

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

JAMILE NAZARÉ DUARTE MORENO JARUDE

**O GOVERNO ABERTO (*OPEN GOVERNMENT*) NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A BUSCA POR
TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO
DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS EM UMA DEMOCRACIA COMPLEXA**

Marília

2023

JAMILE NAZARÉ DUARTE MORENO JARUDE

**O GOVERNO ABERTO (*OPEN GOVERNMENT*) NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A BUSCA POR
TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO
DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS EM UMA DEMOCRACIA COMPLEXA**

Tese apresentada ao Programa de Mestrado e
Doutorado em Direito da Universidade de Marília
como requisito para a obtenção do título de Doutora
em Direito, sob orientação do Professor Dr. Jonathan
Barros Vita.

Marília

2023

J37g

Jarude, Jamile Nazare Duarte Moreno

O governo aberto (open government) no Brasil sob a perspectiva da análise econômica do direito: a busca por transparência, accountability e participação social por meio de inovações tecnológicas em uma democracia complexa / Jamile Nazare Duarte Moreno Jarude. - Marília: UNIMAR, 2023.

204f.

Tese (Doutorado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social – Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais) – Universidade de Marília, Marília, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Jonathan Barros Vita

1. Análise Econômica do Direito 2. Governo Aberto
3. Sociedade 4. Tecnologias I. Jarude, Jamile Nazare Duarte
Moreno

CDD – 341.378

JAMILE NAZARÉ DUARTE MORENO JARUDE

**O GOVERNO ABERTO (*OPEN GOVERNMENT*) NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A BUSCA POR
TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO
DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS EM UMA DEMOCRACIA COMPLEXA**

Tese apresentada ao Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília, área de concentração Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social, Linha de Pesquisa 1 - Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais, sob orientação do Professor Dr. Jonathan Barros Vita.

Aprovada pela Banca Examinadora em dd/mm/2023

Membros da banca examinadora

Orientador

Professor Dr. Jonathan Barros Vita

Professor Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira

Professor Dr. Rafael Jose Nadim de Lazari

Professor Dr. Paulo Ayres Barreto

Professora Dra. Carla de Lourdes Gonçalves

Dedico este trabalho aos meus pais, *Réssini e Regina*, que me ensinaram o que é perseverança e me incentivam constantemente a lutar pelos meus ideais.

Aos meus amados filhos, *Daniel e Nicolas*, que todo dia me ensinam a ver com os olhos da humanidade, fazendo-me crer que o mundo será melhor.

E, em especial, ao meu marido *Diego*, que me permitiu tempo e espírito livre para alcançar meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Marília (UNIMAR/São Paulo/Brasil) que me ofereceu a realização da pós-graduação *stricto sensu*, Doutorado, com oferta de educação de excelência e, notadamente, por meio de bolsa de estudos da CAPES.

Ao meu orientador, Professor Dr. Jonathan Barros Vita, por ter aceitado a incumbência de me orientar, com a precisão e clareza em seus apontamentos enriquecedores, desde as aulas até a conclusão deste trabalho.

Aos professores Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira e Dr. Rafael Jose Nadim de Lazari, pelo depósito de confiança em partilharem trabalhos acadêmicos e pelas valiosas contribuições ao meu crescimento.

Aos meus professores e colegas de pós-graduação, pelas graciosas experiências vivenciadas em sala de aula, maior parte delas vividas em ambiente virtual, em meio à pandemia que assombrou o mundo.

Aos profissionais que colaboraram pelo aprimoramento da pesquisa, em especial, Márcia Garbini Franco.

Que nos meus pensamentos, Deus seja O
mediador. Que no meu caminho, Deus seja O
guia. Que diante dos meus problemas, Deus
seja a solução. Que perante a minhas dúvidas,
Deus seja certeza. Que Deus seja amor em
tudo.

**O GOVERNO ABERTO (*OPEN GOVERNMENT*) NO BRASIL SOB A
PERSPECTIVA DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A BUSCA POR
TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E PARTICIPAÇÃO SOCIAL POR MEIO
DE INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS EM UMA DEMOCRACIA COMPLEXA**

RESUMO: Este estudo teve como tema o Governo Aberto, especificamente o seu uso pela administração pública federal brasileira, partindo-se da conceituação do que é Governo Aberto, seus princípios e suas ferramentas de operacionalização, sem, contudo, deixar de tratar, de forma sucinta e como crucial para o contexto, as reformas administrativas, a redefinição do Estado e as alterações do aparelho estatal. Assim, buscou-se explorar a relação entre o governo e a sociedade, um ambiente permeado de tecnologias e altamente focado na obtenção da eficiência econômica. Para tanto, buscou-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: É viável um Governo Aberto na administração pública federal quando apreciada pela perspectiva da Análise Econômica do Direito? O objetivo geral foi analisar os instrumentos que a perspectiva da análise econômica do direito oferece para uma possível viabilização de uma relação entre a administração tributária federal e os contribuintes na modalidade de Governo Aberto. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se compreender o que é o Governo Aberto, identificar seus elementos caracterizadores, seus princípios e seus principais aspectos diante da democracia contemporânea, quais sejam, a transparência, a participação social e a *accountability* por meio do acesso às novas tecnologias para fins de acesso e compreensão públicos. Estudar como a análise econômica do Direito pode oferecer a viabilização de uma relação entre a administração pública federal e a sociedade é a contribuição que este estudo buscou oferecer. Para tanto, adotou-se o método hipotético-analítico. Demonstrou-se que as potencialidades tecnológicas e os interesses, tanto de atores públicos quanto privados, são aptos para tal efetivação; contudo, há o seguinte *trade-off*: maior eficiência com o menor custo. Os interesses de indivíduos e grupos – todos com potencial de fazer *rent seeking* – podem ser altamente controversos e têm o potencial de facilitar, mas, também, de dificultar o Governo Aberto.

Palavras-chave: Governo Aberto. Análise Econômica do Direito. Sociedade Complexa. Tecnologias.

**OPEN GOVERNMENT IN BRAZIL IN LIGHT OF THE ECONOMIC
ANALYSIS OF LAW: THE QUEST FOR TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY
AND SOCIAL PARTICIPATION THROUGH TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN
A COMPLEX DEMOCRACY**

ABSTRACT: This study concerns Open Government, namely its use by the Brazilian federal public administration. We start with the concept of what Open Government is, its principles and its operationalization tools, while briefly addressing, as crucial to the context, the administrative reforms, the redefinition of the State, and the changes in the State apparatus. Thus, we sought to examine the existing relationship between government and society, a highly technology-driven environment that is geared towards achieving economic efficiency. To this end, we set out to answer the following research question: When viewed through the lens of the Economic Analysis of Law, is Open Government feasible in federal public administration? The general objective was to analyze the tools available from the perspective of economic analysis of law for the potential feasibility of a relationship between the federal tax administration and taxpayers in an Open Government. As for the specific objectives, we set out to understand what Open Government is, and to identify its characterized elements, its principles, and its main aspects in view of contemporary democracy, that is, transparency, social participation, and accountability, by means of new technology aimed at public access and understanding. Exploring how the economic analysis of law can offer a viable relationship between the federal public administration and society is the key contribution that this study sought to offer. To do so, we employed the hypothetical-analytical method. It is shown that the technological potentialities and the interests of both public and private actors are able to make this happen; however, there is the following trade-off: greater efficiency at a lower cost. Individual and group interests, all of which have the potential for rent-seeking, can be highly contentious and have the potential to facilitate, but also hinder, Open Government.

Keywords: Open Government. Economic Analysis of Law. Complex Society. Technologies.

**EL GOBIERNO ABIERTO (*OPEN GOVERNMENT*) EN BRASIL DESDE LA
PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO: LA BÚSQUEDA
DE LA TRANSPARENCIA, ACCOUNTABILITY Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL A
PARTIR DE INNOVACIONES TECNOLÓGICAS EN UNA DEMOCRACIA
COMPLEJA.**

RESUMEN: El tema de este estudio ha sido el Gobierno Abierto, específicamente su utilización por la administración pública federal brasileña, partiendo de la conceptualización de lo que es el Gobierno Abierto, sus principios y sus herramientas de operacionalización, sin dejar de abordar, sucintamente y como crucial para el contexto, las reformas administrativas, la redefinición del Estado y los cambios en el aparato estatal. Así, buscamos explorar la relación entre el gobierno y la sociedad, un entorno permeado de tecnología y muy centrado en lograr la eficiencia económica. Para ello, buscamos responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Es viable un Gobierno Abierto en la administración pública federal cuando se evalúa desde la perspectiva del Análisis Económico del Derecho? El objetivo general ha sido analizar los instrumentos que la perspectiva del análisis económico del derecho ofrece para una posible viabilidad de una relación entre la administración tributaria federal y los contribuyentes en la modalidad de Gobierno Abierto. En cuanto a los objetivos específicos, buscamos entender qué es el Gobierno Abierto, identificar sus elementos característicos, sus principios y sus principales aspectos frente a la democracia contemporánea, a saber, la transparencia, la participación social y la *accountability* mediante el acceso a las nuevas tecnologías con fines de acceso y comprensión pública. Estudiar cómo el análisis económico del derecho puede ofrecer la viabilidad de una relación entre la administración pública federal y la sociedad es la contribución que este estudio ha buscado ofrecer. Para ello, se adoptó el método hipotético-analítico. Se ha demostrado que el potencial tecnológico y los intereses de los agentes públicos y privados son aptos para tal logro; sin embargo, existe la siguiente *trade-off*: mayor eficacia al menor coste. Los intereses de individuos y grupos - todos los cuales tienen el potencial de hacer *rent seeking* pueden ser muy controvertidas y tienen el potencial de facilitar pero también de obstaculizar el Gobierno Abierto.

Palabras clave: Gobierno Abierto. Análisis Económico del Derecho. Sociedad Compleja. Tecnologías.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Princípios da OGP	25
Figura 2 – <i>Political Rights Score</i>	30
Figura 3 – Proposta de Portal Único – Serviços públicos	42
Figura 4 – Infomediários.....	59
Figura 5 – Gráfico Motivos Sobre Não Utilizar o Governo Eletrônico.....	67
Figura 6 – Resposta via e-mail: Informações sobre Governo	72
Figura 7 – Fluxo Geral da Dívida Ativa da União (DAU)	80
Figura 8 – Tela da página eletrônica “dados.gov.br” referente à pesquisa “informações dos serviços públicos prestados pelo Governo Federal”	86
Figura 9 – Tela “API Portal de Serviços” disponível em “dados.gov.br”	87
Figura 10 – Tela “API Portal de Serviços” para pesquisa “Pagina Orgao” disponível em “dados.gov.br”	87
Figura 11 - Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.....	92
Figura 12 - Funções Típicas e atípicas dos Três Poderes	93
Figura 13 - <i>Budget Hero</i>	117
Figura 14 - Desafios para soluções de problemas públicos	120
Figura 15 - Tela pesquisa realizada no Google.....	123
Figura 16 - Tela do Portal da Transparência (a)	124
Figura 17 - Tela do Portal da Transparência (b)	125
Figura 18 - Imagem da página inicial do site “ <i>Fix My Street</i> ”	129
Figura 19 - Página Inicial do site “participaMi.it”	155
Figura 20 - Funcionamento do processo na Delibera Brasil.....	156

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT)	17
1.1 Definição, princípios e metodologias com base no <i>Open Government Partnership</i> (OGP) e aspectos contemporâneos da democracia	17
1.2 A transição de Governo Digital para Governo Aberto	38
1.3 Partes Interessadas (Stakeholders) em Governos Abertos	53
1.4 O <i>Open Government Partnership</i> (OPG) e o Brasil	61
1.5 Planos de Ação do Brasil para o Governo Aberto e seu compromisso com a Administração Tributária Federal	65
1.6 Monitoramento e Execução do Controle Social da Dívida Ativa	77
1.7 Acompanhamento do Compromisso 9 do Quinto Plano Brasileiro de Governo Aberto	82
2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TENDO COMO SUBSTRATO O GOVERNO ABERTO	91
2.1 A Administração Pública e os princípios constitucionais sob nova perspectiva: maior participação social e o efetivo estabelecimento da confiança	91
2.2 O Princípio da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança	97
2.3 O Ciclo de Elaboração de Políticas Públicas	107
2.4 Governo Aberto e Novas Tecnologias – O Cidadão Informado	121
3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O GOVERNO ABERTO	135
3.1 O Governo Aberto e o Contexto Econômico	141
3.2 A possibilidade de ocorrência do <i>Rent Seeking</i> no Governo Aberto	150
3.3 Governo Aberto e a Abertura de Dados de Governo	159
3.4 Considerações indispensáveis ao abrir dados do governo e o <i>Trade off</i> : Abrir ou não abrir dados?	164
3.5 Portais de Dados Abertos	167
3.6 Cidadania Fiscal e Transparência na área tributária: compartilhamento de dados e participação social	170
CONCLUSÃO	177
REFERÊNCIAS	181

INTRODUÇÃO

À medida que avançamos no tempo, os governos igualmente tentam se ajustar aos desafios de gestão pública diante da escassez de energia, mudanças climáticas, demográficas, aumento da pobreza, insegurança pública, entre outros problemas sociais e econômicos. O século é o XXI, mas ainda se verifica, em muitos países, a adoção de ideologias baseadas em modelos de comando e controle típicos da era industrial aliados à burocracia, notadamente com aumento do papel do Estado nos últimos 40 anos, como se tem visto, também, a diminuição de democracias pelo mundo e a instituição de regimes políticos e econômicos voltados para a dominação social, mesmo diante de um mundo globalizado e altamente conectado à Internet.

Nesse mesmo século XXI vê-se o esplendor de uma nova revolução, a tecnológica, que trouxe novos paradigmas para o Estado e, notadamente, para a administração pública, como a inserção de computadores ao trabalho, a construção de sistemas de informação para o processamento das demandas, a elaboração de formulários organizacionais, a utilização em massa de softwares e demais ferramentas tecnológicas de aprimoramento de gestão pública.

Uma nova burocracia tecnológica, então, se instaurou, exigindo de seus operadores conhecimentos sobre planejamento, implementação, operação e controle, principalmente por parte dos especialistas em tecnologia da informação. Disso, vastos bancos de dados inconsistentes foram criados e alimentados com planilhas conflitantes e outros dados sem qualquer coesão uns com os outros, o que, invariavelmente, poderia causar distorções para aqueles que os acessassem. Mas era o início da administração pública sustentada por tecnologias, com grandes desafios para os dois lados da relação: governo e sociedade.

Contudo, permanecer deste modo era insustentável para a administração pública, sendo necessária a simplificação da prestação de serviços públicos e a busca por soluções dos problemas complexos da sociedade contemporânea, considerando-se, mais uma vez, que os cidadãos estão cada vez mais conectados à Internet e que desejam participar ativamente dos governos. E isso deve ser realizado sem se afastar dos aspectos econômicos que envolvem a atuação estatal, que deve buscar, essencialmente, o atendimento ao interesse social com o uso racional dos recursos públicos.

Neste ponto faz-se uma correlação do Estado como uma empresa, uma grande multinacional e, em observando o Estado como uma empresa, sabe-se que ocorre a busca ativa por parceiros, novas fontes de ideias, de matérias-primas, clientes, fornecedores e tudo isso exige habilidades e conhecimentos holísticos para atender às demandas, de forma ágil, eficiente e responsável. A partir dessa visão é que se aprimoraram o que se denomina “Governo Eletrônico”.

Nesta etapa, as informações e serviços públicos se tornaram mais acessíveis às pessoas com o escopo de obter eficiências operacionais na administração pública, mas isso é tido como uma automatização dos processos já existentes, tornando-os on-line. Contudo, é importante registrar que o Governo Eletrônico trouxe um novo design de como as administrações públicas começariam a estabelecer suas relações com as pessoas, disponibilizando eletronicamente informações sobre como opera, o que oferece e como interagem com os cidadãos.

Essa transformação, que aconteceu e ainda acontece pelo mundo todo, embora “bonita de se ver”, traz em seu bojo muitas dificuldades, pois exige do Estado uma reformulação do seu papel perante à sociedade, já que seu intento é de interagir com esta, permeando-se um governo mais participativo, indo-se mais a fundo na própria democracia, estreitando-se a relação entre administrador e administrado, rompendo-se a relação vertical e estabelecendo-se uma relação horizontal, com o suporte das inovações das tecnologias, que amplificou a difusão de informações.

É como se a parede que dividia – indevidamente – o cidadão e seu administrador público se tornasse tênue, como uma linha. A tecnologia e seus impactos na relação entre governos e seus constituintes devem ser estudados no contexto contemporâneo, em que ocorrem questionamentos sobre o próprio propósito de um governo, o porquê de a sociedade ainda se organizar dessa maneira, se as atividades estatais são eficientes, considerando-se se o dinheiro arrecadado via tributação dos contribuintes é bem gasto – questão essa muito reivindicada pela sociedade.

O Governo Aberto é, então, um novo tipo de organização da administração pública que abre suas portas para o mundo com a adesão total às tecnologias que conectam pessoas entre si e com a administração pública, com o compartilhamento de recursos – dados e informações – que antes ficavam exclusivos ao Estado, sem acesso às pessoas, assumindo-se um papel de colaboração entre todos para estabelecer e propagar a transparência.

Tal forma de gestão pública traz, em si, os antigos problemas sobre o tamanho da influência do Estado na vida das pessoas e, também, do mercado. Uns ainda advogam pela menor intervenção do Estado e outros pela maior participação do Estado, sempre discutindo-se em que ponto haverá um equilíbrio – se um dia haverá.

É merecedora de atenção a Internet, que trouxe um poder diferente, um poder em que, talvez, os dois caminhos – mais ou menos atuação estatal – podem se imbricar no ecossistema social, com a união de pessoas e a administração pública para desburocratizar e criar novas responsabilidades, desde que esse governo se mostre transparente e aberto à participação social.

Para tanto, o governo passa a ser uma plataforma para a criação de valores e inovações, fornecendo os recursos e as regras para a participação das pessoas e organizações, inclusive do setor privado, na elaboração dos trabalhos que, ao cabo, poderão trazer vantagens a todos. Plataforma é a estrutura de que dá a base, a sustentação de algo a ser criado/construído sobre si.

O ponto de inflexão desta pesquisa é, diante dessas transformações, volver os olhares para a realidade fiscal e social do Brasil, principalmente a formulação de políticas públicas em um novo contexto de administração pública, pois que fazer mais com menos, tanto hoje como no futuro, necessita de um meio capaz de promovê-lo que, quiçá, poderá ser por meio do Governo Aberto, ampliando-se o direito que as pessoas têm para acessar os documentos e os procedimentos do governo e, a partir disso, escrutinar e participar das decisões da administração pública, com o apoio das inovações tecnológicas. Para tanto, buscou-se responder à pergunta de pesquisa: É viável um Governo Aberto na administração pública federal quando apreciada pela perspectiva da Análise Econômica do Direito?

O objetivo geral de pesquisa é analisar os instrumentos que a perspectiva da análise econômica do direito oferece para uma possível viabilização de uma relação entre a administração tributária federal e os contribuintes na modalidade de governo aberto. Quanto aos objetivos específicos, buscou-se compreender o que é o Governo Aberto, identificar seus elementos caracterizados, seus princípios e principais aspectos diante da democracia contemporânea.

Ainda, a pesquisa abordou o Governo Aberto pela matriz epistemológica da Análise Econômica do Direito e sua aplicação diante de um contexto econômico que exige da administração pública uma nova forma de gestão pública e desenvolvimento de políticas públicas, em uma sociedade complexa e com relações permeadas pelas

inovações tecnológicas, o que demonstra um desafio para ambos os lados: administrador e administrado.

1 GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT)

A pesquisa buscou conceituar o que é Governo Aberto e suas principais características dentro do contexto da evolução dos governos digitais para, então, analisar os desenvolvimentos tecnológicos que pautam o Governo Aberto e o ciclo de elaboração de políticas para a sua implementação. Nesse capítulo, o questionamento problemático cingiu-se, diante dos avanços das tecnologias da informação e comunicação (TICs), se a sociedade brasileira está caminhando na mesma direção dos governos digitais ou se está criando uma parcela da população excluída das prestações de serviços públicos digitais.

Atualmente governos de todo o mundo estão envolvidos em “esforços de Governo Aberto”, diante do reconhecimento de se tornarem mais abertos, utilizando-se de abordagens diferentes, mas o ideal de Governo Aberto é, muitas vezes, difícil de alcançar. Os conceitos básicos relacionados ao Governo Aberto parecem simples, contudo, a sua efetiva criação e implementação não é fácil.

O Governo Aberto não é uma forma de substituir a democracia representativa por um tipo de movimento de participação on-line, mas se trata, sim, de envolver pessoas na gestão pública, tirando-as do papel de expectadores. Nesse caso, a gestão pública, em vez de ser exclusivamente de cima para baixo, passará a ser de baixo para cima até a tomada de decisão.

A partir do exposto, serão tratados os elementos caracterizados do Governo Aberto pela perspectiva da Parceira de Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), a transição da administração pública de Governo Digital para um Governo Aberto, as pessoas envolvidas nesse modelo de gestão pública, os *stakeholders* em Governo Aberto e como, efetivamente, acontece a sua execução.

1.1 Definição, princípios e metodologias com base no *Open Government Partnership* (OGP) e aspectos contemporâneos da democracia

Embora o termo “Governo Aberto” tenha aparecido na pesquisa pioneira de Wallace Parks, com a publicação póstuma de um artigo seu, publicado em 1957, intitulado *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* (PARKS, 1957), estudos modernos de Governo Aberto somente avançaram com a abertura e disseminação de informações em mundo pós Segunda

Guerra Mundial (setembro de 1939 a setembro de 1945), com a reformulação de como deveria ser a gestão pública um mundo em profunda transformação.

Os governos republicanos vinham da época de homens como Montesquieu (2010) que argumentava que uma república tradicional de governo poderia permanecer efetiva apenas dentro de uma pequena população e de que “o povo, que possui suficiente capacidade para julgar da gestão dos outros, não está apto governar por si próprio” (n.p., cap. II). Isso quando o poder podia ser mensurado por tamanhos geográficos, enquanto atualmente a esfera global, no sentido das relações sociais, comerciais etc., diminuiu em razão das tecnologias.

Atualmente vivenciam-se momentos de amplos esforços para uma reforma da qual se deve observar as lições aprendidas de outros períodos da história do mundo e do Brasil, com a criação de novos caminhos que podem ajudar a garantir as atuais reformas que pretendem manter uma república e democracia sustentável, à medida que a evolução da tecnologia continua a mudar, também, a dinâmica da sociedade, fazendo com que os governos igualmente mudem.

A Internet tem sido apontada, pelo senso comum, como um potencial revolucionador para a comunicação democrática. É um meio que pode ser usado para hospedar uma variedade de mídias tradicionais. Há a questão do acesso à Internet e a forma como as pessoas manuseiam as informações disponibilizadas eletronicamente e isso deve ser considerado para a aferição da distância digital que as pessoas têm da administração pública e, conseqüentemente, dos direitos que possam ser ofertados em meios digitais.

Nesse decorrer do tempo, foi no período do mandato presidencial de Barack Obama, nos Estados Unidos da América (janeiro de 2009 a janeiro de 2017), com novos contextos sociais e com o avanço de tecnologias de informação e comunicação (TICs), que uma gestão pública foi reformulada com objetivo de promover a transparência governamental, a participação social e a prestação de contas.

Isso porque, em seu discurso de posse do primeiro mandato, Barack Obama (2009) destacou seus objetivos para transparência e para um governo aberto, almejando um

[...] nível sem precedentes de abertura no governo, [destacando que] trabalharemos juntos para garantir a confiança do público e estabelecer um sistema de transparência, participação e colaboração,

[de tal modo] que isso fortaleceria nossa democracia e promoveria a eficiência e eficácia no Governo. (n.p.)

Assim, Barack Obama (2009) declarou que, além de o governo ser mais transparente, deveria se tornar mais participativo e colaborativo, com o envolvimento do público para aumentar a eficiência e eficácia, tomando-se as melhores decisões em prol do povo norte-americano. Trata-se de um modelo disruptivo de administração pública, envolvendo o público em processo socialmente consciente e transparente para melhorar o governo, deslocando o poder do centro para as bordas.

Não há dúvidas de que o conhecimento está amplamente disperso na sociedade e a administração pública deve fornecer à população a oportunidade de participar na formulação de políticas e de fornecer ao seu governo os benefícios de sua experiência e de informações coletivas que, maioria das vezes, o governo não tem. Para tal intento, deve-se buscar ferramentas (*tools*), métodos e sistemas de cooperação entre todos os níveis de governo, com envolvimento de organizações sem fins lucrativos, de empresas e demais indivíduos do setor privado.

Se há algo que possa ser realizado pelos cidadãos, enquanto não pode o governo fazer, porque não ser assim? Não há dúvidas de que questionamentos nesse sentido conduzem à problemática sobre se a nossa sociedade pode se autogovernar, ao que se indica que não, mas existem diversas funções que podem e devem ser feitas em colaboração com os cidadãos e isso é viável com o uso de ferramentas adequadas.

Para Barack Obama (2009), um governo eficaz é aquele que pode ser encontrado e com poucas burocracias, que permitam o monitoramento público e seu engajamento para a colaboração. Antes mesmo de eleger-se, Barack Obama chamou a população para tratar na web de temas como a reforma da saúde, a economia e o serviço comunitário por meio de comentários no site change.gov.

Após sua eleição, a equipe de transição de governo de Obama lançou um gigantesco fórum on-line para que pessoas postassem suas perguntas e votassem nas melhores respostas, por meio do seu escritório de engajamento público. Mais de 120 mil pessoas votaram em mais 85 mil perguntas. Altos funcionários da administração também ofereceram suas respostas em algumas questões.

Ao final, foi lançado o *Livro de Informações dos Cidadãos* (THE WHITE HOUSE, 2009) e entregue em mãos ao presidente dos EUA Barack Obama, pois que, para ele, a mudança na sociedade começa de baixo para cima. Além disso, Obama

afirmou diversas vezes que o plano de gastos para a recuperação econômica teve participação direta do público americano no processo, inclusive quanto aos impostos gastos na consecução dos planos econômicos, que podiam ser acompanhados pela página eletrônica recovery.gov, na qual constava para onde o dinheiro público estava indo em cada comunidade, como foi sendo gasto, quantos empregos foram criados, em uma afirmativa do ex-presidente americano: “You can be the eyes and ears”¹.

Se a comunidade observar que o dinheiro público não foi utilizado como prometido, poderia comunicar tal circunstância naquele site e auxiliar no rastreamento do dinheiro, de tal modo a garantir supervisão e transparência.

Para alguns, o site recovery.gov foi apenas uma página eletrônica com alguns dados e gráficos, sem ser um tesouro de dados para o envolvimento dos cidadãos. Após críticas populares, Earl Devaney, inspetor-geral do Departamento do Interior e presidente do Conselho de Recuperação, Responsabilidade e Transparência (RAT Board) dos EUA, na época do mandato presidencial de Barack Obama, admitiu que o melhoramento do site demandaria mais tempo para ter informações detalhadas, contudo, depois do gasto de US\$ 9,5 milhões com contratos para redesenhar o site, este ainda não inspirava confiança e transparência pela ausência de relatórios finais que indicassem possíveis fraudes, desperdícios ou abuso (RECOVERY ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY BOARD, 2011).

Tais fatores criaram um movimento de uma sociedade aberta. Sabe-se que o fracasso é uma parte fundamental da inovação, entretanto, possivelmente a população vê os projetos governamentais fracassados como desperdício de dinheiro público. O desenvolvimento de software deve ser, desde seu início, feito com a participação daqueles que serão seus usuários, sob pena de insucesso em sua conclusão, porquanto não observou as reais necessidades daqueles que efetivamente usariam os serviços disponibilizados. O cidadão-contribuinte, nesse aspecto, não obtém a eficiência anunciada pelo governo e vê o prejuízo de ferramentas tecnológicas que não atendem ao seu propósito. Laboratórios advindos da parceria entre o público e o privado para o desenvolvimento de tecnologias para o serviço público são bem-vindos para a criação de aplicativos para a democracia (*apps for Democracy*), afinal, quem agregará valor é o próprio usuário-cidadão.

¹ “Você pode ser os olhos e os ouvidos” (tradução nossa).

Governo Aberto se refere a uma nova visão da Administração Pública, voltada aos projetos e ações para o aumento da transparência, o combate à corrupção, ao incentivo à participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias que tornem os governos mais responsáveis por suas ações e preparados para atender às necessidades dos cidadãos. Nesse novo modelo de gestão, os governos promovem mudanças profundas para transformar e disseminar a cultura de que o cidadão deixa de ser consumidor² e passe a ser um parceiro na formulação de políticas públicas, na colaboração para encontrar soluções para problemas complexos.

Nesse movimento, então, países como a África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, fundaram, em 2011, a *Open Government Partnership* (OGP), que atualmente conta com 77 países e 106 jurisdições locais (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2022b), que trabalha junto às organizações da sociedade civil para proporcionar maior colaboração entre os gestores e a sociedade civil, participação no desenvolvimento, monitoramento e avaliação das atividades do governo e, em última instância, contribuir para a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas que viabilizem a transparência.

Esses mecanismos, segundo a OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (2022b), resultam em confiança no governo, embora o relacionamento entre a sociedade e o governo seja muito mais complexo. Crê-se que a abertura do governo é necessária para criar a transparência e, então, ter-se a essência para a prestação de contas. Uma estrutura simples que torne possível aos cidadãos, e não apenas aos governos, criar e compartilhar dados úteis para uma efetiva democracia.

Ações colaborativas de reformadores no governo, na sociedade civil, e parceiros estratégicos desempenham um papel vital para se obter resultados coletivos. Essa abordagem viabiliza um governo mais responsivo e mais responsável pelos cidadãos, melhorando o relacionamento entre as pessoas e seu governo, com vantagens exponenciais a longo prazo para toda a sociedade. Para a adesão a OGP,

² O sociólogo alemão e diretor do Instituto Max Planck para os Estudos das Sociedades tratando das ineficiências dos serviços fornecidos pelo Estado no período pós Segunda Grande Guerra, correlacionando com o capitalismo, afirma: “À medida que atividades antes públicas foram transferidas para o setor privado e a esfera pública passou a ser desacreditada, a base material para a legitimidade do Estado começou a encolher. Mas o declínio da legitimidade política não ficou restrito à prestação de serviços. Aos poucos foi se estendendo até o próprio núcleo da cidadania. As relações tradicionais entre os cidadãos e o estado se tornaram cada vez mais sujeitas a comparações desfavoráveis com o relacionamento entre consumidores e produtores nos mercados pós-fordistas de bens de consumo” (STREECK, 2017, p. 134).

os países devem se comprometer a defender os princípios de Governo Aberto e transparente, endossando a Declaração da OGP.

A estruturação da OGP é composta de um Comitê Gestor/Comitê Diretivo com representantes do governo e da sociedade civil, que orientam o desenvolvimento contínuo da organização; de um Conselho Administrativo, com cinco membros que supervisionam as políticas e os procedimentos da organização; um Painel Internacional de Especialistas (IEP), que supervisiona o Mecanismo de Relatório Independente da OGP (*Independent Reporting Mechanism*), ajudando a garantir a qualidade das revisões, das avaliações dos procedimentos e suas conclusões; uma Rede de Ação constituída por um grupo de personalidades e ex-membros do Comitê Gestor/Comitê Diretivo, como embaixadores e enviados que compartilham suas *expertises* e valores de governo aberto; e seus funcionários, uma equipe que cobre o mundo todo.

