

Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade



Cynthia de Freitas Q. Berberian

é servidora do Tribunal de Contas da União na Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias Hídricas e Ferroviárias.



Patricia Jussara Sari Mendes de Mello

é servidora do Tribunal de Contas da União na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.



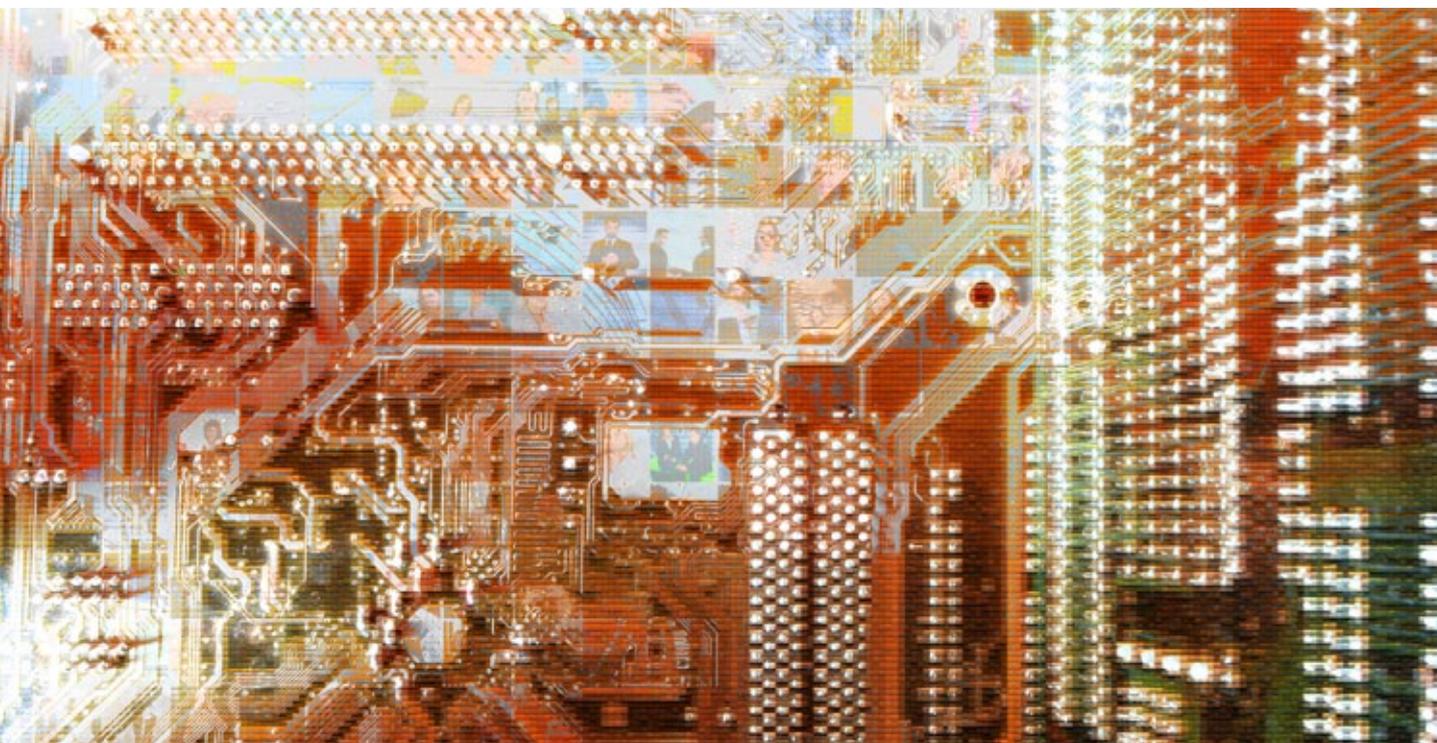
Renata Miranda Passos Camargo

é servidora do Tribunal de Contas da União na Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

RESUMO

Abertura, transparência, colaboração e participação social são alguns dos temas tratados neste artigo, que tem por objeto de estudo o Governo Aberto e a contribuição da tecnologia da informação e comunicação para maior aproximação entre Estado e sociedade. Em termos metodológicos, trata-se de estudo descritivo, com base em revisão de literatura, análise e síntese de informações disponibilizadas por organizações comprometidas com a transparência. Ao longo deste artigo, discute-se o conceito de Governo Aberto, seu propósito, princípios e pilares. Apresenta-se a experiência dos Estados Unidos, um dos países de referência no tema, e do Brasil. Explicita-se como o setor de educação vem utilizando a tecnologia e os fundamentos de Governo Aberto para prover novas e melhores soluções. Indicam-se alguns desafios existentes no processo de abertura de dados e, ao final do estudo, apresenta-se uma reflexão sobre a atuação e participação do Tribunal de Contas da União (TCU) no estímulo e controle de práticas, dados e informações de Governo Aberto, bem como na promoção da transparência governamental, da colaboração e da participação social.

Palavras-chave: Boas práticas; Colaboração; Comunicação; Democracia Participativa; Educação; Governo Aberto; Governo Eletrônico; Participação Social; Tecnologia da Informação; Transparência.



