencionalidade/ sinceridade) o conteúdo do discurso. Em função do argumento exposto, pode-se apresentar a segunda proposição:

2. O discurso legítimo torna-se potencialmente efetivo quando, de forma intencional e sincera (pretensão de validade da intencionalidade/sinceridade), a vontade política coincide com o seu conteúdo.

No que diz respeito aos recursos, os depoimentos dos entrevistados dos três países apontaram, de forma praticamente unânime, para sérias deficiências nesse campo. Importante referir que essa percepção decorre da falta de recursos em si, mas também do entendimento de que o governo aberto não é prioritário dentro das políticas públicas dos países. De nada adianta um discurso sincero alinhado com a vontade política, se essa combinação não resultar em recursos – financeiros, humanos, infraestrutura, TIC, direção empoderada – que possam viabilizar a implementação e desenvolvimento do governo aberto. A legitimidade, do mundo normativo, expressa pelo discurso e a intencionalidade, do mundo subjetivo, manifesta pela vontade política, devem se concretizar no mundo objetivo, por meio dos recursos que verdadeiramente (pretensão de validade da verdade) tornem o governo aberto realidade. Pelo exposto, pode-se lançar a terceira e final proposição:

3. O Governo aberto depende de discurso legítimo coincidente com a intenção da vontade política e somente se torna verdadeiro (pretensão de validade da verdade no mundo objetivo) mediante a aplicação dos recursos necessários para sua implantação e o desenvolvimento.

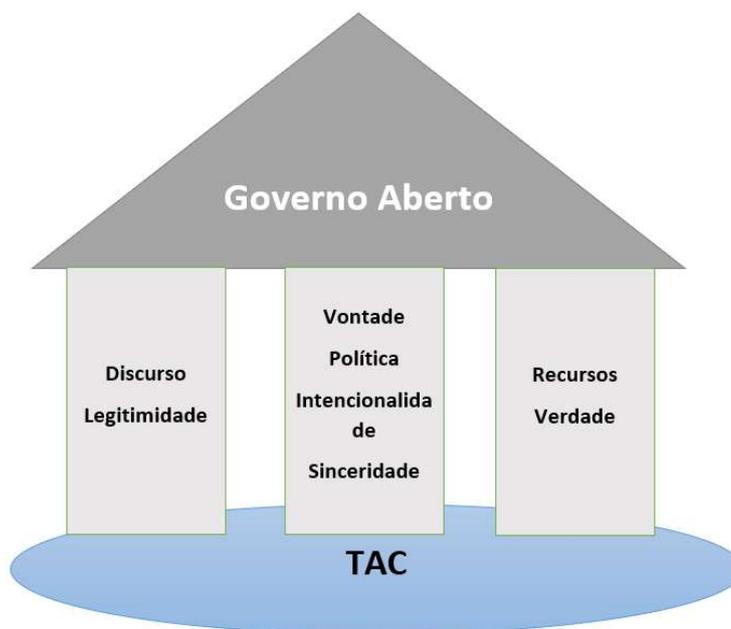


Figura 5. Estrutura de Apoio ao Governo Aberto
Fonte: o autor

A partir dessa tríade, discurso, vontade política e recursos, é possível explicitar a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto (figura 4), que descreve as condições necessárias para a implantação e o desenvolvimento do governo aberto. Sob a ótica da TAC, pode-se dizer, em termos resumidos, que a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto se sustenta por meio de três pilares: um discurso (fala) que somente pode ser considerado legítimo (pretensão de validade da legitimidade) quando inserido nos valores morais, histórico e sociais e se coincidente com a vontade política, real intenção governamental (pretensão de validade da intencionalidade/sinceridade), e que se torna verdade pela sua realização (pretensão de validade da verdade), mediante a aplicação dos recursos necessários para a implantação e o desenvolvimento do governo aberto.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da percepção de segmentos da sociedade dos três países mencionados, conjugados com as informações virtuais *websites* pesquisados, o presente artigo propõe-se a cumprir o objetivo geral de “examinar os programas de governo aberto na América Latina no sentido de explorar potenciais efeitos ao contexto democrático”. Dentro dessa perspectiva, sem sombra de dúvida, a contribuição potencial do governo aberto mostra-se inestimável para o aprimoramento do regime democrático, na medida em que possibilita ao cidadão o conhecimento do que passa no estado, capacitando-o a influenciar diretamente e de forma consciente nas decisões e políticas governamentais, sem prejuízo da representação tradicional nas casas legislativas. O governo aberto pode, em tese, tornar o cidadão coautor dos destinos da coisa pública.

Por outro lado, após pesquisa ao longo de mais de três anos, o conjunto de informações e percepções coletados apontam que os programas de governo aberto dos três países contribuem para o aperfeiçoamento formal da democracia, mas no sentido de institucionalmente legitimar e apoiar um ambiente de engajamento e empoderamento da sociedade. Embora o suporte no plano institucional, na outra perspectiva, de democratizar a ascensão social das camadas menos favorecidas da população, o sistema falha em função de suas contradições internas e interesses dos *stakeholders*, muitas vezes com características de ação estratégica, voltados para a manipulação e para o êxito. Em suma, os potenciais efeitos do governo aberto, no sentido de trazerem benefício real para a grande maioria da população, não se concretizam, via de regra, no mundo real, no mundo objetivo.

A essência do regime democrático manifesta-se como uma forma de governo voltada para todos, logo, em benefício de todos. Nesse plano, a contribuição do governo aberto, em termos de melhoria na vida das pessoas e de favorecimento e ascensão dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, mostra-se limitada, a ponto de as pessoas sequer saberem de sua existência. Funciona como forma de gestão que formaliza um instrumental que, em tese, poderia ser alcançado por qualquer cidadão, mas que, na prática, fica ao largo de grande parcela da sociedade. O governo aberto formal está muito longe do que seria o governo aberto real e verdadeiro e muito pouco vem sendo feito no sentido de aproximar essas duas instâncias.

Em relação ao primeiro objetivo específico, qual seja, “descrever a participação eletrônica, transparência e os dados abertos nos programas de governo abertos dos países relacionados”, a conclusão primeira, apesar de óbvia, aponta que essas manifestações não são necessariamente benéficas, empoderadoras, democráticas e inclusivas, eis que dependem da

verdade dos conteúdos que expressam, da legitimidade das posições adotadas e principalmente das intenções dos governos na sua aplicação. As estruturas aparente e não aparente demonstram que, em oposição ao lado positivo dessas manifestações, outra faceta, negativa, excludente, voltada para a dissimulação, se expressa de uma forma não aparente, mas real. Apesar de seu potencial libertador, a participação eletrônica mostra-se débil ou quase inexistente nos três países, a transparência conta com restrições à divulgação e uma minoria exerce os direitos por ela disponibilizados e os dados abertos restringem-se aos usuários com conhecimentos técnicos específicos.

As análises realizadas com base no segundo objetivo específico, “verificar o relacionamento da *Open Government Partnership* com os programas de governo aberto dos países relacionados”, indicam que a presença da entidade internacional nesses países pode ser observada sob duas formas. A primeira, positiva, em decorrência de seu papel de estimulador dos princípios de governo aberto no plano mundial e nesses países especificamente. Nessa mesma perspectiva, a organização fornece ferramentas e práticas que favorecem o desenvolvimento dessa forma de gestão. Por outro lado, a entidade internacional abriga membros que reconhecidamente não respeitam os princípios por ela defendidos, dentro de um pragmatismo que contradiz o norte da organização. Na mesma linha, os modelos impostos ignoram as particularidades nacionais, permitindo, ao mesmo tempo, a elaboração de planos de ação de implementação e desenvolvimento do governo aberto com compromissos tíbios, de alcance mínimo e de fácil execução, como se um maior número de compromissos cumpridos fosse mais importante que realizar mudanças estruturantes. Por final, importante mencionar que, ao pretendido caráter democrático da construção desses planos, cabe discutir a atuação dos participantes em termos de legitimidade e representatividade.

Pelo exposto, o papel da OGP pode e deve ser discutido, pois, se a entidade promove o governo aberto e seus valores no plano mundial, mas ao mesmo tempo faz concessões que contradizem o seu próprio discurso, impõe modelos de discutível aplicação e impulsiona mudanças que pouco ou nada dizem para o cidadão comum, acaba por atuar como mantenedora do *status quo* e não como agente transformador, sendo qualificada por alguns entrevistadores como voltada para as “elites”.