Para ingressar na OGP (OPEN GOVERNMENT PARTERSHIP, 2022c), os governos endossam a Declaração de Governo Aberto e, juntamente com a sociedade civil, cocriam seus Planos de Ação, com duração de dois anos, assumindo-se compromissos em uma variada gama de questões, sujeitos à avaliação independente e pública sobre o seu andamento. Cada membro apresenta um plano de ação criado conjuntamente com a sociedade civil, que descreve os compromissos concretos para melhorar a transparência, a prestação de contas e a participação pública nos processos decisórios do governo, assim como o fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Inicialmente, a Declaração da OGP descreve que seus membros:

[...] comprometidos com os princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção das Nações Unidas contra Corrupção e outros instrumentos internacionais aplicáveis relacionados aos direitos humanos e boa governança: reconhecemos que as pessoas em todo o mundo estão exigindo mais abertura no governo. Eles estão pedindo maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando maneiras de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficazes. Aceitamos a responsabilidade de aproveitar este momento para fortalecer nossos compromissos de promover a transparência, combater a corrupção, capacitar os cidadãos e aproveitar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais eficaz e responsável. Defendemos o valor da abertura em nosso envolvimento com os cidadãos para melhorar os serviços, gerenciar recursos públicos, promover a inovação e criar comunidades mais seguras. Adotamos princípios de transparência e governo aberto com o objetivo de alcançar maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana em nossos próprios países e em um mundo

cada vez mais interconectado. (OPEN GOVERNMENT PARTERSHIP, 2022c)

Na Declaração da OGP, os parceiros reconhecem que as pessoas, ao redor do mundo, estão exigindo mais abertura sobre a atuação do governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos, transparência e um governo receptivo, responsável e eficiente.

Segundo a Declaração de Governo Aberto da OGP (OPEN GOVERNMENT PARTERSHIP, 2022e), um governo pode ser considerado aberto se alcançar os quatro princípios:

- a) aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais: os governos coletam e mantêm informações em nome das pessoas e os cidadãos têm o direito de buscar informações sobre as atividades governamentais; o compromisso à promoção de um maior acesso às informações e divulgação sobre atividades governamentais em todos os níveis de governo; aumento dos esforços para coletar e publicar sistematicamente dados sobre gastos e desempenho do governo para serviços e atividades públicas essenciais; a fornecer proativamente informações de alto valor, incluindo dados brutos, em tempo hábil, em formatos que o público possa localizar, entender e usar facilmente e em formatos que facilitem a reutilização; a fornecer acesso a recursos eficazes quando as informações ou os registros correspondentes são retidos indevidamente, inclusive por meio de supervisão efetiva do processo de recurso; o reconhecimento da importância dos padrões abertos para promover o acesso da sociedade civil aos dados públicos, bem como para facilitar a interoperabilidade dos sistemas de informação do governo; a usar *feedback* do público para identificar as informações de maior valor para eles e o comprometimento a levar esse *feedback* em consideração ao máximo possível:
- b) apoiar a participação social: a valorização da participação pública de todas as pessoas, de forma igualitária e sem discriminação, na tomada de decisões e na formulação de políticas; o engajamento público, incluindo a plena participação das mulheres, aumenta a eficácia dos governos, que se beneficiam do conhecimento, das ideias e da capacidade de supervisão das

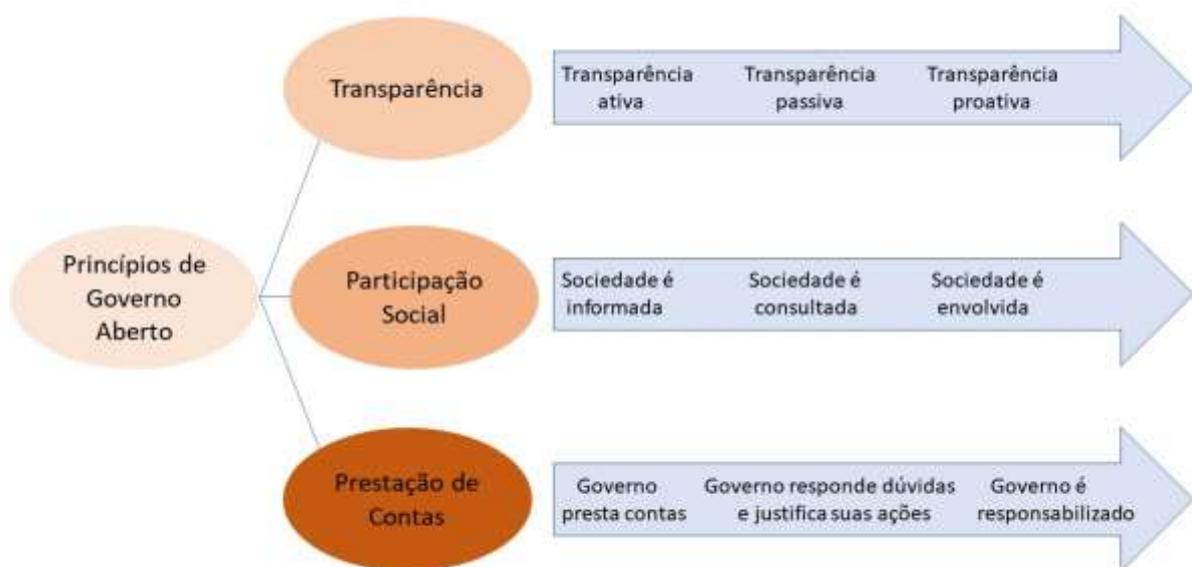
peças; comprometimento a tornar a formulação de políticas e a tomada de decisões mais transparentes, criando e usando canais para solicitar *feedback* do público e aprofundando a participação pública no desenvolvimento, monitoramento e avaliação das atividades governamentais; o comprometimento a proteger a capacidade de organizações sem fins lucrativos e da sociedade civil de operar de maneira consistente e o compromisso com a liberdade de expressão, associação e opinião; o comprometimento para a criação de mecanismos que permitem uma maior colaboração entre governos e organizações da sociedade civil e empresas;

- c) implementar os padrões mais altos de integridade profissional na Administração: o governo responsável exige altos padrões éticos e códigos de conduta para funcionários públicos; o comprometimento a ter políticas, mecanismos e práticas anticorrupção robustas, garantindo a transparência na gestão das finanças públicas e compras governamentais e fortalecendo o Estado de Direito; a manter ou estabelecer uma estrutura legal para tornar públicas as informações sobre a renda e os ativos dos funcionários públicos nacionais de alto escalão; a promulgar e implementar regras que protejam os denunciadores; a disponibilizar ao público informações sobre a atividade e eficácia dos órgãos de prevenção e fiscalização anticorrupção, bem como os procedimentos e recursos a esses órgãos, respeitando a confidencialidade das informações específicas de aplicação da lei; ao aumento dos impedimentos contra o suborno e outras formas de corrupção nos setores público e privado, bem como a compartilhar informações e conhecimentos;
- d) ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas: as novas tecnologias oferecem oportunidade para o compartilhamento de informações, participação pública e colaboração; pretende-se aproveitar essas tecnologias para tornar mais transparente as informações públicas de forma a permitir que as pessoas entendam o que seus governos fazem e influenciem as decisões; o comprometimento a desenvolver espaços on-line acessíveis e seguros, como plataformas para prestação de serviços, envolvimento do público e partilha de informações e ideias; o reconhecimento que o acesso equitativo e acessível à tecnologia

é um desafio e à busca por maior conectividade on-line e móvel, além de identificar e promover o uso de mecanismos alternativos de engajamento cívico; o envolvimento da sociedade civil e da comunidade empresarial para identificar práticas eficazes e abordagens inovadoras para alavancar novas tecnologias para capacitar as pessoas e promover a transparência no governo; o reconhecimento de que o aumento ao acesso às tecnologias implica apoiar a capacidade de os governos e os cidadãos de usá-las; o apoio e o desenvolvimento do uso de inovações tecnológicas por funcionários do governo e cidadãos. O entendimento de que a tecnologia é um complemento, não um substituto para informações claras, utilizáveis e úteis.

Em síntese, os princípios da OGP podem ser assim visualizados (Figura 1):

Figura 1 – Princípios da OGP



Fonte: Open Government Partnership (2018)

Ainda, seus integrantes reconhecem que se encontram em estágios diferentes para a abertura no governo e que, em razão disso, devem buscar abordagens coerentes com as prioridades de cada país, tendo em vista as circunstâncias locais e as aspirações de seus cidadãos. Desta forma, ainda assumem o compromisso de promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos e dominar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável.

Os membros da OGP devem atender aos critérios de elegibilidade (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2022a), identificar um ministério líder e comprometer-se a criar o Plano de Ação contendo as reformas em consulta com a sociedade civil e assumir o compromisso de defender os princípios do Governo Aberto ao endossar a Declaração de Governo Aberto. O país aderente, antes de apresentar seu primeiro Plano de Ação, deve identificar a OGP quais são os departamentos governamentais responsáveis, e se engajar com a sociedade civil para uma participação clara e aberta, seus critérios de elegibilidade para, então, passar à Verificação de Valores da OGP.

Há, nos compromissos assumidos, a defesa do valor da abertura do governo com o propósito de aperfeiçoar os serviços, gerir os recursos públicos, promover a inovação e criar comunidades mais seguras, assim, haverá maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana no país e no mundo cada vez mais interconectado.

As principais métricas de elegibilidade que medem o desempenho de um governo são quatro, nas principais áreas de Governo Aberto, valendo até quatro pontos cada uma:

- a) transparência fiscal: publicação de documentos orçamentários essenciais, que são a proposta de orçamento do executivo e o relatório de auditoria, cada um valendo 2 pontos;
- b) acesso à Informação: a previsão de uma lei de acesso à informação que garanta esse direito ao público. Ao país que possui uma lei vigente de acesso à informação atribui-se 4 pontos; ao país que possui previsão constitucional, atribui-se 3 pontos e ao país que possui um projeto de lei de acesso à informação, atribui-se 1 ponto;
- c) divulgação de ativos de funcionários públicos: essencial para o combate à corrupção, tornar os dados disponíveis publicamente para o monitoramento pelos cidadãos. Países que apresentam divulgação de ativos em decorrência de lei, exigindo que as informações sejam acessíveis ao público, atribui-se 4 pontos; países que apenas possuem previsão legal, mas não divulgam os ativos, atribui-se 2 pontos; e nenhum ponto para país que não tem previsão legal sobre divulgação de ativos; e
- d) envolvimento/engajamento do cidadão: para a formulação de políticas e governança, incluindo proteções básicas para as liberdades civis. Nesse aspecto, para atribuição de pontos, utiliza-se o indicador de liberdades civis

do Índice de Democracia da EIU (Economist Intelligence Unit)³, onde 10 é a pontuação mais alta e 0 a mais baixa. Desta forma, atribui-se 4 pontos para países com pontuação acima de 7,5; atribui-se 3 pontos para países com pontuação acima de 5 e atribui-se 2 pontos para países com pontuação acima de 2,5 e zero pontos para casos abaixo de 2,5.

Por sua vez, a Verificação de Valores é um esforço para garantir que os novos países aderentes a OGP cumpram as normas e valores de governança democrática, estabelecida de acordo com a Declaração de Governo Aberto. Essas métricas são extraídas de diversas bases de dados de terceiros, com o apoio dado pela Unidade de Suporte da OGP, realizadas todo primeiro semestre de cada ano. A partir desses dados coletados, apura-se a dimensão dos critérios de elegibilidade.

Logo, o país deve comprovar seu compromisso com o Governo Aberto, com critérios mínimos de:

- a) pontuação mínima em quatro critérios básicos de elegibilidade, em que os países devem ganhar pelo menos 75% do total dos pontos (que são 1);
- b) passar na avaliação da Verificação de Valores da OGP.

O país que ficar abaixo dessa elegibilidade mínima de 75% por dois anos consecutivos será colocado automaticamente em Revisão de Elegibilidade, com suportes aprimorados para ajudar o país a atender aos critérios mínimos.

Importante destacar que *Democracy Index* é baseado em cinco categorias: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdade civis. A partir disso, são lançadas pontuações de acordo com uma série de sessenta indicadores (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022), para, então, classificar um regime como uma “Democracia Plena”⁴ (com *score* entre

³ A Economist Intelligence Unit (EIU) foi criada em 1946 pelo Economist Group, uma empresa global de mídia e serviços de informação, com o objetivo de ajudar empresas, empresas financeiras e governos a entender como o mundo está mudando e como isso cria oportunidades a serem aproveitadas, assim como demonstra os riscos a serem gerenciados. O Democracy Index começou em 2006, fornecendo um instantâneo do estado da democracia em todo o mundo, em 165 estados independentes e dois territórios. Isso abrange quase toda a população do mundo. O Democracy Index não se propõe a medir a liberdade econômica ou igualdade social, ou outros índices (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022).

⁴ Segundo o Democracy Index, a definição de Democracia Plena: países em que não apenas as liberdades básicas e as liberdades civis são respeitadas, mas também tendem a ser sustentadas por uma cultura política conducente ao florescimento de democracia. O funcionamento do governo é satisfatório. A mídia é independente e diversificada. O sistema de freios e contrapesos é eficaz. O judiciário é independente e as decisões judiciais são aplicadas. Há apenas problemas limitados no funcionamento das democracias; Democracia Imperfeita/Falha: países também têm eleições livres e justas e, mesmo que haja problemas, como as violações de liberdade de imprensa, as liberdades civis

8,0 a 10), uma “Democracia Imperfeita/Falha” (com *score* entre 6,0 e 7,99), um “Regime Híbrido” (com *score* entre 4,0 e 5,99) ou “Regime Autoritário” (com *score* entre 0 e 3,99).

Oportunamente, consigna-se o *ranking* das “Democracias Plenas” e seus *scores*: Noruega (9,75), Nova Zelândia(9,37), Finlândia (9,27), Suécia (9,26), Islândia (9,18), Dinamarca (9,09), Irlanda (9,0), Taiwan (8,99), Austrália (8,90), Suíça (8,90), Holanda (8,88), Canadá (8,87), Uruguai (8,85), Luxemburgo (8,68), Alemanha (8,67), Coreia do Sul (8,16), Japão (8,15), Reino Unido (8,10), Mauritânia (8,08), Áustria (8,07) e Costa Rica (8,07) (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022).

O Brasil encontra-se classificado como uma “Democracia Imperfeita/Falha”, com um *score* de 6.86, atrás da Índia (6,91), Eslováquia (7,03), África do Sul (7,05) e Timor Leste (7,06) (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022) entre outros países.

Há um outro índice, o *Variety of Democracy Project (V-Dem) 2022*⁵, que procura refletir em suas pesquisas as variedades contemporâneas, considerando, mais uma vez, que o significado de “*democracia*” se altera com o tempo, com atributos diferentes à cada época da sociedade, contudo, se baseia na noção de democracia formulada por Robert Dahl (2005), que utiliza os seguintes atributos: eleições limpas, liberdades de associação, sufrágio universal, um executivo eleito, liberdade de expressão e fontes alternativas de informação.

O V-Dem, a partir disso, classifica os países em: a) democracias liberais; b) democracias eleitorais (não suficientemente liberais); c) autocracias eleitorais; e d) autocracias fechadas. O Brasil se classifica como uma “autocracia eleitoral” (DAHL,

básicas são respeitadas. No entanto, há fraquezas significativas em outros aspectos da democracia, incluindo problemas de governança, cultura política subdesenvolvida e baixos níveis de participação política; Regimes Híbridos: as eleições têm irregularidades substanciais que muitas vezes as impedem de serem livres e justas. A pressão do governo sobre os partidos e candidatos da oposição pode ser comum. Sérias fraquezas são prevalentes na cultura política, no funcionamento do governo e participação política. A corrupção tende a ser generalizada e o Estado de Direito é fraco. A sociedade civil é fraca. Normalmente, há assédio e pressão sobre os jornalistas e o judiciário não é independente; Regimes Autoritários: nesses Estados, o pluralismo político estatal está ausente e fortemente circunscrito. Muitos países nessa categoria são ditaduras absolutas. Algumas instituições formais da democracia existem, mas têm pouca substância. As eleições, se ocorrerem, não são justas e livres. Há descaso por abusos e violações das liberdades civis. Os meios de comunicação são tipicamente estatais ou controlados por grupos ligados ao regime dominante. Há repressão às críticas ao governo e censura. Não há judiciário independente (THE ECONOMIST INTELLIGENCE, 2022).

⁵ O índice V-DEM utiliza metodologia inovadora ao agregar julgamentos de cinco especialistas com amplo conhecimento conceitual e de caso dos países, o que permite opiniões diferentes. A partir disso, os dados são codificados e classificados com um modelo de medição, permitindo contabilizar as incertezas e vieses potenciais. No processo, o modelo estima algoritmicamente as percepções dos especialistas e sua confiabilidade (uma estatística bayesiana) (V-DEM INSTITUTE AT THE UNIVERSITY OF GOTHENBURG, 2022).

2005, p. 18) com *score* entre 30-40% e está abaixo de Senegal, Bulgária, Malawi, Namíbia e acima de Lesoto, Mongólia, Geórgia e Timor-Leste, países esses que estão se “autocratizando”, que, segundo a pesquisa (DAHL, 2005) seus líderes não têm compromissos com o processo democrático, desrespeito ao direito das minorias, demonização dos opositores políticos e aceitação de violência política. Considere-se que quanto maior o *score* menor é o índice de democracia liberal.

Em um regime autocrático o líder concentra muito poder e tende à controlar as informações, de modo a impedir a alternância do poder. Os efeitos desta forma de governar são calcadas em repressão política e a propagação de informações que sejam favoráveis ao governo e que permitam sua repetição entre os seguidores.

Samuel Huntington, em seu livro *A terceira onda* (HUNTINGTON, 1994), escrito entre 1989 e 1990, narrou o processo de transição de regime não democráticos para um regime democrático, o que ele denomina como “ondas de democratização”⁶ e, ao questionar por quanto tempo haverá a resistência da democracia, sua estabilidade, o autor traz à tona a desilusão dos eleitores contra o *establishment*, com um movimento populista, muitas vezes com enfoque mais no candidato em si do que no partido a qual se filia, tendo em vista o grande apoio do povo, contudo, “uma vez no poder, os candidatos populistas bem-sucedidos não seguiram, geralmente, políticas econômicas populistas” (HUNTINGTON, 1994, p. 261). E, ao interrogar “até quando a terceira onda durará” (HUNTINGTON, 1994, p. 272), prevendo-se a onda reversa, baseando-se em fatos históricos, compreende Huntington (1994) que uma guinada para o autoritarismo pode vir por uma “ditadura tecnocrática eletrônica” (p. 272):

⁶ Para o autor, onda de democratização é “um grupo de transições de regimes não-democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período, que envolve liberalização ou democratização parcial nos sistemas políticos que não se tornaram completamente democráticos. [...] A primeira onda de democratização se deu no período de 1828-1926, com raízes nas revoluções americana e francesa, com as características de 1) 50% dos homens adultos com direito de voto e 2) um executivo com apoio majoritário em um parlamento eleito, ou então, escolhido por eleições populares periódicas. A segunda onda de democratização, no período de 1943 a 1962, começou no período da Segunda Guerra Mundial, com formação de instituições democráticas e o fim de domínios coloniais do Ocidente a formação de novo Estados. A terceira onda de democratização iniciou-se em 1974, inclusive o autor usa o termo ‘maré democrática global’, com a queda de ditaduras e o advento de eleições parlamentares, a queda do regime comunista. Entre a primeira e a segunda onda, ocorreram ondas reversas, com o afastamento da democracia por formas tradicionais de totalitarismos ou novas formas de totalitarismos, a exemplo dos regimes impostos por Mussolini (1922), Salazar (1926), Hitler (1933), ditaduras na América Latina, na Ásia e outros países” (HUNTINGTON, 1994, p. 23).

[...] em que o governo autoritário fosse legitimado e possibilitado pela capacidade de manipular a informação, os meios e recursos sofisticados de comunicação. Nenhuma dessas velhas ou novas formas de autoritarismo é altamente provável; é também difícil dizer que nenhuma delas é totalmente impossível. (p. 286)

Larry Diamond (2003), inclusive, aborda que, após a terceira onda de democratização pelo sul da Europa e outros países, uma tendência paradoxal surgiu: a democracia tornou-se a norma no mundo, a forma de governo mais comum e amplamente mais legítima e, por outro lado, “a tirania da maioria”. Então, Diamond compreende que neste ponto acontece a autocracia, quando os padrões da elite, as salvaguardas constitucionais e o Estado de Direito são pisoteados pela política de massa.

O índice do instituto norte-americano Freedom House (2022)⁷, que remonta à década de 1970, também é usado para investigações empíricas da relação entre democracia e variáveis econômicas e sociais, usando os critérios de pontuação que aferem os direitos políticos e as liberdades civis de: a) processo eleitoral; b) pluralismo político e participação; c) funcionamento do governo; d) liberdade de expressão e crença; e) direitos de associação e organizacional; f) Estado de Direito; g) autonomia pessoal e direitos individuais (FREEDOM HOUSE, 2022) (vide Figura 2) .

Figura 2 – Political Rights Score

Status	Political Rights score						
	0-5*	6-11	12-17	18-23	24-29	30-35	36-40
Civil Liberties score							
53-60	PF	PF	PF	F	F	F	F
44-52	PF	PF	PF	PF	F	F	F
35-43	PF	PF	PF	PF	PF	F	F
26-34	NF	PF	PF	PF	PF	PF	F
17-25	NF	NF	PF	PF	PF	PF	PF
8-16	NF	NF	NF	PF	PF	PF	PF
0-7	NF	NF	NF	NF	PF	PF	PF

KEY: F = Free, PF = Partly Free, and NF = Not Free

Fonte: Freedom House (2022)

⁷ A Freedom House, fundada em 1941, é a mais antiga organização americana dedicada ao apoio e à defesa da democracia em todo o mundo, como um “estado normal das coisas”. Produz pesquisas e relatórios sobre temáticas centrais relacionadas à democracia, direitos políticos e liberdades civis dos Estados Unidos e no exterior, tendo como principal publicação a *Freedom in the World*, uma avaliação comparativa de definição de padrões de direitos políticos globais e liberdades civis (FREEDOM HOUSE, 2022).

O status de Liberdade no Mundo depende de sua pontuação agregada de Direitos Políticos em uma escala de 0 a 40 e sua pontuação agregada de Liberdades Cívicas em uma escala de 0 a 60.

O Brasil, segundo a pesquisa *Freedom in the World 2022*, é um país *Free*, ou seja, livre, com um *Score and Status* de 73/100 (FREEDOM HOUSE, 2022) e apresenta a seguinte visão geral:

O Brasil é uma democracia que realiza eleições competitivas e a arena política, embora polarizada, é caracterizada por um debate público vibrante. No entanto, jornalistas independentes e ativistas da sociedade civil correm o risco de assédio e ataques violentos, e o governo tem se esforçado para lidar com altas taxas de crimes violentos e violência desproporcional contra a exclusão econômica de minorias. A corrupção é endêmica nos níveis mais altos, contribuindo para a desilusão generalizada com os partidos políticos tradicionais. A discriminação social e a violência contra as pessoas LGBT+ continuam a ser problemas graves. (n.p.)

Não há consenso sobre a definição de democracia, o que enseja um debate animado sobre a sua mensuração, mas há um certo consenso de que uma democracia inclui um governo baseado na regra da maioria e no consentimento dos governados, a existência de eleições justas, a proteção dos direitos das minorias, dos Direitos Humanos básicos, sendo que estes últimos estão incorporados em Constituições de quase todo o mundo, bem como na ONU, e na Carta e Acordos internacionais, como a Ata Final de Helsinque⁸.

Joseph Schumpeter (2017), no seu estudo *Capitalismo, socialismo e democracia*, define o “método democrático” como o

[...] arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas – e, por isso, não pode ser um fim em si, independentemente das decisões que produza em determinadas condições históricas. (p. 237)

Ou seja, na democracia, os indivíduos adquirem o poder de decidir – em nome do povo – através de uma luta competitiva pelos votos do povo. Desta forma, por uma

⁸ No dia 1º de agosto de 1975, 35 países assinaram a Ata Final de Helsinque que garantiu a inviolabilidade das fronteiras dos países signatários, a integridade territorial, a resolução pacífica de disputas, a não-intromissão em questões internas, a renúncia ao uso da violência, a igualdade soberana, a igualdade de direitos e a autodeterminação dos povos e o respeito aos direitos humanos, incluindo as liberdades de pensamento, consciência, religião e convicção. Isso trouxe uma reviravolta nas relações entre a parte ocidental da Europa, que eram democracias capitalistas e no Leste Europeu, que eram comunistas ou socialistas (HELLFELD, 2022).

análise da democracia como um processo, os tomadores de decisão coletiva são selecionados em eleições periódicas, honestas e imparciais na disputa pelos votos da população com direito a voto.

Mas isso, por si só, é insuficiente, pois que nesse sistema processual democrático, o direito ao voto por ser dado somente a uma pequena parcela da população, como ocorreu na África do Sul, em que os negros não podiam votar, ou seja, 70% de sua população. Dahl (2005) esclarece que “a democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (p. 25).

Os Direitos Humanos básicos incluem a liberdade de expressão e de imprensa; a liberdade de religião; a liberdade de reunião e associação; e ao direito ao devido processo judicial. Na democracia, cidadãos tomam decisões políticas livremente pela regra da maioria, com a garantia dos Direitos Humanos individuais e dos direitos das minorias. Isso inclui, também, que o funcionamento do governo apresente uma qualidade mínima, pois que, se as decisões tomadas democraticamente não forem implementadas, então não é democracia.

Huntington (1994) alerta que “governos eleitos podem ser ineficientes, corruptos, de visão estreita, irresponsáveis, dominados por interesses específicos e incapazes de adotar as políticas exigidas pelo bem público” (p. 19).

Cidadania obediente e dócil, apatia e abstenção política são inimigos da democracia. O governo é um dos elementos que compõem o tecido social, composto por várias instituições e organizações políticas. Para a democracia ser saudável, a participação ativa e livre deve ser estimulada. Se assim não for, a democracia murcha, fica dependente de um grupo pequeno e seletivo que tomam as decisões baseadas em interesses próprios.

Democracia pressupõe a igualdade perante a lei, o devido processo legal e o pluralismo político. E, para Dahl (2005), um governo continua sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais estes cidadãos plenos devem ter as seguintes oportunidades plenas: a) de formular suas preferências; b) de expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e c) de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Para que o Governo Aberto se realize, deve-se reconhecer que o processo é um compromisso contínuo e sustentado, com a obrigação de consultar o público sobre a sua implementação e atualizar os compromissos de acordo com os novos desafios e oportunidades. Não é possível a definição de um padrão de compromissos, tendo em vista que cada país aderente a OGP possui suas particularidades, sendo a abordagem abrangente e disponível para todos que tenham interesses em compartilhar conhecimentos.

Cabe ao Estado prestar contas de sua atuação e ofertar aos cidadãos o acesso às informações públicas por meio de ferramentas de fácil compreensão e estimular a divulgação e o uso dessas ferramentas pela sociedade. A partir disso, a participação social poderá se tornar mais efetiva e o debate político com maior qualidade, pois que pautado em informações reais sobre a administração pública.

Sampaio (2014) afirma que:

Em seu sentido original, governo aberto significava abertura de informações e maior transparência e, recentemente, se abriu para a participação, enfatizando não apenas *accountability* e responsividade, mas também abertura para os cidadãos atuarem nos governos, sendo tais possibilidades mediadas por instrumentos tecnológicos digitais. Apesar de pouco apresentada na literatura, a ligação entre os dois conceitos soa como natural. (p. 66)

Se a governança for aberta, transparente e responsável, ou seja, com mecanismos para garantir a supervisão pública efetiva, então esta será considerada democrática. Idealmente, esforços resultam em confiança reforçada no governo, em que os cidadãos devem ser capazes de oferecer sua contribuição para o governo.

Isso requer abertura do governo e que os cidadãos, em uma democracia, controlem o seu governo, reduzindo a fraude e a corrupção, mas também buscando o seu funcionamento eficaz. A transparência, é, portanto, uma marca do Governo Aberto, tornando-o mais democrático, responsável, eficiente e eficaz. A prestação de contas (*accountability*) exige que os governos forneçam justificativas para as suas ações ou omissões e sejam responsáveis pelas consequências de seus atos.

A palavra “transparência” pode induzir ao erro quando referenciada a um Governo Aberto, apenas como mera divulgação de dados. A “participação” não pode ser resumida aos comentários deixados por cidadãos nas mídias sociais ou em portais de Ouvidoria, pois que participação significa muito mais, o verdadeiro envolvimento de cidadãos com a administração pública, tanto para a concepção quanto para o

aperfeiçoamento de políticas públicas e programas governamentais. Eis um ponto crucial de Governo Aberto.

As expectativas são altas de que o Governo Aberto contribuirá para um sistema democrático melhor, sob o argumento dos proponentes de que essa abertura possa ser realizada, trazendo exemplos de ações bem-sucedidas: disponibilização de informações orçamentárias, avaliação de satisfação dos serviços públicos digitais, acompanhamento das despesas públicas, da arrecadação tributária etc. Dessa forma, o *design* de transparência, participação e colaboração está no contexto das inovações tecnológicas para a administração pública contemporânea.

Então, o Governo Aberto pode ser compreendido como uma nova visão da Administração Pública pautada nos seguintes princípios:

- a) transparência (as informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos);
- b) prestação de contas e responsabilização (*accountability*), existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas);
- c) participação cidadã (o governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo); e
- d) tecnologia e inovação (o governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.

A confiança popular nas instituições democráticas está em declínio há anos, principalmente em razão dos evidentes casos de corrupção, pela insuficiência de transparência dos atos públicos e a falta de responsabilidade, o que resulta em sensação de falta de representação política na democracia, como se seus interesses não estivessem sendo levados em consideração. Administrações públicas são instrumentos para o desenvolvimento de países, desde a concepção até a implementação de políticas públicas.

A preocupação não deve ser apenas com o crescimento econômico, mas, também, com a igualdade econômica e sociais e as perspectivas para as gerações

futuras, como destacam Daron Acemoglu e James Robinson (2012)⁹ e Thomas Piketty (2014)¹⁰, em que as elites políticas, empresariais e de profissionais são os principais beneficiários da globalização, mas grande parte da população que vive em uma democracia não obtém tantas vantagens.

Novos contextos geopolíticos têm mostrado um retrocesso democrático, fechamento do espaço cívico e ascensão de políticas autoritárias e populistas. Hoje existem milhares de pessoas com pensamentos críticos e cívicos que almejam a transformação de seu local, preocupação com questões ambientais, sanitárias, econômicas, culturais e lazer, entre outras. A vontade de apoiar o poder público deve ser considerado.

Max Weber (1982) explica que o modelo fechado de tomada de decisão advém das suposições de que, em uma época anterior os cidadãos podem expressar suas opiniões, mas que não detinham capacidade de tomar decisões políticas complexas. Essa função cabia ao especialista, que era pessoalmente imparcial e estritamente objetivo. Ou seja, somente os profissionais da administração pública teriam essa capacidade.

Em qualquer área existem profissionais capacitados para emitir opiniões técnicas e objetivas, assim como existem pessoas leigas com *insights* valiosos. Isso porque nem todos os burocratas tem acesso às informações que muitas vezes estão acessíveis apenas às pessoas de determinado local. Eis aí o grande desafio para a tomada de decisão e resolução de problemas.