1. INTRODUÇÃO

As novas plataformas tecnológicas, sua expansão, redução de custo e facilidade de acesso contribuíram para o desenvolvimento de um novo modelo de sociedade baseado na informação e no conhecimento. Nesse ambiente, as formas de interação entre indivíduos e organizações foram transformadas, trazendo novos desafios e oportunidades de atuação para o setor público. Um desses desafios consiste em atender à crescente demanda pela utilização de novos mecanismos de aproximação entre governo e sociedade, que envolvem não apenas o provimento de dados e informações, mas também a efetiva participação da sociedade nas decisões e ações de governo.

Nesse sentido, soluções de Governo Aberto, em especial aquelas baseadas em tecnologia da informação, têm sido adotadas por governos nacionais e estrangeiros com vistas a aproximar e facilitar a relação do Estado com o cidadão. Muitas dessas iniciativas têm o objetivo de facilitar serviços, acelerar processos e aumentar a transparência e participação social.

Para iniciar este estudo foram feitas pesquisas na base de dados *Scopus*, que evidenciaram a ocorrência de crescimento superior a 400% na quantidade de artigos científicos sobre o tema, publicados entre 2000 e 2013. Nesse mesmo levantamento, constatou-se que Estados Unidos e Inglaterra lideram o *ranking* de estudos publicados, seguidos por Austrália, China, Canadá e Alema-

nha. Tal fato motivou para que se compreendesse esse movimento de abertura e o grau de contribuição da tecnologia da informação e comunicação (TIC) para o alcance dos resultados potenciais desse tipo de iniciativa – Governo Aberto.

2. DO GOVERNO ELETRÔNICO AO GOVERNO ABERTO

Em termos globais, existe a tendência do uso dos recursos tecnológicos e adoção de políticas que visam a facilitar a implantação de uma “sociedade da informação”. Na administração pública, isso acontece não apenas por se tratar de uma ferramenta capaz de ampliar o grau de eficiência do Estado, mas também pelo potencial da tecnologia em criar novas condições para o exercício da cidadania (CARDOSO, 2003).

Como parte dessa evolução do uso da tecnologia e ampliação da internet, surge o Governo Eletrônico. “Governo Eletrônico em sua definição mais restrita diz respeito à instrumentalização de práticas governamentais por meio das tecnologias” (RAMINELLI, 2014 p. 2). Inclui, por exemplo, a substituição de papéis por formulários digitais e a realização de serviços públicos com uso da internet. Ou, ainda, serviços prestados em guichês passam a serem prestados via internet (BRANCO, 2014). O Governo Eletrônico visa dar agilidade e universalizar o acesso a serviços, bem como ampliar a transparência das ações governamentais. De

forma mais genérica, é uma forma de organização do conhecimento que permitiria que atos e estruturas meramente burocráticas simplesmente desaparecessem e a execução de tarefas, que exijam uma atividade humana mais complexa, fossem facilitadas (ROVER, 2005).

Com o tempo, constatou-se que o simples uso de tecnologia, se não acompanhada de um verdadeiro diálogo com o cidadão, mostra-se insuficiente para produzir resultados efetivos. Assim, despontou o tema Governo Aberto (RAMINELLI, 2014). Embora aparentemente moderno, não se trata de um conceito novo. Na verdade, é algo que evolui na sociedade desde o século passado, quando nos referimos à capacidade social para exigir o direito à informação pública, à responsabilização e à transparência governamental (OSIMO, 2008). Inicialmente entendido como a disponibilização de informação governamental em domínio público, para uso gratuito pela sociedade (AGUNE, *et al.*, 2010), atualmente abrange novos elementos que vão além da abertura de dados, quais sejam: a transparência, a colaboração e a participação social.

Em relação à TIC e em concepção restrita, Governo Aberto diz respeito à adoção de práticas interativas e participativas para que a população, de forma colaborativa, atue como sujeito ativo na construção e na fiscalização de políticas públicas, tendo a internet e as mídias sociais como plataforma de apoio. Observa-se que esse conceito tornou-se mais popular e viável devido ao desenvolvimento recente de tecnologias que possibilitam a promoção de transparência e disponibilização de dados públicos, que permitem e facilitam a disponibilidade e o acesso à informação, principalmente por meio da internet (MATHEUS, *et al.*, 2012).

A diferença entre Governo Eletrônico e Governo Aberto não é um detalhe. De forma geral, espera-se que o Governo Aberto altere o *status quo* e o funcionamento da máquina administrativa, dando poder aos cidadãos, questionando os limites da democracia representativa e criando novos canais de participação e apoio à tomada de decisões, tendo as mídias sociais e a internet como plataforma (BRANCO, 2014). Assim, diferente do Governo Eletrônico, que tem como foco automação de processos e aumento da eficiência da máquina pública, ao adotar práticas de Governo Aberto busca-se aumentar a transparência dos atos governamentais, promover acesso à informação pública, incentivar a participação social e combater a corrupção, para em última instância estimular o crescimento econômico (BRASIL, 2014).