O último objetivo específico, “identificar o papel das organizações da sociedade civil no contexto de governo aberto dos países relacionados”, importa, da mesma forma que o anterior, em uma reflexão sob suas duas naturezas. Uma delas, mais identificada com as características da ação comunicativa, expressa que o papel das organizações da sociedade civil é de representar a cidadania na elaboração dos planos de ação de governo aberto. Dentro dessa

perspectiva, essas entidades possibilitam à sociedade intervir e participar da elaboração das políticas de governo aberto. Esse, portanto, é o papel institucional dessa participação. Na outra ponta, no que poderia ser considerado como um ambiente mais próximo das características de ação estratégica, encontra-se a competição para entrar e se perpetuar no grupo de ONGs participantes nessas mesas de trabalho, de forma a manter o destaque e auferir vantagens como viagens, consultorias, patrocínios e projeção nacional e internacional. Ainda nesse plano, merece registro a opacidade verificada em algumas ONGs patrocinadas por organizações externas, nacionais ou estrangeiras, inclusive no que diz respeito aos seus interesses e de quem são esses interesses por elas defendidos. Ademais, cabe referir a inexistência de critérios objetivos para inclusão das organizações nos diversos conselhos, o que pode forçar um alinhamento automático da ONG com os governos, de forma a garantir sua inserção e permanência. Pelo exposto, a participação de entidades da sociedade civil deve ser discutida no que tange à legitimidade dessa representação, à luta das organizações para participar e permanecer desse colegiado, à falta de transparência de certas organizações e a eventuais alinhamentos com os governos.

A comunicação virtual, ao contrário da comunicação verbal, demanda requisitos adicionais. Enquanto a ação comunicativa demanda entendimento, compreensibilidade, verdade, legitimidade/retidão e intencionalidade/sinceridade, a comunicação virtual com características de ação comunicativa necessita, além disso, de dois requisitos fundamentais: a) o primeiro deles é a conectividade, condição *sine qua non* para a existência da comunicação e; b) a amigabilidade, que permite ao cidadão navegar, com tranquilidade, no mundo virtual e atingir o ponto pretendido, estabelecendo o relacionamento desejado. A explicitação desses dois requisitos para a comunicação virtual constitui a primeira contribuição teórica deste trabalho.

As estruturas aparente e não aparente, ilustradas por meio da figura do iceberg, retratam o universo estudado, descrevendo, como se fossem os dois lados da mesma moeda, a face positiva que aparece, é divulgada e se volta para o entendimento, e o outro lado, submerso, escondido, cuja visualização depende de maiores recursos, discussões e análises críticas. Retornado ao objetivo geral deste estudo, verifica-se que essas estruturas manifestam uma dualidade que se mostra nefasta em termos de contribuição do governo aberto para o regime democrático. O discurso usual dos governos aponta e ressalta apenas a parte visível da estrutura, descurando daquilo que não está explícito, mascarando a verdade e desgastando, corroendo e minando o ambiente de governo aberto e sua potencial contribuição para o aprimoramento da democracia. Além disso, essa fala é repetida por diversos *stakeholders*, no que poderia ser

considerada como uma manifestação de comunicação sistematicamente distorcida, em que uma meia verdade passa a ser considerada como a reiteração de uma verdade absoluta. A consequência dessa situação consiste em uma implantação e implementação tímida do governo aberto, preocupada em enaltecer a parte visível da estrutura, mas que, ao não atacar a realidade “submersa”, não gera consequências palpáveis em termos de empoderamento, engajamento e efetiva mudança social e repercutindo de forma muito limitada na democracia formal instituída.

A partir dessa estrutura, ergue-se a contribuição teórica central deste estudo, a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto, entendida a partir dos fundamentos da TAC e que se baseia nos três pilares: a) um discurso oficial legitimado (pretensão de validade da legitimidade / retidão) por sua consonância com os princípios de governo aberto que representam valores sociais, morais, éticos e da sociedade no momento histórico; b) uma vontade política expressa pela sincera intenção (pretensão de validade da intenção /sinceridade) de atender ao conteúdo discurso ; c) que tornam verdadeiro (pretensão de validade de verdade) o governo aberto pela efetiva alocação de recursos, tornando-se realidade no mundo objetivo. Em termos resumidos, a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto preconiza que o discurso oficial deve defender o governo aberto, que o governo deve pensar e acreditar no que diz e fazer o que pensa, de forma que possa fomentar com efetividade o aprimoramento do regime democrático.

Em adendo às contribuições no plano teórico, propostas de caráter prático podem ser apresentadas de forma a mitigar os problemas verificados e buscar uma eficiência maior no ambiente de governo aberto. Em que pese seus aspectos positivos e importância no contexto internacional, no âmbito da OGP há pontos, já referidos, que podem ser melhorados. Dessa forma, a partir do papel dessa entidade no panorama de governo aberto, dentro de uma perspectiva global, este estudo apresenta algumas medidas que poderiam ser adotadas pela OGP, a saber:

- a) Exigir maior rigidez quanto ao cumprimento de seus princípios;
- b) Permitir uma maior flexibilidade na aplicação do modelo da OGP;
- c) Regulamentar o acesso das organizações da sociedade civil por meio de regras claras, imparciais, que afastem a possibilidade de indicações políticas ou de favorecimentos;
- d) Exigir transparência das organizações da sociedade civil, principalmente no que diz respeito aos seus orçamentos e fontes de financiamento;
- e) Estabelecer planos de longo prazo, além dos planos de ação de dois anos, com possibilidade de impactar na elaboração dos planos plurianuais dos países;
- f) Orientar a elaboração dos compromissos dos planos de ação para medidas que

importem para o cidadão, que digam respeito a ele, com potencial efetivo de mudança e de melhoria na situação das coisas.

No quesito da conectividade, vontade política e recursos representam a solução para o problema da inexistência de sinal de internet. Já no plano da amigabilidade, sua falta, não raro, resulta da baixa preocupação com as necessidades do cidadão usuário. Nesse campo, o problema pode ser resolvido com vontade política recursos que viabilizem estudos técnicos, mudança de cultura, treinamentos e desenvolvimento de modelos voltados para os usuários.

Da mesma forma que a amigabilidade, a compreensibilidade dos conteúdos representa outro ponto fraco, embora o reconhecimento de que a situação vem melhorando. Trata-se de um problema cultural, em que os agentes públicos buscam apenas o cumprimento da lei, sem levar em conta a dificuldades do cidadão para entender o que está postado. Como medida prática para minorar o problema, propõe-se um treinamento de conscientização dos servidores de que a informação é pública e deve estar acessível ao cidadão e que seja capacitado a traduzir essa informação para termos e formatos mais palatáveis à população.

O panorama dos três países estudados mostra que há muito espaço para um crescimento do governo aberto mais direcionado para as reais necessidades da população. De forma a adequar a realidade à Estrutura de Apoio ao Governo Aberto, algumas medidas no campo prático podem ser sugeridas, como as seguintes:

- a) Delegar aos dirigentes das organizações públicas as competências necessárias para a promoção de governo aberto, tais como autonomia, autoridade e poder decisório, ao contrário do verificado nos casos estudados;
- b) Treinar os servidores para a nova forma de gestão pública;
- c) Elaborar políticas públicas de governo aberto no longo prazo; e
- d) Aumentar de forma progressiva e contínua a parcela do orçamento público destinado aos programas de governo aberto.

Analisando o cenário delineado pela pesquisa, pode-se dizer que a transparência representa o pilar de governo aberto que mais se expandiu nos três países. Apesar das eventuais restrições existentes, a transparência faz-se presente na realidade das pessoas de uma forma muito mais efetiva que sua manifestação principal, os dados abertos, eis que se mostram restritos a uma parcela muito pequena de técnicos que conhecem o trabalho.

No plano da participação, os resultados são frágeis. Com exceção do Uruguai, onde a participação presencial tem se desenvolvido, embora de forma não muito organizada, nos demais países ela é praticamente inexistente. No campo da e-participação não há ressalvas, todos os países contam com baixíssimos índices, apesar da Colômbia contar com um programa

institucional focado nesse tema. Nesse campo, propõe-se duas medidas que possam alavancar a e-participação:

- a) Centrar os temas objeto de escolha do cidadão em algo que efetivamente importe a ele, evitando consultas que poderiam ser consideradas como “etéreas”, sem relevância na vida das pessoas;
- b) Investir em publicidade nos meios de comunicação de forma que as pessoas tomem conhecimento da consulta, pois, na maioria das vezes, a população ignora a sua existência.