Quando o público não pode ver como as decisões são tomadas, não consegue identificar problemas e criticar os erros. A responsabilidade diminui e assim a eficácia do governo

⁹ Para estes autores, as elites, dominantes na condução política e econômica de várias nações no decorrer da história, inicialmente resistiram ao advento da democracia pelo receio da perda de poder: "Instituições políticas e econômicas inclusivas não surgem de maneira espontânea. Em geral, são fruto de consideráveis conflitos entre as elites, de um lado, que resistem ao crescimento econômico e às mudanças políticas, e, de outro, os que pretendem cercear o poder político e econômico das mesmas. [...] O resultado do conflito político nunca é certo – ainda que, em retrospecto, consideremos inevitáveis muitos acontecimentos históricos, os rumos da história são sempre fortuitos. Não obstante, uma vez estabelecidas, as instituições políticas e econômicas inclusivas tendem a criar um círculo virtuoso, um processo de feedback positivo, ampliando as chances de que essas instituições persistam e até mesmo se expandam" (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 323).

¹⁰ O autor destaca: "[...] na democracia, a igualdade proclamada dos direitos do cidadão contrasta de maneira singular com a desigualdade bastante real das condições de vida e, para escapar dessa contradição, é vital fazer com que as desigualdades sociais resultem de princípios racionais e universais, e não de contingências arbitrárias" (PIKETTY, 2014, p. 535).

A confiança dos cidadãos naqueles que os representam enseja atenção redobrada para que o Governo Aberto se efetive. Não significa que o público descartou ou esqueceu o seu papel no desempenho na informação e na melhoria do mundo, assim como as pessoas estão mais conscientes de que, com as ferramentas tecnológicas atuais, o potencial de engajamento público na democracia pode aumentar. Por isso, a tecnologia pode e deve ser usada para reforçar esses tipos de participação cívica.

A questão é se isso vai acontecer, pois que, nas últimas décadas, a sociedade mudou drasticamente no contexto econômico, político, em comunicação e relações sociais. E, ainda, questiona-se se a administração pública é capaz de mudar e acompanhar essas transformações de forma a engajar, cada vez mais, aqueles a quem serão revertidas as políticas públicas.

A tecnologia pode ajudar a melhorar a forma como as políticas públicas são feitas e implementadas, abrir fóruns de discussões, responsabilizar os gestores que não cumpriram com seu *mister* e reengajar os cidadãos no funcionamento da democracia. A tecnologia não tem apenas o objetivo de consertar o governo, mas de disponibilizar informações, viabilizar transparência e permitir que cidadãos mudem a forma de pensar, agir e organizar a vida em sociedade.

O sucesso das empresas dominantes está no fato de serem orientadas por dados e a relação disso com a administração pública é exatamente o fato dela ser grande detentora de dados que podem permitir a criação de novos modelos de gestão pública, obtendo-se vantagem com esses dados que possui. O Google é mestre neste tipo de ação, pois que, ao fazer uso dos dados fornecidos pelos seus usuários, fornece à empresa elementos para direcionar dinamicamente quais medidas adotar e crescer economicamente.

A par desses dados, alinham-se os custos e os resultados, vinculando programas que apresentem mais eficiência.

Tudo o que se sabe sobre administração pública necessita ser reconsiderado no contexto de uma sociedade altamente conectada. Com o crescimento exponencial da Internet e o uso generalizado de tecnologias móveis e a aparente acessibilidade de pessoas às informações, o mundo começou a ter, também, uma oportunidade de se comunicar de outra forma com o seu governante, com perspectivas de influenciar ações e políticas públicas.

Não se ignora que deliberações online podem ser campos minados para disputas de argumentos sem se alcançar a solução para os problemas. Novas ferramentas tecnológicas poderiam auxiliar na superação de obstáculos de comunicação e, eventualmente, derrubar os interesses arraigados que permeiam a administração pública, os muros institucionais erguidos entre os eleitores e eleitos e, a partir disso, buscar as soluções para os desafios que a sociedade enfrenta. A Internet pode ser, então, uma forma de diminuir a distância entre as pessoas e os políticos, aqueles que falarão em nome do povo.

Isso não significa ignorar os canais tradicionais ou a criação de outros canais de comunicação com o público, mas, principalmente, de se saber se a administração pública realmente tem interesse em acolher a participação pública na gestão. Um bom exemplo são as cimeiras cidadãs, envolvendo os cidadãos na tomada de decisões públicas que mais impactam suas vidas, como o *America Speaks – Engaging Citizens in Governance* (AMERICA SPEAKS ENGAGING CITIZIENS IN GOVERNANCE, 2013).

Ao fornecer informações e oportunidades confiáveis, precisas, abrangentes e relevantes para a participação cidadã, reforça-se a democracia. Mas isso exige uma abordagem e habilidades específicas para dar certo. As pessoas necessitam de um lugar, seja ele físico ou digital, para se reunirem e discutirem os interesses de sua comunidade.

As dificuldades para demonstrar as vantagens de deliberação usando abordagens tecnológicas talvez seja um entrave a se superar. A própria deliberação é difícil de fazer, é demorada e pode ser confusa em muitos casos devido ao conteúdo.

A deliberação deve ser incorporada à nova governança e ser valorizada pela sociedade e um sistema online poderá aumentar a eficácia das políticas públicas, reduzindo o tempo e o dinheiro gasto com programas indevidos e que não atendam às necessidades mais importantes das comunidades.

Os sites do governo federal estão se aprimorando cada vez mais, apresentam melhor *design* e usabilidade para iniciantes e dispõem de muito mais informações, o que pode ser considerado um progresso. Contudo, a liberação de dados por si só não é uma conquista, uma vez que se exige um impacto real, pois ainda persistem muitas camadas de burocracia e a tecnologia deveria tornar o processo de comunicação mais fluido e eficiente. A discussão e a implementação de políticas públicas permanecem longe do alcance de pessoas comuns.

E mais perigoso que isso, a opinião pública e os resultados dessas políticas, quando realmente implementadas, não são apuradas. Dessa forma, a abertura do governo e a liberação de informações não significam impacto real na sociedade.

Governos que se mostram incapazes de abordar adequadamente os problemas sociais de longa data, problemas de agravamento da economia, inviabilizando que grande parcela da população tenha acesso à cesta básica de alimentos, a frustração com os serviços públicos essenciais, como saúde, educação e segurança – sem menosprezar todos os outros a que se têm direito – pode explicar, em parte, a baixa confiança em governos democráticos.

Para dar certo, ainda é preciso combinar pesquisas teóricas e aplicadas ao uso de tecnologia da informação e comunicação (TIC), *design* e, ainda, a implementação de educação pública e o efetivo trabalho de diálogo social. Afinal, é um direito da pessoa se comunicar, deliberar, participar, como deve ocorrer em democracias. Deve-se afrouxar a linha rígida que separa os órgãos institucionais das pessoas, dando realmente o poder ao povo para assumir a responsabilidade por suas decisões, pois são os mais conscientes dos problemas ao seu redor.

Ainda, há a preocupação com o modelo político que se afasta da democracia participativa, incorporando tomadas de decisão por órgãos opacos, com exclusão do público. A partir disso, políticos eleitos em um sistema democrático acabam por se isolar das críticas públicas e de assuntos controversos, delegando o debate para outros órgãos decidirem, baseado em tecnocracia. Abre-se, então, um fosso entre o eleitor e o eleito, minando a confiança no sistema democrático.

1.2A transição de Governo Digital para Governo Aberto

Nessa parte da pesquisa, se buscará classificar e distinguir o nível de abertura de governos para o Governo Digital, suas etapas e objetivos e de como esses governos podem, também, se tornarem Governos Abertos. Também, se há ou não um modelo específico, que postula que a evolução do Governo Digital ocorre espontaneamente, mas em certas fases bem delineadas. Algumas evidências das políticas de Governo Digital e pesquisa em apoio a esse modelo e as razões subjacentes para a evolução do Governo Digital. As pressões enfrentadas pelos governos e como eles respondem a essas pressões ao inovar com a tecnologia digital. Finalmente, se discutirá como a evolução tecnológica leva ao Governo Aberto.

Desde 1993, quando o termo “Governo Digital” foi oficialmente usado pela *National Performance Review*¹¹, pelo então vice-presidente dos EUA, Al Gore, os governos têm se empenhado em colocar seus esforços de Governo Digital a serviço de uma série de objetivos públicos, cada vez mais ambiciosos e de alto valor, para aumentar a qualidade e eficiência das operações internas do governo, oferecer melhores serviços públicos usando canais eletrônicos e tradicionais e, assim, facilitar a reforma administrativa e institucional no governo.

A implementação de estratégias digitais na administração pública se tornou tão dependente de tecnologias para realizar a gestão pública que a tecnologia da informação se tornou central para o desenvolvimento e a ideia predominante de que a administração pública é lenta, ineficiente e incapaz de se adaptar às mudanças vem arraigada na população e precisa ser desconstruída.

E nesse ponto, Erkut (2020) destaca que o Governo Digital apresenta aspectos empresariais para a tomada de decisão política, com o desenvolvimento tecnológico, que envolve múltiplas partes interessadas (*stakeholders*), através do qual a direção, a forma e a extensão das atividades na Internet podem ser determinadas.

Os objetivos do Governo Digital são envolver os cidadãos nos processos de tomada de decisões e formulação de políticas do governo e, mais recentemente, apoiar esforços políticos específicos em diferentes setores e nos níveis locais e até comunitários. Com exceção do último objetivo, todas as metas anteriores levaram ao contexto de aplicação do Governo Digital em constante expansão, desde o ambiente tecnológico no governo, passando pela organização aprimorada pela tecnologia até essa organização digitalmente melhorada, operando e influenciando o ambiente socioeconômico mais amplo.

Quanto ao último objetivo, que enseja maiores desafios ao governante, o de apoiar esforços políticos específicos em diferentes setores e nos níveis locais e até comunitários é uma característica do Governo Aberto.

Uma importante instituição de apoio é A *United Nations University Operating Unit on Policy-Driven Eletronic Governance* (UNU-EGOV) que conduz pesquisas e projetos de Governo Digital e trabalha com muitos países que desenvolvem políticas

¹¹ A *National Performance Review* foi uma iniciativa do governo Bill Clinton e seu vice-presidente Al Gore (1993-2001), um programa de reforma administrativa implementado em 1993, com o objetivo de fazer o governo funcionar melhor, custando menos – “work better and cost less” – por meio da revisão dos seis meses do governo, reunindo funcionários experientes para identificar problemas e oferecer soluções e ideias de economia (UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1995).

e programas de Governo Digital. A UNU-EGOV encontra-se sediada na cidade de Guimarães, norte de Portugal e é uma *think tank*¹² de orientação política dedicada à governação eletrônica. É uma parceira das Nações Unidas e seus estados membros e o foco de auxiliar no desenvolvimento sustentável, inclusão social e cidadania ativa diante de problemas complexos e desafios emergentes.

Em resposta aos objetivos em mudança, o Governo Digital evoluiu também, que passou por estágios, a qual será explicitada de acordo com os estudos de Tomasz Janowski (2013). O estágio 1, de Digitalização ou Tecnologia no Governo, implica, por exemplo, no estabelecimento de portais governamentais on-line para fornecer informações e serviços on-line aos cidadãos. O estágio 2, de Transformação ou Governo Eletrônico, implica, por exemplo, em conectar as agências do governo para que os cidadãos não sejam obrigados a interagir com agências governamentais individualmente, mas com o governo como um todo.

O estágio 3, de Engajamento ou Governança Eletrônica, envolve, por exemplo, o uso das mídias sociais para engajar os cidadãos nos processos de tomada de decisão do governo, legitimando, assim, tais decisões e adotando o canal que os cidadãos frequentemente fazem uso. Finalmente, o estágio 4, de Especialização ou Governança Eletrônica Orientada por Políticas, envolvendo esforços governamentais específicos voltados à aplicação de tecnologia digital para desenvolver educação, saúde, economia e outros setores, para fornecer respostas políticas específicas nos níveis local e até comunitário.

Os quatro estágios do Governo Digital podem ser caracterizados usando três perguntas de resposta “sim/não”:

- a) O Governo Digital transforma o governo?;
- b) Transforma as relações entre o governo e os cidadãos?;
- c) A transformação considera o contexto local ou setorial em que está sendo aplicada?

¹² *Think tank* são instituições que desempenham um papel de advocacy para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde. Produzem pesquisas, análises e recomendações que contribuem para um ambiente de conhecimento, permitindo, inclusive, que os formadores de políticas públicas tenham ferramentas para tomar decisões mais embasadas, além de ter um papel importante na disseminação do conhecimento à sociedade (ENAP, 2021).

Todas essas três perguntas são negativas para o estágio da Digitalização (1), todas positivas para o estágio da Especialização (4) e variam para os estágios de Transformação e Engajamento. Para o estágio da Transformação (2), a questão sobre o Governo Digital transforma o governo é positiva e as duas perguntas restantes são negativas. Para o estágio de Engajamento (3), a questão é se a transformação considera o contexto local ou setorial é negativa e as questões restantes são positivas.

Enquanto as três variáveis fornecem uma caracterização lógica de modelo de evolução do Governo Digital, a questão que permanece é se esta evolução está realmente ocorrendo. O modelo de evolução do Governo Digital acima descrito é apoiado por políticas do Governo Digital promulgadas por muitos governos em todo o mundo e por iniciativas internacionais de referência que comparam o desempenho relativo no Governo Digital em todo o mundo.

Por exemplo, muitos governos e instituições aplicam o Governo Digital para apoiar diferentes setores: econômico, social e ambiental. Cingapura promove o setor econômico por meio de centros de inovação e empreendedorismo (BRAZIL LAB, 2022). A Coreia do Sul promove o mesmo através da governança colaborativa público-privada (CHUNG; CHOI; CHO, 2022). A União Europeia promove o setor social por meio da prestação de serviços públicos que respondem a diferentes necessidades sociais. As Nações Unidas promovem o mesmo por meio da adoção de práticas centradas nos cidadãos. A Estônia protege o meio ambiente através da adoção de gerenciamento de documentos sem papel. A Waseda University protege o mesmo através da adoção da computação em nuvem e virtualização de data center.

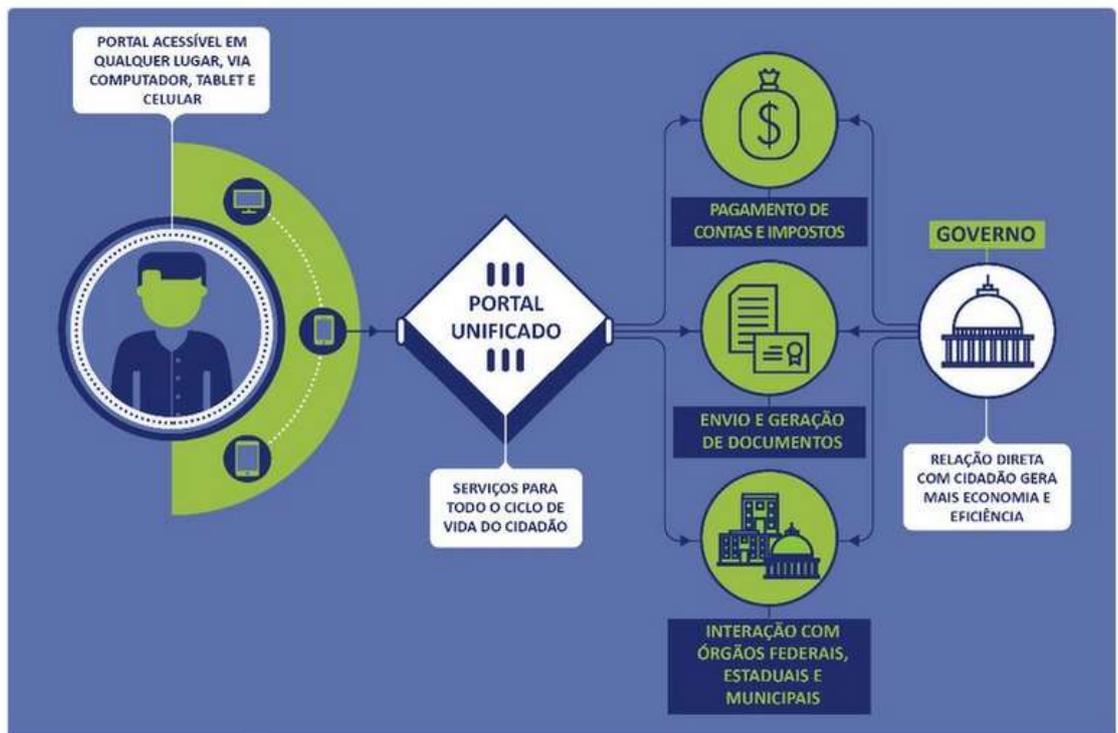
Também se pesquisa o Governo Digital pela ótica das publicações na *Gouvernement Information Quartely* (GIQ), como a revista científica mais proeminente na área, durante o período de 1992 a 2014. Esse estudo forneceu evidências em apoio à evolução do Governo Digital. As tendências das publicações da GIQ mostram a quem pesquisa Governo Digital elementos sobre os estágios de Engajamento, seguida pelas etapas de Especialização e Transformação e o crescimento mais lento é observado na etapa de Digitalização. Mas, como explicar o porquê da evolução do Governo Digital estar ocorrendo? Isso pode ser explicado pela presença de pressão externa ou interna sobre os governos, que respondem às pressões usando a tecnologia digital disponível à época e participam de inovações do Governo Digital e, com o tempo, essas inovações se tornam parte da prática regular do governo, levando à institucionalização do Governo Digital.

No último estágio, o Governo Digital simplesmente se torna “governo”. Um exemplo: o governo pode estar sob pressão para melhorar a eficiência interna (estágio de Digitalização) e pode responder a essa pressão através do compartilhamento de informações e serviços por diferentes agências governamentais, que é uma forma de inovação do Governo Digital possibilitada por tecnologias digitais, como a *web* ou *cloud computing*. Por sua vez, tais inovações estão sendo institucionalizadas através da transformação do governo em um governo-único, que se torna parte da prática regular do governo. Governo Digital sendo governo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) possui uma estratégia (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2022) para digitalizar processos e projetos parceiros que impulsionem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a implementação de novas tecnologias como a inteligência artificial, aplicativos de mensagens e plataformas digitais, como forma de garantir acesso aos direitos. A nova estratégia, para o período de 2022 a 2025, foi formulada a partir das experiências que a pandemia da covid-19 trouxe para a sociedade global, que, além de intensificar o uso de tecnologias, também intensificou as desigualdades sociais.

No Brasil, segundo o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO (2022), para que o Brasil se assemelhe aos principais países que ofertam aos seus cidadãos transparência, colaboração e participação (Governo Aberto) – Japão, Austrália, Canadá, França, Estônia, Suécia, Nova Zelândia, Estados Unidos, Cingapura, Reino Unido, Holanda e Finlândia – é preciso: uma autenticação digital única do cidadão para acessos aos variados serviços a partir de uma porta de entrada; unir dados dos cidadãos em uma só base para que diversos atores sociais visualizem um mesmo conteúdo; dados abertos que facilitem o uso, reuso, distribuição e interpretação de informações pelo indivíduo e pelo poder público; o “e-participação”, que preconiza a atuação do cidadão na tomada de decisões que melhorem o bem-estar coletivo; e por fim, a centralização de serviços públicos digitais em um único portal.

Para o último propósito, o portal único assim seria, conforme Figura 3:



Fonte: SERPRO (2022)

O Governo Aberto, então, pode ser compreendido como um possível resultado da evolução do Governo Digital.

Faria (2016), em seu estudo *Os desafios do Estado aberto: facilitar a visão do cidadão e dar poder à sua voz*, destaca que

Publicar dados que podem revelar a má aplicação de recursos públicos por motivos políticos, ou por decisões administrativas equivocadas, é algo a se evitar por parte de certos decisores políticos e administrativos de alto escalão, já que isso pode ameaçar sua manutenção no cargo. Dessa forma, a cultura burocrática brasileira, intensificada pelo período autoritário de 1964 a 1985, tem sido dominada pela prática de proteção e resguardo da informação sobre o Estado. A mudança para a postura inversa, aquela que publica e facilita o acesso de informações públicas e a adoção de interatividade como procedimento padrão, esbarra naturalmente na resistência construída com base na cultura burocrática de proteção da informação – até como reserva de poder. (p. 96)

Faria (2016) escreveu esse texto há quase 10 anos e, em uma rápida reflexão, questiona-se: algo mudou para melhor ou ainda se vê o mais do mesmo?

Houve avanços com a digitalização dos serviços públicos federais, notadamente na área da administração tributária, altamente informatizada e conectada com outros órgãos públicos e também instituições privadas para o exercício

de fiscalização e arrecadação tributária. Mas, reforça-se que burocracias e cidadãos não conversam, apenas desinforma e confunde.

Não é um novo tipo de governo. É o governo despojado em sua essência, redescoberto e reimaginado. E nessa releitura, a ideia que fica clara: o governo é, no fundo, um mecanismo de ação coletiva. Conforme Lathrop e Ruma (2010), os cidadãos se unem, fazem leis, pagam impostos e constroem as instituições do governo para administrar problemas que são grandes demais para serem tratados individualmente e cujas soluções é do interesse comum.

A informação produzida por e em nome dos cidadãos é a força vital da economia e da nação. O governo tem a responsabilidade de tratar informação como um bem nacional. Os cidadãos estão conectados como nunca antes e tem habilidades para resolver questões que os afetem, seja local ou nacionalmente.

E nesse aspecto, a administração pública passará a ser um convocador e facilitador de governança e, dessa forma, como um governo se torna uma plataforma? Lathrop e Ruma (2010) trazem a ideia de que o governo como plataforma se aplica a todos os aspectos do papel do governo na sociedade.

No Brasil, em 2019, o governo federal digitalizou mais de 500 serviços públicos, concentrando-os na página gov.br, ressaltando que não é apenas a digitalização, mas a incorporação da inteligência artificial em diferentes processos decisórios de políticas públicas do administrador público. E a noção de imprescindibilidade do uso de tecnologias nos serviços públicos foi compreendida pela administração pública federal, que buscou implementá-las na gestão com o modelo conhecido como Governo Digital.

O Governo Digital advém da imperatividade de adaptar os serviços públicos diante das transformações das sociedades, assim como da necessidade de lidar com uma nova forma de governar dominante na realidade mundial: o digital.

Morin (1997, p.14) alerta sobre a “terceira revolução industrial”, consubstanciada no desenvolvimento da eletrônica e dos artefatos utilizando energia nuclear; sobre os “terceiros poderes”, assinalados pela burocracia, o técnico e a aparelhagem; sobre a “terceira cultura” ou “cultura de massa” (*mass-culture*), advinda daquilo que é propagado pela imprensa, pelo cinema, pelo rádio, pela televisão, entre outros meios de comunicação que objetivam atingir a massa social (*mass media*).

Os diálogos políticos entre os cidadãos e o Estado também mudaram, passando a ser exercidos com o emprego das tecnologias da informação e

comunicação (TICs). São exemplos de TIC's os computadores pessoais, câmeras de vídeo e foto para computador, gravação de CD's e DVD's, cartões de memória, *pendrives*, telefones móveis, TV por assinatura, a cabo, digital, e-mail e a mais famosa de todas, a Internet.

É por meio da inclusão digital que se permite a participação, o questionamento, a produção, a decisão e a transformação da dinâmica social do mundo contemporâneo, sendo as TICs tão necessárias para a inserção das pessoas na “sociedade da informação” que, segundo Werthein (2021), compreende-se como “atores de processos produtivos, de comunicação, políticos e culturais que tem como instrumento fundamental as TICs (tecnologias de informação e comunicação) e se produzem – ou tendem a produzir-se – em âmbito mundial” (p. 72).

Nessa nova era tecnológica, as informações fluem à velocidade e em quantidades inimagináveis, com novos valores sociais e econômicos fundamentais para as organizações e a sociedade. Cada país vem construindo, em meio a diferentes condições e projetos de desenvolvimento, suas estratégias para estar incluído na sociedade da informação, fruto desse novo paradigma técnico-econômico.

E nesse sentido, Castells (2020) afirma que estamos vivenciando um “capitalismo informacional”, caracterizado pela desigualdade e exclusão social crescentes em todo o mundo, asseverando:

[...] as novas condições tecnológicas e organizacionais da Era da Informação, da forma como foram analisadas neste livro, provocam uma grande reviravolta no velho modelo de busca do lucro como substituto da busca da alma. (n.p.)

Alguns autores têm debatido a temática sob a perspectiva da democracia digital, em que se utiliza a internet para melhorar ou não a participação do cidadão nos assuntos públicos, incrementada pela maior liberdade de expressão e acesso às informações. E à informação é atribuída a qualidade de nova matéria-prima do universo capitalista, sendo ela determinante para o desenvolvimento da economia e da cultura da sociedade contemporânea.

Monteiro, Moura e Lacerda (2015) percorrem as teorias da democracia em relação às experiências democráticas contemporâneas, como a brasileira, e destacam a democracia participativa e deliberativa como forma de enfrentar a exclusão social e promover a cidadania, assim permitida pela internet, como o *e-democracy*. Rabelo, Viegas e Viegas (2012) tratam da democracia digital como:

[...] uma propensão global, em que os governos tentam concentrar esforços no desenvolvimento de políticas e definições padrões, utilizando-se dos processos de assimilação de Tecnologia da Informação e Comunicação, visando mudar a maneira com que o governo interage com outros governos, com seus fornecedores e com o cidadão. (p. 239)

A toda evidência, a oferta adequada de serviços públicos digitais depende, necessariamente, da ampliação da oferta e acesso à internet, assim do avanço de políticas públicas capazes de diminuir o abismo tecnológico que existe entre cidadãos, de tal sorte que a prestação de serviços públicos digitais seja eficiente e tenha a maior abrangência possível para o exercício da cidadania e, naturalmente, da democracia. A abordagem lançada por Isper Jr. (2020) é no sentido de que:

No âmbito público, os governos também canalizam vultosos investimentos em tecnologias como forma de modernizar o Estado, diminuir a burocracia, reduzir custos, conferir maior transparência aos gastos públicos, melhorar a prestação dos serviços públicos e incrementar o relacionamento entre os cidadãos e a administração pública. Algumas atividades implementadas pelo governo eletrônico materializam-se no fornecimento on-line de certidões; na tramitação eletrônica de documentos públicos; na criação de portais com informações úteis sobre serviços públicos relevantes; na orientação dos cidadãos pela internet, utilizando as denominadas FAQ (*frequently asked questions* ou perguntas frequentes); no ensino a distância; no diário oficial eletrônico; no peticionamento eletrônico; e na integração de órgãos por rede de comunicação de voz, de dados e de imagens em alta velocidade. (p. 44)

No Governo Digital, a administração pública transforma as atividades governamentais e a comunicação entre o governo e a sociedade civil em processos informatizados, destacando Pinho (2008) que

[...] a adoção de mecanismos de participação digital implica um governo baseado em maior interação com a sociedade, onde esta compartilha com o governo tarefas até então específicas deste. (p. 474).

Ou seja, não podendo se considerar mera automação dos serviços disponibilizados na internet, tratando-se de um modelo avançado de gestão capaz de ofertar melhorias na administração pública e, conseqüentemente, atingir os objetivos do Estado com a repercussões para a população.

Lathrop e Ruma (2010) defendem que plataformas de governo que são mais abertas geram mais atividades econômicas, destacando que quando um fornecedor

controla a plataforma, a inovação sofre “O extraordinário poder de padrões abertos para promover a inovação” (p. 15).

Nessa conjuntura, o Brasil tem buscado evoluir na prestação dos serviços públicos com o auxílio das tecnologias da informação e comunicação, almejando a simplificação dos processos, a melhoria do acesso à informação pública, nos atendimentos e a racionalização dos gastos públicos, bem como a transparência e o acesso à informação pública nas relações entre o Estado e a sociedade. A exemplo, a Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2021), conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública e a Política de Dados Abertos, consolidada pelo Decreto nº 8.777/2016.

Outro grande passo dado pela administração pública federal foi com a inauguração do portal “gov.br”, previsto no Decreto nº 9.756/2019 (BRASIL, 2019) com a perspectiva de unificar todos os canais digitais do governo federal em um único endereço eletrônico. De lá para cá, verificou-se que os serviços públicos permanecem, em regra, baseados em técnicas desconectadas da realidade contemporânea do uso maciço de novas tecnologias, ofertando serviços ineficientes ou mesmo nem ofertando, em razão do panorama de ausência de internet para milhões de brasileiros.

As tecnologias digitais alteram, constantemente, a forma como as pessoas interagem, igualmente os governos devem se posicionar frente às mudanças ocasionadas pelas inovações tecnológicas, criando e ofertando instrumentos de cidadania mais inclusivos, simples e eficientes. Nessa jornada de ofertar serviços públicos digitais, o Brasil definiu a sua Estratégia do Governo Digital 2020-2022 por meio do Decreto nº 10.332/2020 (BRASIL, 2020) para transformar o governo por meio de tecnologias digitais e tendo como diretriz uma atuação centrada no cidadão, integrada, inteligente, confiável, transparente e aberta e, por fim, eficiente.

A Estratégia de Governo Digital 2020-2022 (BRASIL. Governo digital, 2022a) tem o “objetivo final de reconquistar a confiança dos brasileiros” por meio de serviços de alta qualidade, prevendo 18 objetivos e, para a implementação de tal intento, estabelece ações iniciais e essenciais, com a seguinte visão de estratégia (anexo do Decreto nº 10.332/2020):

Centrado no cidadão: um governo que oferece uma trajetória mais prazerosa aos cidadãos, atendendo às suas expectativas por meio de serviços de alta qualidade (simples, ágeis e personalizados) e monitorando sua experiência;

Integrado: um governo que oferece uma experiência consistente de serviços ao cidadão e integra dados e serviços provindos de todos os níveis do governo;

Inteligente: um governo que implementa políticas eficazes com base em dados e evidência, antecipando e atendendo as necessidades dos cidadãos e das organizações de forma proativa;

Confiável: um governo que respeita a liberdade e a privacidade dos cidadãos e garante um posicionamento adequado diante dos riscos, ameaças e desafios oriundos do uso de tecnologias digitais no setor público;

Transparente e aberto: um governo proativo em disponibilizar dados e informações, e viabilizar o monitoramento e a participação da sociedade nos diversos estágios dos serviços e das políticas públicas;

Eficiente: um governo que treina seus profissionais para adotar boas práticas e fazer uso racional da força de trabalho. Além disso, esse governo otimiza a infraestrutura e os contratos de tecnologia, sempre buscando reduzir custos e expandir a oferta de serviços. (BRASIL, 2020)

Esses esforços para promover a transformação digital do setor público também foram concretizados quando da unificação dos canais digitais para tornar a relação entre o Estado e o cidadão simples e focada nas necessidades dos usuários dos serviços públicos, por meio do portal eletrônico do governo federal gov.br, instituído pelo Decreto nº 9.756 (BRASIL, 2019), de 11 de abril de 2019, que tinha a perspectiva de até dezembro de 2020 ter todas as áreas do governo disponibilizadas e acessadas com entrada única no endereço eletrônico www.gov.br/pt-br.

De acordo com informações veiculadas nesse portal eletrônico, atualmente constam 193 órgãos vinculados à página, com 4.217 serviços públicos disponíveis, com 66,6% desses serviços totalmente digitais. Além disso, o portal se apresenta em estágio “beta”, ou seja, em uma versão de desenvolvimento aceitável para disponibilização ao público, mas que ainda carece de aperfeiçoamento.

O portal “gov.br” se propõe ter seus serviços avaliados por meio de uma ferramenta interativa “fala.br” e é da estimativa do governo federal economizar em torno de R\$ 100 milhões ao ano com a concentração de cerca de 1.600 sites do governo federal e custos de manutenção e desenvolvimento. Contudo, a simples oferta de serviços públicos digitais não significa, necessariamente, progresso. A pesquisa da OCDE, *A Caminho da Era Digital no Brasil*, evidencia tal questão:

A adoção de serviços públicos digitais é também um tanto desigual, acusando uma diferença de 47% entre indivíduos com e sem ensino superior e de 44% entre indivíduos com alta e baixa renda. Há também um abismo crescente no uso de serviços públicos digitais entre as áreas urbana e rural e entre gerações. (OECD, 2020)

Outro avanço se deu com o advento da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (BRASIL, 2021), que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Referida lei é fruto do Projeto de Lei nº 7843/2017 (BRASIL, 2017) de autoria do Deputado Federal Alessandro Molon (PSB-ES), e levou muito tempo para ser discutida e aprovada, notadamente quando se analisa pela perspectiva de que as inovações tecnológicas surgem e se alteram em curto espaço de tempo.