Os benefícios da adoção do Governo Aberto no campo da transparência e controle social são, pelo me-

nos em teoria, evidentes: a disponibilização de dados públicos tende a contribuir para o aumento da transparência do governo, criando melhores oportunidades para o controle social das ações governamentais. Além disso, existe a possibilidade de aumento da participação do cidadão e da criação de novas informações e aplicações a partir dos dados governamentais disponibilizados inicialmente. No âmbito do governo aberto, novos dados e até serviços podem ter origem a partir da interação entre governo e sociedade, pois o cidadão é tratado com muito mais do que um mero receptor de informação (MATHEUS, *et al.*, 2012).

3. EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS

Os Estados Unidos lideram o *ranking* de publicações sobre Governo Aberto. Isso motiva apresentarmos um pouco do que esse país vem fazendo, no sentido de buscar melhores práticas e aprendizado tanto para o Brasil quanto para oportunidades na atuação do TCU.

O acesso à informação e à abertura de dados já vem sendo tema de debate nos EUA há vários anos. Mais recentemente, em janeiro de 2009, o presidente Barack Obama lançou um Memorando sobre Transparência e Governo Aberto, que deu origem à Diretiva do Governo Aberto. Esta ação teve enorme repercussão nas iniciativas do país em termos de abertura de dados.

O memorando e a diretiva lançaram os três pilares do Governo Aberto, hoje adotados como referência para o tema: Transparência, Participação e Colaboração. A transparência promove a responsabilização e fornece informações para os cidadãos sobre o que o governo está fazendo. Já a participação melhora a eficácia do governo e a qualidade de suas decisões e a colaboração envolve ativamente os cidadãos no trabalho realizado pelo governo (EUA, 2009).

A diretiva orienta e normatiza a disponibilização de informações dos órgãos do governo americano ao público e guia o uso das novas tecnologias. A diretiva prevê que o governo ofereça mais oportunidades aos cidadãos de participar na formulação de políticas, inclusive solicitando sugestões, aos cidadãos, sobre como aumentar a participação pública no governo. A legislação determina que departamentos executivos e agências usem a tecnologia de forma inovadora para criar métodos e formas de cooperação entre todos os níveis de governo e também com organizações sem fins lucrativos, empresas e entidades do setor privado (EUA, 2009).

É fundamental compreender que as inovações do governo Obama foram construídas com base em várias

leis e regulamentações já existentes nos EUA há vários anos. Como resultado deste histórico de promoção de transparência e das ações mais recentes no governo Obama, as agências têm disponibilizado inúmeras informações financeiras e não financeiras. Os órgãos federais têm ido além da publicação de informações e têm iniciativas em andamento para melhorar a disponibilidade e confiabilidade dos dados de gastos federais.

Em dezembro de 2001, foi criado um comitê (GAT *Government Accountability and Transparency Board*, Comitê Governamental de Responsabilização e Transparência) para desafiar o governo a “fazer melhor”. Esse comitê padroniza elementos-chave da informação, de forma a garantir integridade e credibilidade dos dados publicados. Os planos do GAT são incrementais e visam alavancar iniciativas das agências destinadas a melhorar os processos de negócios existentes, bem como melhorar a transparência dos dados. Estas iniciativas estão em estágio inicial e alguns progressos foram feitos para trazer mais consistência aos dados publicados (GAO, 2013).

O GAO - *Government Accountability Office*, órgão de controle externo nos EUA, tem tido participação ativa na implementação da transparência, participação e colaboração propostas pelo presidente Obama. Existem diversos relatórios aferindo os dados disponibilizados pelas agências. O foco das avaliações tem sido em medir se as agências estão divulgando as informações exigidas e se os dados publicados nos *sites* dos órgãos são consistentes com os registros oficiais. Como resultado destes relatórios, o GAO aponta a necessidade de se melhorar a confiabilidade das informações dos *sites*. Neste sentido, faz recomendações (1) para que se melhorem as orientações sobre divulgação de informações e manutenção dos registros que as suportam e (2) que se desenvolvam e implementem processos de supervisão para garantir que os dados sejam consistentes com os registros da agência (GAO, 2012).

O GAO apoia a iniciativa e apontando aponta as melhorias necessárias. Como resultado, os dados mais importantes e relevantes estão disponíveis ao público de forma acessível, organizada e confiável. Ressalta-se, entretanto, que restam muitos desafios: melhorar a consistência dos dados e a efetiva participação da sociedade ainda são objetivos que os EUA buscam alcançar.

4. O GOVERNO ABERTO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O movimento de abertura de dados e implantação do conceito de Governo Aberto é um fenômeno

mundial, uma vez que os governos e as autoridades locais em países como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Países Baixos, Suécia, Espanha, Dinamarca e Áustria estão tornando seus dados acessíveis ao público, mediante publicação na *web*.

No Brasil, a discussão sobre direito e acesso à informação não é recente. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, prevê que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (CF, 1988).

Em maio de 2000, a Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe consigo o conceito de transparência fiscal. Ela estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

A Controladoria Geral da União (CGU) também tem iniciativas importantes relativas a Governo Aberto e promoção da transparência. Ela gerencia o Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em novembro de 2004, um canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. No portal estão disponíveis informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo governo federal para estados, municípios, para o Distrito Federal e diretamente para o cidadão, bem como dados sobre os gastos realizados pelo próprio governo federal em compras ou contratos de obras e serviços.