Pelos depoimentos dos entrevistados de todos os países verifica-se que a situação do governo aberto é muito semelhante em todos eles. Dentre os três países, a Colômbia conta com o maior tempo de regime democrático sem interrupções até a presente data. Apesar disso, aparentou ser a nação mais débil em termos credibilidade governamental. O Chile ocupou o espaço intermediário nesse quesito, ao passo que os uruguaios retrataram seu país como estável e de instituições fortes. Evidentemente que a credibilidade governamental repercute diretamente na percepção das pessoas no que diz respeito ao governo aberto.

Por força dos resultados percebidos durante a realização desta pesquisa, cabe ressaltar a publicação de três estudos, dois em revistas brasileiras, um ensaio sobre participação eletrônica na Revista *Gestão e Tecnologia* e um artigo crítico sobre a participação eletrônica nos três países da América do Sul. O terceiro trabalho, já aprovado na íntegra, reúne os resultados da investigação realizada no Uruguai com outra, anterior, focada em programa de participação no Brasil, mais especificamente o Gabinete Digital do Rio Grande do Sul. Esse artigo, que inclusive apresenta as Estruturas Aparente e Não Aparente e Estrutura de Apoio ao Governo Aberto, deverá ser publicado brevemente no *International Journal of Electronic Governance* da *InderScience Publishers*.

Em relação ao posicionamento das autoridades entrevistadas acerca do governo aberto, cada país apresentou percepções distintas. No caso do discurso das autoridades uruguaias, verificou-se que expressaram um panorama bem mais favorável, distinto da versão dos demais segmentos de entrevistados nacionais, no que poderia ser considerado uma forma comunicação sistematicamente distorcida, expressando uma realidade que não existe. No Chile as autoridades se mostraram mais abertas a reconhecer seus problemas e na Colômbia, talvez pela ciência dos baixos nível de credibilidade do governo, os dirigentes admitiram abertamente as contradições e suas dificuldades.

Uma das limitações deste estudo relaciona-se com o *locus* do objeto do estudo, governo aberto do Uruguai, Colômbia e Chile. Embora as inúmeras pesquisas realizadas em sites de

jornais e de governo aberto naquelas nações, os estudos dos perfis no *Facebook*, *Twitter* e *LinkedIn*, as visitas realizadas aos países por diversas vezes, as várias conversas travadas, pessoal ou virtualmente, há sempre a limitação de ser um pesquisador que não vive o dia-a-dia do ambiente onde está inserido seu objeto de estudo. Esse distanciamento geográfico do autor e, portanto, da realidade do país, representa uma real limitação deste trabalho.

Este estudo buscou estudar governo aberto em três países latino americanos a partir da transparência, dados abertos e da participação com fundamento na pesquisa em *websites* e segmentos específicos da sociedade. Pesquisas futuras poderiam focar estratos sociais distintos, bem como abranger outras nações deste continente ou nações desenvolvidas. Por sua vez, a partir das Estruturas Aparentes e Não Aparente, estudos futuros poderiam desenvolver mais amiúde as medidas práticas para a construção e desenvolvimento mais equilibrado do governo aberto. Por final, a Estrutura de Apoio ao Governo Aberto pode ser considerada como uma metodologia de avaliação do governo aberto. Estudos porvindouros poderiam explorar melhor essa expressão de metodologia, inclusive aplicando a casos práticos de países, estados ou municípios.

A tecnologia e o desenvolvimento da democracia propiciaram o surgimento de formas de gestão pública mais centradas no cidadão. Trata-se de uma nova forma de governar, que ainda está em fase de implementação e muita experimentação. Importante entender em que medida essa inovação pode atuar como instrumento de alteração do *status quo*, promovendo bem estar social e mobilidade que permitam à população mais carente ter acesso e ascender. A conectividade, por exemplo, pode servir como instrumento de libertação, na medida em que permite o ingresso em um universo incomensurável de oportunidades, mas sua ausência torna mais extremo o isolamento daqueles que com ela não contam. Da mesma forma, de nada adianta o acesso à conectividade, se os instrumentos para o seu uso, como equipamentos, não são disponibilizados a quem deve usá-los. Nesse plano, há que se considerar, ainda, o analfabetismo virtual como elemento discriminatório e barreira radical no isolamento dos menos favorecidos.

Na medida em que a tecnologia pode agir como elemento libertador ou mantenedor do *status quo*, os eventos por ela sustentados repetem essa influência maniqueísta. Nesse sentido, a participação eletrônica pode atuar como canal que possibilita que o cidadão em geral seja coautor das políticas públicas ou pode ficar segregada a uma minoria privilegiada. Idêntico processo verifica-se no plano da transparência e dos dados abertos. Uma importante condição para que o engajamento e empoderamento civil tornem-se efetivos, provocando mudanças, depende da força do discurso e da correspondente vontade política em determinar a alocação de recursos, propiciando à tecnologia criar um ambiente propício ao desenvolvimento de um

quadro social novo, mais equânime, menos desigual e mais justo. Estudar como está se processando a implantação e o desenvolvimento, quais os níveis de acerto, que tipo de medidas podem ser modificadas ou melhoradas e como o governo aberto pode representar uma gestão de libertação do cidadão, constituem importantes passos para o estudo da administração pública, da sociedade e das formas de se atingir uma cidadania mais plena e inclusiva.

8. REFERÊNCIAS

AGESIC. Desarrollando el Uruguay Digital. Disponível em: < www.agesic.gub.uy >. Acesso em 28 jan. 2017.

ABU-SHANAD, Emad A (2015) Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model Emad A. Abu-Shanab. *Government Information Quarterly* 32 (2015) 453–463.

ALEXOPOULOS, Charalampos, LOUKIS, Euripidis, CHARALABIDIS, Yannis. A platform for closing the open data feedback loop based on *Web2.0* functionality. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open government*, v. 6, n. 1, p. 62-68, 2014.

ALVES, Mário Aquino. **Análise crítica do discurso: exploração da temática**. Repositório Digital da FEGV, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2991/Rel%20012006.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 10 fev. 2017.

ARAGÃO, Lúcia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 146 p., 2006.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ÅSTRÖM, Joachim et al. Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 2, p. 142-150, 2012.

ATTARD, Judie et al. A systematic review of *open government* data initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, v. 3, n. 1, p. 1-30, 2011.

BARRY, Emily e BANNISTER, Frank. Barriers to open data release: A view from the top. *Information Polity*, v. 19, n. 1, 2, p. 129-152, 2014.

BERTOT, John Carlo et al. Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, v. 19, n. 1, 2, p. 5-16, 2014.

BERTOT, John C.; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government information quarterly*, v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010.

BERTOT, John c.; JAEGER, Paul T.; GRIMES, Justin M. Promoting transparency and *accountability* through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 6, n. 1, p. 78-91, 2012.

BERTOT, John Carlo; JAEGER, Paul T.; HANSEN, Derek. The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government information Quarterly*, v. 29, n. 1, p. 30-40, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOJÓRQUES-TAPIA, L. A., PEDROZA, D., PONCE-DÍAS, G., de LEÓN, A. J. D., & Lluch-Belda, D. (2017). A continual engagement framework to tackle wicked problems: curtailing loggerhead sea turtle fishing bycatch in Gulf of Ulloa, Mexico. *Sustainability Science*, 12(4), 535-548.

BOVES, Mark. Analysing and assessing *accountability*: a conceptual framework1. **European law journal**, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. O mito do método. **Rio de Janeiro, CCS-PUC**, 1971.

CASTAÑEDA, Ernesto. The indignados of Spain: A precedent to occupy Wall Street. **Social Movement Studies**, v. 11, n. 3-4, p. 309-319, 2012.

CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza. 2009, 679 p.

CASTILLO, Juan C. et al. Inequality, Distributive Justice and Political Participation: An Analysis of the Case of Chile. **Bulletin of Latin American Research**, v. 34, n. 4, p. 486-502, 2015.