Por outro lado, embora ocorram profundas transformações constantemente na Era Digital, isso não pode abrir margem para decisões tomadas distantes das realidades em que se encontra o Brasil, como já abordado alhures.

A lei do Governo Digital versa sobre os mecanismos que permitem a desburocratização, a inovação, a transformação digital e a participação do cidadão (art. 1º), tendo como base para a sua aplicação a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) (BRASIL, 2011), assim como trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública (Lei nº 13.460/2017) (BRASIL, 2017) bem como da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) (BRASIL, 2018) o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) (BRASIL, 1966) e a lei de sigilo das operações de instituições financeiras (Lei Complementar nº 101/2001) (BRASIL, 2000).

A adequação imporá grandes debates e estudos, já que entre os 26 princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, dá-se destaque aos seguintes, sem fazer menoscabo dos demais (Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021):

- I – a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis;
 - II – a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial;
 - III – a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial;
 - IV – a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços;
 - V – o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública
- (...)
- IX – a atuação integrada entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação no controle dos serviços públicos, com o compartilhamento de dados pessoais em ambiente seguro quando for indispensável para a prestação do serviço, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto

de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e, quando couber, com a transparência de sigilo, nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) e da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001;

(...)

XXIII – a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, resguardado o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), com vistas, especialmente, à formulação de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e de controle social.

(...). (BRASIL, 2021)

Há um novo núcleo tecnológico que exige uma modelação jurídica, um regime jurídico capaz de direcionar a atuação estatal na prestação dos serviços públicos digitais, com destaque à proteção do usuário. Os avanços dos serviços públicos digitais com a redução da burocratização e ampliação do acesso do cidadão a esses serviços suscitam preocupação sobre impacto da prestação de serviços públicos digitais, notadamente aqueles que estão relacionados aos direitos sociais e coletivos, mesmo que no artigo 14 da Lei nº 14.129/2021 preveja que:

A prestação digital de serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.

Parágrafo único. O acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio de autosserviço. (BRASIL, 2021)

Desta forma, é imperiosa as revisões de políticas públicas, que deverão ser realizadas com o objetivo de tornar realidade a disponibilização de serviços digitais de fácil e amplo acesso aos cidadãos, justamente para que estes possam se beneficiar das conquistas do governo digital, tornando concretas as suas disposições, em especial quanto ao acesso e a conexão, como prescreve o artigo 50:

O acesso e a conexão para o uso de serviços públicos poderão ser garantidos total ou parcialmente pelo governo, com o objetivo de promover o acesso universal à prestação digital dos serviços públicos e a redução de custos aos usuários, nos termos da lei. (BRASIL, 2021)

Diante da contraposição entre a oferta de serviços públicos digitais e a quantidade de pessoas com acesso à internet para o efetivo acesso, a administração pública necessita ter a consciência da realidade na qual está inserida, com atenção especial de que as inovações tecnológicas surgem e passam por constantes

alterações, por meio de aprimoramentos, assim também ser com o gestor público, de tal sorte que isso constituirá o verdadeiro exercício da democracia. Outro destaque é a lei do Governo Digital que está em período de *vacatio legis* de 90 dias para a União, de 120 dias para os Estados e Distrito Federal e de 180 dias para os Municípios, como disposto em seu artigo 55. (BRASIL, 2021)

Para o Brasil, essas percepções, sobre a oferta e acesso aos serviços públicos, se mostram diferenciadas por regiões, o que foi evidenciado no estudo realizado por Schlegel, Ferrari e Arretche (2021) que tomaram como base em dois *surveys* realizados em 2013 e em 2018, anos marcados pelos eventos da Operação Lava-Jato e o *Impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, com pesquisas feitas no estado mais rico do Brasil, São Paulo, em um estado pobre e mais desigual, a Bahia, e um estado pobre e menos desigual, o Ceará, levando-se em consideração a distribuição de renda apresentada pelo IBGE no censo de 2010.

O estudo mostrou que os brasileiros se importam mais com as decisões do governo federal (52,8% em 2013 e 60,6% em 2018), assim como consideram mais importantes as eleições federais (61,1% em 2013 e 64,5% em 2018), o que difere os cidadãos brasileiros dos norte-americanos, em que 55% preferem que haja concentração de poder no governo estadual (Schlegel; Ferrari; Arretche, 2021).

Os autores ainda identificaram que há uma preferência (70%) e estabilidade, pois que as entrevistas foram feitas em 2013 e 2018, por políticas para todo o país, ou seja, uma homogeneidade territorial, o que sugere um centralismo:

A identidade dos cidadãos em termos territoriais igualmente sugere sintonia com o centralismo. A noção de pertencer também a uma comunidade nacional supera a identificação predominante com o estado de moradia – dado que contrasta com outros países regionalizados, em que há maior saliência de identidades regionais¹³. (Schlegel; Ferrari; Arretche, 2021, p.19)

Nesse ponto, os esforços do Governo Aberto consistem tornar transparente a gestão federal e estimulando o engajamento da sociedade, sejam cidadãos e/ou

¹³ Para Schlegel, Ferrari e Arretche, Centralista “é quem defende mais poder para a União, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter seu poder encolhido. [Estadualista] é quem defende mais poder para os estados, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter seu poder diminuído”. [Municipalista] é quem defende mais poder para os municípios, quer limitar a autoridade das outras esferas ou avalia que nenhuma delas deva ter menos poder”. [E Status Quo] é o grupo que congrega o entrevistado que nas duas dimensões deixa de apontar que esfera federativa deveria ter mais ou menos poder” (SCHLEGEL; FERRARI; ARRETCHÉ, 2021, p. 19).

empresas, para esclarecimentos sobre o que está acontecendo internamente e, o mais importante, influenciar no que está acontecendo.

Contudo, é importante que as tecnologias não sejam utilizadas apenas para aumentar a eficiência estatal, em atividades internas, devendo-se agregar cada vez mais a participação cidadã, tanto no entendimento do funcionamento da máquina estatal quanto na emissão de opinião para o seu aperfeiçoamento. Existe uma inteligência coletiva (LÉVY, 1998) em que o cidadão inserido na democracia contemporânea tem capacidade de contribuir na condição de políticas públicas e na própria construção de leis, auxiliando o Estado em sua implementação, resultando em ganhos de eficiência. Contudo, o cidadão quer participar quando tem sua voz ouvida pelo Estado, ou seja, só participará se acreditar que sua opinião pode surtir efeitos na tomada de decisão pública: eficácia política, como cientistas políticas denominam esse fenômeno (FINKEL, 1985; MORREL, 2003). Procurar responder ao aumento das expectativas dos cidadãos em torno da prestação e eficácia dos serviços, em um governo que atua como plataforma: compartilha informações (dados brutos), oferta transparência em suas operações e tomadas de decisões, que habilita projetos liderados por cidadãos.

O governo como plataforma oferta enormes possibilidades quando se verifica que atualmente a administração pública reflete um sistema altamente hierárquico, com tomadas de decisões centralizadas, com aversão aos riscos e forte delimitação entre o que é interno e o externo e, por fim, forte deferência à autoridade e especialização. Ou seja, uma administração analógica.

Quando os governos estão sob pressão para aumentar o acesso à informação, alcançar cidadãos e facilitar a supervisão dos cidadãos sobre suas operações, eles podem responder envolvendo-se em consultas e ideias de cidadãos, *crowdsourcing* e *co-delivery*, em orçamento participativo e outras inovações do Governo Digital, usando a *web*, redes sociais e *big data*.

Vê-se, então, a alteração de uma administração pública baseada em um sistema analógico-hierárquico para um sistema digital, online, para a inclusão de cidadãos e a formação de uma base de cultura de apoio entre a administração pública e a sociedade. Quando institucionalizadas, ao longo do tempo, essas inovações permitem a liberdade de informação, o envolvimento dos cidadãos e, então, o Governo Aberto.

Para tanto, é significativo saber quem são as partes interessadas em Governo Aberto.

1.3 Partes Interessadas (Stakeholders) em Governos Abertos

Há muitos atores envolvidos no Governo Aberto que, às vezes, são difíceis de manobrar na direção desejada e atuarem em uníssono. Os interesses de pessoas e grupos podem ser altamente controversos e têm o potencial de facilitar, mas também de impedir o Governo Aberto. Portanto, é importante saber quais partes interessadas estão envolvidas e qual é o seu papel no Governo Aberto. Para a presente parte do estudo, as partes interessadas também podem ser denominadas como *stakeholders* dentro do contexto do Governo Aberto. Como substrato para definições das partes interessadas e atores, se utilizará as dadas por R. E. Freeman, no livro *Strategic Management: a stakeholder approach* (FREEMAN, 1984).

O autor destaca inicialmente que “o governo não é uma entidade monolítica e não existe no vácuo. Agência, comitês do Congresso, comitês presidenciais, missões, os membros da equipe, são todos suscetíveis a múltiplas influências” (FREEMAN, 1984, p. 51).

E organizar as partes interessadas pode fornecer informações valiosas. O poder inerente e as estruturas de incentivo dos grupos de partes interessadas desempenham um papel particularmente importante ao avanço do Governo Aberto.

Assim, é imperativo ter uma visão geral dos grupos de partes interessadas e conhecer seus interesses e preocupações.

Oportunamente, esclareça-se que “Ator” não pode ser confundido com “parte interessada”, pois que “Ator” se refere a uma noção abstrata de uma pessoa física desempenhando um determinado papel.

Por exemplo, um ator pode ser um usuário de um site de Governo Aberto. O ator “usuário” pode ser um político eleito, um desenvolvedor ou alguém apenas acessando, por acaso, o site. Por outro lado, uma parte interessada pode ser definida como “um indivíduo ou grupo com interesse ou preocupação sobre alguma coisa” (FREEMAN, 1984, p. 53).

Uma parte interessada pode ser um político, um desenvolvedor ou um grupo de interesse. Os interesses das partes interessadas são diferentes. Um político pode querer ter o site mais atraente para ser reeleito. O desenvolvedor está interessado em

testar o funcionamento do site e um usuário casual pode começar a encontrar o site que o interessa, mas também pode continuar a navegar.

Existem partes interessadas primárias e secundárias.

- a) As primárias estão diretamente envolvidas e participam das interações e transações. A exemplo, pode ser um usuário de dados abertos que dá sentido aos dados. Outro exemplo, os políticos que querem atingir determinados objetivos com o Governo Aberto também podem ser os principais interessados.
- b) As secundárias não estão diretamente envolvidas, mas podem ser afetadas pelas ações das partes interessadas primárias. Nesse caso podem-se incluir os grupos de lobby, mídia, órgãos públicos não diretamente envolvidos, bem como empresas que possam ser afetadas pelos resultados do Governo Aberto.

A teoria das partes interessadas originou-se da literatura sobre Gestão Estratégica e considera que uma organização consiste em uma ampla gama de partes interessadas, cada uma com seus próprios interesses e objetivos. Deve-se, portanto, voltar atentamente os olhares aos integrantes de cada grupo, pois elas podem ser dominantes e influentes.

Mitchel, Agle e Wood (1997) propuseram, em seus estudos, uma classificação das partes interessadas com base no poder de influenciar a legitimidade da ação de cada parte interessada e a urgência das partes interessadas, tomando como referência as pesquisas de Freeman.

Esses atributos podem ser usados para analisar as partes interessadas. O poder de uma parte interessada é a capacidade de realizar os resultados desejados. Legitimidade é uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas. Urgência significa que há uma necessidade de ações imediatas (MITCHEL; AGLE; WOOD, 1997).

Para cada parte interessada, seu poder, legitimidade e urgência podem ser analisados. Com base nesses atributos, uma melhor compreensão das posições das partes interessadas pode ser criada e estratégias para mobilizar as partes interessadas podem ser desenvolvidas. Os principais grupos de partes interessadas são: o governo, que para o Governo Aberto deverá ser a fonte de dados abertos, e o público (empresas e sociedade civil), que demandam pelos dados abertos.

Por essa perspectiva, de partes interessadas, o Governo Aberto aborda a relação entre o governo, por um lado, e as empresas e a sociedade civil, por outro. A sociedade civil se refere a todas as organizações não governamentais, ONGs e instituições que manifestam os interesses e a vontade dos cidadãos, sendo independentes do governo.

O fornecimento de dados abertos não é tarefa apenas do governo, mas, também, de agências internacionais, sociedade civil local e o setor privado. Além disso, é plenamente possível que a demanda por dados abertos diz respeito não apenas ao público, mas, também, a outras agências governamentais que desejam reutilizar ou enriquecer dados.

Pode haver diferenças significativas entre o setor público e o público em si, em relação à conveniência de um Governo Aberto e como este deve ser. Por exemplo, organizações públicas podem fornecer dados usando interfaces predefinidas, enquanto alguns usuários desejam acessar os dados brutos no nível mais baixo de granularidade para as suas análises. Ou seja, a granularidade de dados significa refinar os dados para que, aos serem acionados, tragam retornos conforme a intenção de quem busca.

Nos esforços de dados abertos, os governos querem fornecer dados abertos com os menores custos, enquanto o público quer lidar com os dados em um formato fácil de usar, o que pode ser dispendioso. Entender essas tensões de partes interessadas é importante, pois os esforços de dados abertos do governo estão ocorrendo em espaços com políticas e relações de poder existentes. O Governo Aberto pode reforçar e romper esses relacionamentos.

Charles Armstrong (2010) assegura que a *interface* entre cidadãos e o Estado ainda é opaca. O atraso na entrega de informações aos cidadãos, quando isso ocorre, igualmente deve ser considerado. Ainda, não há um local, seja físico ou digital, em que os cidadãos possam se reunir, debater formalmente e tomarem decisões sobre as necessidades de suas comunidades e isso alcançar o representante do governo.

Tendo em vista a quantidade de dados gerados e disponibilizados na *web*, vários ramos da ciência aprofundam as pesquisas para que esses dados abertos apresentem transparência, não apenas no que tange ao tratamento adequado, mas também quanto a *web* semântica e o *linked data*, que é uma série de tecnologias e padrões que possibilitam a publicação de dados visando tanto a compreensão humana quanto de agentes computacionais (TORINO *et al.*, 2020).

Parece algo complexo quando analisado a partir de uma perspectiva das partes interessadas, isoladamente. Pela perspectiva do público, como parte interessada principal, tem-se: o público é diversificado e consiste em muitos grupos. Alguns são intrinsecamente motivados a participar, enquanto outros não têm recursos e habilidades para se envolver em um Governo Aberto.

Possivelmente, caso gestores públicos forneçam *feedback* sobre o que é feito com a contribuição pública, os usuários podem ser incentivados a participar mais.

A inclusão e representação de todos os grupos de partes interessadas são preocupações importantes. Frequentemente, apenas algumas pessoas participam e os grupos de partes interessadas que mais precisam não são incluídos: os excluídos da rede mundial de Internet e os analfabetos digitais.

Por causa disso, há um risco de que o Governo Aberto apenas reforce estruturas existentes, apenas capacitando aqueles que já estão empoderados, pois eles têm os recursos e os meios, ou seja, já conhecem o caminho.

No entanto, o Governo Aberto pode envolver grupos marginalizados, fornecendo-lhes os meios e a urgência de participar. Uma análise das partes interessadas pode mostrar que alguns desses usuários podem não ter incentivo ou urgência para se envolver, que pode ser em razão do desconhecimento ou falta de alinhamento com os seus interesses mais prementes. A exemplo, quando acreditam que suas vozes não serão ouvidas ou que sua comunidade não interessa para o todo coletivo.

Enfrentar um problema social de seu interesse e construir capacidade para usar dados abertos pode ajudar a envolvê-los, mas, para isso, é essencial conhecer o seu público, antes de qualquer ação ou compromisso, de forma que os objetivos sejam delineados de acordo com as necessidades públicas, ouvindo-se os principais interessados na formulação ou reformulação de políticas públicas e, por fim, auxiliando na tomada de decisão pública.

Uma maior inclusão em Governo Aberto só se torna possível se se entender e apoiar adequadamente os usuários e tiver o monitoramento e observação de quem está interagindo em sites e portais. E ir além, ir até esse usuário que perguntou, que reclamou, que exigiu reparação.

Já pela perspectiva da parte interessada “políticos”, tem-se: alguns políticos são importantes facilitadores do Governo Aberto, enquanto outros podem não se familiarizar com a temática. Como representantes eleitos, eles têm alto nível de

legitimidade e envolvê-los nos esforços e obter seu apoio é fundamental, pois eles têm o poder de fornecer os recursos e outros meios necessários e, ao mesmo tempo, podem ser diretamente afetados pelos esforços do Governo Aberto ao serem responsabilizados.

Não se pode esperar que os políticos conheçam todos os meandros dos problemas em questão. Mas a interação com o público, que não seja apenas em período eleitoral, é fundamental para levar a voz do público para a mesa de debates políticos. Além disso, também podem os políticos não ser experientes em tecnologia e podem ter uma compreensão limitada das possibilidades oferecidas pela tecnologia. É importante manter os políticos informados sobre o que está acontecendo, qual o impacto para eles e quais melhorias são possíveis. Atualmente, não faltam assessorias especializadas.

Existe, também, a parte interessada “provedores de infraestrutura” – rede e comunicação – que, é parte interessada secundária importante, tendo em vista que as infraestruturas facilitam o Governo Aberto e muitas vezes são criadas pela cooperação entre partes públicas e privadas. Existem diversos tipos de provedores de infraestrutura, desde serviços em nuvem até visualizadores de dados.

Atualmente, os investimentos em provedores de infraestrutura no Brasil estão sendo realizados em nuvem pública (BRASIL. Ministério da Economia, 2022a), que é um serviço contratado dos provedores de nuvem, como a AWS, Azure, Google Cloud, entre outros. Para Orban (2018), umas das principais razões para a transformação da nuvem pública é ela ser mais ágil e uma empresa fornecer serviços mais rápidos e confiáveis para seu cliente, sem desconsiderar a própria transformação de cultura em tecnologia da informação (TI). Além dos custos, a nuvem pública traz segurança e velocidade de desenvolvimento do produto.

A diferença de uma nuvem pública para uma nuvem privada é que nesta última existe uma restrição quanto à propriedade da nuvem, não podendo ser compartilhada entre múltiplos consumidores.

Deve-se ainda dar ênfase ao movimento de cooperação entre partes interessadas privadas com o governo. No Brasil, o BrazyLab (2022) é um *hub* de inovação que acelera soluções e conecta empreendedores com o poder público, fomentando a inovação dentro do governo, por meio da mobilização, conexão e empoderamento de diferentes atores da sociedade, com o objetivo de transformar o setor público brasileiro com tecnologias emergentes e inovação. Os empreendedores

apresentam soluções denominadas GovTechs, de baixo custo e alto potencial de impacto, que ajudam gestores públicos a selecionarem os problemas mais complexos enfrentados.

Entretanto, deve-se ter em conta que isso é complexo, poucos administradores públicos tomam iniciativa de aperfeiçoar sua gestão e ir além, convidar o seu público para participar da transformação digital da administração pública. Muitas vezes, um dos principais incentivos para os provedores de infraestrutura é o dinheiro. A infraestrutura total pode se tornar muito cara e fazer alterações pode ser difícil. Como o conhecimento especializado e as habilidades técnicas são importantes no Governo Aberto, os provedores de infraestrutura podem desempenhar um papel central no Governo Aberto, desde que com o intuito de cooperação em aperfeiçoamento e redução de custos.

Existem também os “Infomediários”, que são outra parte interessada primária que ajudam os usuários a gerenciar a grande quantidade de informações, agregando e analisando informações, pois que, em um Governo Aberto, muitos dados e conteúdos são gerados. Eles podem segmentar grupos de usuários que estão fora do alcance dos administradores públicos e podem desempenhar um papel confiável. Infomediários podem desempenhar um papel capacitador, agindo como pontes para as comunidades e agindo em nome dos usuários.

Os Infomediários são organizações que monitoram, mineram e mediam o uso de produtos digitais, bem como as respostas dos públicos a esses produtos por meio de tecnologias sociais e novas mídias, com o uso de API que fornece a funcionalidade para centenas de aplicativos baseados em banco de dados e serviços de recomendação (MORRIS, 2015).

Um exemplo: os mecanismos de recomendações que *Spotify*, *Apple* e *Amazon* usam para anunciar e vender seus produtos por meio de algoritmos que fazem rastreamento comportamental para criar conexões entre as compras, escutas e visualizações. Isso resulta em um amoldamento das ofertas, sugeridas para criar um poder, uma audiência, fazendo o usuário consumir determinado produto.

Os infomediários podem ser comerciais ou sem fins lucrativos. Por ser uma parte confiável na relação entre governo e o público, é fundamental que entendam os usuários para se alcançar o ideal de um Governo Aberto (vide Figura 4). Nesse caso, pode-se afirmar: “*dare to innovate*”, ou seja, “ouse inovar”.

Figura 4 – Infomediários



Fonte: elaborada pela autora

Eles fazem um trabalho complexo, como limpeza de dados, combinações de dados, realização de análises e assim por diante. Podem, ainda, contextualizar a informação de maneiras que fazem sentido para diversos grupos, incluindo os cidadãos nas bases, inclusive aqueles que desconhecem os serviços públicos digitais.

As organizações com fins lucrativos precisam ter modelos de negócios para garantir que a receita seja criada, que pode ser feito complementando os serviços existentes. Infomediários geralmente entendem melhor as necessidades dos usuários do que os governos e podem desempenhar um papel vital em inovar e desenvolver novas soluções.

Por fim, há uma ampla gama de organizações públicas, ONGs, agências internacionais e atores privados envolvidos em processos de desenvolvimento, criação, publicação e uso de dados. Um exemplo, o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2022), que tem seu próprio portal de dados abertos, com acesso livre e aberto a dados globais de desenvolvimento. Os doadores e as organizações de defesa de direitos estão investindo em dados abertos, abrindo seus próprios conjuntos de dados ou pressionando por dados como parte dos esforços de Governo Aberto.

A *Open Government Partnership* (OGP) é uma associação voluntária de muitos países comprometidos em “aumentar o acesso a novas tecnologias para abertura e responsabilidade” (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2022b). Essas organizações podem ajudar a criar a urgência e a legitimidade do Governo Aberto. A exemplo o Banco Mundial, em colaboração com outras agências internacionais e bancos regionais de desenvolvimento, doadores e outros parceiros, possui um *Data Toolkit* (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2022d) para o Governo Aberto, que consiste em ferramentas de apoio para ajudar governos, funcionários e outros usuários a entender os preceitos básicos de dados abertos e agilizar o planejamento e a implementação de um programa de dados governamentais abertos, evitando-se a prática de erros que já são conhecidos por outros parceiros.

Na Holanda, a *Open State Foundation* (2022) é um fator-chave para liberar informações sobre gastos e aumentar a qualidade dos dados, que provam que a transparência e a informação possui um *Data Toolkit* pública podem ser um instrumento fundamental para melhorar a responsabilidade e a participação cidadã, notadamente com os avanços das tecnologias digitais.

Assim, compreende-se quais são algumas estratégias que podem ajudar a criar o Governo Aberto:

a) criar compromisso para aqueles que têm o poder sobre os recursos é importante. Isso pode representar os políticos, mas também outras organizações, como o Banco Mundial;

b) entender os usuários, perguntando o que eles precisam e criar *interfaces* fáceis de usar. Medidas simples podem resultar em níveis mais altos de uso, como, por exemplo, que os dispositivos móveis suportem uma *interface* apropriada. Assim, os usuários que possuem apenas dispositivos móveis podem participar de um Governo Aberto;

c) novos grupos podem ser envolvidos, criando uma urgência para eles participarem, vinculando os esforços de Governo Aberto aos problemas sociais e locais que são importantes para eles;

d) as pessoas gostam de saber que sua contribuição é valorizada. Fornecer o feedback ao usuário sobre o que é feito com sua informação, com seus dados, com os recursos públicos;

e) organizar eventos e treinar usuários. Eventos como *hackatons* podem ser usados para entender usuários e chegar às inovações. Ao mesmo tempo, funcionários públicos e usuários podem ser empoderados por treinamento, por meio de troca de informações sobre a realidade dos usuários e do serviço público. As metas, os interesses e as percepções das partes interessadas podem mudar com o tempo e podem ser influenciadas por ações.

Por isso é importante conhecer as partes interessadas, elas respondem, antes, às interações de múltiplas influências e, portanto, as estratégias devem levar em consideração toda a gama de partes interessadas. Existem muitas outras estratégias para mobilizar as partes interessadas que vão surgir de acordo com as mudanças da sociedade.

O Governo Aberto está em construção, oferece um conjunto provocativo de ideias para reconstruir um governo de maneiras que poderiam aumentar e melhorar

as habilidades das sociedades democráticas para lidar de uma forma eficaz, sustentável e equitativa com seus problemas, de tal sorte a manter os custos da democracia em níveis aceitáveis e adequados.

Há um entendimento generalizado de que com “menos” governo se terá “mais” qualidade de vida. Por outro lado, essa ideologia traz consigo o reforço de que outras instituições, as privadas, assumirão o poder. O ponto crucial é encontrar o melhor governo, mesmo que isso signifique mais ou menos atuação estatal. Não é possível uma sociedade sem um governo, não é possível um governo sem a participação cidadã.

Dessa forma, o objetivo é mudar a governança, notadamente a relação aos cidadãos comuns e o governo, pois que isso permitirá trazer os recursos adequados, a partir do conhecimento local e resolução de problemas, para enfrentar os desafios. Para tanto, necessita-se de uma população informada e preocupada com a cidadania.

1.4 O *Open Government Partnership* (OPG) e o Brasil

O Brasil é um dos membros fundadores da OGP e, juntamente com os Estados Unidos da América, presidiu a fundação até 2012 e depois ao lado do Reino Unido, quando então assumiu a Indonésia.

Atualmente se encontra em seu Plano de Ação 5, com vigência de 2021 a 2023.

A Constituição de 1988 é o marco brasileiro da garantia de direitos aos cidadãos, como o de apresentar ao Congresso projetos de lei de iniciativa popular e da obrigação do Estado de prestar contas de sua atuação, como o direito de acesso à informação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF) (BRASIL, 2000) estabelece parâmetros a serem seguidos por todos os entes federativos quanto ao gasto público e é, também, um instrumento de transparência em relação aos gastos públicos no Brasil. No ano de 2003, o órgão federal Controladoria-Geral da União (CGU) foi criado com a finalidade de assistir, direta e imediatamente, o Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

O Portal da Transparência do Governo Federal (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2022a) é lançado em 2004, um site que reúne informações sobre os recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal aos Estados, Municípios e Distrito Federal, e os transferidos diretamente ao cidadão. Disponibiliza, ainda, os gastos realizados pelo Governo Federal em compras ou contrato de obras e serviços. A Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), entra em vigor alterando dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a determinação de que a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal disponibilizassem, em meio eletrônico e em tempo real, informações pormenorizadas sobre a sua execução orçamentária e financeira. É a granularidade dos dados.

E, desde maio de 2010, o Portal da Transparência do Governo Federal, em atenção à alteração recente da LFR, passou a disponibilizar os dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização diária, com dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

A Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), aplicável aos três Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com entrada em vigor somente em 16 de maio de 2012, regulamentou o direito ao acesso às informações públicas previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII, artigo 37, inciso II do § 3º e artigo 216, todos da Constituição de 1988. A LAI tem suas regras e procedimentos específicos para o exercício desse direito pelos cidadãos no Decreto nº 7.724/2012 (BRASIL, 2012).

Em 2013 foi instituída a Lei nº 12.846 (BRASIL, 2013), conhecida como Lei Anticorrupção, prevendo a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Esta lei veio para fechar uma lacuna no ordenamento jurídico do Brasil sobre a punição aos corruptores. Na Lei consta que a CGU é órgão responsável por grande parte dos procedimentos relacionados à instauração e julgamento ¹⁴ dos processos

¹⁴ “Art. 8º, da Lei nº 12.846/2013: A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa. [...]”

administrativos de responsabilização e celebração dos acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal.

Houve, também, o advento da Política Nacional de Participação Social (PNPS), previsto no Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014), com a finalidade de criar um sistema e fortalecer e articular os mecanismos e instâncias democráticas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade. Referido decreto foi revogado em 2019 pelo Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019), que extinguiu a Política Nacional de Participação Social e estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

A instituição da Rede Nacional de Laboratório de Tecnologia (REDE-Lab) (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2022) configura um conjunto de laboratórios de tecnologias contra a lavagem de dinheiro e compartilhamento de experiências, técnicas e soluções voltadas para a análise de dados financeiros, detecção de práticas criminosas, corrupção e crimes afins.

O Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019) instituiu a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. A Política Nacional de Governo Aberto, no âmbito do Poder Executivo Federal, será operacionalizada por meio de plano de ação constituídos por iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas que ampliem a transparência, o acesso à informação, a melhoria na prestação de serviços públicos e o fortalecimento da integridade (artigo 1º).

Suas diretrizes são (artigo 2º):

- I - Aumento da disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, incluídos os dados sobre os gastos e o desempenho das ações e dos programas do Governo Federal;
 - II - Fomento à participação social nos processos decisórios;
 - III - Estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços público;
 - IV - Aumento dos processos de transparência, de acesso a informação e da utilização de tecnologia que subsidiem esses processos.
- (BRASIL, 2019, n.p.)

§2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamentos nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento (BRASIL, 2013, n.p.).

Os Planos de Ação nacionais sobre Governo Aberto contemplarão iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas destinadas (artigo 3º) e que sejam inovadoras, com duração de até dois anos (parágrafo único), para:

- I - Ao aumento da transparência;
- II - Ao aprimoramento da governança pública;
- III - Ao acesso às informações públicas;
- IV - À prevenção e ao combate à corrupção;
- V - À melhoria da prestação de serviços públicos;
- VI - À eficiência administrativa; e
- VII - Ao fortalecimento da integridade pública. (BRASIL, 2019, n.p.)

O Comitê Interministerial de Governo Aberto, no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), coordenará e se reunirá em caráter ordinário a cada dois anos ou extraordinariamente quando convocado pela CGU (art. 6º); será composto por representantes de diversos órgãos (art. 5º), como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Economia, o Ministério da Educação, o Ministério da Cidadania, o Ministério da Saúde, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a Secretaria-Geral da Presidência da República, e tem as seguintes competências (art. 4º):

- I - propor medidas para o desenvolvimento e a implementação da estratégia de governo aberto no âmbito do Poder Executivo federal, nos termos do disposto no art. 3º;
- II - promover a cultura e o conhecimento sobre governo aberto entre os servidores da administração pública federal;
- III - Propor ações prioritárias a ser implementadas por meio dos planos de ação nacionais sobre governo aberto;
- IV - promover a articulação intragovernamental necessária à execução de ações conjuntas, à troca de experiências, à transferência de tecnologia e à capacitação, no âmbito dos planos de ação nacionais sobre governo aberto;
- V - identificar ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias no âmbito dos planos de ação nacionais sobre governo aberto;
- VI - orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos planos nacionais sobre governo aberto;
- VII - aprovar as propostas de planos de ação nacionais sobre governo aberto de que trata o inciso I do caput do art. 7º e promover a articulação intragovernamental para a sua implementação e a execução;
- VIII - identificar os meios necessários à elaboração, à implementação e ao monitoramento dos planos de ação nacionais sobre governo aberto e
- IX - avaliar os resultados e propor alterações ou revisões nos planos de ação nacionais sobre governo aberto. (BRASIL, 2019, n.p.)