Outro marco importante para a transparência do país foi a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regulamenta o direito de acesso à informação previsto nos art. 37, inciso XIV §3º e art. 216 §2º da Constituição Federal. Conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), essa norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam a qualquer cidadão receber informações públicas requeridas a órgãos e entidades, sem necessidade de apresentar motivo.

A CGU também criou o programa Brasil Transparente, que auxilia estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na Lei de Acesso à Informação. O objetivo é juntar esforços no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de Governo Aberto (CGU, 2014).

Como parte das iniciativas de Governo Aberto, em dezembro de 2010, o governo federal lançou o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br). O site é o ponto central para busca e acesso aos dados públicos do Brasil. O objetivo do portal é organizar e disponibilizar informações governamentais confiáveis e com fácil acesso, úteis às esferas de governo e à sociedade. Os dados são provenientes de órgãos do

Governo Federal, ministérios e outros órgãos públicos e estão abertos para qualquer pessoa interessada. O Ministério do Planejamento (MP) é o responsável pelo gerenciamento do portal e convocou todos os órgãos da esfera federal a publicarem dados e informações nesse portal. (BRASIL, 2014).

O Portal Brasileiro de Dados Abertos faz parte da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (IN SLTI MP 4/2012 INDA). A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) é a política do governo brasileiro para dados abertos e se compõe de um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos.

A Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) foi lançada em 2011, com o compromisso de tornar os governos mais transparentes, confiáveis e responsivos aos cidadãos (OGP, 2014).

O Brasil faz parte da OGP desde a sua criação e assumiu o compromisso de fortalecer práticas relacionadas à transparência dos atos governamentais, prevenir e combater a corrupção, melhorar a prestação do serviço público e promover o acesso à informação pública e à participação social no governo.

O plano de ação do Brasil na OGP está disponível ao público e é coordenado pelo Comitê Interministerial Governo Aberto (Ciga), composto por 18 ministérios e Casa Civil. No Ciga, existe um Grupo Executivo formado por sete ministérios, sob a coordenação da CGU. O primeiro plano de ação brasileiro, de setembro de 2011, apresentava 32 compromissos. No balanço feito em outubro de 2012, 21 ações estavam concluídas, 4 estavam em andamento, 5 estavam atrasadas e 2 não haviam sido iniciadas. Após a publicação deste balanço, o Governo Federal iniciou a construção do segundo plano de ação, no qual se aumentou a participação da sociedade na formulação: a CGU constituiu um grupo de trabalho com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) junto a 10 organizações da sociedade civil brasileira para produzir esse segundo plano (NEVES, 2013).

Os avanços do governo brasileiro para aumentar a transparência e tornar as informações públicas mais acessíveis foram significativos. Nos últimos 10 anos, o país construiu sua estrutura de transparência ativa e consolidou mecanismos de participação social. Hoje, diversos órgãos federais e estaduais mantêm páginas de transparência, *sites* para acesso à informação, contribuem com atendimento a compromissos para com a OGP e realizam conferências para discutir temas de

interesse da sociedade (NEVES, 2013). Entretanto, ainda existem muitos desafios quando se pensa em Governo Aberto no Brasil: são várias as lacunas para migrar do modelo em que o cidadão é apenas consumidor de soluções do governo para aquele em que o cidadão atua como parceiro na construção dessas soluções.

5. A PRÁTICA DE GOVERNO ABERTO E O EXEMPLO NA EDUCAÇÃO

Para melhor compreender, em termos práticos, a motivação do cidadão e como ele colabora e participa do Governo Aberto (GA), analisar-se-á como a área Educação tem desenvolvido e implementado suas ações. As aplicações práticas de abertura de dados em educação, tanto no Brasil como em outros países, evidenciam a materialização do Governo Aberto em sua plenitude, por meio dos três pilares: transparência, participação e colaboração. O crescente número de artigos acadêmicos sobre o assunto e as competições de publicações acerca de dados educacionais (*hackathons*), são exemplos da relevância do assunto para o Governo Aberto em Educação.

5.1 TRANSPARÊNCIA

A transparência fornece informações aos cidadãos sobre o que os governos estão fazendo e, com isso, permite uma participação informada. Também aumenta o grau de responsabilização dos governos e cria oportunidades econômicas (McDERMOTT, 2010). Os mecanismos de transparência são projetados para apresentar a informação que está sendo gerada, gerida e armazenada por uma entidade específica, de forma relevante, incluindo informações sobre os próprios processos de decisão, procedimentos e desempenho. Assim, os mecanismos de transparência podem permitir a geração de valor e reduzir a assimetria das informações (JETZEK, *et al.*, 2013).

A área Educação é uma das que tem disponibilizado grande volume de informações, tanto no Brasil quanto no exterior. Segundo Meijer (2009), a publicação de informações sobre o desempenho de escolas na internet é atualmente uma tendência em todo o mundo. Muitos países publicam esta informação porque acreditam que isso irá gerar benefícios para escolas e pais. No entanto, esta expectativa não reflete necessariamente a realidade. Mesmo com o aumento da transparência e publicação de diversos dados sobre as escolas, nem sempre os indicadores de desempenho são usados pelos

país para a decisão final da escolha da escola em que os filhos estudarão. Apesar disso, não significa que a publicação de dados de desempenho escolar na internet não tenha resultados. Gestores de escolas frequentemente referem-se a essas informações a fim de saber o que está acontecendo em outras escolas. Eles interpretam e analisam essas informações com o intuito de competir, comparar e aprender a partir das experiências das outras instituições.