CECEZ-KECMANOVIC, Dubravka. Doing Critical IS Research: The Question of Methodology. TRAUTH, Eileen M. (Org.). **Qualitative research in is: issues and trends**. Hershey, IGI Global, 2001, p. 141 a 162.

_____. Basic assumptions of the critical research perspectives in information systems. HOWCROFT, Debra e TRAUTH, Eileen (Org.). **Handbook of critical information systems theory and applications**. Northhampton: Edward Elgar Publishing, Inc. 2005, p. 19 a 46.

CECEZ-KECMANOVIC, Dubravka; JANSON, Marius. Communicative action theory: An approach to understanding the application of information systems. In: **The Proceedings of the 10th Australasian Conference on Information Systems ACIS '99**. 1999. p. 183-195.

CENTER, Carter. Atlanta Declaration and Plan of Action for the Advancement of the Right of Access to Information. In: **International Conference on the Right to Public Information**. 2008.

CHARALABIDIS, Yannis; LOUKIS, Euripidis. Participative public policy making through multiple social media platforms utilization. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, v. 8, n. 3, p. 78-97, 2012.

CHUN, Soon; CHO, June-Suh. E-participation and transparent policy decision making. **Information Polity**, v. 17, n. 2, p. 129-145, 2012.

CUKIER, Wendy et al. A critical analysis of media discourse on information technology: preliminary results of a proposed method for critical discourse analysis. **Information systems journal**, v. 19, n. 2, p. 175-196, 2009. **Datos.gob.cl**. Disponível em: <www.datos.gob.cl>. Acesso em 28 jan. 2017.

Datos Abiertos Colombia. Disponível em: <www.datos.gov.co/>. Acesso em 28 jan. 2017.

Datos.gub.uy. Disponível em: < www.datos.gub.uy >. Acesso em 28 jan. 2017.

DAVIES, Tim G.; BAWA, Zainab Ashraf. The promises and perils of *open government data* (OGD). **The Journal of Community Informatics**, v. 8, n. 2, 2012.

DAWES, Sharon S. Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 377-383, 2010.

DAWSON, G. (2015). Interpreting voluntary exchange: Markets, speech acts and communicative action. *economic affairs*, 35(2), 240-255
FRAUNDORFER, M. (2017). The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm? *Globalizations*, 14(4), 611-626.

DEETZ, Stanley A. Systematically Distorted Communication and Discursive Closure. R. T. Craig et. HL Muller (Org.). **Theorizing communication: readings across traditions**, SAGE, p. 457-471, 2007.

DONMOYER, Robert. Generability and Single-Case Study. GOMM, Roger; HAMMERSLEY, Martyn; FOSTER, Peter (Org.). **Case study method: Key issues, key texts**. Londres: SAGE, 2000, p. 44 a 66.

DOUGLAS, Scott; MEIJER, Albert. Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. **International Journal of Public Administration**, p. 1-12, 2016.

FAIRCLOUGH, Norman. **Critical discourse analysis: The critical study of language**. Singapura: Logman, 1995, 262 p.

FAIRCLOUGH, Norman. Discurso, Mudança e Hegemonia. PEDRO, Emília Ribeiro (Org.). **Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional**. Lisboa: Caminho, 1998, p. 77 a 104.

FAIRCLOUGH, Norman. Critical discourse analysis as a method in social scientific research. WODAK Ruth e MEYER, Michael (org.) **Methods of critical discourse analysis**. London: SAGE. v. 5, p. 121-138, 2001.

FEDERICI, Tommaso, BRACINA, Alesio Maria e SÆBØ, Øystein. ‘Gentlemen, all aboard!’ ICT and party politics: Reflections from a Mass-eParticipation experience. **Government Information Quarterly** (2015), www.dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.009 \h.

FENSTER, Mark. Transparency in search of a theory. **European journal of social theory**, v. 18, n. 2, p. 150-167, 2015.

FONSECA, Francisco. Mídia, poder e democracia: teoria e práxis dos meios de comunicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 41-69, 2011.

FRAUNDORFER, Markus. The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm? **Globalizations**, v. 14, n. 4, p. 611-626, 2017.

FREITAG, Bárbara. Habermas e a filosofia da modernidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 1, 1993.

FREITAS, Jorge Lheureux de et al. Participação eletrônica, transparência e accountability no Gabinete Digital sob a lente da Teoria da Ação Comunicativa. 2015. **Dissertação** (Mestrado em Administração, Escola de Negócios da Faculdade da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 151. 2015)

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open government Partnership. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

GANAPATI, Sukumar; REDDICK, Christopher G. Open e-government in US state governments: Survey evidence from Chief Information Officers. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 115-122, 2012.

GAVENTA, John; MCGEE, Rosemary. The impact of transparency and accountability initiatives. **Development Policy Review**, v. 31, p. s3-s28, 2013.

Gobierno Abierto (Chile). Disponível em: < <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/>>. Acesso em 28 jan. 2017.

Gobiernoabierto.gub.uy Disponível em: < www.Gobiernoabierto.gub.uy >. Acesso em 28 jan. 2017.

Gobierno em Línea. Disponível em: < <http://vive.gobiernoenlinea.gov.co>>. Acesso em 28 jan. 2017.

GOBIERNO TRANSPARENTE. **Directorio Transparencia Activa**. Disponível em: www.gobiernotransparentechile.cl. Acesso em 28 jan. 2017.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005

GOMM, Roger; HAMMERSLEY, Martyn. Introduction. GOMM, Roger; HAMMERSLEY, Martyn; FOSTER, Peter (Org.). **Case study method: Key issues, key texts**. Londres: SAGE, 2000, p. 1 a 16.

GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan G.; FEENEY, Mary K. Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. **Public Administration Review**, v. 77, n. 4, p. 579-590, 2017.

GÜEMES, María Cecilia; RAMIREZ-ALUJAS, A. Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana. **La Promesa del Gobierno Abierto**, 2012.

HABERMAS, Jürgen. On systematically distorted communication. **Inquiry**, v. 13, n. 1-4, p. 205-218, 1970.

_____. **Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos**. 2ª ed. Madrid: Ediciones Cátedra, 1994, 811 p.

_____. **Teoria do Agir Comunicativo I: Racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. 796 p.

_____. **Teoria do agir comunicativo. Vol. 2: Sobre a crítica da razão funcionalista.** Trad. Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes 2012, 811 p.

HAIJ-BOLOURI, A., CHANDRA KRUSE, L., IIVARI, J., & FLENSBURG, P. (2016). How Habermas' philosophy can inspire the design of information systems: the case of designing an open learning platform for social integration. In *IRIS39, Information Systems Research Seminar in Scandinavia*, Ljungskile, August 7-10, 2016. (pp. 1-13).

HANSSON, Karin; BELKACEM, Kheira; EKENBERG, Love. *Open government and Democracy a Research Review. Social Science Computer Review*, v. 33, n. 5, p. 540-555, 2015.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. The fight for 'real democracy' at the heart of Occupy Wall Street. *Foreign Affairs*, v. 11, p. 2011, 2011.

HARRISON, Teresa M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, v. 17, n. 2, p. 83-97, 2012.

HARRISON, Teresa M.; SAYOGO, Djoko Sigit. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government information quarterly*, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014.

HE, G. et al. E-participation for environmental sustainability in transitional urban China. *Sustainability Science*, v. 12, n. 2, p. 187-202, 2017.

HEALD, David. Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 30-49, 2012.

HELLBERG, Ann-Sofie; HEDSTRÖM, Karin. The story of the sixth myth of open data and open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 9, n. 1, p. 35-51, 2015.

HENG, Michael SH; DE MOOR, Aldo. From Habermas's communicative theory to practice on the internet. *Information Systems Journal*, v. 13, n. 4, p. 331-352, 2003.

HERRERO, Xavier. Racionalidade Comunicativa e Modernidade. *Síntese*, vol. 13, n. 37, p. 13-32, 1986.

HILLEBRANDT, Maarten Zbigniew; CURTIN, Deirdre; MEIJER, Albert. Transparency in the EU council of ministers: An institutional analysis. *European Law Journal*, v. 20, n. 1, p. 1-20, 2014.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995, 598 p.

Improving the OGP Experience: Lessons for OGP Members Countries. Open Government Partnership. Disponível em:
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/ImprovingtheOGPExperience-full%20booklet.pdf. Acesso em 28 set. 2018.