O coordenador do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) tem as competências:

- I - elaborar a proposta dos planos de ação nacionais sobre governo aberto e submetê-lo à apreciação do Comitê, no prazo e nas condições estabelecidas em resolução;
- II - planejar, executar e coordenar processos de consulta relacionados com os planos de ação nacionais sobre governo aberto;
- III - coordenar a implementação e a execução dos planos de ação nacionais sobre governo aberto
- IV - definir procedimentos para a elaboração de estudos e o levantamento de dados e informações essenciais para a elaboração, a implementação, a coordenação e a avaliação dos planos de ação nacionais sobre governo aberto;
- V - monitorar e avaliar periodicamente a implementação dos planos de ação nacionais sobre governo aberto, sob a orientação do Comitê
- VI - coordenar a produção e a disseminação de material de divulgação dos planos de ação nacionais sobre governo aberto
- VIII - zelar pela aplicação de parâmetros, de métodos e de práticas adotados pelo Comitê Interministerial de Governo Aberto, nos termos do disposto no art. 4º. (BRASIL, 2019, n.p.)

A elaboração dos planos de ação nacionais sobre governo aberto preverá a realização de consultas públicas para a definição de temas que comporão o seu escopo (artigo 8º) (BRASIL, 2019). Os órgãos e as entidades da administração pública federal fornecerão as informações necessárias para a elaboração e a implementação dos planos de ação nacionais sobre governo aberto, quando solicitadas e mediante justificativa pela Controladoria-Geral da União (artigo 12) (BRASIL, 2019).

1.5 Planos de Ação do Brasil para o Governo Aberto e seu compromisso com a Administração Tributária Federal

As ações relativas à OGP são operacionalizadas por meio de um “Plano de Ação Nacional”, criados pelos próprios países de acordo com as áreas nas quais precisam se desenvolver em relação aos desafios propostos pela parceria. Nesse plano, que pode durar dois ou quatro anos, estão delimitadas as atividades a serem colocadas em prática para se alcançar os objetivos relativos aos princípios e às diretrizes da OGP. O governo, por sua vez, deve publicar anualmente um relatório de autoavaliação sobre a execução dos compromissos assumidos e uma revisão do plano ao final do plano.

O Brasil, quando da inauguração da parceria para o Governo Aberto em 2011, apresentava um cenário bastante desafiador quando analisado pela perspectiva dos

princípios da OGP. O Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br), constatou, em pesquisa “TIC Domicílios”, realizada em 2011 (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2012) sobre uso das tecnologias, entre a população brasileira com idade de 10 anos ou mais, que usavam a rede há pelo menos três meses antes da entrevista, baseada na Pnad 2009 (Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios) e considerando que 86% da população pesquisada reside em área urbana e 14% na área rural, que:

- 49% possuem Ensino Fundamental completo;
- 30% possuem Ensino Médio completo;
- 12% possuem Ensino Superior completo; e
- 9% são analfabetos ou têm Educação Infantil completa.

O salário mínimo àquela época era de R\$ 545,00 (2011), sendo que dos residentes pesquisados tem-se (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2012):

- 58% ganhavam de 1 até 5 salários mínimos;
- 3% ganhavam mais de 10 salários mínimos.

Recorde-se que 68% desses usuários acessavam a Internet por meio banda larga fixa, embora o crescimento de Internet móvel estivesse crescendo a cada ano, mas representando apenas 18%. Ainda, do total dos entrevistados, 76% possuíam e acessavam a Internet por meio de aparelho móvel, telefone celular, sendo que 89% tinham planos pré-pagos de telefonia.

Quanto às atividades de governo eletrônico (e-Gov), a pesquisa Cetic apurou a interação entre usuários acima de 16 anos com o poder público, questionando-os sobre como a Internet é aproveitada para a obtenção de documentos, pagamentos de taxas e impostos, serviços de previdência e assistência social, justiça e segurança e outros, apurando-se que 31% dos brasileiros utilizaram desses serviços e, desse montante, 34% pertenciam à área urbana e, ainda, dessa porcentagem, 83% pertenciam à classe A, 28% na classe C e apenas 6% na classe D-E (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2012).

Atente-se que 2% dos entrevistados pertenciam à Classe A, 23% à classe B, 49% à classe C e 26% à classe D-E.

Os principais motivos indicados para não se utilizar o governo eletrônico são (vide Figura 5):

Figura 5 – Gráfico Motivos Sobre Não Utilizar o Governo Eletrônico



Fonte: Comitê Gestor da Internet no Brasil (2012)

Em 2011, o Brasil estava em uma situação político-econômica com a posição de sexta economia do mundo, contudo, com desigualdades internas, sobretudo as regionais, com reflexo na disparidade dos acessos às TIC. Além disso, o Brasil ainda estava abaixo da média dos países americanos e europeus no que se refere à posse do equipamento eletrônico e acesso à Internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2012).

O primeiro Plano de Ação Brasileiro para o Governo Aberto (BRASIL, 2013), com vigência de 2011 a 2013, foi apresentado em 20 de setembro de 2011, data de lançamento da parceria do Brasil à OGP, em Nova York, com a presença dos Presidentes Dilma Rousseff e Barack Obama. A Controladoria-Geral da União (CGU), órgão responsável pela inserção do Brasil na OGP, foi o local para a realização das consultas pelos demais órgãos públicos do Poder Executivo Federal, das entidades da sociedade civil, e do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção.

A ex-Presidente da República, nesse dia, discursou na cerimônia de lançamento e destacou:

Não se trata apenas de permitir o acesso individual à execução do orçamento do Estado ou o acompanhamento da lisura e da racionalidade da ação dos agentes públicos. Trata-se também de assegurar a prestação de contas, a fiscalização e a participação dos cidadãos, criando uma relação de mão dupla permanente entre o governo e a sociedade. (BRASIL, 2011, n.p.)

Para isso, foi realizada uma audiência pública sobre a Parceria para o Governo Aberto, no dia 19 de abril de 2012, às 10h, no Plenário 2 da Câmara dos Deputados, em Brasília/DF, que contou com a participação de quatro especialistas estrangeiros em transparência legislativa: Andrew Mandelbaum, John Wondrich, Greg Michener e Gherardo Casini. Na sessão 088.2.54.0, o Deputado Federal Paulo Pimenta fez a abertura e consignou:

[...] essa discussão sobre transparência é fundamental, mas, do ponto de vista do Legislativo, ela é insuficiente. Por que? Porque se, por um lado, a sociedade busca acesso à informação sobre os gastos, as despesas – a sociedade civil cada vez mais quer controlar e conhecer o uso do dinheiro público, o que é uma coisa altamente importante e positiva –, por outro lado, o Poder Legislativo tem uma característica particular, que é a sua prerrogativa de legislar. Então, para nós aqui, somente acesso à informação não é suficiente. Uma política de Parlamento aberto precisa incorporar, além da garantia de controle e fiscalização da sociedade, mecanismos de participação da sociedade naquela que é a nossa atividade principal, ou seja, fazer as leis. (PIMENTA, 2012, n.p.)

Importante recordar que a Lei de Acesso à Informação, nº 12.527 (BRASIL, 2011) entrou em vigor em 18 de novembro de 2011, regulamentando o acesso às informações previstos no artigo 5º, XXXIII, o artigo 37, inciso II, § 3º e artigo 216, todos da Constituição Federal, para tornar efetivos os princípios constitucionais de acesso à informação, transparência pública e participação cidadã.

Nessa ocasião, o Brasil assumiu 32 compromissos em nome de cinco órgãos do governo federal: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação, a Secretaria-Geral da Presidência da República e a Controladoria-Geral da União. Ainda, o Decreto de 15 de setembro de 2011, instituiu àquela época o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e deu sequência às iniciativas e programas de transparência e participação nacional já em andamento na administração pública federal e novas atividades em parceria com os atores públicos e privados afetos ao primeiro plano.

Nesse 1º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto, a Receita Federal é citada apenas uma vez (BRASIL, 2011), referindo à informação de que:

Desde 2006, conta o país com um processo eletrônico de envio de declarações de imposto de renda à Secretaria da Receita Federal, facilitando o envio das informações pelo cidadão e aperfeiçoando o processo de fiscalização. (p. 5)

Há um relatório de análise independente denominado Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism – IRM*), que também é um órgão da OGP, no qual todos os envolvidos no processo de governo aberto no país acompanham a implementação do seu plano de ação, baseada em evidências coletadas de forma independente. Dessa forma, a *accountability* também se torna um processo de aprendizagem ao mostrar quais foram as melhores práticas e produzir recomendações (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2020).

O IRM, composto por pesquisadores selecionados por chamada pública e sem conflitos de interesses, apura de forma transparente e prestação de contas, com imparcialidade, o que pensa o governo e o que pensa a sociedade civil – as mesmas perguntas – e, a par disso, elabora o relatório com base nas duas versões.

Quando o relatório é apresentado, todos os envolvidos comentam sobre o relatório e podem fazer observações. As etapas do IRM são duas: um durante a execução do Plano de Ação e outro ao final do Plano de Ação. É possível verificar sucessos e fracassos, afinal, os desafios são grandes para que um governo seja Governo Aberto. Nesse ponto, Joseph Foti, integrante da IRM da OGP, ao abordar o não cumprimento dos compromissos pelos países, acentua as principais causas (FOTI, 2020):

- a) forma: ações sem clareza, vagas;
- b) ideias: às vezes o compromisso é fruto de forte reivindicação política, mas contrária à lei, à exemplo de abertura de dados pessoais sensíveis;
- c) instituição e coordenação: ausência de mandato ou autonomia para cumprir o compromisso ou mesmo não há nenhuma instituição para acompanhar o trabalho;
- d) capacidade: inexistência de orçamento para o desenvolvimento de compromissos ou falta de técnicas e habilidades dos envolvidos;
- e) suporte político: falta de envolvimento de políticos para promover as reformas necessárias para o Governo Aberto e até mesmo compromissos sem adesão da sociedade civil;
- f) força maior: catástrofes, revoluções e desastres naturais.

O balanço do 1º Plano de Ação Brasileiro na parceria para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2013a) evidenciou, em outubro de 2012, que dos 32 compromissos assumidos pelos órgãos, 26 foram totalmente cumpridos, 4 parcialmente cumpridos e 2 não foram cumpridos, sendo que esses dois últimos se

referem à “Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso à informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa” (p. 6) e a “elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes a gestão da informação” (p. 7).

O Segundo Plano de Ação Brasileiro para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2013a) com vigência de maio de 2013 a junho de 2016, assumiu 52 compromissos, 36 foram integralmente implementados e 16 se encontravam com grau de cumprimento substantivo ou limitado. O prazo foi maior tendo em vista a solicitação da OGP para que as ações fossem enquadradas em um calendário padronizado para a construção, implementação dos planos e a publicação dos relatórios de autoavaliação, sendo que, no caso brasileiro, optou-se pelo calendário de ano par.

Um dos principais avanços deste Plano de Ação foi a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), Instrução Normativa n. 4, de 12 abril de 2012 (BRASIL. Portal Brasileiro de dados abertos, 2012), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de desenvolver 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 partir disso, em 2016 foi publicada a Política de Dados Abertos do Poder Executivo (BRASIL, 2016) e adveio portal eletrônico de Dados Abertos (BRASIL. Portal Brasileiro de dados abertos, 2022a), em que são catalogados os dados dos governos.

Em 2019 o Decreto nº 9.903 (BRASIL, 2019) determinou à Controladoria Geral da União (CGU), por meio da INDA, a gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e a atribuição ao Ministério da Economia da competência de definição de padrões, bem como da gestão dos demais aspectos tecnológicos da INDA.

Outro avanço foi a criação de um sistema on-line de atendimentos aos cidadãos para gerenciar os pedidos de acesso à informação, o e-SIC (Sistema eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), que atualmente se chama Fala.Br (BRASIL. Acesso à informação, 2022), em que o solicitante pode fazer o seu requerimento de informação, acompanhar os prazos, consultar as respostas recebidas, entrar com recursos, dentre outras ações.

Referente à abertura e transparência dos dados sobre a administração tributária federal, verifica-se nesse 2º Plano Ação Brasileiro para o Governo Aberto (2013-2016) que não houve inovação, com a previsão apenas de formação de educadores, agentes políticos, gestores públicos, conselheiros de política social e lideranças comunitárias para:

[...] A Escola Fazendária buscará ampliar a oferta de cursos sobre disseminação da educação fiscal, bem como estrutura um plano de formação permanente sobre o tema, de tal forma a construir uma matriz curricular e um alinhamento pedagógico de largo alcance. Também contribuirá com as instituições de controle interno e externo e com as redes de “Observatório Sociais do Orçamento” e de “Cidades Justas e Sustentáveis” para a criação de um roteiro padrão destinado à construção de portais da transparência públicos amigáveis para o cidadão comum. Com isso, espera-se que a organização possa contribuir no sentido de fomentar a consciência crítica dos cidadãos e dos gestores acerca da relevância do controle social e da gestão democrática dos recursos públicos, de aprimorar a qualidade dos processos de formulação, execução e avaliação das políticas públicas e de melhorar a capacidade estatal de combater o desperdício ativo e passivo do erário. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2013b, p. 14)

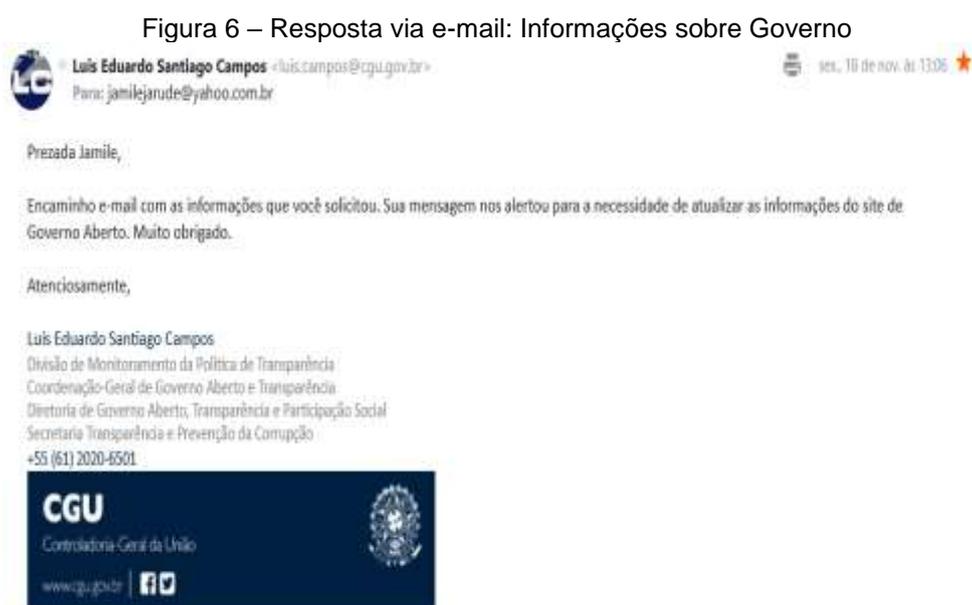
Isso é insuficiente para a efetiva participação cidadã, não há total transparência sobre a gestão tributária federal, tampouco agrega inovações tecnológicas de abertura e prestação de contas, muito embora o Ministério da Fazenda faça parte do Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA).

O balanço desse Segundo Plano de Ação Brasileiro, na parceria para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016) após verificar que, embora tenham assumido muitos compromissos, esses compromissos foram minimizados pelo conservadorismo destas ações, o que contribuiu para um desgaste do relacionamento de confiança entre governo e sociedade civil. Por essa razão, foram elencadas cinco recomendações no IRM: mecanismo de participação social na governança da OGP no país; articulação com outros poderes; articulação com entes federados; reinclusão dos compromissos potencialmente transformadores ou moderados, mas não implementados; e inclusão de compromissos nas prioridades nacionais.

O Terceiro Plano de Ação Brasileiro na parceria para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2016b), com vigência de 2016 a 2018, adotou uma metodologia (PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL, 2022)

diferente para a formação de seus compromissos, em que haveria a formação de dois grupos de trabalho, um formado pelo CIGA (com representantes do governo em seus níveis federal, estadual e municipal) e outro pela sociedade civil (com 57 pessoas), para a discussão dos desafios por meio de oficinas de cocriação. A partir disso, foram firmados 16 compromissos e, conforme consta no quarto plano de ação, 89% deles foram cumpridos, embora não haja disponível no portal eletrônico o IRM para informar quais foram alcançados ou não. Não houve a previsão de nenhum compromisso voltado à administração tributária federal e os princípios da OGP.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa não estavam disponíveis no site da Advocacia-Geral da União (AGU) as informações sobre o IRM do Terceiro Plano de Ação Brasileiro, razão pela qual esta pesquisadora, no dia 12.11.2022, entrou em contato por e-mail com o responsável pelo Governo Aberto, Sr. Luís Eduardo Santiago Campos, solicitando os documentos faltantes. No dia 18.11.2022 obteve-se a seguinte resposta, conforme Figura 6:



A necessidade de ampliar e tornar efetiva a participação social permanece como um grande desafio, como o exemplo concreto descrito. Embora o órgão responsável pelo Governo Aberto no Brasil tenha deixado falhar alguns dos princípios norteados, o da transparência e o da prestação de contas, por meio do exercício do princípio da participação social, com acesso às tecnologias, foi possível que as informações se tornassem abertas. Outro ponto negativo é que os links disponibilizados são dos IRMs depositados na Open Government Partnership (OGP).

Assim, quanto ao Terceiro Plano de Ação Brasileiro (2016 a 2018) na parceria para o Governo Aberto, o IRM (STEIBEL, 2016-2018) destaca que dos 16 compromissos assumidos, apenas 3 foram totalmente cumpridos, 7 tiveram progresso substancial e 6 progressos limitado. O IRM destaca que mudanças marcantes nas práticas governamentais foram vistas quanto ao compromisso 6, que versava sobre a mudança cultural na abertura de recursos e dados educacionais, e quanto ao compromisso 14, que tratou do aumento significativo da participação cidadã no planejamento orçamentário. Os resultados da revisão das atividades deste terceiro plano ainda indicam que os integrantes, tanto do CIGA quanto do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, cobraram-se por ações mais impactantes.

Pois que as novas maneiras de se conectar com os cidadãos para discussões não significa que seja apenas para que esses cidadãos façam emissões de discursos. Engajamento cívico ocorre, efetivamente, quando um cidadão tem uma visão melhor do que é feito pela administração pública e, então, ele consegue levar isso até às urnas nas eleições.

O Quarto Plano de Ação Brasileiro na parceria para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2018), com vigência de 2018 a 2021, apresentou 11 compromissos, mantendo a metodologia de trabalho do terceiro plano, com o envolvimento de 88 instituições, sendo 39 organizações da sociedade e 39 órgãos da Administração Pública Federal e 10 órgãos das administrações públicas estaduais e municipais. Os desafios desse plano foram no sentido de sensibilizar agentes públicos para a adoção e implementação de políticas de governo aberto, tornar a transparência, a participação social e a prestação de contas um padrão na gestão pública, estabelecendo mecanismo de diálogos permanentes entre o governo e a sociedade civil, promover a abertura de dados e efetivar a participação social.

Além disso, nesse plano buscou-se alinhar os compromissos com o 4º Plano de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, previstos na Agenda 2030, vinculando-os com a ODS 16¹⁵, o qual pretende

[...] promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022, n.p.)

Contudo, não houve a previsão de nenhum compromisso voltado à administração tributária federal.

Consta no site da AGU (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2021), sobre o quarto plano de ação, que dos 11 compromissos 88% deles foram cumpridos, embora não haja disponível no portal eletrônico o IRM para informar quais foram alcançados ou não.

Contudo, após reivindicação direta ao órgão responsável pelo Governo Aberto no Brasil, a AGU, sabe-se que, dos 11 compromissos assumidos, apenas 4 atingiram potencial moderado e os demais sem nenhum potencial transformador. O IRM (STEIBEL, 2018-2020) destacou que, apesar das mudanças de prioridades resultante da transição política, os esforços do Governo Aberto permaneceram e de que era necessária uma maior participação da sociedade civil, com o governo instituindo formas mais estratégicas para tal intento, além de elaboração de compromissos com metas mais claras e mensuráveis.

Pontos importantes ressaltados pelo IRM do quarto plano se referem à liberdade de expressão, participação orçamentária e responsabilidade pública.

Ou seja, algo que deve estar muito bem sinalizado pelo Governo Aberto e que não tem sido observado é de que, atualmente, na maioria das vezes, é o indivíduo que apresenta um pedido de informações ao governo e o governo, após análise, toma a medida para fornecer ou não.

Em vez de responder às solicitações, deve o governo divulgá-las, respeitadas aquelas que sejam de circunscrição do sigilo e de proteção aos dados pessoais, já que o ônus de justificar a retenção de informações é de responsabilidade do governo.

¹⁵ Notadamente a meta 16.6 – desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; a meta 16.7 – garantir a tomada de decisão responsiva, inclusive, participativa e representativa em todos os níveis, e 16.10 – assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2022).

Torna-se responsabilidade do governo não só permitir o acesso à informação, mas, também, fornecer as ferramentas que permitem ao público pesquisar, analisar e compreender a informação.

Há uma grande diferença entre responder perguntas em redes sociais e entre entregar transparência por meio de dados governamentais significativos disponibilizados na Internet, embora o que se tenha visto são administrações públicas ativamente engajadas em divulgações de suas “boas” ações em redes sociais e poucos canais acessíveis e claros para a participação cidadã.

O Quinto Plano de Ação do Brasil na parceria para o Governo Aberto (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021) com vigência de 2021 a 2023, assumiu 12 compromissos, resultantes das oficinas de cocriação, com a realização de consulta pública para a seleção de temas com prioridade pela sociedade civil, com a apresentação de 64 contribuições (BRASIL, 2021) e, a partir delas, foram sistematizadas de acordo com a aderência ao Governo Aberto e, por fim, selecionados os 5 temas priorizados pelo GT da Sociedade Civil foram: meio ambiente, floresta e dados abertos; combate à corrupção no setor público; maus-tratos de animais e governo aberto; direitos humanos e dados abertos; e cadeias agropecuárias e dados abertos.

Os 5 temas priorizados pelo governo são: transparência de imóveis públicos federais; ciência de dados para vigilância sanitária; transparência em ciência: novos mecanismos de avaliação para o avanço da ciência aberta; e controle social da dívida ativa.

E, por fim, os 2 temas propostos por outros poderes (legislativo e judiciário) são: participação social para melhoria dos dados eleitorais abertos e acessibilidade para participação no legislativo.

Importante destacar que, a partir do Quinto Plano de Ação, então, houve a previsão de compromisso voltado para a administração tributária federal, como disposto no Tema 9:

Controle Social da Dívida Ativa – implementar ações institucionais, com linguagem simples, que visem melhorar a comunicação e a utilização dos dados da dívida ativa pela imprensa e organizações de controle social, incrementar a cidadania fiscal e mudar cultura de tolerância à sonegação fiscal. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021, p. 48)

Este compromisso ficou sob a coordenação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o problema público central a ser atacado é: a ausência de conhecimento acerca dos dados e das ferramentas fiscais disponibilizados, bem como de suas finalidades sociais.

Em específico, o compromisso pretende implementar iniciativas que promovam a cidadania fiscal e mudem a cultura de tolerância à sonegação. Para tanto, trabalhará na elaboração de ações instrucionais voltadas à melhoria da comunicação com a sociedade e à utilização dos dados da dívida ativa pelos meios de comunicação e pelas organizações que atuam no controle social relacionado à temática.

A lei tributária brasileira é altamente complexa e a sua redação permitem a formação de brechas. O tamanho e a complexidade da administração tributária, seja ela municipal, estadual e/ou federal, cria uma complexa teia de autoridades, tornando difícil e um tanto antinatural procurar o governo para as soluções das dúvidas. A falta de padrões ou mesmo a quantidade de exigências a serem cumpridas, por sua vez, geram complexidades para a própria gestão fiscal e tributária. Não há respostas fáceis para enfrentar esses desafios.

Como contribuição para resolver esse problema, de desconhecimento acerca dos dados e das ferramentas fiscais já disponíveis, assim como de suas utilidades sociais, o compromisso realizará articulação com estados e municípios e elaborará material institucional, com linguagem simples, sobre a dívida ativa e as ferramentas disponíveis para consultá-las. Tal ação pretende ampliar a comunicação sobre o assunto, um dos principais desafios identificados para incrementar a cidadania fiscal e mudar a cultura de tolerância à sonegação fiscal.

O compromisso criará, ainda, um curso sobre investigações jornalísticas e controle social, utilizando as informações/ferramentas da dívida ativa e bases de interesse público, perpassando questões relacionadas ao contexto fiscal do Brasil e estabelecerá mecanismos para incentivar os profissionais da imprensa e os atores do controle social para o uso efetivo de informações sobre a temática.

A relevância desse tema para a OGP, segundo o Quinto Plano de Ação (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021), é que este compromisso fortalece a transparência e a participação social ao promover a divulgação de mais informações, melhorar a qualidade delas e promover o acesso da sociedade aos dados, efetivando o direito à informação. Ainda, cria oportunidades melhores para o público se informar

e, assim, influenciar na tomada de decisões, estimulando o engajamento qualificado da sociedade civil.

Esse compromisso também se baseia na ODS 16, especificamente o que trata da “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, nos seguintes focos, para o Brasil:

Meta 16.5 – reduzir substancialmente a sonegação fiscal, a corrupção e o suborno em todas as suas formas; e

Meta 16.6 – ampliar a transparência, a accountability e a efetividade das instituições, em todos os níveis. (IPEA, c2019, n.p.)

Os atores envolvidos pelo lado do governo federal são: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF); Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal. Pelo lado da sociedade civil: Associação Brasileira de Jornalista Investigativo (Abraji); Instituto de Estudos Econômicos (Inesc); Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) e Politize.

É a partir deste Compromisso 9 do Quinto Plano de Ação Nacional em Governo Aberto que esta pesquisa se aprofundará.

1.6 Monitoramento e Execução do Controle Social da Dívida Ativa

Passados dez anos, com o desenvolvimento de tecnologias da informação e comunicação, sua expansão e penetração na sociedade brasileira se mostra evidente, como verifica o Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação (CETIC.br), em pesquisa TIC Domicílios realizada em 2020 (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2021), que mostrou que o acesso à Internet chegou a 83% dos domicílios brasileiros, sendo que 69% possuem acesso por meio de banda larga fixa (fibra ótica ou cabo). Ainda, 83% da população pesquisada reside em área urbana e 70% na área rural, constatando-se, ainda, que: 41% possuem Ensino Fundamental completo; 34% possuem Ensino Médio completo; 8% possuem Ensino Superior completo; e 13% são analfabetos ou têm Educação Infantil completa (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2021).

O salário mínimo era de R\$ 1.045,00 (2020), sendo que dos residentes pesquisados tem-se: 84% ganhavam de 1 até 5 salários mínimos; 1% ganhavam mais de 10 salários mínimos (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2021).

A pesquisa de 2020 ainda indicou que 93% da população possuíam e acessavam a Internet por meio de aparelho móvel, telefone celular, sendo que 57%

tinham planos pós-pagos de telefonia. Quanto às atividades de governo eletrônico (e-Gov), a procura de serviços públicos em *websites* de governo, 37% utilizaram dessas ferramentas e 46% não realizou nenhum tipo de interação com autoridades públicas por meio da Internet, sendo que 39% pertenciam à área urbana e, ainda, dessa porcentagem, 63% pertenciam à classe A e 68% tinham o Ensino Superior.

Atente-se que 1% dos entrevistados pertenciam à Classe A, 16% à classe B, 47% à classe C e 36% à classe DE (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2021).

Em 2020 o Brasil passou por profundas alterações nas interações sociais causada pela pandemia da covid-19, migrando-se as atividades que eram realizadas apenas de forma presencial para os meios digitais. Isso perpetrou, também, o aumento das desigualdades digitais e impôs-se o desafio para que a Internet estivesse disponível a todos, a exemplo da migração das atividades escolares para o ambiente digital e que nem todos os estudantes, em diversos níveis, puderam ter acesso.

O Compromisso 9 do Quinto Plano Brasileiro de Governo Aberto prevê:

Implementar ações instrucionais, com linguagem simples, que vise melhorar a comunicação e a utilização dos dados da dívida ativa pela imprensa e organizações de controle social, incrementar a cidadania fiscal e mudar a cultura de tolerância à sonegação fiscal. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021, p. 48)

Além disso, traz Marcos, com datas de início e fim determinadas:

Marco 1: Realização de articulação com estados e municípios visando ampliar dados sobre a dívida ativa e ampliação da comunicação sobre a temática – Data Inicial: dezembro de 2021 / Data Final: dezembro de 2022.

Marco 2: Elaboração de material institucional com linguagem simples sobre a dívida ativa e as ferramentas disponíveis para consultá-las – Data Inicial: dezembro de 2021 / Data Final: setembro de 2022.

Marco 3: Criação de curso sobre investigações jornalísticas e controle social utilizando as informações/ferramentas da dívida ativa e bases de interesse público e o contexto fiscal do Brasil – Data Inicial: maio de 2022 / Data Final: julho de 2022.

Marco 4: Criação de mecanismos para incentivar os profissionais da imprensa e atores do controle social para o uso das informações da dívida ativa – Data Inicial: abril de 2022 / Data Final: agosto de 2022. (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2021, p. 49-50)

A Dívida Ativa faz parte da administração tributária, que “é a atividade do poder público voltada para a fiscalização e arrecadação tributária” (HARADA, 2021, p.

765) e se trata de crédito do Estado a ser cobrado executivamente. Descreve o artigo 201, do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1966) sobre Dívida Ativa:

Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular. (n.p.)

O CTN versa sobre a dívida ativa tributária, aquela proveniente de tributos e penalidades dela decorrentes. A Lei nº 6.830/1980 (BRASIL, 1980) Lei de Execução Fiscal (LEF), que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, a define da seguinte forma:

Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (n.p.)

Ou seja, são dívidas de natureza tributárias e não tributárias, cuja titularidade do crédito pertence à Fazenda Pública Nacional, nos termos do artigo 39 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964), que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

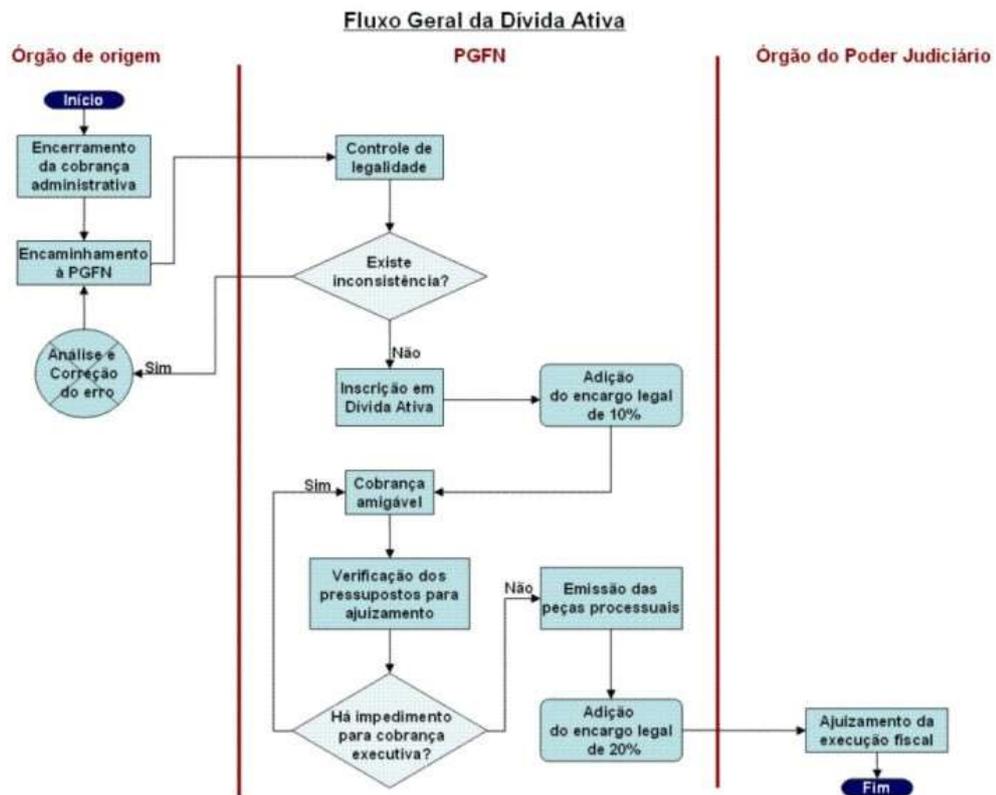
§ 1º [...]