Após a Lei de Acesso à Informação, organizações públicas brasileiras vinculadas à educação promoveram o acesso a dados avaliativos do sistema brasileiro de educação. Na tabela 1, são listados alguns exemplos de dados abertos sobre educação disponibilizados no Brasil. Estes mesmos dados também poderão ser encontrados no portal de Dados Abertos do governo federal (tabela 1), facilitando o encontro de todas as informações sobre educação num único endereço eletrônico.

Grande parte destes dados disponibilizados estão na sua forma básica e são de difícil compreensão para o cidadão, seja pela falta de capacidade de análise ou de conhecimento da semântica das bases de dados. Existem *sites* que possuem a granularidade necessária para chegar a informações relativas a instituições de educação pública em todo o país. No entanto, devido à forma de apresentação dos dados, a informação nem sempre gera valor para o cidadão, visto que ele precisa de conhecimento técnico para entender e analisar os dados. Muitas vezes, os conteúdos não são adequados a esse público-alvo, o que dificulta o consumo da informação pela sociedade. Em outros casos, dependendo da informação desejada, o cidadão precisaria combinar os dados de diversos *sites* públicos para conseguir chegar à informação de consumo.

A área de educação apresenta boa evolução em termos de Governo Aberto, com grande número de dados disponibilizados. No entanto, para que se tenham resultados efetivos, para que a transparência seja de fato exercida, e para que haja colaboração e participação das áreas envolvidas, restam muitos desafios a serem superados.

5.2 COLABORAÇÃO

A colaboração se apresenta como ponte entre a transparência e a participação, permitindo a ação de agentes da própria Administração ou não, na transformação dos dados públicos em informação para o cidadão. A colaboração ocorre dentro da Administração, com agentes validando e promovendo a melhoria na qualidade dos dados, e fora, com outros agentes traduzindo os dados públicos em informação tangível ao cidadão comum.

Jetzek explica que os agentes que acessam os dados gerados pela transparência têm crescido e precisam ter a habilidade para processar a informação, bem como oportunidade e incentivo para agir com base nessas informações. Neste contexto, a colaboração entre os diversos atores da cadeia de valor da informação é fundamental (JETZEK, *et al.*, 2013). A cadeia de valor para produção de informação útil ao cidadão é dinâmica e precisa ser constantemente reavaliada, por isso o custo de produção e manutenção é alto para ser arcado apenas pela Administração. Este cenário nos sugere que o melhor caminho seja estimular a colaboração dentro e fora da Administração, com o objetivo de transformar dados públicos em informação relevante. No exemplo da Educação, há a atuação de organizações que adotam soluções colaborativas, combinando e traduzindo dados em informações para o consumo direcionado.

No Brasil, têm sido feitas competições de publicações sobre dados educacionais, os *hackathons* (2014). O Inep, com o apoio da Fundação Lemann, realizou a 1ª edição do *Hackathon* de Dados Educacionais. Na maratona, 30 *hackers* de todo o país trabalharam durante 36 horas seguidas e desenvolveram aplicativos, *sites* e plataformas usando os dados da Prova Brasil e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O objetivo é que os softwares produzidos no *Hackathon* possam disseminar informações educacionais, ajudando a mobilizar a sociedade em prol de uma educação pública de qualidade. Nessa primeira competição, o

Tabela 1:
Exemplos de Dados
Abertos sobre Educação

Instituição	Descrição
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)	Censo escolar em educação básica e superior de âmbito nacional. O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar.
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	Dados do sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (SIOPE). Os dados disponibilizados referem-se aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Dados do sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro (SICONFI). Este sistema é destinado ao recebimento de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.564 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União. Estes dados possibilitam avaliar a execução orçamentária em Educação.

Tabela 2:

Exemplos de sites criados por agentes que não são da Administração consumindo dados abertos de educação

Nome do site	Descrição	Informações usadas
A Escola que queremos www.aescolaquequeremos.org.br	Promover a participação social na melhoria da qualidade das escolas públicas. O cidadão pode comparar o desempenho da sua escola com o IDEB e agir para melhorar a sua instituição de ensino.	Dados do INEP
www.Qedu.org.br	É um portal aberto e gratuito, onde você irá encontrar informações sobre a qualidade do aprendizado em cada escola, município e estado do Brasil. Queremos que, por meio do Qedu, toda a sociedade brasileira tenha a oportunidade de conhecer melhor a educação no país.	Dados do Ideb/Inep; censo escolar/Inep
Observatório do PNE	O Observatório do PNE é uma plataforma <i>online</i> que objetiva monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e de suas respectivas estratégias e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano.	Utiliza vários dados públicos. Por exemplo: IBGE/Pnad
Fora da escola não pode!	O <i>webdocumentário</i> "Fora da Escola Não Pode!" traz dados da exclusão escolar em todos os municípios brasileiros.	Censo Demográfico 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

vencedor foi o site "Escola que queremos". Estas competições são ótimos exemplos da aplicação do pilar da colaboração na estrutura de Governo Aberto. A tabela 2 traz este e outros exemplos de dados públicos de educação transformados em informação de consumo fácil para o cidadão:

5.3 PARTICIPAÇÃO

O uso efetivo dos dados disponibilizados pela Administração Pública, promovendo o envolvimento do cidadão para a gestão do que é público, traduz a ideia de participação esperada pelo Governo Aberto. No entanto, ir além da simples publicação de dados e promover, de fato, a participação do cidadão, não é tarefa fácil. Se a meta do governo aberto é o engajamento dos cidadãos, então as iniciativas atuais devem ser reavaliadas e novas abordagens exploradas, muito além da entrega de dados (EVANS, *et al.*, 2013). A participação se faz colocando o cidadão como protagonista na administração da coisa pública, permitindo-lhe participar das decisões, do controle e da gestão de tudo que envolve o gasto público. Segundo Jetzek, os mecanismos de participação são projetados para permitir e incentivar a participação pública no governo por meio de contribuições voluntárias de ideias. Estes mecanismos proporcionam aos cidadãos a oportunidade de influenciar diretamente as políticas públicas (JETZEK, *et al.*, 2013).

No Brasil, o site "A Escola que queremos" (2013) é um exemplo de incentivo à participação do cidadão. No aplicativo, o cidadão é orientado sobre como exigir um melhor desempenho de determinada escola. A orientação de como agir vai desde a atuação junto à escola até a orientação de como denunciar ao Ministério Público.

Outro movimento mundial de participação que envolve a educação é a Educação Aberta. Muito mais que compartilhar livremente conteúdo pedagógico, a educação aberta envolve especialistas, interessados e estudantes de forma virtual, gerando dinamicamente conhecimento e inovação. Segundo Adler (2008), a educação aberta se beneficia da nova internet – a *web 2.0*. A nova internet se diferencia da anterior pelo uso de ferramentas como blogs, *wikis*, redes sociais, sistemas de identificação e *sites* de compartilhamento de conteúdo, exemplos de uma nova infraestrutura da informação centrada no usuário. A participação geralmente é sobre um conteúdo/apresentação prévia, que incentiva conversação focada e direta (muitas vezes, com redação informal, menos técnica), ao invés da publicação tradicional, o que facilita explorações inovadoras e experimentações, que amiúde formam a base de compreensão melhor situada para ação, ao invés de promover passividade.

O movimento inicial e alguns exemplos de *sites* brasileiros que discutem educação e compartilham ideias são: www.educacaoaberta.org e www.convivaeducacao.org.br.

6. DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE GOVERNO ABERTO

O Governo Aberto e sua aplicação cresce consideravelmente ao longo dos últimos anos. O tema tem sido amplamente debatido por estudiosos. Muitos artigos acadêmicos e também os publicados na mídia destacam os desafios enfrentados e os que ainda devem ser superados para o alcance da transparência, participação e colaboração.

6.1 DESAFIO DA TECNOLOGIA: GOVERNO 2.0

Como promover o Governo Aberto e utilizar os recursos da *Web 2.0*? O conceito de Governo 2.0 responde a esta questão. Segundo Teixeira (2011), o termo *Web 2.0* apareceu em 2005, introduzido por O'Reill, com base na percepção de que surgia uma “arquitetura de participação”, extremamente facilitadora da coprodução de informação, de redes sociais e com espaços para que os indivíduos interagissem por diferentes razões. Ao contrário da *Web 1.0*, a nova versão da rede tem habilidade para construir redes que conectam indivíduos e organizações dentro de uma comunidade onde a informação é compartilhada, adaptada e atualizada por todos os membros da comunidade que escolhem participar dela, levando à democratização da informação *online*. A grande novidade não está nas técnicas de programação e ferramentas em si, mas sim na forma como os usuários influenciam a organização e geram conteúdos de acordo com suas preferências. Exemplos de ferramentas da *Web 2.0* são o *Facebook*, *Blogs*, *GoogleDocs*, *Wikipedia*, etc.

Segundo Nam (2012), Governo 2.0 refere-se ao uso das tecnologias *Web 2.0* para socializar os dados, processos e serviços governamentais. Usar as ferramentas colaborativas permitirá uma interação de mão dupla entre governo e cidadãos através de comentários *online*, chats ao vivo e troca de mensagens. Nam também explica que privacidade, segurança e normas sobre informação são fatores que influenciam na lentidão para o uso dos recursos da *Web 2.0* pelo governo.

6.2 DESAFIO LEGAL, ADMINISTRATIVO E DA CONFIDENCIALIDADE

A implementação plena do Governo Aberto tem altos custos e depende de estratégia e normatização claras. Neste contexto, o amparo legal é fundamental e representa passo inicial crítico para motivar a Administração a gerenciar e conhecer a informação que administra.

As iniciativas do governo Obama, como o Memorando sobre Governo Aberto e Transparência (*Memorandum on Transparency and Open Government*, *White House*, 2009) e a Diretiva do Governo Aberto (*Open Government Directive*, *Office of Management and Budget*, 2009), têm sido muito citadas quando se discute amparo legal para Governo Aberto. São normas bem consistentes, pois foram construídas com base em várias leis e regulamentações existentes previamente.