JACOBSON, Thomas L.; STOREY, J. Douglas. Development communication and participation: Applying Habermas to a case study of population programs in Nepal. **Communication theory**, v. 14, n. 2, p. 99-121, 2004.

JAEGER, Paul T.; BERTOT, John Carlo. Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 371-376, 2010.

JANSON, Marius A.; WOO, Carson C.; SMITH, L. Douglas. Information systems development and communicative action theory. **Information & Management**, v. 25, n. 2, p. 59-72, 1993.

JANSSEN, Marijn; CHARALABIDIS, Yannis; ZUIDERWIJK, Anneke. Benefits, adoption barriers and myths of open data and *open government*. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

JANSSEN, Katleen. *Open government* data and the right to information: Opportunities and obstacles. **The Journal of Community Informatics**, v. 8, n. 2, 2012.

JOHNSON, Jeffrey Alan. From open data to information justice. **Ethics and Information Technology**, v. 16, n. 4, p. 263-274, 2014.

KARANTZENI, Dimitra; G. GOUSCOS, Dimitris. eParticipation in the EU: Re-focusing on social media and young citizens for reinforcing European identity. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 7, n. 4, p. 477-500, 2013.

KASSEN, Maxat. Open data in Kazakhstan: incentives, implementation and challenges. **Information Technology & People**, v. 30, n. 2, p. 301-323, 2017.

_____, Maxat. A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 508-513, 2013.

KENNETH MCBRIDE, Neil. ACTIVE ethics: an information systems ethics for the internet age. **Journal of Information, Communication and Ethics in Society**, v. 12, n. 1, p. 21-44, 2014.

KLEIN, Heinz K.; MYERS, Michael D. A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems. **MIS quarterly**, p. 67-93, 1999.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of *accountability*: ICANN and the challenge of “multiple accountabilities disorder.” **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005.

LINDERS, Dennis. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 446-454, 2012.

LIVINGSTONE, Sonia; HELSPER, Ellen. Gradations in digital inclusion: Children, young people and the digital divide. **New media & society**, v. 9, n. 4, p. 671-696, 2007.

LOURENÇO, Rui Pedro. Data disclosure and transparency for *accountability*: A strategy and case analysis. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 243-260, 2013.

LOURENÇO, Rui Pedro et al. Online transparency for *accountability*: One assessing model and two applications. **Electronic Journal of e-Government**, v. 11, n. 2, p. 280-292, 2013.

LUBENOW, Jorge Adriano. A categoria de esfera pública em Jürgen Habermas: para uma reconstrução da autocrítica. **Cadernos de ética e filosofia política**, p. 103-123, 2012

LYYTINEN, Kalle; HIRSCHHEIM, Rudy. Information systems as rational discourse: an application of Habermas's theory of communicative action. **Scandinavian Journal of Management**, v. 4, n. 1, p. 19-30, 1988.

MAHLER, Julianne; REGAN, Priscilla M. Crafting the message: Controlling content on agency *Web* sites. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 505-521, 2007.

MARX, Karl Heinrich e ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. Friedrich. Ed. **Ridendo Castigat Mores**, v. 1848, 1999.

MEDAGLIA, Rony. eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 346-360, 2012.

MEIJER, Albert J.; CURTIN, Deirdre; HILLEBRANDT, Maarten. *Open government: connecting vision and voice*. **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MEIJER, Albert. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, 2009.

MEMORANDUM FOR THE HEADS OF EXECUTIVE DEPARTMENTS AND AGENCIES. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>. Acesso em 29 nov. 2016

MINGERS, John. Combining IS research methods: towards a pluralist methodology. **Information Systems Research**, v. 12, n. 3, p. 240-259, 2001.

MYERS, Michael D. et al. Qualitative research in information systems. **Management Information Systems Quarterly**, v. 21, n. 2, p. 241-242, 1997.

NGWENYAMA, Ojelanki K.; LEE, Allen S. Communication richness in electronic mail: Critical social theory and the contextuality of meaning. **MIS quarterly**, p. 145-167, 1997.

NOGUEIRA, C. (2001) **A Análise do Discurso**. L. Almeida e E. Fernandes (Eds.), Métodos e Técnicas de Avaliação: Novos Contributos para a Prática e Investigação. Braga: CEEP, 2001

NORRIS, Donald F. e REDDICK, Christopher G. E-democracy at the American grassroots: Not now... not likely? **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 201-216, 2013.

OBBER, Josiah. What the ancient Greeks can tell us about democracy. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 67-91, 2008.

OGP. **Parceria para Governo Aberto, Governo Federal**. Disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/historico>. Acesso em 30 nov. 2016.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. NORBERTO BOBBIO: teoria política e direitos humanos. **Revista de Filosofia**, v. 19, n. 25, 2007.

OPEN DEFINITION 2.1 **Open Knowledge International**. Disponível em <http://opendefinition.org/od/2.1/en/>. Acesso em 24 out. 2016.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Disponível em: www.opengovpartnership.org. Acesso em 30 nov. 2016.

O QUE SÃO DADOS ABERTOS? **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <http://dados.gov.br/dados-abertos/>. Acesso em 24 out. 2016.

Participacionciudadana.gov.uy. Disponível em: < www.participacionciudadana.gub.uy/ >. Acesso em 28 jan. 2017.

PEDRO, Emília Ribeiro. Análise crítica do discurso: aspectos teóricos, metodológicos e analíticos. PEDRO, Emília Ribeiro (Org.). **Análise Crítica do Discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional**. Lisboa: Caminho, 1998, p. 19 a 46.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia**. Ribeirão Preto, n. 8-9, p. 77-96, 1995.

PIOTROWSKI, Suzanne (2017). The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies*. *American Review of Public Administration*, 2017, Vol. 47(2) 155– 171.

POZZEBON, Marlei; CUNHA, Maria Alexandra; COELHO, Taiane R. Making sense to decreasing citizen eParticipation through a social representation lens. **Information and Organization**, v. 26, n. 3, p. 84-99, 2016

POZZEBON, Marlei; TITAH, Ryad; PINSONNEAULT, Alain. Combining social shaping of technology and communicative action theory for understanding rhetorical closure in IT. **Information Technology & People**, v. 19, n. 3, p. 244-271, 2006.

PRECHT, Alberto e HUERTA, Helmuth. Gobierno Abierto: La experiencia de Chile. HOFFMAN, Andres, ALUJAS, Alvares Ramíres, PERESNIETO, José Antonio Bojórques (Org.). **La Promesa del Gobierno Abierto**, 2012, p. 401 a 420

REGGI, Luigi. Benchmarking open data availability across Europe: the case of EU structural funds. **European Journal of ePractice**, v. 12, p. 17-31, 2011.

RIVERA, Francisco Javier Uribe. **Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico**. SciELO-Editora FIOCRUZ, 1995.

ROSS, Alain; CHIASSON, Mike. Habermas and information systems research: New directions. **Information and Organization**, v. 21, n. 3, p. 123-141, 2011.

ROWLEY, Jennifer. e-Government *stakeholders*—Who are they and what do they want? **International journal of Information management**, v. 31, n. 1, p. 53-62, 2011.

RUIJER, Erna; GRIMMELIKHUIJSEN, Stephan; MEIJER, Albert. Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 45-52, 2017.

RUIJER, Erna H. M.; HUFF, Richard R. Breaking through barriers: The impact of organizational culture on *Open government* Reform. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 10, n. 2, 2016.

SÆBØ, Øystein; FLAK, Leif Skiftenes; SEIN, Maung K. Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 416-425, 2011.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; MOLKA-DANIELSEN, Judith. eParticipation: Designing and managing political discussion forums. **Social Science Computer Review**, v. 28, n. 4, p. 403-426, 2010.

SÆBØ, Øystein; ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes. The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. **Government information Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 400-428, 2008., Leif Skiftenes; SEIN, Maung K. Understanding the dynamics in e-Participation initiatives: Looking through the genre and stakeholder lenses. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 416-425, 2011.

SANDOVAL-ALMAZAN, Rodrigo; GIL-GARCIA, J. Ramon. Toward an integrative assessment of *open government*: Proposing conceptual lenses and practical components. **Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce**, v. 26, n. 1-2, p. 170-192, 2016.

SCOLLON, Ron. Action and text: towards an integrated understanding of the place of text in social (inter)action, mediated discourse analysis and the problem of social action. WODAK Ruth e MEYER, Michael. (org.) **Methods of critical discourse analysis**. London: SAGE. v. 5, p. 1-11, 2001.