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (n.p.)

Há dívidas que não são de titularidade da Fazenda Pública Nacional, mas que por disposição legal a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional pode inscrever e cobrar, como o FGTS (art. 2º da Lei nº 8.844/1994). (BRASIL, 1994)

São inscritas em livro próprio e cobradas executivamente na forma da lei acima descrita. Os requisitos para a inscrição da dívida ativa, previstos no artigo 202 da Lei nº 6.830/1980 (BRASIL, 1980), podem ser visualizadas por meio da imagem elaborada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (Figura 7):

Figura 7 – Fluxo Geral da Dívida Ativa da União (DAU)



Fonte: Brasil. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (2022)

A inscrição em dívida ativa é um ato de controle administrativo da legalidade e regularidade (art. 2º da LEF) (BRASIL, 1980), do qual um débito vencido e não pago é cadastrado para controle e cobrança em dívida ativa. A cobrança, por sua vez, pode ser feita de forma administrativa e judicial. Na fase administrativa, o contribuinte poderá pagar ou parcelar o débito com o desconto de 10% sobre o seu valor (art. 3º do Decreto-Lei nº 1.569/1977) (BRASIL, 1977). A cobrança judicial é a execução forçada, em que os débitos são propostos em execução fiscal e a cobrança é feita perante o Poder Judiciário, com a representação pela PGFN.

Os contribuintes que possuem inscrição em dívida ativa terão seus dados também incluídos no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público

Federal – CADIN, após setenta e cinco dias da comunicação do seu débito (art. 2º e parágrafos da lei nº 10.522/2002) (BRASIL, 2002).

No cenário atual, a contabilidade aplicada ao setor público vem apresentando soluções para atender à demanda por informações de qualidade requeridas por seus usuários cidadãos, buscando padronizar as regras para a apresentação de demonstrações contábeis que evidenciem informações reais, confiáveis e padronizadas geradas pela contabilidade pública. Dessa forma, promove-se a transparência dos resultados orçamentários, financeiros, econômicos e patrimoniais do setor público.

A Lei nº 10.180/2001 (BRASIL, 2001) é a norma que organiza e disciplina os sistemas de planejamento, de orçamento, de contabilidade e de controle interno da administração financeira federal e o Decreto nº 6.976/2009 (BRASIL, 2009) dispõe sobre o sistema de contabilidade federal, uma vez que a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional são, por força legal, responsáveis pela elaboração dos manuais de contabilidade em âmbito nacional.

E a administração tributária corresponde a uma parcela da administração pública, para parte ligada à atividade financeira do Estado. Nessa pesquisa, pode acontecer de o termo *governo* ser usado para se referir à *administração pública*, por expressar os órgãos da administração direta e o conjunto das entidades da administração indireta, pois que, embora tenham definições diferentes, estão conectados e indissociáveis. Meirelles (2002) afirma que *governo* é:

[...] em sentido formal, refere-se ao conjunto de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política de negócios públicos. *Administração Pública* é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (p. 64)

A administração tributária federal tem buscado mecanismos inovadores para a obtenção de satisfação de seus créditos, que serão ainda abordados nesta pesquisa.

Ainda, importante destacar que a Dívida Ativa não pode ser confundida com Dívida Pública, que se trata de débito do Estado para com terceiros. Segundo Lima e Muniz (2016):

As fontes de recursos para financiar os gastos dos governos provêm, essencialmente, dos tributos pagos pelos cidadãos. Quando esses recursos não são suficientes para manter a estrutura administrativa do

governo e realizar investimentos de infraestrutura, inevitavelmente, o governo se vê obrigado a buscar novas fontes de recursos, inclusive antecipar receitas futuras, ou seja, contrair dívidas para manter o nível de serviços públicos prestados à comunidade. (p. 337)

A Dívida Pública Federal pode ser acompanhada no portal eletrônico tesourotransparente.gov.br, vinculado ao Tesouro Nacional. Lá, pode-se verificar o Estoque da Dívida Pública Federal, as Emissões da DPF no Ano e os Resgates da DPF no ano. Isso é o que consta na página inicial. E o que isso tudo significa?

Para que se possa compreender essa informação acima, necessário pesquisar no mesmo portal eletrônico o item “Material didático sobre a Dívida Pública Federal” (BRASIL. Ministério da Economia/Tesouro Nacional Transparente, 2022a). O *site* é didático. E o material, de menor compreensão ainda.

Então, procurou-se o ícone “Descubra – Finanças Públicas para quem não entende economês” (BRASIL. Ministério da Economia/Tesouro Nacional Transparente, 2022b):

[...] Nessa área apresentamos o Tesouro Nacional de uma forma descomplicada para quem não entendo muito bem o “economês” das finanças públicas. O Tesouro Nacional é como se fosse o caixa do governo. Ele recebe o dinheiro arrecado pela Receita Federal e outros órgãos e faz a gestão destes recursos para cumprir o orçamento público, que é um planejamento dos gastos do governo. Quem faz a gestão disso é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão da Secretaria-Especial da Fazenda, subordinado ao Ministério da Economia. O Tesouro Transparente é onde ficam as informações de transparência das finanças públicas nacionais. Aqui você encontra as principais informações sobre o uso do dinheiro e situação das contas públicas brasileiras. (n.p.)

Outra informação desabonadora, que impede que a informação chegue ao cidadão, é que os vídeos constantes na página são todos privados e não podem ser visualizados.

1.7 Acompanhamento do Compromisso 9 do Quinto Plano Brasileiro de Governo Aberto

O andamento do compromisso e a sua execução é monitorado continuamente pelo governo e pela sociedade civil. À CGU cabe, como órgão coordenador do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), atualmente representado pelo Sr. Eduardo

Sadalla Bucci,¹⁶ garantir que as ações de monitoramento ocorram dentro dos prazos previstos e que seja dada transparência às discussões e aos resultados referentes à execução do compromisso.

Esse monitoramento ocorre por meio de reuniões periódicas e acompanhamento dos marcos e, a cada bimestre, o coordenador do compromisso elabora o Relatório de Status de Execução (RSE) para apresentar os resultados desse processo.

Os Relatórios de Status de Execução dos Compromissos (RSE) (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2022a) estão disponíveis para acesso e, conforme o último relatório (BRASIL. Controladoria-Geral da União, 2022b), de 03 de agosto de 2022, tem-se, referente a cada marco:

Marco 1: Realização de articulação com estados e municípios visando ampliar dados sobre a dívida ativa e ampliação da comunicação sobre a temática – Data Inicial: dezembro de 2021/ Data Final: dezembro de 2022. Detalhamento: melhoria do sistema Lista de Devedores e do aplicativo “Dívida Aberta” (BRASIL. Serviços e informações do Brasil, 2022) - 40% concluído.

O “Dívida Aberta” é um aplicativo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com previsão normativa na Portaria nº 636 (BRASIL, 2020) de 9 de janeiro de 2020, que apresenta os devedores inscritos em dívida ativa da União ou do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em situação irregular. Essa situação irregular envolve os débitos que estão em processo de efetiva cobrança por parte da PGFN junto ao devedor. Já as dívidas em situação regular são aquelas cujos valores foram parcelados, garantidos, suspensos por decisão judicial ou que estão em fase de negociação entre a PGFN e o contribuinte.

O objetivo do aplicativo é promover a transparência pública e, também, difundir informações e ações de cidadania ativa. Uma das principais funcionalidades é permitir que o consultor faça a leitura do QR Code nas notas fiscais emitidas e conferir se a empresa possui débitos em dívida ativa em situação irregular. O aplicativo é gratuito e pode ser baixado pelo *App Store* ou *Play Store*.

¹⁶ Procurador da Fazenda Nacional, Coordenador de Acompanhamento e Controle de Acompanhamento e Controle Gerencial da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) em 2017 e Doutorando em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) (CNPQ, 2022).

Marco 2: Elaboração de material institucional com linguagem simples sobre a dívida ativa e as ferramentas disponíveis para consultá-las – Data Inicial: dezembro de 2021 / Data Final: setembro de 2022. Detalhamento: minutas dos textos a serem disponibilizados no site da PGFN e como serão veiculadas tais informações - 50% concluído.

Ao acessar o portal eletrônico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (BRASIL, 2022), verifica-se que esta está elaborada de forma a facilitar a obtenção de informação tanto pelo contribuinte quanto para usuários específicos que trabalham com gestão tributária. Com letras grandes e palavras que permitem fácil assimilação, como “Pagamento”, “Parcelamento”, “Revisão de Dívida Inscrita” e “Acordo de Transação”, percebe-se que esse sítio eletrônico é acessível a todos os tipos de usuários e, ao clicar em qualquer ícone, há inicialmente uma explicação sobre ao que se refere aquele serviço.

Se o usuário quer emitir um Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf), antes disso, saberá que esse documento tem a finalidade de pagar débitos tributários não previdenciários e débitos não tributários.

Contudo, é necessário que não haja confusão entre acessibilidade ao portal eletrônico e a efetiva compreensão, pelo usuário, sobre o que significa cada serviço numa imensidão de informações que são disponibilizadas. Ainda, quando se trata de matéria fiscal e tributária, poucos brasileiros as compreendem.

O sistema tributário brasileiro é um dos mais complexos do mundo. Essa complexidade tributária é uma das causas da baixa competitividade brasileira e também de desigualdades sociais, já que o modelo de tributação cobra, proporcionalmente, pouco dos ricos e muito dos pobres. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em sua nota técnica “O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil” (CARVALHO JUNIOR, 2022), as duas propostas de reforma tributária, a da Câmara dos Deputados (PEC 45/2019) e a do Senado Federal (PEC 110/2019) são voltadas para a busca de harmonização e eficiência dos sistema tributário como forma a incentivar o investimento e o desenvolvimento econômico.

Entretanto, o debate internacional se concentra atualmente em buscar uma reforma tributária inclusiva, que permita a diminuição das desigualdades sociais e da concentração de renda e riqueza. Dessa forma, poderão ser revistos e alterados os

atuais sistemas enviesados que facilitam o crescimento econômico de poucos indivíduos e das grandes corporações, com modelos tributários que incidem mais sobre o consumo do que sobre a renda.

Quanto à acessibilidade digital é a eliminação de barreiras na *Web*, da qual se pressupõe que os portais eletrônicos são elaborados de modo que todas as pessoas possam perceber, entender, navegar e interagir de forma efetiva, que resulta em democratização ao acesso, independentemente das capacidades físico-motoras, perceptivas, culturais e sociais dos usuários.

Quanto à compreensão das informações, traz-se um exemplo de uma pesquisa realizada no portal eletrônico dados.gov.br com a seguinte inserção na busca: “informações dos serviços públicos prestados pelo Governo Federal”. Verifica-se um indicativo da falta de clareza das informações, com palavras técnicas e em língua estrangeira que, efetivamente, vão de encontro com os princípios de Governo Aberto.

O objetivo da pesquisa realizada no portal era descobrir dados quanto à prestação de serviços públicos federais em seus portais eletrônicos (vide Figura 8):

Figura 8 – Tela da página eletrônica “dados.gov.br” referente à pesquisa “informações dos serviços públicos prestados pelo Governo Federal”

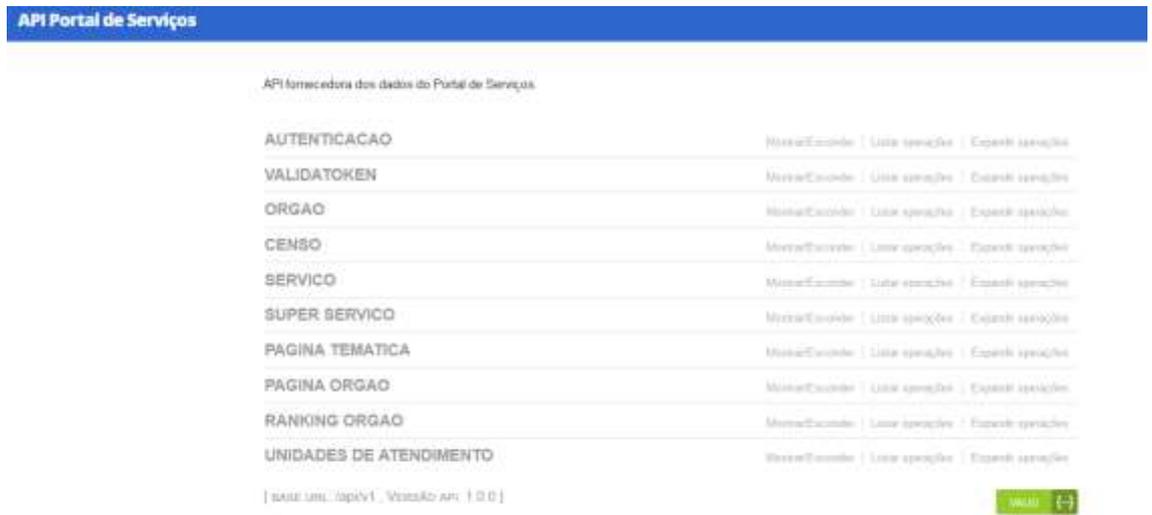
The screenshot displays the 'dados.gov.br' portal interface. At the top, there is a navigation bar with links for 'BRASIL', 'CORONAVÍRUS (COVID-19)', 'Simplifique!', 'Participe', 'Acesso à informação', 'Legislação', and 'Canais'. Below this is a search bar with the text 'Pesquisar conjuntos de dados...'. The main header features the 'dados.gov.br' logo and the text 'PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS'. A secondary navigation bar lists categories like 'Dados', 'Organizações', 'Temas', 'Aplicativos', 'Manuais e orientações', 'Política de Dados Abertos', 'Perguntas frequentes', 'Estatísticas', and 'Contato'. The main content area shows the breadcrumb path: 'Organizações / Ministério da Economia - ME / Informações dos serviços ...'. The central focus is a card titled 'Informações dos serviços públicos prestados pelo Governo federal'. This card includes a 'Seguidores' section with a count of 0, an 'Organização' section with a profile picture of the 'Ministério da Economia - ME' and a brief description of its structure, and a 'Social' section with links to Google+, Twitter, and Facebook. The main text of the card describes the publication of information on the GOV.BR portal, mentions a Swagger API for consulting services, and provides a feedback poll asking 'Estes dados estão disponíveis como o esperado?' with 'Sim' (7 votes) and 'Não' (4 votes) options. At the bottom, there is a 'Dados e recursos' section with a link to 'Swagger da API de Serviços Públicos Federais' and an 'Explorar' button.

Fonte: Brasil. Portal Brasileiro de Dados Abertos (2022a)

A pesquisa continuou clicando-se em “Cidadão” e selecionou-se o ícone *Swagger*¹⁷ da “API de Serviços Públicos Federais” (BRASIL. Swagger, 2022) (vide Figura 9).

¹⁷ *Swagger* trata-se de uma aplicação *open source* que auxilia desenvolvedores nos processos de definir, criar, documentar e consumir APIs REST. Ou seja, um *Swagger* visa padronizar este tipo de integração, descrevendo os recursos que uma API deve possuir, como *endpoints*, dados recebidos, dados retornados, códigos de HTTP e métodos de autenticação. Ele simplifica o processo de escrever APIs, especificando padrões e fornecendo as ferramentas necessárias para escrever APIs seguras, com alto desempenho e escaláveis (ADMIN, 2022).

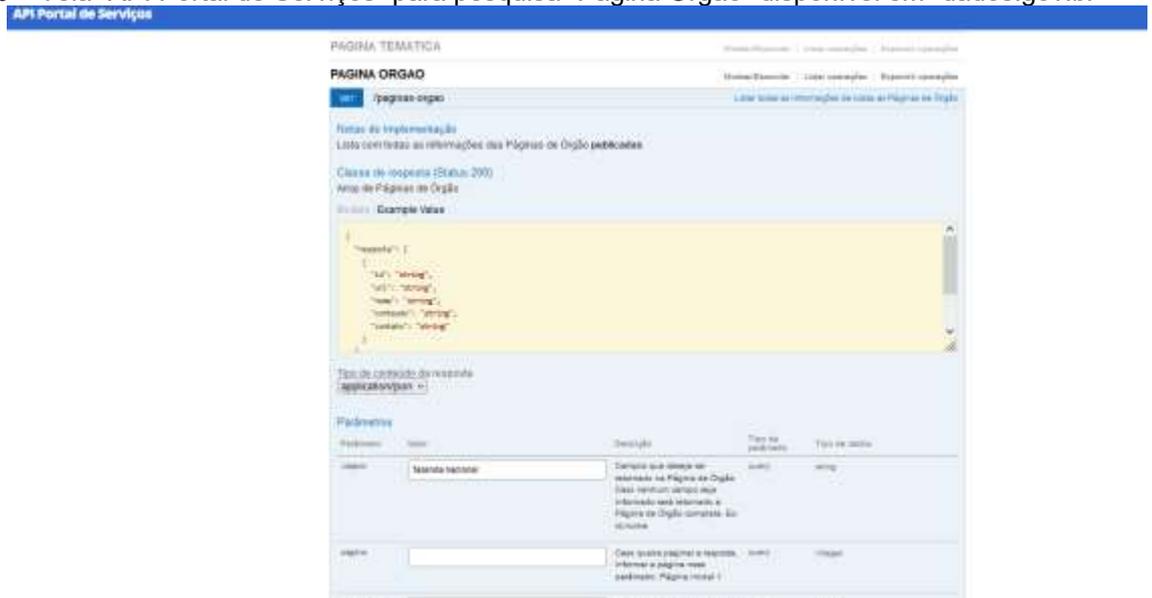
Figura 9 – Tela “API Portal de Serviços” disponível em “dados.gov.br”



Fonte: Brasil. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Swagger (2022b)

Não é possível obter dados, pois somente um conhecedor de sistemas de informação ou programador é capaz de, eventualmente, conseguir os dados a que se pretende extrair informações. Ao selecionar o ícone “*Página Orgao*”, mais um obstáculo, conforme Figura 10:

Figura 10 – Tela “API Portal de Serviços” para pesquisa “Página Orgao” disponível em “dados.gov.br”



Fonte: Brasil. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Pagina Orgao (2022c)

Dessa forma, é inviável a transparência.

Antes, as informações públicas, quando disponibilizadas, vinham em formato de papel. Mais à frente, com a Internet, alguns governos entenderam que poderiam divulgar as informações em PDFs pesados, quase que ilegíveis e incompreensíveis. Atualmente, nesta nova era tecnológica, com quantidades cada vez mais crescentes de dados, as informações públicas estas são disponibilizadas em formato bruto e legíveis por máquinas.

Embora se tenha um grande avanço com a disponibilização de informações e, conseqüentemente, aumento da transparência pública, ainda há um longo caminho a se percorrer para agregar cada vez mais a comunidade – engajamento cívico –, fazendo-a participar ativamente enquanto se estão trabalhando com temas de seus interesses, em tempo real e não tardiamente, quando um lei já está vigente e contrária aos interesses da sociedade.

Disponibilizar as informações foi primeiro grande passo e vinculá-los às outras informações públicas é crucial, de um modo que, impreterivelmente, passe a se tornar compreensível e capaz de análise pelas pessoas, quando se tem acesso ao conjunto de dados e, a partir disto, tirar as evidências do contexto. Isso tornará o debate mais justo e a democracia mais pujante.

Dessa forma, então, ocorrerá a transformação dos *outsiders* – indivíduo que não pertence a um determinado grupo – em *insiders* – indivíduo reconhecido como membro de um grupo. A divulgação de informações tem o propósito de envolver mais os cidadãos e responsabilizar o governo pelos seus atos.

Marco 3: Criação de curso sobre investigações jornalísticas e controle social utilizando as informações/ferramentas da dívida ativa e bases de interesse público e o contexto fiscal do Brasil – Data Inicial: maio de 2022 / Data Final: julho de 2022. Detalhamento: elaboração de curso sobre investigações jornalísticas e eleições 2022, em parceria com a Transparência Internacional Brasil. O curso tem o título “Eleições, Democracia e Corrupção” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL [TI Brasil], ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO [ABRAJI] E FUNDAÇÃO KONRADADENAUER [KAS], 2022) e foi ministrado em aula específica em 10/06/2022, das 9h às 10h30, com a temática “O controle social da dívida ativa” - 100% concluído.

O Transparência Internacional Brasil (2019) é um grupo de colaboradores que trabalham no apoio e mobilização da sociedade civil, produção de conhecimento, conscientização e comprometimento de empresas e governos com as melhores

práticas globais de transparência e integridade, entre outras atividades. O objetivo primordial é dar transparência às informações que “ficam na sombra”, por meio de pesquisas, interpretações e divulgação de fatos.

A transparência, por si só, não será capaz de criar uma consciência plena de democracia.

Marco 4: Criação de mecanismos para incentivar os profissionais da imprensa e atores do controle social para o uso das informações da dívida ativa – Data Inicial: abril de 2022 / Data Final: agosto de 2022. Detalhamento: inserção da base de dados da Dívida Ativa em um projeto da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), o “CruzaGrafos” – 10% concluído.

O projeto “CruzaGrafos” (CRUZAGRAFOS, 2022) é uma ferramenta gráfica de *software* livre para verificações cruzadas e investigações avançadas de dados que possibilita ver as relações em grafos. Dessa forma, jornalistas podem analisar e expor relacionamentos entre diferentes entidades (pessoas e empresas), mesmo que elas apareçam em diferentes bancos de dados nos repositórios da Abraji.

Um exemplo é a possibilidade de explorar, visualmente, as conexões entre um político e seus doadores de campanha, empresas de sua propriedade, parceiros de negócios e empreiteiros pagos com recursos públicos, todos vinculados na Receita Federal no Google Maps para encontrar os endereços físicos das empresas, no Portal da Transparência do Governo Federal a partir de CPFs e CNPJs, bem como *links* para os processos judiciais de interesse público no portal eletrônico Publique-se e também a página de candidatos às eleições no portal eletrônico do TSE.

O portal eletrônico Publique-se (PROJETO PUBLIQUE-SE, 2022), idealizado pela Abraji e pela Transparência Internacional Brasil, é um mecanismo de busca que indexa milhares de processos judiciais e suas movimentações nos quais há políticos envolvidos como partes, facilitando o acesso às provas, relatórios, comprovantes e documentos anexados aos processos, com o objetivo de auxiliar repórteres em investigações jornalísticas sobre candidatos a cargos públicos. A sua base de dados é extraída do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça (TJs) dos Estados, dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) e de ações civis públicas do Ministério Público do Trabalho (MPT).

A alteração de uma administração pública baseada em um sistema analógico-hierárquico para um sistema digital, de rede, necessita da inclusão de cidadãos e a formação de uma base de cultura de apoio entre a administração pública e a

sociedade. A tecnologia é uma ferramenta chave para promover a transparência no governo e a participação social, importantes elementos do Governo Aberto.

E, a partir do que foi discorrido acima, verificou-se que a publicação de dados é possível, já acontece de forma quantitativamente relevante na administração pública federal e pode ser tornar mais aberta, qualitativamente. Decisões de abertura para participação dos cidadãos podem ser o próximo passo, capacitando-os no sentido de esclarecimentos sobre conceitos iniciais e essenciais sobre administração pública participativa, abrindo-se canais para votação on-line e, a partir disto, colaborando com os políticos e gestores públicos. Vários exemplos sobre participação cidadã de todo o mundo foram fornecidos.

Em uma democracia, cidadãos podem e devem participar, cada vez mais, no trabalho do governo e influenciar políticas públicas que os afetam diretamente. O Governo Aberto pode oferecer novas maneiras, inovadoras, para os cidadãos participarem e terem mais influência sobre as decisões do governo e formulação de políticas públicas, que serão abordadas no próximo capítulo.

2 A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TENDO COMO SUBSTRATO O GOVERNO ABERTO

Inicialmente, se abordará as noções básicas de Estado, com as principais conceituações dadas por autores de diversas partes do mundo e como o Estado se organiza, sem se pretender a parecer como um manual de Direito Administrativo, apenas com breves e importantes pontos que devem se destacar para a compreensão dos demais temas. Desse modo, se estudará a administração pública, sua estrutura e atividades, as funções do governo e as funções típicas de cada um dos poderes, em razão da importância de se ter esclarecido pontos fundamentais antes de adentrar-se na temática intervenção na economia, de que forma o Estado e o planejamento governamental fazem suas políticas públicas e se elas se efetivam na vida dos cidadãos, sem olvidar dos princípios constitucionais que regem as atividades estatais.

O orçamento público, com um dos instrumentos que o Estado tem para intervir na economia, sua execução e os custos na administração pública devem ser compreendidos de forma clara e profunda por cada integrante da sociedade brasileira e, mais, deve participar ativamente de sua elaboração e acompanhamento.

2.1 A Administração Pública e os princípios constitucionais sob nova perspectiva: maior participação social e o efetivo estabelecimento da confiança

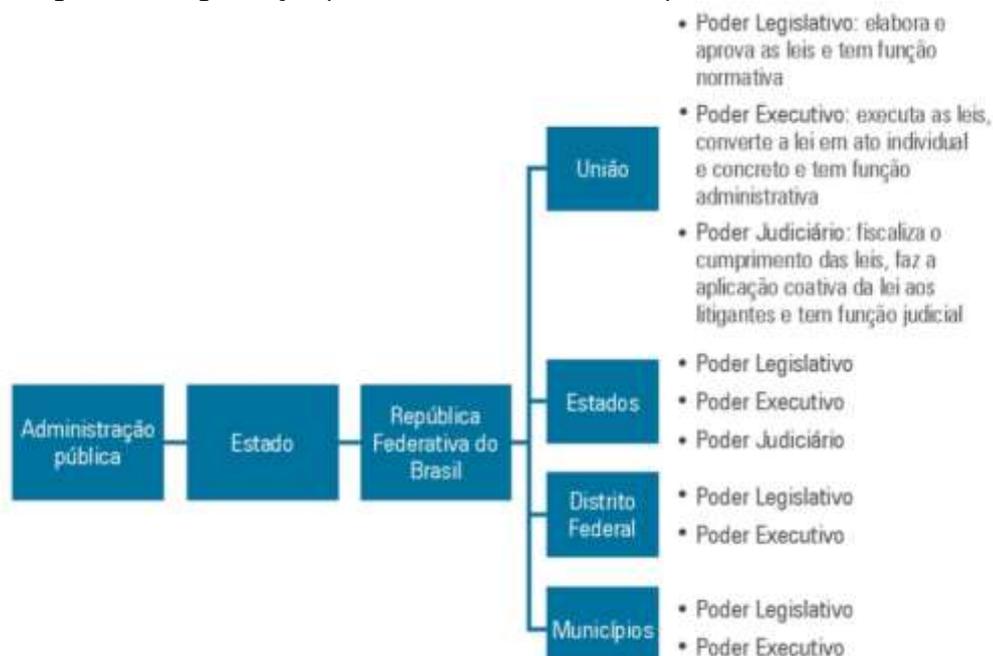
O Estado é uma entidade político-social juridicamente organizada para executar os objetivos da soberania nacional, manter o povo politicamente constituído dentro de um território definido, tendo como elementos:

- a) poder político soberano, caracterizado por um ordenamento jurídico impositivo, com normas e leis que regulamentam o convívio social;
- b) povo, que é o conjunto de cidadãos que se subordinam ao mesmo poder soberano e possuem direitos iguais perante a lei;
- c) território, sendo o espaço terrestre, aéreo e aquático, sobre o qual o poder soberano exerce seu poder; e
- d) governo soberano, condutor do Estado encarregado da gestão da coisa pública, com poder de autodeterminação e auto-organização emanado do povo.

O governo, que é um dos elementos do Estado, organiza-se para exercer o poder político, com soberania para fazer valer, dentro de seu território, a universalidade de sua decisão nos limites éticos de convivência social e atendimentos às necessidades do povo.

O artigo 1º da Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) descreve que “o Brasil é uma república federativa, constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, ou seja, a forma de organização do Estado. Além disso, o artigo 18 e seguintes da Constituição disciplinam a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil (Figura 11):

Figura 11 - Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil



Fonte: Brasil (1988, com adaptação do artigo 18)

Não há hierarquia entre os poderes e nos Municípios e no Distrito Federal existem apenas os Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, não organizam o seu Poder Judiciário, sendo que a atuação do Judiciário é sempre federal, quando assunto de interesse da União (artigo 109, CF) (BRASIL, 1988) ou estadual quando o interesse é local ou regional. No Distrito Federal a atuação do Judiciário é sempre federal.

À administração pública cabe a promoção do bem-estar comum, em que o Estado se obriga a realizar atividades que, por sua natureza específica, só podem ser realizadas por ele mesmo e por meio das políticas públicas. Embora o Estado detenha

poder uno e indivisível, este não é exercido por um único indivíduo ou organização, aplicando-se a teoria da separação dos poderes de Montesquieu (2010).

A tripartição dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal) (BRASIL, 1988) prevê a independência e a harmonia entre eles e cada um dos poderes executa suas funções típicas e atípicas (Figura 12):

Figura 12 - Funções Típicas e atípicas dos Três Poderes

PODER	FUNÇÕES TÍPICAS	FUNÇÕES ATÍPICAS
Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de normas jurídicas que regulam o país. • Fiscalização das contas do Poder Executivo (planejamento e execução do orçamento público). Nessa função, o Legislativo é auxiliado pelo Tribunal de Contas e o Controle Parlamentar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administração interna (concursos, contratações, pagamento dos servidores). • Julgamento: do presidente, de governadores e de prefeitos (ex.: o presidente da República é julgado no Senado Federal nos crimes de responsabilidade).
Executivo	<ul style="list-style-type: none"> • Administração geral das estruturas governamentais e execução das normas jurídicas feitas pelo Poder Legislativo para o alcance do bem comum, ou seja, é a função do ente estatal que dá vida aos atos realizados ou executa atos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar: o Poder Executivo legisla, entre outras formas, por meio de medidas provisórias, mediante relevância e urgência. • Julgamento: contencioso administrativo.
Judiciário	<ul style="list-style-type: none"> • Função jurisdicional: realização da justiça, que aplica as leis ao caso concreto. Também chamado de ato de soberania do Poder Judiciário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Função administrativa: organização dos cartórios, concursos públicos, aposentadorias. • Função legislativa: elaboração dos regimentos internos dos tribunais.

Fonte: Brasil (1988, com adaptação)

As funções administrativas são o poder de polícia, que restringe direitos individuais em prol do interesse coletivo; prestação de serviço público, com a disponibilidade de serviços públicos aos cidadãos; o fomento, como uma forma de incentivo à iniciativa privada para o desempenho de atividades de interesse público; e a intervenção, subdividindo-se em regulamentação da atividade econômica e a atuação direta no domínio econômico.