O histórico de leis pertinentes nos EUA é extenso. Um dos marcos importantes foi o Ato de Liberdade da Informação (*Freedom of Information Act*, FOIA, 1966) que estabeleceu o direito de se obter informações de órgãos públicos federais e tinha o objetivo de assegurar uma cidadania informada, vital para o funcionamento de uma sociedade democrática, necessária para combater a corrupção e para manter os governantes responsáveis perante os eleitores. Foram editadas também a Lei de Redução da Burocracia, de 1995, e o Ato para Redução de Papéis (*Paperwork Reduction Act*, PRA, 1980) com o objetivo de reduzir o uso de papel nos processos governamentais e maximizar o uso da informação. Mais recentemente, o ato do Governo Eletrônico (*E-Government Act*, 2002), mudou a forma que o governo identificava e disponibilizava informação. Em 2007, após muitos anos, foram feitas emendas ao FOIA, por meio do ato do Governo Aberto (*Open Government Act*, 2007).

Mesmo assim, o amparo legal por si só não é suficiente para garantir um diálogo entre cidadãos e formuladores de políticas públicas. Mesmo havendo atos normativos que representam o passo inicial crítico para motivar a Administração a gerenciar e conhecer a informação que administra, o desafio do engajamento administrativo deve ser considerado. A gestão da informação é crítica para o acesso: o público não pode pedir por algo que nem sabe que existe e o governo não pode disseminar nem mesmo encontrar o que desconhece (McDERMOTT, 2010). Para Ganapati (GANAPATI, *et al.*, 2012), as dinâmicas políticas e organizacionais podem dissuadir os esforços do governo aberto. As organizações podem empregar uma série de estratégias, permitindo-lhes contornar a abertura de dados e assim avançar para uma falsa transparência que oculta informações.

Adicionalmente, o equilíbrio entre governo aberto e segurança é complicado. Apesar do contexto legal, que permite a liberdade de informação e, por consequência, a transparência, não se pode desprezar a questão da confidencialidade e privacidade (GANAPATI, *et al.*, 2012). De forma complementar, Evans e Campos (2013) explicam que devido à disseminação de diretivas amplas sobre a abertura de dados, agências americanas buscaram disponibilizar dados e informações que não ofereçam riscos de confidencialidade e privacidade, como meio de alcance dos objetivos da Diretiva do Governo Aberto.

Vemos que somente o amparo legal não garante o sucesso para o Governo Aberto, fazendo-se necessária a atuação de agentes, da Administração Pública ou

não, para superar os desafios administrativos e garantir a correta e segura publicação de dados.

6.3 DESAFIO DE GERAR VALOR AO CIDADÃO

Um dos maiores desafios para o Governo Aberto é a integração dos dados para que eles se tornem informação de valor aos cidadãos. Muitos dados têm sido publicados, no entanto, vários autores têm questionado o valor real que esta disponibilização tem gerado. O *National Audit Office* (NAO), órgão de controle do Reino Unido emitiu vários relatórios analisando o retorno dos investimentos em Governo Aberto.

A dificuldade está em disponibilizar informações que sejam do cotidiano e de interesse do cidadão. Segundo Jetzek (2013), para fazer com que o cidadão participe, seja expressando sua opinião na formulação de políticas ou na participação direta em projetos, é necessário que ele tenha acesso a informações específicas sobre o problema que está sendo debatido. Para Evans e Campos (2013), a capacidade das agências no uso de tecnologias influencia o engajamento civil. Em sua avaliação, conclui que o processamento e a incorporação de sugestões dos cidadãos nos projetos de Governo Aberto têm representado um desafio para as agências do governo.

Na tabela 3, são listados exemplos práticos da área Educação, que revelam o envolvimento do cidadão a partir do fornecimento de informações do seu cotidiano. O suporte para o desenvolvimento destas iniciativas é apresentado na publicação do governo britânico *Open Public Services (Cabinet Office, 2011)*, onde é apresentado o programa de reforma do governo que busca assegurar que os dados essenciais sobre serviços públicos serão de domínio público e acessíveis. Esse programa inclui a divulgação de dados sobre satisfação dos usuários, gastos, desempenho e igualdade de todos os provedores de serviços públicos, dos diversos setores do governo.

Quando a informação gera valor ao cidadão, é útil e tangível no seu cotidiano, há o consumo dessa informação de forma expressiva. Isto é o que aponta o relatório britânico *Implementing Transparency* (NAO, 2012), que confirma aumento de 84% de visualizações

ao site de informações de desempenho escolar, comparado com o mesmo período do ano anterior.

Enfim, não basta a informação estar publicada, tem que haver uma relação direta entre os dados divulgados e os interesses no cotidiano do cidadão. Só assim, é possível promover o envolvimento, participação e colaboração no governo, para gerar resultados melhores e mais efetivos à sociedade.

6.4 DESAFIO DE MEDIR RESULTADOS

Medir os efeitos do Governo Aberto é uma tarefa complexa. Para Meijer (2012), os efeitos diretos e indiretos do Governo Aberto dificultam a análise das relações sinérgicas e complementares entre transparência e participação. O acesso à informação pode facilitar a participação, mas, ao mesmo tempo pode levar a comportamento de aversão ao risco no âmbito do governo. Por outro lado, o simples fato de que os cidadãos estão autorizados a participar pode, de fato, levar diretamente a uma maior transparência.