Secretaria de Transparência. Disponível em: < <http://www.secretariatransparencia.gov.co/>>. Acesso em 28 jan. 2017.

SERVA, Maurício. Abordagem substantiva e ação comunicativa: uma complementaridade proveitosa para a teoria das organizações. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 2, p. 108-134, 1997.

SHARMA, U., e LAWRENCE, S. (2015). Power, politics and privatization: A tale of a telecommunications company. *Critical Perspectives on Accounting*, 28, 13-29.

SHELLEY, P. B, Canção para os Homens da Inglaterra. **A Máscara da Anarquia**. Editora &TC, 2008. Disponível em: <http://www.portalentextos.com.br/colunas/a-companhia-dos-poetas/percy-bysshe-shelley-inglaterra-1792-1822-8207,228,2202.html>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

SIEBER, Renee E.; JOHNSON, Peter A. Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 308-315, 2015.

SILVERMAN, David. **Interpreting qualitative data: Methods for analyzing talk, text and interaction**. 2 ed. London: Sage, 2006, 325 p.

SUSHA, Iryna; GRÖNLUND, Åke. eParticipation research: Systematizing the field. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 373-382, 2012.

SUSHA, Iryna; GRÖNLUND, Åke; JANSSEN, Marijn. Organizational measures to stimulate user engagement with open data. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 9, n. 2, p. 181-206, 2015.

THOMPSON, Mark. ICT, power, and developmental discourse: A critical analysis. In: **Global and organizational discourse about information technology**. Springer US, 2004. p. 347-373.

Transparencia.gub.uy. Disponível em: < www.transparencia.gub.uy >. Acesso em 18 já. 2017.

UAIP. **Unidad de Acceso a la Información Pública**. Disponível em: < <http://www.uaip.gub.uy/> >. Acesso em 28 jan. 2017.

Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Disponível em: < www.modernizacion.gob.cl > Acesso em 28 jan. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en>>. Acesso em 30 jun 2017.

URNA DE CRISTAL. **Portal de Participación Ciudadana**. Disponível em: <<http://www.urnadecristal.gov.co>>. Acesso em 28 jan. 2017.

VANDIJK, Teun A. Critical Discourse Analysis **The Handbook of Discourse Analysis**. SCHIFFIRN, Deborah, TANNEN Deborah e HAMILTON Heidi E. (Org.). Malden: Blackwell v. 27, n. 1, p. 352-370, 2001.

VELJKOVIĆ, Nataša; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, Sanja; STOIMENOV, Leonid. Benchmarking *open government*: An open data perspective. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014.

VISCUSI, Gianluigi et al. Compliance with *open government* data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations. **Information Polity**, v. 19, n. 3, 4, p. 263-275, 2014.

VIZEU, Fábio. Ação comunicativa e estudos organizacionais. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 4, p. 10-21, 2005

_____. Uma aproximação entre liderança transformacional e teoria da ação comunicativa. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 12, n. 1, 2011.

VIZEU, Fábio, CICMANEC, Édna Regina. A música que encanta, o discurso que aprisiona: a distorção comunicativa em uma loja de departamentos. **Cadernos Ebape. BR**, 11(1), 149-164, 2013.

WAGNER, Sascha Alexander; VOGT, Sebastian; KABST, Rüdiger. How IT and social change facilitates public participation: a stakeholder-oriented approach. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 435-443, 2016.

WIJNHOFEN, Fons; EHRENHARD, Michel; KUHN, Johannes. Open government objectives and participation motivations. **Government information quarterly**, v. 32, n. 1, p. 30-42, 2015.

WODAK, Ruth. What CDA is about - a summary of its history, important concepts and its developments. WODAK Ruth e MEYER, Michael. (org.) **Methods of critical discourse analysis**. London: SAGE. v. 5, p. 1-11, 2001.

YAVUZ, Nilay; WELCH, Eric W. Factors affecting openness of local government websites: Examining the differences across planning, finance and police departments. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 574-583, 2014.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn; DAVIS, Chris. Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems. **Information Polity**, v. 19, n. 1, 2, p. 17-33, 2014.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn. Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 17-29, 2014.

_____. The negative effects of *open government* data-investigating the dark side of open data. In: **Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research**. ACM, 2014. p. 147-152.

ZUIDERWIJK, Anneke, et al. "Design principles for improving the process of publishing open data." *Transforming Government: People, Process and Policy* 8.2 (2014): 185-204.

APÊNDICE I – PRETENSÃO DE VALIDADE DA VERDADE

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Perito na área de dados abertos – Uruguai.	No ano passado, fizemos o primeiro balanço quando fechamos o ano [...] Como resultado, recebíamos uma média de 100 frases, 40% era verdade, 26% eram falsas. Vieram muitas frases perniciosas ou com menos verdade que as outras. De qualquer forma nos surpreendeu, foi nosso melhor resultado.	Trata-se de um programa que cruzou as frases de campanha eleitoral dos políticos com os resultados concretos de suas realizações. A ideia era quantificar o percentual de verdades ou falsidades do discurso político. O melhor resultado apresentado foi de 40% das declarações de campanha serem verdadeiras, denotando que, em sua maioria, caracterizavam-se, segundo a TAC, como ações comunicativas, sem descurar dos 26% de inverdades.
Político de oposição da região de Medellin.	Vemos aqui, por exemplo, que a imensa maquinaria do governo, em matéria de comunicação, tem feito propaganda mentirosa. [...] Se está demonstrando que sempre dissemos a verdade, mas o governo, com a imensa maquinaria de comunicação, tem tentado esconder a verdade.	Vencer o plebiscito representava uma questão crucial para o governo. Para tanto, o entrevistado aponta supostas inverdades usadas pelo governo para aprovação do “sim” no plebiscito para a paz, cujo resultado resultou na vitória do não. Segundo ele, o governo valeu-se estrategicamente de sua posição para difundir inverdades e tentar vencer o plebiscito.
Dirigente de ONG vinculada à comunicação – Chile.	É muito fácil encontrar-se com organizações da sociedade civil que correspondem a interesses de outros que as financiam. Em geral, nos países latino americanos, as organizações da sociedade civil têm pouca regulamentação, ninguém conhece o seu balanço econômico, não necessariamente são conhecidos os financiadores. Prestam contas a organizações fiscalizadoras que estão preocupadas com outras coisas.	Aqui ocorre um cenário de opacidade em que a não divulgação da realidade atenta com essa pretensão de validade. O entrevistado refere as organizações da sociedade civil que participam dos programas de governo aberto nacionais e que deveriam dar o exemplo de transparência, mas que ocultam informações de forma a continuar atuando no cenário. Da mesma forma, omitem seus patrocinadores e que muitas vezes defendem os interesses desses mesmos protetores. Essa omissão afasta discussões sobre a conduta ética dessas organizações, fato que dificultaria o ingresso e permanência nas mesas de trabalho de governo aberto e as afastaria das benesses decorrentes dessa participação.
Jornalista econômico da grade imprensa – Uruguai.	Os dados são verdadeiros, mas o problema é o que passam, quando e como passam? [...] Não há um problema de credibilidade. O problema é quando as informações estão sujeitas a serem deturpadas pelas autoridades. Isso é mais difícil.	O entrevistado relata informações que passaram por processos de deturpação, ou seja, falseando a verdade, num claro atentado à pretensão de validade da verdade. Embora não referida, a tensão latente entre a grande imprensa e o governo de esquerda, força uma radicalização das posições como forma de marcar posição.