Há, para as funções administrativas, a atividade-meio desenvolvida por cada Poder para viabilizá-las.

As atividades estatais não são autossustentáveis, o Estado necessita de financiar e o faz por meio da tributação. O artigo 145 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e artigo 5º do Código Tributário Nacional (BRASIL, 1988) dispõem quais são os

tributos: os impostos, recolhidos sem necessariamente ter uma destinação fixa e utilizados para a manutenção da máquina estatal; as taxas, cobradas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, dos serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; a contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas que beneficiou cidadãos que tiveram seus imóveis valorizados.

O Estado tem funções que devem ser desenvolvidas para atender às necessidades dos cidadãos e estas devem ser executadas por meio das atividades da administração pública, com regras previstas no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A definição de administração pública dada por Moraes é:

[...] atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. (MORAES, 2022, p. 310)

A organização administrativa da Federação é complexa por envolver vários entes: União (administração federal), os Estados (administração estadual) e o Distrito Federal e os Municípios (administração distrital e municipal). Na administração direta, órgãos e instituições estão diretamente subordinados aos chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos).

Na administração indireta, ocorre a descentralização das competências, criada legalmente na condição de pessoa jurídica de direito público ou privado, com atribuições de titularidade e execução de determinado serviço público (artigo 37, XIX, da Constituição Federal):

[...] somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação. (BRASIL, 1988, n.p.)

O artigo 37 da Constituição Federal dispõe que:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, da impessoalidade, moralidade e eficiência [...]. (BRASIL, 1988, n.p.)

Dessa forma, tem-se que a legalidade é a subordinação à lei, ou seja, o administrador público só pode atuar quando a lei assim o permitir, não havendo a

vontade do agente. Somente a lei pode criar direitos e obrigação e inovar no mundo jurídico, com exceções da medida provisória (artigo 62 da Constituição Federal) (BRASIL, 1988).

A administração pública reúne os procedimentos e as estruturas formais que garantem o funcionamento do Estado, sendo aplicados pelos governos que o dirigem.

A impessoalidade pressupõe tratar iguais igualmente e desiguais desigualmente na medida de sua desigualdade. A moralidade encontra-se ligada a não corrupção e à boa conduta, da qual se destaca o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, 1988, n.p.)

A publicidade está ligada ao controle, como dispõe o artigo 5º, XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, n.p.)

O princípio da publicidade faz uma fusão com o princípio da moralidade quando a Constituição Federal prevê no artigo 37, § 1º:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (BRASIL, 1988, n.p.)

O princípio da eficiência é o resultado positivo e com qualidade do serviço público a partir do uso mínimo e racional dos recursos públicos. Este princípio ingressou no arcabouço constitucional pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1988, n.p.) em razão da reformulação da administração para um estado gerencial, com maior autonomia dos órgãos e entidades públicas, com controle dos resultados.

Aos agentes públicos é conferida a gestão de bens e interesses públicos, bem como algumas prerrogativas para que, em nome do Estado, possam concretizar os fins públicos, que são os poderes administrativos. Ainda, são impostos deveres específicos que asseguram a atuação efetiva em benefício do interesse público, que

são os deveres administrativos. O principal poder e dever conferido ao agente público é o de agir, irrenunciável e sua omissão caracteriza abuso de poder.

Além desse, o dever de eficiência atribuí a todo agente público realizar suas atribuições com presteza e rendimento funcional, que vai além da produtividade, mas da busca pela perfeição e adequação técnica, com resultados qualitativos e quantitativos do serviço público. O dever de probidade exige que atuação seja leal no desempenho de suas atribuições.

A formação democrática do Estado brasileiro, com sistema de freios e contrapesos, traz explicitamente o dever de prestar contas, como estabelece o artigo 70 da Constituição Federal:

[...] A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988, n.p.)

Diante disso, sistemas seguros e confiáveis devem demonstrar de forma fidedigna os gastos dos recursos públicos.

A prática de longa data em relatar os gastos do governo tem sido a de apresentar sobre quem recebeu o dinheiro, para o que serviu e quando foi gasto. Certamente são fatos importantes, mas deve-se conectar esses dados para responder a outras perguntas mais difíceis sobre eficácia, desempenho e equidade. O gasto deve ser visto em um contexto mais amplo, sugestionando-se que sejam vinculados a três tipos de conteúdo, pela ótica do Governo Aberto:

1. O dinheiro está indo para onde tem necessidade?
2. Esse gasto agregou o que? Números reais, não estimativas, dados relacionados, incluindo-se dados demográficos.
3. O uso do dinheiro foi eficaz? Ou seja, melhorou a qualidade do serviço público?

Incluir dados de desempenho seria uma mudança para além de apenas rastrear despesas. Métricas de equidade, como raça, gênero, situação econômica, idade, deficiência etc. não podem ser negligenciados aos *benchmarks*, como

destacam Nistor *et al.* (2019) para que sejam traçados planos de desenvolvimento a longo prazo e obter maior transparência do setor público.

Em caso de condutas de agentes públicos, comissivas ou omissivas, que de alguma forma prejudiquem o usuário do serviço público ou causem prejuízos ao erário públicos, ensejará responsabilidades e processos administrativos e/ou criminal, com possível ressarcimento ao cofre público (artigo 37, § 6º, CF) (BRASIL, 1988).

Assim sendo, mostra-se relevante que o administrador público conheça a máquina pública, os seus limites de atuação e responsabilidade, considerando-se igualmente em sua atuação em nome do interesse público que essa administração seja pautada em obter a maior eficiência possível diante de recursos públicos escassos e focando no bem-estar da sociedade.

O nível de participação que se pode exigir das pessoas e qual o tamanho da consciência da necessidade de mudança e seu real impacto na sociedade e como as comunicações devem ocorrer são os desafios. A mudança exige esforço e existem muitas oportunidades de contribuições com ideias e sugestões diante de tantos problemas e que sobejam nas comunidades.

Antes de disponibilizar qualquer ferramenta tecnológica e conectividade, há um grande passo a ser dado que se cinge ao diálogo, às informações disponibilizadas e os anseios dos cidadãos. Reivindicar progressos deve ser o mote da democracia. A administração pública é o melhor local para experimentar os usos de tecnologias e da Internet para aumentar a participação e impulsionar níveis mais profundos de envolvimento dos cidadãos em torno das questões que realmente precisam ser alteradas para o avanço da cidadania.

2.2 O Princípio da Segurança Jurídica e da Proteção da Confiança

Segurança é um clamor antropológico, pois a vida em sociedade se organizou buscando-se a segurança. O surgimento do Estado e do Direito se deram para atender à segurança, entre outras necessidades das pessoas.

Nesse caminhar, a administração pública do século XX se sustentou na base do domínio legal, em que a *burocracia*, que deriva da palavra francesa *bureau* (oficina, escritório) + *cratie* (poder, autoridade), ditava a legitimidade administrativa (MATIAS-PEREIRA, 2006). Esse modelo de administração pública burocrática possui algumas características e disfunções, conforme Jund (2009):

Características:

- Combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista;
- Acesso ao serviço público por mérito, criação do concurso público;
- Profissionalização, ideia de carreira, hierarquia funcional;
- Função orçamentária;
- Poder racional-legal: normas e procedimentos universais;
- Controle rígido *a priori* dos processos administrativos;
- Princípio da desconfiança nos administradores públicos e nos “clientes”

Disfunções:

- Perda da noção básica de sua missão de “servir à sociedade”;
- O controle, a garantia do poder do Estado transforma-se na própria razão de ser do funcionário;
- Ineficiência e autorreferência;
- Incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos;
- Clientelismo e o fisiologismo. (p. 9)

Isso, invariavelmente, engessou a prestação do serviço público, aumentando-se o vão entre a administração pública e o cidadão, que não enxergava em seu governo os elementos indispensáveis para se ter segurança: proteção e estabilidade.

No Direito Administrativo, o princípio da segurança jurídica está expressamente previsto no artigo 2º, *caput*, da lei federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99): “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência” (BRASIL, 1999).

Desde 27 de maio de 2003, quando o STF julgou a questão de ordem na petição nº 2900 (BRASIL, 2022), assentou este tribunal a jurisprudência de que segurança jurídica é princípio constitucional, ao lado daqueles que estão positivados expressamente na Constituição Federal, arts. 70 e 71 (BRASIL, 1988).

Irene Nohara (2022) acrescenta que está em processo de maturação na doutrina e na jurisprudência brasileira uma faceta da segurança jurídica que não era analisada com toda a sua potencialidade: o princípio da proteção à confiança e o consequente reconhecimento de legítimas expectativas dos particulares, agora tutelados com força maior pelo Direito, em relação ao Estado. Acrescenta-se o que diz a autora:

Objetiva-se proteger a sociedade da incoerência do comportamento estatal. Se a Administração publica o edital de um concurso público e depois de terminado o procedimento, com aprovados dentro do número de vagas anunciado, ela não dá prosseguimento às nomeações, há jurisprudência dos Tribunais Superiores que garante aos aprovados no número de vagas mais do que uma mera

expectativa de direito à nomeação, mas verdadeiro direito subjetivo. [...] Trata-se de raciocínio similar ao utilizado na discussão, sobretudo na Alemanha, da *autovinculação* da Administração Pública, diante de legítimas expectativas que ela mesma cria e que acabam se incorporando ao patrimônio jurídico do particular, em prestígio à proteção da confiança. (p. 90)

Por uma visão meramente econômica, critérios racionalmente calculáveis e previsíveis não podem ser fornecidos pelo Estado, mas isso não impede que haja segurança jurídica, ao contrário, mostra-se indispensável para que as relações econômicas se estabeleçam, para se obter maior estabilidade e previsibilidade das normas e decisões jurídicas.

Di Pietro (2022) assegura que existe grande aproximação entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção da confiança e entre este o princípio da boa-fé, consignando:

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia do respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e a aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeito o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo. (p. 129)

Veja-se que o “normal” da sociedade é mover-se, ou seja, seu dinamismo. Nesse aspecto, a estrutura base para garantir a estabilidade da democracia é exatamente a elaboração de um design de administração pública que viabilize a sua própria adaptação e os *designers* – todos os envolvidos na construção ou reformulação de conteúdos – precisam saber lidar com a complexidade dos sistemas e seus inúmeros elementos, tornando-os confiáveis, estáveis, adaptáveis e eficientes ao longo do tempo. O Governo Aberto pode ser, quiçá, o futuro das instituições públicas em um sistema colaborativo em que todos possam participar.

Di Pietro (2022) cita o estudo do jurista administrativo Almiro do Couto e Silva sobre o princípio da confiança em que este autor compreende que este princípio é distinto do princípio da segurança jurídica, por tratar-se o primeiro de um aspecto subjetivo da segurança jurídica.

Não há previsão expressa no direito brasileiro do princípio da proteção à confiança. No Direito francês, Ricci (2014) crê que, paulatinamente, vai-se estabelecendo a ideia de que a Administração não pode, por atos brutais ou inesperados, iludir os cidadãos sobre a confiança que legitimamente tiveram em ver mantido, para o futuro, o atual Estado de Direito, o que contribui para a sua segurança jurídica.

Binenbojm (2014) ao perscrutar a origem e o desenvolvimento do direito administrativo associado ao advento do Estado de Direito e do princípio da separação de poderes na França pós-revolucionária, assegura que se trata de um erro histórico, pois que o grande paradoxo dessa evolução tenha sido, exatamente, o “*descolamento*” do direito constitucional ao tentar solucionar os conflitos entre autoridade (poder) e liberdade (direitos individuais):

Assim, *v.g.*, uma das categorias básicas do direito administrativo – a multifária noção de *interesse público* – de origem *pré-constitucional*, resiste em alguns países até os dias de hoje completamente alheia à *juridicização* de princípios e objetivos do Estado e da coletividade, operada pela Constituição. Mesmo em nações que adotaram o modelo de *constituição dirigente* – como Portugal e Brasil –, a doutrina administrativista permaneceu oferecendo as mais diversas conceituações de interesse público, quase toda sem qualquer referência às prescrições de suas respectivas Leis Fundamentais. No mais das vezes, o discurso da autonomia científica do direito administrativo serviu de pretexto para *liberar* os administradores públicos da normatividade constitucional. (p. 18-19)

Crê-se, a partir do exposto acima, que se solidificou na relação entre Estado e Sociedade a insegurança e a desconfiança. Na seara da administração pública tributária, Paulo de Barros Carvalho (2021), ao tratar do sobreprincípio da segurança jurídica na ordem tributária e sua apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, assegura que:

[...] efetiva-se pela atuação de outros princípios, como o da legalidade, da anterioridade, da igualdade, da irretroatividade, da universalidade da jurisdição, etc. Isso, contudo, em termos de concepção estática, de análise das normas, de avaliação de um sistema normativo sem considerarmos suas projeções sobre o meio social. Se nos detivermos em um direito positivo, historicamente dado e isolarmos o conjunto de suas normas (tanto as somente válidas, como também as vigentes), indagando dos teores de sua racionalidade; do nível de congruência e harmonia que as proposições apresentam; dos vínculos de coordenação e subordinação que armam os vários patamares da ordem posta; da rede de relações sintáticas e semânticas que respondem pela tessitura do todo; então será possível emitirmos um juízo de realidade que conclua pela existência do primado de

segurança, justamente porque neste ordenamento empírico estão cravados aqueles valores que operam para realizá-lo. (p. 271)

Para Paulsen (2017), ao abordar a segurança jurídica e a proteção da confiança na questão de lançamento tributário, argumenta que:

O artigo 146 do CTN positiva, em nível infraconstitucional, a necessidade de proteção da confiança do contribuinte na Administração Tributária, abarcando, de um lado, a impossibilidade de retratação de atos administrativos concretos que implique prejuízo relativamente a situação consolidada à luz de critérios anteriormente adotados e, de outro lado, a irretroatividade de atos administrativos normativos quando o contribuinte confiou nas normas anteriores. (p. 1194)

Quais são os significados jurídicos da noção de segurança jurídica?

Existem vários autores que trataram dessa matéria, como Humberto Ávila (2012), ao tratar de sobreprincípio, aduz que o estado ideal de coisas é a busca ou a preservação dos princípios que podem impor a realização de um ideal mais amplo, englobando outros ideais mais restritos. Para Ávila (2012), o Estado de Direito “impõe a busca de um ideal de juridicidade, de responsabilidade e de previsibilidade da atuação estatal ao mesmo tempo que exige segurança, protetividade e estabilidade para os direitos individuais” (p. 94).

Mas, saliente-se a posição desenvolvida pela francesa Sylvia Calmes Brunet (2013) que traz o significado do que seja a noção de segurança jurídica, por três perspectivas:

- a) previsibilidade (calculabilidade): a ideia de “prever”. Fundamenta a legalidade tributária, no sentido que o agente econômico deve iniciar a relação econômica sabedor de quais serão os tributos incidirão. Ele não pode ser surpreendido com algo *ex post factum* em relação à incidência das normas tributárias. A legalidade penal também. Segurança jurídica, quando for possível das relações, inclusive jurídico-administrativos, deve prever seus efeitos. Não é exagerado afirmar, por exemplo, que aquela noção de legalidade, enquanto direito e garantia fundamental, art. 5º, II, CF (BRASIL, 1988) (pelos olhos do administrado), que também é de previsibilidade, em que só poderá fazer algo quando houver lei prevendo a obrigação de fazer ou não fazer;
- b) saber, conhecer, cognoscibilidade. Tem aspecto formal, que é o fundamento da publicidade administrativa, de transparência e um aspecto

material/substancial que é a ideia de motivação. Não só, em nome da segurança jurídica, saber o que aconteceu, como tem que saber a razão pela qual aconteceu;

c) manter, estabilidade. A partir da coisa julgada, direito adquirido.

Então, a partir da noção de “manter, de estabilizar”, que decorre a segurança jurídica, se passa a tratar de Proteção da Confiança. A preocupação de estabilização, de manutenção de efeitos de condutas estatais, tem uma face objetiva que incide diretamente sobre o ordenamento jurídico, por exemplo no art. 27, Lei nº 9.868/99 (BRASIL, 1999) (modulação de efeitos), isso é uma ideia de preservação de efeitos da ordem jurídica. A face subjetiva, por sua vez, é o que se chama de Proteção da Confiança ou das Legítimas Expectativas que o cidadão deposita sobre as condutas estatais de administração pública.

Proteção da Confiança corresponde à face subjetiva da noção de estabilidade, que, por sua vez, é uma das noções da segurança jurídica.

Por essa razão, ensina Carvalho (2021):

O princípio da certeza do direito traduz as pretensões do primado da segurança jurídica no momento em que, de um lado, (i) exige do enunciado normativo a especificação do fato e da conduta regradada, bem como, de outro, (ii) requer previsibilidade do conteúdo da coatividade normativa. Ambos apontam para a certeza da mensagem jurídica, permitindo a compreensão do conteúdo, nos planos concretos e abstratos. [...] Diremos que em um dado sistema existe este sobreprincípio, pairando sobre a relação entre Fisco e contribuinte, sempre que nos depararmos com um feixe de estimativas, integradas para garantir o desempenho da atividade jurídico-tributária pelo Estado-administração. (p.272)

Não é exclusiva da função da administração pública, embora devamos reconhecer que é na função de administração pública, que a Proteção da Confiança encontra seu habitat natural. Por exemplo, há instrumentos da Proteção da Confiança na função legislativa, como na Proibição de Retrocesso (Efeito Cliquet)¹⁸. Também na

¹⁸ Para Alexandre de Moraes, o estabelecimento de princípios e regras constitucionais expressas protetivas dos direitos e garantias fundamentais não afasta a existência do Princípio Implícito da Proibição de Retrocesso, como importante vetor da manutenção de sua efetividade, impedindo que,

função jurisdicional, como quando na discussão se a informação processual deve ser reconhecida como contagem de prazo processual para contestação; outro exemplo, na sistemática dos repetitivos do STJ, o Tema 531 (BRASIL, 2016) e, tempos depois, o Tema 1009 (BRASIL, 2018), que superou o Tema 531. O STJ disse, então, que, já que estava superando orientação anterior, passou a adotar a nova orientação para ações distribuídas a partir daquele julgamento (legítima expectativa).

Todavia, quando se fala em Proteção da Confiança, é justamente na função de administração pública que se encontra seu habitat natural. Deve-se destacar que também se encontram três formas de Proteção da Confiança na função de Administração Pública, dada por Schonberg (2001):

- a) Proteção Compensatória, Ressarcitória da Confiança: para o autor, é dever do Estado ressarcir os prejuízos decorrentes da frustração de expectativas nele legitimamente depositados pelos cidadãos.

No Brasil, tem-se o artigo 37, § 6º da Constituição Federal que dispõe que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.
(BRASIL, 1988, n.p.)

Pela perspectiva de Schonberg, toda vez que o Estado frustrar a legítima expectativa, fizer algo lesivo e houver nexo de causalidade entre a frustração da expectativa e o dano, essa frustração da expectativa haverá de ensejar a devida indenização.

Exemplo: Município que editou legislação incentivando a instalação de empresas e dentre as benesses, havia a previsão de regra que, do ICMS que fosse incrementado em razão da operação da empresa, esta teria x% do aumento dessa arrecadação, como uma comissão, dispostos em um Termo de Cooperação.

Mesmo sendo a norma tributária inconstitucional, a empresa cumpriu todas as obrigações e os encargos, empregou os egressos do sistema prisional, os portadores de necessidades especiais, fez tudo o que tinha que ser de acordo com os Termo de Cooperação. Ou seja, gabaritou todas as regras. Quando começou a arrecadação, a

uma vez concretizados, que venham a sofrer redução ou supressão por novas medidas governamentais (MORAES, 2022).

empresa cobrou a contrapartida da Prefeitura e esta disse que não ia pagar porque a norma era inconstitucional.

Ainda que seja inconstitucional, os prejuízos suportados pela frustração das expectativas devem ser indenizados;

- b) Proteção Procedimental da Confiança ou das Expectativas Legítimas: Schonberg (2001) argumenta que esta modalidade de proteção da confiança está consubstanciada na necessidade de uma atividade administrativa processualizada, assegurada a participação dos destinatários da função administrativa.

O STF reconheceu no Tema 138 da Repercussão Geral (BRASIL, 2008) que toda vez que a administração pública, de alguma forma, tiver que extinguir condutas de efeitos concretos que beneficiam ao destinatário, não poderá a administração desfazer esse ato sem oportunizar o contraditório e ampla defesa ao seu destinatário.

O direito de poder dizer, o que quer que seja o que venha a dizer, deve ser dito. Importante observar o seguinte: a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de dezembro de 2000, no Conselho Europeu de Nice, França, traz em seu art. 41 (JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA, 2007) o Direito Fundamental a uma Boa Administração Pública, com referência expressa à necessidade de o cidadão europeu ser ouvido sempre que a seu respeito a administração pública vier a tomar decisões que lhe afetem de forma concreta e desfavorável:

Artigo 41. Direito a uma boa administração

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente;
 - b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial;
 - c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua. (n.p.)

O gestor, portanto, deve buscar a construção de confiança e a colaboração entre os cidadãos e entre estes com o poder público, garantindo-se que o interesse público prevaleça.

- c) Proteção Substancial ou Material da Confiança, que, segundo Schonberg (2001), implica na manutenção de condutas administrativas, de precedentes administrativos, com preservação de condutas administrativas. Um conjunto de normas jurídicas que visem à manutenção e à estabilização das relações jurídicas decorrentes da ação administrativa do Estado, em face de expectativas que, por razões especiais, apresentam-se legítimas e, desse modo, dignas de proteção.

A operabilidade, a concretização desses princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, no plano legal brasileiro, são instrumentalizados da seguinte forma:

- (i) Decadência para a anulação de atos administrativos. No artigo 54 da Lei nº 9.784/99 (BRASIL, 1999), que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública federal, há a previsão do prazo para exercer o direito potestativo, quando a administração pública pratica um ato administrativo, ela não terá a prerrogativa eterna de desconstituir seus atos. Pois, se esse ato foi praticado em benefício dos destinatários e de boa-fé, e houver o decurso do lapso temporal de cinco anos, essa conduta administrativa, ainda que viciada, se estabilizará.

O STF, no tema 839 da Repercussão Geral (BRASIL, 2020), afirmou que a decadência não se aplica a atos que violam diretamente a Constituição Federal.

Contudo, isso parece uma orientação que padece de defeitos constitucionais, pois a segurança jurídica é também constitucional.

Outro exemplo é o Tema 445 da Repercussão Geral (BRASIL, 2020) do STF que trata dos atos sujeitos à registro pelo Tribunal de Contas, a sua legalidade. Em 2005, o STF julgou MS 25.036 (BRASIL, 2022) e afirmou que é um ato complexo e só acaba quando o Tribunal de Contas registra o ato. Com o Tema 445, o STF diz que quando a administração pratica o ato e este ato chega ao Tribunal de Contas, a partir daí o Tribunal de Contas teria o prazo de 5 anos para analisar sua legalidade.

Quando o STF julgou a ADI 6019 (BRASIL, 2022), esta foi proposta para combater uma regra estadual de processo administrativo de São Paulo que previra

um prazo de 10 anos de decadência, do qual cada ente federativo tem autonomia para legislar. Todavia, diante da tradição de fixação de prazos extintivos quinquenais, deveria ser inconstitucional:

(ii) a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação: art. 2, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/99 (BRASIL, 1999) e o artigo 24, da LINDB, com redação dada pela Lei 13.655/18 (BRASIL, 2018) deixam explícitos que a segurança jurídica não significa que o presente e o futuro devam ficar prisioneiros do passado. A evolução do direito pressupõe novas interpretações. Surgindo nova interpretação, a segurança jurídica inibe que a aplique a fatos anteriores à nova interpretação;

(iii) vinculação à precedentes administrativos. Art. 30 da LINDB (BRASIL, 2018);

(iv) direito subjetivo às regras de transição. Art. 23 da LINDB (BRASIL, 2018);

(v) preservação dos efeitos de condutas administrativas em relação a destinatários de boa-fé. A ideia que a anulação é *ex tunc*, mas com exceções. Mais recentemente, surgiu um importante debate sobre os destinatários de boa-fé de servidor que recebe valor que não lhe é devido, como o exemplo do Tema 531 de Repetitivo STJ (BRASIL, 2016). O que é boa-fé? O STJ entende que tem duas situações diferentes: ou recebeu a maior porque ainda tem uma interpretação da lei equivocada ou recebeu a maior porque houve um erro operacional ou de cálculo. Nesse último caso, não valeria a lógica de irrepetibilidade decorrente da boa-fé, cabendo ao servidor provar a sua boa-fé objetiva, provando se deveria saber ou não receber a maior (Tema 1009) (BRASIL, 2018).

A segurança jurídica, na lição dada por Streck (2011), integra o conjunto mínimo de princípios (hermenêuticos), sustentado pela historicidade e que se trata, fundamentalmente, de uma questão que atinge o cerne da democracia. Bandeira de Mello (2015), inclusive, atribui à segurança jurídica a qualidade de ser o maior de todos os princípios gerais de direito, comum a todo e qualquer sistema jurídico, distribuído em outras áreas além do Direito Administrativo, com a devida observação de que a segurança jurídica é:

[...] a insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro; é ela, pois, que enseja projetar e iniciar, conseqüentemente – e não aleatoriamente, ao mero

saber do acaso -, comportamentos cujos frutos são esperáveis a médio e longo prazo. Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana. Esta é a normalidade das coisas. (p. 128)

Paulatinamente, vai se estabelecendo a ideia de que a administração pública não pode, por atos brutais ou inesperados, iludir os cidadãos sobre a confiança depositada em seus representantes, que legitimamente querem ver mantido o Estado Democrático de Direito.

2.3 O Ciclo de Elaboração de Políticas Públicas

O ciclo de elaboração de políticas é impactado pelo Governo Aberto. Ao abrir dados, certas políticas são introduzidas ou rejeitadas. São identificadas as características das políticas e as diferentes tecnologias que podem afetar a forma como a política é feita.

A formulação de políticas é um processo no qual as decisões são tomadas e realizadas. Sob a pressão do Governo Aberto, a formulação de políticas está mudando e os formuladores de políticas devem envolver o público mais efetivamente. Isso pode resultar em melhores políticas e legitimação da realização de políticas. No decorrer deste trabalho, os termos eficiência e redução de custos foram utilizados diversas vezes ora como uma característica ora como um objetivo a serem alcançados.

As políticas públicas abordam problemas sociais de uma ampla variedade, incluindo poluição, pobreza, segurança e assim por diante. Esses problemas são, frequentemente, difíceis de definir e consistem em muitos aspectos que também são difíceis de supervisionar. Muitas vezes, as partes interessadas olham de maneira diferente para esses tipos de problemas. O significado do problema pode ser diferente para cada um deles e eles podem não concordar que existe um problema.

A ideologia política desempenha um papel na visualização do que é um problema e quais direções são escolhidas. Isso resulta em um processo que consiste em várias interações e em quais partes interessadas interagem, umas com as outras, para discutir qual é o problema e como isso deve ser resolvido. Este processo é bastante complexo e é difícil prever quanto tempo levará para chegar a um consenso e conseguir soluções. Nesse processo, tanto especialistas quanto o público podem se envolver.

O Estado brasileiro, em suas funções legislativas, executivas e jurisdicionais, possui a missão, estabelecida na Constituição, de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais a todos os seus cidadãos. Cidadania remonta à palavra latina *civitatem*, que é entendida como uma “comunidade política” (KIM, 2013, p. 17). A noção moderna de cidadania deriva da Revolução Francesa, de 1789, com o advento do Estado de Direito, moldado pelos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade, em que garantia aos homens a igualdade formal perante a lei.

Importante consignar que a definição de cidadania é diferente para a ciência política, para a sociologia como, também, para a ciência jurídica, contudo, nos ensinamentos de Kim (2013), deve-se estabelecer uma interrelação entre cidadania e direitos fundamentais e direitos humanos para obter novos conteúdos.

O Brasil assumiu compromissos internacionais e nacionais sobre a efetivação dos direitos humanos, que incluem obrigações específicas de respeito, observação e promoção dos direitos humanos que englobam os direitos civis e políticos (artigos 5º e 14, da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988), bem como os direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, sexuais e reprodutivos (artigos 6º, 7º e capítulos específicos da Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988).

Promoção dos direitos humanos é um dever fundamental do Estado, especialmente com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, é a sua efetiva promoção por meio da elaboração e implementação de políticas públicas, em que o Estado deve prover bens e serviços públicos universais para garantir uma vida com dignidade para todos (CICONELLO, 2016). Ou seja, a elaboração e a efetivação de políticas públicas que garantam aos cidadãos o usufruto de direitos humanos. Ciconello (2016), então, define políticas públicas de direitos humanos como:

Um conjunto de decisões e ações, de responsabilidade dos governos, que visa a um objetivo de interesse público que pode ser a entrega de um bem, benefício ou a prestação de um serviço visando à garantia e promoção de direitos humanos. (p. 174)

Esse objetivo tem como perspectiva garantir uma vida digna e o exercício da plena cidadania a todas as pessoas.

Sobre a criação de políticas públicas, nesta pesquisa se seguirá os ensinamentos dados por Leonardo Secchi (2019), que trata do processo de

elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) com um esquema de fases sequenciais e interdependentes¹⁹, que envolve sete delas:

a) identificação de problema, que se trata de um processo de interpretação, de construção social entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública, considerando-se que este problema social pode surgir por diversas questões, do dia-a-dia até por catástrofes. Os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais são alguns dos atores (*policymakers*) que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos, sendo sua “matéria-prima de trabalho” (SECCHI, 2019), do qual lutará para resolver o problema, por meio da formação de agenda;

b) formação de agenda de políticas públicas, consistindo em um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, incluídos de acordo com as prioridades, que possuem períodos de estabilidade quando os problemas são reflexões de pressões políticas de manutenção do *status quo* e de restrições institucionais que coíbem a mudança da agenda, como períodos de ruptura, com a ascensão de novos problemas ou redefinição de velhos problemas resultados da mudança da compreensão desses problemas e novos apelos (SECCHI, 2019);

c) formulação de alternativas, com a construção e combinação de soluções para os problemas, com a elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos;

É exatamente aqui que os dados abertos em um Governo Aberto podem auxiliar a solução dos problemas, pois que quanto mais calcados em dados forem os objetivos, mais eficaz será a política pública. Além disso, cada alternativa de solução de problema deve ser considerada, principalmente por aqueles que vivenciam as dificuldades sociais e carecem de uma política pública direcionada, o que evidencia, naturalmente, a necessidade de ouvir o cidadão.

Secchi (2019) reforça que existem duas tradições de análise prescritiva de políticas públicas, que se trata de investigação das possíveis consequências de cada alternativa de solução de problema, que podem ser: análise prescritiva racionalista, que privilegia a investigação de evidências, a ênfase na competência técnica e na comparação de alternativas quanto aos seus custos e benefícios de maneira

¹⁹ Para Secchi, “não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, e que seu processo é incerto, as decisões e revisões são constantes, e as fronteiras entre as fases não são nítidas (SECCHI, 2019, p.56).

estruturada, utilizando-se de projeções e predições; e a análise argumentativa, com a participação, argumentação e deliberação dos atores políticos de forma a se chegar na formulação negociada da política pública, utilizando-se de conjecturas.