Um exemplo prático da dificuldade de medir os resultados do Governo Aberto é apresentado por Hubbard (2007), após análise do papel da informação na redução da corrupção no setor educacional em Uganda. A divulgação de informação contribui para a redução da corrupção, mas um estudo mais detalhado destaca que este resultado não é alcançado simplesmente pela divulgação de informação. Ao mesmo tempo, Meijer (2012) alerta que a corrupção pode ser reduzida pelo simples fato de os agentes públicos terem de dar publicidade na internet sobre seus atos. Mesmo que ninguém acesse essas informações públicas, a natureza pública ainda pode inibir a corrupção, devido ao efeito da expectativa do controle social.

7. REFLEXÃO SOBRE A ATUAÇÃO DO TCU EM GOVERNO ABERTO

Governo Aberto é um tema amplo e novo para a sociedade mundial. Muitos governos investem para implementar um Governo Aberto que promova a transparência, participação e colaboração. Não exis-

Tabela 3: Exemplos de sites britânicos - relatório do *National Audit Office* (NAO) – *Implementing transparency* (NAO, 2012)

Nome do site	Descrição
http://parentview.ofsted.gov.uk/	Site que coleta e reporta a opinião dos pais sobre as escolas
www.education.gov.uk/schools/performance	Site que divulga dados que auxiliam os pais na escolha das escolas
http://www.police.uk/	Site que apresenta informações de segurança pública por região

tem caminhos prontos ou expectativas claras dos resultados almejados, mas há um consenso internacional da importância deste tema para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

Surge, então, a oportunidade de atuação e participação do Tribunal de Contas da União (TCU) no estímulo e controle de práticas, dados e informações de Governo Aberto, bem como na promoção da transparência, da colaboração e da participação social.

De fato, o TCU já prevê em seu mapa estratégico atual o objetivo de “contribuir para a transparência da Administração Pública”. O mapa mostra outros dois objetivos relacionados à abertura de dados, participação e colaboração: “induzir a Administração Pública a divulgar informações de sua gestão” e “facilitar o controle social”.

A atuação do TCU para a validação, fomento e convergência das iniciativas de Dados Abertos pode representar um fator acelerador para a maior participação social no governo, a exemplo do que o GAO e o NAO têm feito. O GAO faz avaliações sobre a publicação das informações e sua confiabilidade, já o NAO foca as análises nos benefícios que têm sido gerados pelo Governo Aberto na Inglaterra.

Após discussão e compreensão da amplitude e importância que o Governo Aberto vem ganhando, cabe refletirmos sobre como o Tribunal poder ser ainda mais pró-ativo e eficiente na orientação do jurisdicionado, detentor dos dados orçamentários e contábeis, quanto à forma de publicação e validação destes dados, além de analisar e contribuir com o valor agregado ao cidadão e à sociedade.

8. CONCLUSÃO

Dentre os desafios apresentados para a construção do Governo Aberto, a produção de informação com valor, que promova a participação da sociedade junto aos governantes, representa a grande meta a ser alcançada. A publicação de dados específicos sobre temas de interesse nacional, abrangendo desde indicadores de políticas públicas, orçamentos e execução contábil, na granularidade e linguagem que permitam ao cidadão materializar tais informações no seu cotidiano, promovem a participação social que auxilia no controle e boa gestão dos recursos públicos, com inibição da corrupção.

Tanto no contexto acadêmico quanto no contexto dos governos estrangeiros, debate e investimento sobre o tema Governo Aberto tem crescido de forma

significativa. No Brasil, o assunto não passou despercebido. O tema educação permite exemplificar o que pode ser feito e alcançado pelo estímulo ao Governo Aberto. As informações abertas pelo Inep para a criação do site “Escola que queremos” é um bom exemplo do uso dos Dados Abertos para o engajamento civil. Neste site, o cidadão pode, de forma fácil, acessar os dados avaliativos de determinada escola e comparar com o índice nacional. De forma complementar, se o cidadão tivesse acesso aos orçamentos de educação, por município, poderia fazer análises comparativas entre a qualidade das escolas e os orçamentos disponibilizados para os municípios. Ampliando horizontes, temas como saúde, segurança e urbanismo, por exemplo, também poderiam se beneficiar. Há, também, oportunidades de crescimento na atuação do Tribunal de Contas da União, a fim de validar e estimular a publicação de dados públicos referentes a orçamentos e a execução contábil nestas áreas e, em última instância, promovendo a transparência.

Por outro lado, os desafios apresentados representam boa parte do caminho a ser trilhado. Um olhar criterioso sobre os dados publicados e orientação para iniciativas coordenadas nas esferas municipais, estaduais e federal são pontos importantes para a boa implementação do Governo Aberto no Brasil.

Espera-se, com este artigo, esclarecer sobre o tema Governo Aberto e contribuir para uma Administração Pública que fortaleça a democracia ao proporcionar maior participação do cidadão na responsabilidade de governar.