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Líder de equipe técnica do <i>Gobierno en Línea</i> .	(o cidadão) não a entende (a participação) e o outro inconveniente é que os cidadãos creem que os estão utilizando de alguma forma para validar decisões que já estão tomadas.	Neste caso, o cidadão, além de não compreender o processo participativo, parte do pressuposto que as oportunidades de participação não são verdadeiras, servindo apenas como forma de validação de deliberações governamentais já sacramentadas. Essas observações decorrem, também, de um contexto em que a credibilidade do governo é questionável.
Dirigente de ONG vinculada à comunicação – Chile.	Então há um espaço de opacidade onde se pode operar politicamente muito fácil, motivados por interesses alheios aos que supostamente representam.	Segundo o entrevistado, as organizações da sociedade civil omitem a verdade para que possam fazer valer os seus interesses e os de seus patrocinadores em detrimento daquilo que a sociedade necessita.
Radialista de grande veículo de comunicação - Uruguai.	Houve um caso que a OSE – Obras Sanitárias do Estado –, em que jovens da Universidade da República revelaram documentos de análises que foram feitas em alguns bairros, onde mostrava que em determinado período de tempo havia água contaminada. Armou-se um debate, a OSE falou que não era tão grave, mas o certo é que as pessoas não dispunham dessas informações. Isso é para demonstrar que os órgãos atrasam as informações que não são convenientes.	Neste caso, a, ação estratégica ocorre pela manipulação da verdade, qual seja retardar a entrega da verdade. O caso descrito refere a descoberta dos estudantes universitários sobre problemas no fornecimento de água por parte da empresa fornecedora, a OSE. A empresa sonheou a verdade durante algum tempo para tentar reverter a situação e ficar tudo bem, mas não conseguiu e teve que admitir posteriormente. O importante, no caso, era o nome da empresa, em detrimento das pessoas serem prejudicadas.
Colaboradora da OGP – Chile.	Por exemplo, uma ONG pediu ao Serviço Nacional de Pesca que entregasse a quantidade de antibiótico que era dada a salmões em criadouro. Então a lei diz que quando a autoridade pede uma informação que eu tenho, que seja de um terceiro privado, eu tenho que consultar a esse terceiro. Logicamente esse terceiro, como no caso das salmoneiras, diz que não, que não entrega essa informação. Nesse caso, a reclamação foi para o Conselho de Transparência, que disse que era para dar a informação. Houve recurso para a Justiça e a maioria dos juízes entendeu que a informação não deveria ser entregue.	Neste caso, a própria lei privilegia a omissão da verdade, pois evidentemente que ao produtor de salmões não interessaria divulgar uma informação que poderia prejudicar seu negócio. Numa evidente aliança com o poder econômico, o Poder Judiciário delibera contra um imperativo de ordem pública - fazer saber à sociedade sobre a normalidade e sanidade do alimento por ela consumido – e decide a favor dos interesses de um grupo econômico.

APÊNDICE II – PRETENSÃO DE VALIDADE DA INTENCIONALIDADE / SINCERIDADE

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Jornalista econômico de órgão da grande imprensa – Uruguai.	Não concebem os meios de comunicação como organismos independentes, que estão para oferecer informação às pessoas. Estão convencidos que os meios independentes estão para fazer oposição ao governo, coisa que não é real. E como repercutem? Muito a conta gotas, são poucas informações que nos dão. Inclusive, muitas vezes tem informações boas para nos dar e não as transmitem. Por isso o prejuízo. Entendem que os jornalistas e os meios estão contra o governo.	Trata-se, primeiro, do antagonismo entre grandes grupos econômicos que controlam os órgãos imprensa tradicional com um governo de esquerda. Em função desse antagonismo, segundo o entrevistado, o governo intencionalmente (pretensão de validade da intencionalidade/sinceridade) não repassa a informação, ou repassa em termos parciais porque encaram os meios de comunicação como opositores, ou seja, não procuram o entendimento porque a outra parte é adversário. Por outro lado, ao entrevistado, cabe colocar seu veículo de comunicação como vítima, de forma a fortalecer seu ponto de vista.
Acadêmica de Universidade Católica do Norte – Chile.	E creio que o governo central não está interessado nos problemas dos cidadãos, porque não é capaz de respondê-los. Portanto, os problemas centrais que a sociedade tem como a educação, que está na comuna, saúde, que está na comuna, são tão graves e estruturais que é melhor deixar em aberto ou fechada a possibilidade, porque ficaria cheio de queixas e o governo não está muito interessado e não tem mecanismos, hoje em dia, de melhorar essa área importante de desenvolvimento humano, como é a saúde, como é a educação.	A entrevistada se refere a existência de poucos processos participativos promovidos pelo governo, fato que credita à intenção estatal, não manifesta, de não querer ser interpelado com cobranças diante do fracasso de suas políticas sociais, às quais não concede a prioridade que deveriam merecer dentro das políticas públicas.
Jornalista e apresentador de programa de rádio de veículo de comunicação de grande audiência – Uruguai.	Houve casos de muita repercussão porque algumas instituições públicas não permitiram e não forneceram todas as informações aos jornalistas depois de solicitadas. Primeiro, que demorou muito tempo, três vezes mais do que o tempo estimado. Segundo, que os jornalistas pediam A e lhes davam B e C.	Outra referência de violação da pretensão da intencionalidade (sinceridade) no sentido de estabelecer restrições ao acesso à informação, por meio da retenção total ou parcial de informações sob a tutela de organizações públicas.
Político da oposição da região de	Acesso à informação existe, mas não há uma agenda pública pela discussão dos temas de Havana. O	Trata-se da divulgação do acordo de paz que foi submetido a plebiscito. Segundo o entrevistado, o governo não promoveu a

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Medellin – Colômbia.	que conhecemos como cidadania, o que podemos ter acesso como informação são os resultados do exercício de Havana, não os procedimentos, nem as discussões, nem o exercício que se está desenvolvendo.	discussão em profundidade, de forma a não destacar pontos que poderiam prejudicá-lo nos resultados do plebiscito para a paz, ferindo a pretensão de validade da intencionalidade/sinceridade. Cabe referir que, ao posicionamento do governo, para quem a vitória do sim era primordial, existe a postura da oposição, para quem a derrota do sim era, da mesma forma, crucial.
Dirigente de ONG vinculada aos partidos políticos – Chile.	E a conjuntura do momento levou o congresso rapidamente a aprovar essa legislação. E isso gerou que em abril de 2016 aprovaram uma lei que reformava o estatuto dos partidos políticos e incorporava uma obrigação de transparência e um acesso à informação, mas com uma pequena picardia, que é o acesso à informação somente para os militantes ou aderentes ao partidos e não era um acesso à informação transversal para todos os cidadãos.	Pressionado pela opinião pública, o Congresso do Chile aprovou lei supostamente obrigando os partidos políticos a serem transparentes, mas um dispositivo restringiu intencionalmente (pretensão de validade da intencionalidade) o acesso a essas informações aos militantes partidários, bloqueando a informação aos demais segmentos da sociedade, numa clara infringência ao espírito do livre acesso à informação. Na verdade, a lei funcionou como uma resposta à crítica de opacidade, sem mudar os fundamentos do <i>status quo</i> .
Executivo da Secretaria de Transparência – Colômbia.	Eu acredito na participação cidadã, na prestação de contas para a sociedade civil, mas assim como o estado tem alguns vícios, eu diria que a sociedade civil também.	O entrevistado menciona os vícios, sem expressamente mencionar os problemas de legitimidade, opacidade e interesses dúbios que geram controvérsia no âmbito das organizações da sociedade civil, deixando-os subentendidos. Por outro lado, por se tratar de executivo de um governo recém iniciado, o entrevistado usou sua referência subliminar para firmar sua posição ante às ONGs, até como discurso para melhorar seu posicionamento nas negociações futuras nas mesas de trabalho.
Acadêmico e integrante de ONG vinculada à transparência – Chile.	Não vejo iniciativas de entregar a informação, por exemplo, de maneira tão proativa como em temas relacionados como os direitos de água, direitos de terra, que são chave na forma de exploração que se têm sobre os recursos naturais que são principalmente empresas florestais.	Além da terra, a água representa um elemento importantíssimo em função da distribuição geográfica e hidrográfica no Chile. Aqui entra o poder econômico como divisor de águas. Se a vontade política e a intenção são no sentido de promover a transparência, por que exatamente os setores mais críticos são intencionalmente tratados de forma diferenciada, com restrições na entrega da informação?
Dirigente de ONG da área de comunicação e membro da rede	Sim, acontece (das organizações ficarem como linhas acessórias do governo) e creio que acontecem coisas piores como no caso da	Nova referência à atuação das ONGS nos diversos processos participativos (mesas de diálogo) de elaboração dos planos de

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
de governo aberto do Uruguai.	Guatemala, que é um dos complicados, onde há organizações que querem genuinamente participar com interesses construtivos e há outras organizações que têm um alinhamento fortíssimo com o governo e, na realidade terminam sendo facilitadores.	ação de governo aberto na América Latina.
Integrante de ONG que atende vítimas da guerrilha e população vulnerável - Colômbia	...essa falta de interesse de ampliar mais o programa, de chegar mais à comunidade, de expandir à população vulnerável, que esse ponto de inclusão digital fosse mais para os setores vulneráveis, mais para a população pobre.	A entrevistada se refere à falta de vontade política (intenção), apesar do discurso contrário, de o programa do <i>Gobierno em Línea</i> ser mais inclusivo em relação às populações mais carentes. A fala aponta para a falta de prioridade da questão dentro das políticas públicas nacionais.
Dirigente de ONG vinculada à Inovação - Chile	A participação é expressiva? Neste momento não e não tem sido por muito tempo e acredito que não vai ser, porque o âmbito da participação cidadã neste país é muito limitado e está estruturado de acordo com certos elementos que não tem forte respaldo da autoridade.	A entrevistada credita a pouca expressividade da participação no país à pouca ou nenhuma projeção e força política das autoridades que comandam o processo de participação, no que poderia ser considerada uma participação de maquiagem.
Acadêmico da Universidade da República - Uruguai.	Mas as pessoas que trabalham na OGP, quando começam a sentir posições mais críticas, as excluem. Não há uma sensação muito clara de certo pluralismo.	Trata-se de mais uma referência às contradições entre o discurso e a ação no campo da OGP. Segundo o entrevistado, ao mesmo tempo a organização prega a abertura, internamente não age da mesma forma. Outros depoimentos lembram que enquanto determinam a adesão dos países membros aos seus princípios, admitem nações que não os respeitam .

APÊNDICE III –PRETENSÃO DE VALIDADE DA LEGITIMIDADE / RETIDÃO

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Jornalista econômico de veículo da grande imprensa – Uruguai.	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.	A citação diz respeito à Secretaria de Comunicação da Presidência que codificaria e manipularia a entrega da informação, infringindo a legitimidade do conceito de livre acesso à informação. Por outro lado, retorna o conflito latente entre grandes grupos de comunicação e governo de esquerda.
Integrante do programa Urna de Cristal – Colômbia.	Nossa premissa é que nós não esperamos que o cidadão nos encontre e venha como se fôssemos o centro, pois para nós eles são o centro e buscamos estar nesses canais onde eles estão.	A referência expõe a estratégia do programa no que diz respeito ao seu relacionamento com o cidadão, posicionamento que condiz com a pretensão de legitimidade da TAC.
Dirigente de ONG vinculada à comunicação – Chile.	Pergunta: Não há um risco da sociedade civil legitimar uma situação que não controla? Resposta – Claro. Sim, pensamos nisso, mas como não era um plano ruim, dissemos que não era tão grave.	Resposta sobre um processo de cocriação de plano de ação chileno para a OGP. A participação das ONGs foi quase nenhuma e, mesmo assim, essas entidades o homologaram o processo. Cabe discutir a legitimidade dessa aprovação e do papel dessas organizações que se restringiram a validar o já decidido.
Executiva da AGESIC - Uruguai	Todos que estamos dentro, estar na OGP ou não estar na OGP não significa nenhum selo. Há países que entraram e é capaz que deveriam estar fora se se cumprisse com certos critérios.	Retorna-se à discussão sobre as contradições da OGP e ao debate da legitimidade do processo de admissão das nações.
Político de oposição da região de Medellin – Colômbia.	Faz parte dessa estratégia de comunicação que se chama a agulha hipodérmica, que é a campanha permanente de todos os canais de comunicação da presidência. Todas as contas de <i>Twitter</i> têm um manejo muito bom da imagem institucional, da informação oficial da propaganda frente a temas concretos de governo, como, por exemplo, a paz hoje enraizada no perfil de todos os ministros. Todos os ministros têm sua foto pessoal e um <i>banner</i> na parte de trás que promove o “sim” para a paz.	O entrevistado menciona o programa Urna de Cristal do governo colombiano. Sua referência vincula a atuação do programa a formas de propaganda do ideário governamental, o que violaria o princípio da legitimidade de uma iniciativa que deveria ser institucional e não partidária. O governo, portanto, se valeria de um canal oficial e institucional para fazer propaganda do “sim” no plebiscito para a paz.
Acadêmico e integrante de	Por exemplo, no caso chileno essas mesas sobre diferentes temas, as	Segundo o entrevistado, trata-se da tentativa das instâncias técnicas de

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
ONG vinculada à transparência – Chile.	mesas cidadãs, são puros técnicos, não tem cidadão aí. Não tem cidadão no sentido, no conceito que se alude à cidadania, são puros técnicos falando sobre coisas, colocando-se em acordo sobre tecnicismos. Há interesses. Então, para mim essas mesas terminam sendo espaço de legitimação de saber técnico que quer se legitimar.	legitimar decisões que muito pouco têm a ver com as aspirações genuínas da cidadania. Além disso, não seriam partes legítimas para falar e deliberar em nome da sociedade.
Dirigente de ONG vinculada à comunicação e membro da rede de governo aberto – Uruguai.	Este é um problema, o mais importante, o mais sério, porque é meio ridículo ter países afirmando que é governo aberto e, ao mesmo tempo, estar violando direitos humanos de forma sistemática.	Mais uma vez cabe perquirir como um país que viola o conjunto dos mais importantes direitos, os humanos, pode, ao mesmo tempo, pertencer à maior organização internacional de governo aberto, a OGP.
Integrante de ONG que congrega outras organizações – Colômbia.	A sociedade civil que participa de todo esse processo de governo aberto são organizações muito pequenas, sempre são as mesmas. Isto não se abre a organizações de base, a novos atores. Simplesmente fica em Transparência por Colômbia, <i>Somos Mas</i> , Associação de Fundações Empresariais, umas poucas e não sai desse grupo, quando governo aberto deveria ir às regiões, trabalhar com organizações sociais de base, com universidades dos territórios.	A entrevistada refere a participação das mesmas ONGs nos processos de construção dos planos de ação da OGP, numa tentativa de perpetuação e de manutenção do <i>status quo</i> , subvertendo a legitimidade que devem gozar as organizações participantes.
Integrante de ONG vinculada à transparência – Chile.	Tem reuniões, se submete a processos de diálogo, de construção, mas na hora que vai se conhecer o documento, são questões poucos ambiciosas, que não buscam mudar grande coisa e de certa forma o único que se faz é legitimar a atuação do governo.	O entrevistado refere as mesas de trabalho em que as ONGs participam na cocriação dos planos de ação de governo aberto para a OGP. Segundo o depoente, as propostas do governo não tentam mudar o <i>status quo</i> e as ONGs serviriam como instrumento de manutenção desse estado das coisas.
Acadêmico da Universidade da República - Uruguai	Se, de alguma maneira, a sociedade civil passa a ser uma cadeia de transmissão das decisões que o estado toma ou um subproduto, uma ampliação do braço executor do estado, estamos fritos, porque deixa de cumprir o papel que tem que cumprir, como sociedade civil.	O acadêmico alerta sobre os riscos da participação das organizações da sociedade civil na elaboração dos planos de ação da OGP e dessas organizações se transformarem em um apêndice do governo, perdendo a legitimidade para exercerem essa função.
Jornalista da região de	A participação cidadã e os recursos públicos são para os amigos do	Declaração sobre o suposto posicionamento antiético e ilegítimo do

Entrevistado/país	Declaração	Explicação (análise social)
Medellin – Colômbia.	governo ou as pessoas que ajudam a assumir os governos desde o financiamento privados.	governo na distribuição de recursos, inclusive para as organizações da sociedade civil. Trata-se de um alerta sobre a atuação das ONGs na cocriação dos planos de ação de governo aberto e sobre os riscos de atuarem como linhas auxiliares dos governos
Dirigente de ONG vinculada à inovação – Chile.	Então, aqui, o nível de transparência ativa quase não existe, e quando chegas no processo de transparência passiva, as barreiras de entrada são tão altas que o cidadão desiste. Então, a tecnologia no Chile atualmente é um tema de elite e não está focada nem na participação, nem na prestação de contas.	Esta declaração não demanda maiores explicações ou considerações. Importante, entretanto, enfatizar o termo “elites”, que pode ser o resumo das observações feitas até agora, pois governo aberto nos termos que está sendo promovido, por melhores que sejam as intenções, só pode ser considerado como um fenômeno direcionado para as elites.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br