As predições, na análise prescritiva racionalista, se baseiam em teorias, proposições ou analogias, eminentemente teórico-dedutivo, ou seja, se inicia com axiomas ou pressupostos já consolidados para, então, tentar prever os resultados. Métodos mais utilizadas são a teoria dos jogos, estimativas de eficiência econômica (*input x output*), programação linear, análise de correlações e regressões estatísticas, parâmetros, árvores de decisões. Todos esses métodos podem ser construídos e desenvolvidos por meio de inteligência artificial, auxiliando o tomador de decisão.

d) tomada de decisão de política pública representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A tomada de decisão pode se basear em um modelo de racionalidade²⁰, em um modelo incremental, em que o elemento político fala mais alto que o elemento técnico, ou em um modelo de fluxos múltiplos, em que as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão, comumente apoiadas por empreendedores de políticas públicas que trazem soluções de acordo com as condições políticas favoráveis (*policy window*), aproveitando dessa janela de oportunidade para apresentar políticas públicas que os reconheçam no futuro, como programas de renda mínima, pacotes de reformas econômicas, sistemas de avaliação de ensinos etc.

Deve-se dar atenção, também, aos *stakeholders*, que podem influenciar o ponto de equilíbrio ou o consenso das políticas públicas por meio de suas argumentações.

e) implementação da política pública é a fase em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções para ações (SECCHI, 2019) e sua

²⁰ Secchi indica dois modelos: “[...] racionalidade, a absoluta, proposta pelo matemático holandês Jan Tinbergen, prêmio Nobel de Economia em 1969 e um dos fundadores da econometria, em que a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível (the one best way). E a racionalidade limitada, proposta pelo economista americano Herbert Simon, prêmio Nobel de Economia de 1978 pela sua pesquisa precursora no processo de tomada de decisões dentro de organizações econômicas, em que os tomadores de decisão sofrem limitações cognitivas e informativa e não conseguem compreender a complexidade dos problemas que estão lidando, logo, a decisão tomada é um esforço entre as opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas” (SECCHI, 2019, p.67-68).

importância se dá pela possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processos na mais diversas áreas de política pública, como saúde, educação, segurança, habitação, saneamento etc.

Aqui, a administração pública cumpre sua função precípua de executar as políticas públicas, por meio de seus instrumentos que podem ser (SECCHI, 2019): a regulamentação; a desregulamentação ou legalização, a aplicação da lei (*enforcement*); tributação; subsídio e incentivo fiscal; prestação direta de serviço público (hospitais públicos); terceirização de serviço público; prestação pública de serviços de mercado (correios, departamentos de água e esgoto); prestação privada de serviços de mercado (telefonia móvel); informação ao público; campanhas e mobilizações; seguros governamentais (seguro-desemprego); transferência de renda (bolsas de auxílio); discriminação seletiva positiva (cotas raciais); prêmios e concursos; certificados e selos (OSCIPs, ABNT).

Muitos desses instrumentos acima citados se mesclam para atender à finalidade pretendida. E é nessa fase, de implementação, que ocorrem os chamados “programas que não vingam”, “leis que não pegam” ou “disse, mas não fez”, explicado por Secchi (2019, p. 78) em razão da do modelo de implementação adotado, pois que se for o modelo *top-down* (de cima para baixo), as políticas públicas partem de uma visão funcionalista e tecnicista na qual o esforço administrativo deve achar os meios para alcançar os fins estabelecidos na esfera política. Ocorre, então, o que a literatura denomina como *blame shifting*, ou deslocamento da culpa, quando a classe política disse que fez a sua parte, mas os demais que deviam implementar não fizeram, colocando a culpa em outros agentes, como professores, médicos, policiais. Aqui, seria a “culpa da administração”.

No modelo *bottom-up* (de baixo para cima) os implementadores possuem maior liberdade para acompanhar a implementação da política pública, avaliando quais as melhores formas de realizá-las, adaptando-as de acordo com as avaliações e não com a obediência estrita às prescrições. Não é um desvirtuamento, mas sim uma discricionariedade permitida aos gestores. Aqui, seria a “culpa do político”.

Importante lição trazida por Secchi (2019, p. 78) é sobre as atividades da Receita Federal do Brasil (RFB), que possui uma interminável lista de tarefas, métodos e normas a serem seguidas que resta por tornar complexa a própria compreensão da política nacional de fiscalização e arrecadação tributária.

f) avaliação da política pública é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática, que pode ser feita antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) e/ou após a implementação (*ex post*), com a finalidade precípua de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou (SECCHI, 2019). Quando se faz a avaliação de políticas públicas são definidos os critérios, indicadores e padrões, criando-se uma *performance standards*.

Critérios são mecanismos lógicos que servem como base para as escolhas ou julgamento, baseados em entendimentos valorativos da realidade e dão os parâmetros para verificar se uma política pública funcionou bem ou mal. Eis os principais critérios:

Economicidade: refere-se ao nível de utilização de recursos – inputs;
 Produtividade: refere-se ao nível de saídas de um processo produtivos – outputs;
 Eficiência econômica: trata da relação entre inputs (recursos utilizados) e os outputs (produtividade);
 Eficiência administrativa: trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformidade (compliance) da implementação das regras preestabelecidas;
 Eficácia: corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos;
 Efetividade: corresponde aos resultados (outcomes) sociais com a redução do problema e a geração de valor para a população;
 Igualdade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios ou punições, sem tomar em conta as características de partida, ou justiça social, entre os destinatários de uma política pública;
 Equidade: verifica a homogeneidade de distribuição de benefícios ou punições, levando-se em conta as características de partida ou justiça social, entre os destinatários de uma política pública. (SECCHI, 2019, p. 80)

Quanto aos indicadores, estes são relacionados aos efeitos da política pública sobre os *policytakers*, que são aqueles que recebem as políticas públicas, e a capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada, comumente representado por média ou percentuais de satisfação dos usuários/cidadãos. O Tribunal de Contas de União possui um Manual de Auditoria Operacional (BRASIL, 2020) com técnicas para auditoria para avaliar quais qualidades são necessárias para um indicador em um sistema de avaliação.

E os padrões, por fim, dão uma referência comparativa aos indicadores, que poderão ser padrões absolutos, quando comparados com metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública;

padrões históricos, em que utilizados os valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos e, conseqüentemente, geram informações sobre o declínio ou melhora da política pública; e os padrões normativos, comparados às metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em um *benchmark* ou *standard* ideal (SECCHI, 2019). Daí, parte-se a última etapa do ciclo de política pública.

g) extinção de políticas públicas levam em consideração que, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria e não são raros os casos em que uma política pública permanece viva mesmo após o problema que a gerara ter acabado, isso em razão dos conflitos que podem advir de sua extinção, como destaca Secchi (2019) as dificuldades de extinguir políticas públicas que esbarram em interesses de beneficiados.

Pode-se usar os dados abertos para prever o que acontecerá, mas somente após a implementação de políticas públicas é que poderá haver a conscientização de que outros fatores estão – ou estavam – envolvidos e se a intenção de uma política foi ou não alcançada. Além disso, muitas vezes se assume que as políticas públicas afetam o comportamento dos seres humanos, mas a mudança de comportamento pode ser difícil de prever.

Tantos fatores estão envolvidos em políticas públicas que é difícil supervisioná-los, o que resulta em uma racionalidade limitada (*bounded rationality*)²¹. Até os cérebros mais inteligentes têm suas limitações cognitivas. Além disso, a informação nunca é completa e tem diferentes níveis de qualidade. As informações podem não ser corretas ou podem dar uma impressão de serem corretas e, somente depois disso, é possível descobrir que as informações usadas estavam erradas.

Muitas vezes, não há solução “melhor” para resolver problema da sociedade e muitas direções são possíveis. As pessoas podem querer seguir as instruções que

²¹ Para Wheeler, o termo “racionalidade limitada” foi introduzido por Herbert Simon como uma abreviação de seu resumo contra a economia neoclássica e seu apelo para substituir os pressupostos de racionalidade perfeita do *homo economicus* por uma concepção de racionalidade adaptada para agentes cognitivamente limitados. Em linhas gerais, a tarefa é substituir a racionalidade global do homem econômico pelo tipo de comportamento racional que seja compatível com o acesso à informação e às capacidades computacionais que são realmente possuídas pelos organismos, incluindo o homem, nos tipos de ambientes em que tais organismos existem. A “racionalidade limitada”, desde então, passou a se referir a uma ampla gama de explicações descritivas, normativas e prescritivas de comportamento eficaz que se afastam dos pressupostos da racionalidade perfeita. Esta entrada visa destacar as principais contribuições das ciências da decisão, economia, neuropsicologia e cognitiva, biologia, ciência da computação e filosofia, para nossa compreensão atual da racionalidade limitada (WHEELER, 2018).

foram comprovadas no passado, mas isso não é uma garantia de que elas funcionarão no futuro. Não há critérios de avaliação claros para avaliar as alternativas. Por exemplo, a definição de normas para o nível de poluição é, muitas vezes, baseada no que os decisores políticos, que são influenciados pelo lobby da indústria e por outras partes interessadas, pensam que é viável e desafiador.

Ainda, muitas vezes, há a necessidade de fazer trocas. Nem tudo pode ser feito ao mesmo tempo. Para piorar ainda mais, os resultados são inerentemente imprevisíveis, dada a complexidade e muitas partes interessadas.

Isto torna difícil para os decisores políticos avaliar as escolhas e determinar o impacto das intervenções políticas, notadamente quando se traz à presente pesquisa questões de desenvolvimento socioeconômico em um país subdesenvolvido como o Brasil. O direito ao desenvolvimento integra a terceira geração (BOBBIO, 2004), que passou a reivindicar a distribuição equitativa e equilibrada dos bens produzidos no mundo, assim como a ampliação da possibilidade de fruição desses bens por indivíduos e povos, como garantias do exercício de direitos fundamentais.

O debate sobre democracia e desenvolvimento pode adquirir diversos significados em razão dos interesses e compromissos assumidos pelo Estado, pela geopolítica internacional e pelas forças sociais e políticas que sustentam um determinado governo. Contudo, não se pode descurar, em momento algum, do cidadão, do indivíduo integrante de uma sociedade que receberá ou não as políticas públicas.

E, nesse ponto, é impreterível o ensinamento dado por Vita (2011) quanto à unidade do direito, notadamente no que se refere à linguagem, com suas imperfeições e, “no processo de recombinação para a formação de proposições/normas jurídicas, a interpretação é fundamental enquanto tentativa de retirar imprecisão, vaguidade e ambiguidade [...]” (p. 98). Dessa forma deve ser a construção de políticas públicas, com discussão significativa de prioridades, livres de distorções de interpretação.

Em uma economia neoliberal, com o mantra de “menos Estado e mais mercado”, verifica-se uma transformação do capitalismo e, conseqüentemente, de políticas públicas, como destaca Hölfing (2001):

Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista – são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, em grande medida, pela crise que atravessa a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e

liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. Uma vez mais, o livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade. (p. 36-37)

O Brasil é marcado por sua flagrante pobreza e desigualdade socioeconômica que acomete grande parte da população. É preciso que todos possam exercer plenamente sua cidadania e deixem de ser valorizados apenas durante períodos eleitorais, com promessas de políticas públicas que diminuirão essa desigualdade.

Portanto, coletar o *feedback* contínuo e modificar políticas públicas é importante, no entanto, isso não é fácil, dadas as características desse processo, como descritos acima. Embora as representações do processo político ou dos estágios/ciclos das políticas variem na literatura, como as dadas por Capella (2006), Marques (2013), Escrivão Filho e Souza Jr. (2016) e Ciconello (2016), a conceituação mais em comum, entre os autores, é a combinação de: identificação de problemas, definição de agenda, implementação, aplicação e avaliação.

Pela perspectiva de um Governo Aberto, a política pública de desenvolvimento requer analisar o problema e identificar soluções alternativas e a implementação dessas políticas pode ser feita através da adoção de regulamentos, do desenvolvimento de novos serviços, da abertura de dados e assim por diante, com a participação dos cidadãos tanto na formulação quanto na avaliação das políticas públicas.

A necessidade das políticas públicas, seus efeitos ou resultados desejados, o escopo e a linha do tempo são frequentemente formulados, tendo em vista as constantes mudanças sociais no decorrer do tempo. Isso inclui o público-alvo que será afetado pela política naquele espectro de tempo e espaço, depois disso, verificar se a política atual está sendo desenvolvida, o que significa analisar o problema e identificar as soluções alternativas, o que requer trocas entre governo e sociedade.

Em diversos momentos as partes interessadas, que podem ter tanto interesses divergentes e/ou convergentes, estarão envolvidas nas etapas do ciclo de políticas públicas, o que não facilita a obtenção de trocas.

Deve-se ampliar a participação de outros *stakeholders* na fase de implementação da política pública, que poderá ser feita por outras organizações, além daquelas que formularam a política, e essas organizações fazem escolhas sobre

como implementar a política pública de acordo com as reais necessidades do público-alvo. Finalmente, deve-se assegurar que essa política pública seja seguida e que os resultados pretendidos sejam realizados e avaliados.

As políticas públicas podem não chegar aos efeitos desejados ou podem se tornar obsoletas e, por essa razão, todo o processo começa novamente, pois que a elaboração de políticas públicas não é um processo estático e pode ser altamente interativo. A transformação social é um processo coletivo.

O Governo Aberto tem uma enorme influência no ciclo de elaboração de políticas públicas, como, por exemplo, com a criação de contas em redes sociais para ser usada para além de informar o público, também para entender melhor a opinião e os sentimentos do público com os quais interagem e, conforme compreendem Farranha *et al.* (2015), com o recorte de dois órgãos do governo federal com páginas na rede social Facebook, a dinâmica entre o público e a administração pública é potencial, entretanto, destacam os seguintes problemas: a dificuldade de fazer desse espaço um espaço de interação, estando mais para um espaço de disponibilização de informação; as páginas dos órgãos não apresentam uma boa estratégia de comunicação, delineada e coordenada pelo governo federal, resultando em divergências.

As preocupações e ideias expressas nas mídias sociais podem ser exploradas, além de simulações on-line e jogos sérios podem ser usados para entender melhor o efeito das políticas ou para entender o comportamento do usuário. Jogos sérios também podem ser usados para envolver o público nos processos de tomada de decisão para mostrar-lhes os impactos das decisões. Kelley e Johnston (2012) trataram desta temática destacando que o avanço na comunicação e na tecnologia computacional criaram oportunidades para o público participar das atividades governamentais e uma das formas disso acontecer é por meio de jogos sérios (*serious games*), com incentivos à participação cívica voluntária em plataformas de governança aberta, dando ao público a oportunidade e a motivação para gerar impacto nas comunidades em que vivem por meio de um mundo virtual em que o jogo se desenvolve e, a partir disso, governos podem complementar as plataformas remodelando-as e/ou revigorando-as de acordo com os problemas a serem enfrentados.

No Brasil, uma pesquisa importante foi realizada por Fernando Nascimento da Silva (2017), constante em sua tese de Doutorado em Administração pela

Universidade de São Paulo (USP), em que explicou como o uso de jogos digitais contribui para o desenvolvimento de gestores públicos e o melhoramento da prestação de serviços públicos, pois que houve alteração no comportamento dos gestores no dia-a-dia com a aquisição de novos conhecimentos. Por outro lado, Gianluca Sgueo (2018) aborda que, juntamente com a robótica, a inteligência artificial, a biometria e os dados, os *serious games* podem ser promissores para as administrações públicas, notadamente porque abordagens econômicas são discutidas, agregam confiança dos cidadãos, já que podem participar, aumentando a percepção de legitimidade e, por fim, criam incentivos de engajamento cívico e participação pública de forma inovadora e dinâmica.

O *Budget Hero* é um jogo sério, lançado em 2008, pelo Wilson Center, um fórum político apartidário para abordar questões globais por meio de pesquisas independentes e diálogo aberto com a comunidade, que permite aos jogadores simularem o equilíbrio e o gerenciamento do orçamento federal dos Estados Unidos, convidando os jogadores a explorar o impacto financeiro e social dos cortes e gastos propostos, à medida que criam, testam e comparam seus próprios orçamentos federais. O jogador escolhe seu “crachá” de acordo com seus valores políticos e escolhe suas opções de políticas públicas na esteira dos argumentos do Congresso Nacional americano, ou seja, pró ou contra para cada política. São diversos os jogos sérios (vide Figura 13) que o Wilson Center (2022) dispõe.

Figura 13 - *Budget Hero*



Fonte: Jussel (2009)

Exemplos de *serious games* que não tratam de administração pública tem-se o *Insuonline*, um game para educação de médicos sobre o uso de insulina no tratamento de diabetes; o *Joy*, uma ferramenta de auxílio no processo de alfabetização de crianças em ensino fundamental; o antigo game *Battlezone*, criado pela Atari na década de 1980 para treinar militares em zona de guerra. A tomada de decisão é um processo difícil e muito importante quando se tem em conta políticas públicas que, além de impactarem diretamente a vida e convivência de diversas pessoas, envolve custos para a sua implementação.

Outra inovação tecnológica a qual deve ser dada atenção é à Internet das Coisas (*Internet of Things - IoT*), que permite medir e coletar dados de praticamente qualquer coisa conectada à Internet. No passado, a medição da poluição era baseada em simulações usadas para estimar a propagação do ar poluído em áreas geográficas. Atualmente, os sensores podem ser usados para medir a poluição em tempo real. Os painéis podem ser usados para mostrar quais são os efeitos de uma política, por exemplo, mostrando o desemprego nas regiões e o que acontece após medidas terem sido tomadas.

A Universidade de Ohio, nos Estados Unidos, em estudos sobre as tendências da IoT na administração pública (OHIO UNIVERSITY, 2022) verificou que existem vários exemplos do seu uso, como as câmeras de vigilância para detectar atividades criminosas, os transportes públicos conectados e o controle de tráfego, com destaque ao “*Silver Alert*”, em que dispositivos habilitados para IoT, como celulares, *smartwatches*, *wearable health equipment*, sinalizações e outdoors eletrônicos, recebem alertas de uma pessoa desaparecida, tornando rápida e eficiente a comunicação entre administração pública e cidadãos.

O *crowdsourcing* pode ajudar a mobilizar a capacidade do público. Em vez de formuladores de políticas desenvolverem políticas em suas zonas de conforto, o público pode ser desafiado a apresentar políticas e ideias melhores. O termo *Crowdsourcing* foi cunhado por Jeff Howe (2009) como uma forma de produção por pares, realizado colaborativamente, mas também é, muitas vezes, realizado por indivíduos únicos. O pré-requisito é o uso do formato da chamada aberta e da grande rede de potenciais trabalhadores. Embora entrelaçado com a Internet, não é, essencialmente, sobre tecnologia, mas sim em tecer a massa da humanidade em uma próspera e infinito organismo poderoso.

Um exemplo de *crowdsourcing* é o site de iStockphoto.com, criado em 2000 por Bruce Livingstone, que vendia fotografia, animações e vídeos. É um banco de fotos, imagens, ilustrações diversas, faixas de áudio etc., em que o colaborador cadastra sua foto no site para julgamento de uma equipe da empresa. Se aceita, o colaborador é admitido como “fotógrafo” e pode enviar mais fotos para compor o banco de dados do site e recebe 20% do preço da compra quando sua foto é baixada. Seu modelo de monetização se dá por meio de uma licença padrão ou estendida (ISTOCK, 2022). Atualmente, a empresa iStock pertence à Getty Images, que a comprou em 2006.

Brabham e Guth (2017) ensinam que, pela perspectiva do *crowdsourcing*, a resolução de problemas não é mais a atividade de um gênio, mas sim que a solução de problemas pode advir de um novo modelo de resolução de problemas, com uma equipe de especialistas diversificados, não podendo ser considerado, como muitos fazem, um concurso e entrega de prêmios. Isto também redefine a conectividade democrática entre cidadãos e governo por meio de plataformas de comunicação digital com o objetivo de redução nos custos de transação, obter benefícios de economias de escala e reputação. Os autores chamam de “camada consultiva” (*consultative layer*) um conjunto de tecnologias, consultorias, provedores de serviços e profissionais engajados a facilitar ou mediar a interação entre cidadãos e governos.

Tem-se, ainda, os *Hackatons*, nos quais muitas vezes novas ideias para a abertura do governo são desenvolvidas. Os cidadãos podem se tornar “inovadores democráticos”, como mencionado por Maier-Rabler & Huber (2011), considerando que “aberto” é uma relação em mudança entre os cidadãos e as autoridades, com ganho de poder nas mãos do governado em relação aos seus governadores.

No Brasil, Ferreira e Farias (2018) discutem o envolvimento dos cidadãos no setor público, como especialistas em determinados assuntos por serem exatamente os conhecedores da realidade da comunidade e podem ser capazes de idealizar soluções públicas, contudo, mais uma vez, o problema se encontra na motivação para que cidadãos participem dessas iniciativas, comumente tendo acesso a esses eventos pessoas mais instruídas (acadêmicos e especialistas em tecnologia).

Finalmente, um instrumento importante de transformação é o Laboratório de Inovação em Governo – GNOVA (ENAP, 2022), uma parceria entre o governo federal e o governo da Dinamarca que se propõe a desenvolver soluções inovadoras em projetos com instituições para que o serviço público possa responder com mais

eficiência às demandas dos cidadãos. As metodologias utilizadas podem ser utilizadas por equipes de governo em vários estágios de uma política pública com o objetivo de compreender as necessidades dos cidadãos e organizações. Para tanto, o laboratório utiliza métodos ágeis, protótipos, experimentos, testes e entrevistas com os usuários, baseadas em ciências sociais e design para construir as respostas aos desafios públicos.

O GNOVA possui a “Plataforma Desafios” (vide Figura 14), cuja finalidade é ser um *Crowdsourcing* para a identificação e produção de soluções para problemas públicos, lançada em 2019, com três eixos de atuação: a) prêmios e competições em inovação aberta; b) apoio ao empreendedorismo inovador; e c) ambiente promotor de inovação.



Fonte: ENAP (2022)

Entretanto, não se pode considerar uma plataforma que atenda aos propósitos de Governo Aberto: primeiro porque está direcionada aos gestores públicos (em vez de ser para os cidadãos e gestores públicos); segundo, para participar de um desafio somente são permitidas empresas brasileiras com determinadas receitas brutas e com máximo de tempo de inscrição no CNPJ; terceiro, não permitem que outros *stakeholders* possam participar.

O Governo Aberto não é só acesso às informações, documentos e procedimentos e sim, essencialmente, a participação significativa dos cidadãos. Isso resulta não apenas em uma transferência de dados, mas também em uma

transferência de geração de ideias de dentro da fronteira do governo para o exterior, ou seja, a sociedade, em um processo de inovação democrática. Todos esses desenvolvimentos tecnológicos acima citados podem ser usados para contribuir para um Governo Aberto.

Quanto à baixa adesão cidadã, pouco entusiasmo cívico, como relatado pelos pesquisadores de Governo Aberto, talvez ao se garantir um baixo nível de exigências para participar (menos formalidades ou complexidades e linguagem acessível), mais cidadãos possam se envolver na elaboração de políticas públicas trazendo à arena pública as reais necessidades da comunidade e soluções possíveis.

Outra vantagem de se dividir com o cidadão o processo de elaboração de políticas públicas é que o comportamento dele pode ser “manobrado” em uma direção plausível, considerando custos e viabilidade, esclarecendo-os de forma clara cada solução apresentada. Pode-se imaginar, por exemplo, que os cidadãos se tornem mais conscientes do consumo de energia e tomem medidas para reduzi-lo, por exemplo, ao fornecer *serious games* que permitam “enviar informações” para “brincar com elas”. Simulações podem nivelar o conhecimento dentro e fora da fronteira do governo.

Dessa forma, os cidadãos podem se tornar coprodutores, tornando-se parceiros que efetivamente expandem seu papel de solucionadores de problemas, deixando de ser passivos para ativos. Embora as inovações tecnológicas possam ser caras e não serem fáceis de desenvolver, mesmo assim, pode valer a pena considerá-las, pois que, de acordo com os princípios do Governo Aberto, maior participação pública nas políticas públicas permite uma mudança em todos os aspectos do ciclo de formulação de políticas, com perspectivas de obter maior eficiência e redução de custos.

2.4 Governo Aberto e Novas Tecnologias – O Cidadão Informado

Nesta seção se abordará como as tecnologias podem ser usadas para analisar a qualidade dos conjuntos de dados governamentais. A maioria das informações não é pesquisável ou localizável porque não está publicada em sites, tornando-se invisível ao público, o que torna inviável a ideia de informações governamentais disponíveis à sociedade. Nesse aspecto, a população ter acessibilidade às tecnologias é insuficiente quando informações públicas não são, de

fato, públicas ou mesmo, se fornecidas, são incompreensíveis. Assim, se mostrará quais inovações tecnológicas devem ser consideradas.

Existem muitos desenvolvimentos tecnológicos que permitem a criação do Governo Aberto. Considerando os princípios do Governo Aberto, como a transparência, a participação social, a prestação de contas e o acesso às novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas, tem-se que propósito é que, para que isso ocorra, qualquer um possa fazer uma pergunta e que a resposta correta e precisa seja dada em tempo real, sem precisar de nenhuma interferência manual.

Melhor: informações dadas sem ter sido feita nenhuma pergunta. Ainda, sabe-se que sem qualquer tecnologia encontrar dados utilizáveis é inviável. Então, como as tecnologias podem ser usadas para criar um Governo Aberto? Isso é possível para o Brasil?

O desafio é geral para todos os aderentes ao Governo Aberto, pois não se deixa de reconhecer a dificuldade de sua implementação, já que este está concentrado em torno da abertura de dados ou da criação de conteúdo atraente. O Governo Aberto é uma tendência de transformar a gestão pública, distante daquela orientada pelo mercado ou pela burocracia. Ingrams, Pioreowski e Berliner (2020) chamam de “isomorfismo memético” as reformas administrativas que foram copiadas e difundidas por outros governos e isso pode trazer dificuldades de os gestores que não tem habilidades certas para traduzir as ideias e aplicar a reforma em um contexto original ou em um novo contexto:

A capacidade dos governos locais ou nacionais de adotar uma reforma da gestão depende de muitos fatores que moldam a transferência de políticas, como a conexão com redes locais, atitude de liderança, receptividade institucional à mudança e tipo de serviço na área em questão. (p. 262)

A modernização administrativa, por meio da busca de eficiência e maior participação de cidadão, reflete uma complexidade para a efetiva reforma, forçando os tomadores de decisões públicas a realizarem escolhas que equilibrem os interesses, sem desconsiderar os velhos poderes e hábitos incrustados na política e pequenos grupos com grande influência.

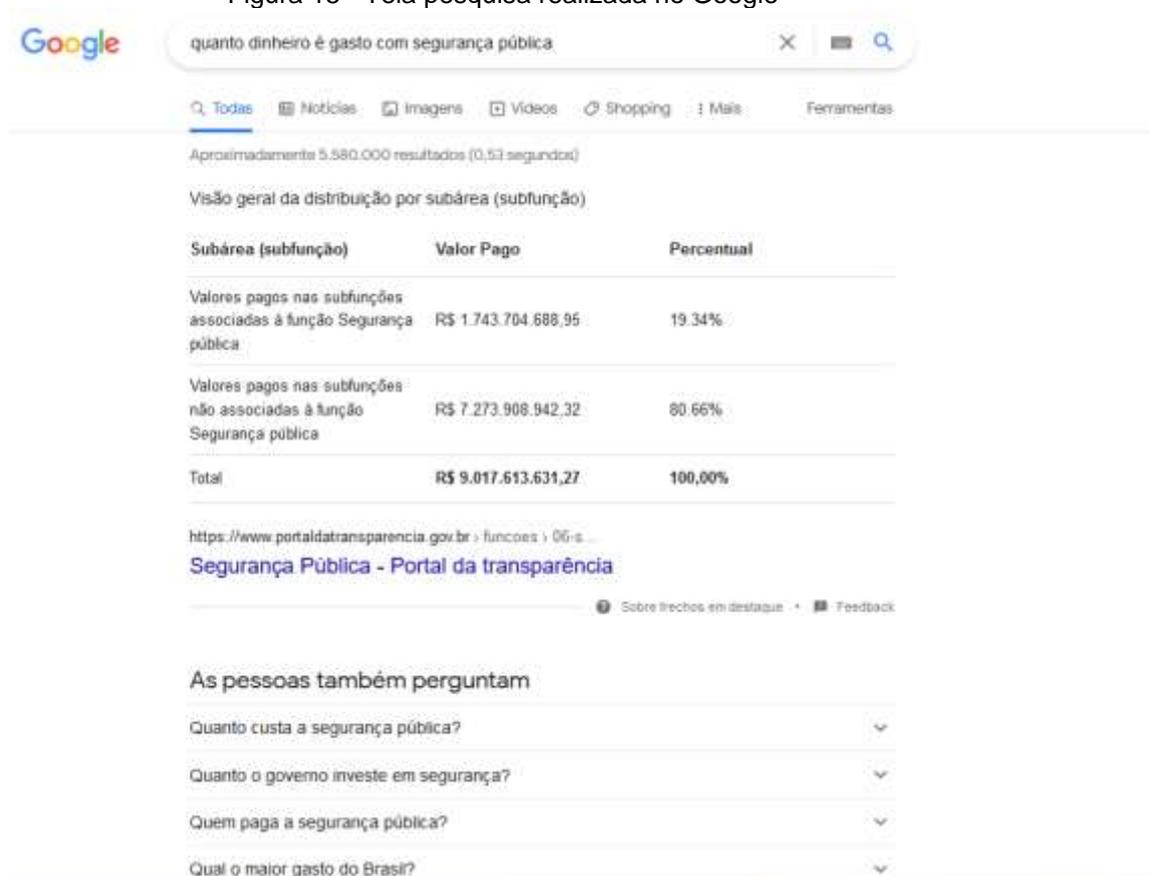
Ingrams, Piotrowski e Berliner (2020) se referem às outras reformas administrativas históricas nos EUA e seus frutos, para, então, concluir que o Governo Aberto, comparando-o com os movimentos reformistas anteriores, pode minimizar os riscos dessa novel gestão pública:

Governo Aberto parece suscetível à sucumbir aos problemas de tentativas de apoiar tanto a eficiência e inovação, por um lado (valores econômicos) e transparência e responsabilidade, por outro lado (valores políticos). (p. 269)

A interação entre o governo e o público mudou, principalmente a partir de quando as informações governamentais passaram a ser divulgadas e como o público interage com os assuntos públicos. Nessa parte da pesquisa, pode parecer técnica e complexa, mas é exatamente com essas situações que o cidadão se depara.

Se partirá, primeiro, do elemento mais importante: o cidadão usuário. O cidadão usuário tem um certo desafio ou problema ou está ciente de sua necessidade de obter informação e quer resolvê-la. Exemplo: quanto dinheiro é gasto com a segurança pública? Tem-se a pergunta e aguarda-se uma resposta. Contudo, esta não é a realidade, pois, comumente, os cidadãos usuários, ao pesquisar na Internet, a primeira tecnologia a que recorrem, principalmente por meio da página de busca Google, não obterá facilmente a resposta. Ao lançar essa pergunta, no Google, aparece “Segurança Pública – Portal da Transparência”, conforme Figura 15:

Figura 15 - Tela pesquisa realizada no Google



Fonte: Google (2022)

Em seguida, há a necessidade de continuar a pesquisa para obter a informação pretendida e, para tal intento, se deverá acessar dados. A partir disso, poder-se-á clicar em qualquer das páginas que foram relacionadas na página da Google.

Caso o cidadão usuário clique na primeira página resultante de sua pesquisa, ou seja, em “Segurança Pública – Portal da Transparência”, então APIs²² são discutidas e fornecerá uma *interface* para acessar dados, que são visualizados e apresentados. Por meio das APIs, diferentes fontes de conteúdo podem ser integradas em uma *interface* visual, chamada de *mashup*²³, sendo esta última frequentemente usada para abrir dados, por exemplo, para mostrar quanto dinheiro é gasto por um governo. Ao acessar a página “Portal da Transparência”, o cidadão usuário verá o seguinte, conforme Figuras 16 e 17:

Figura 16 - Tela do Portal da Transparência (a)

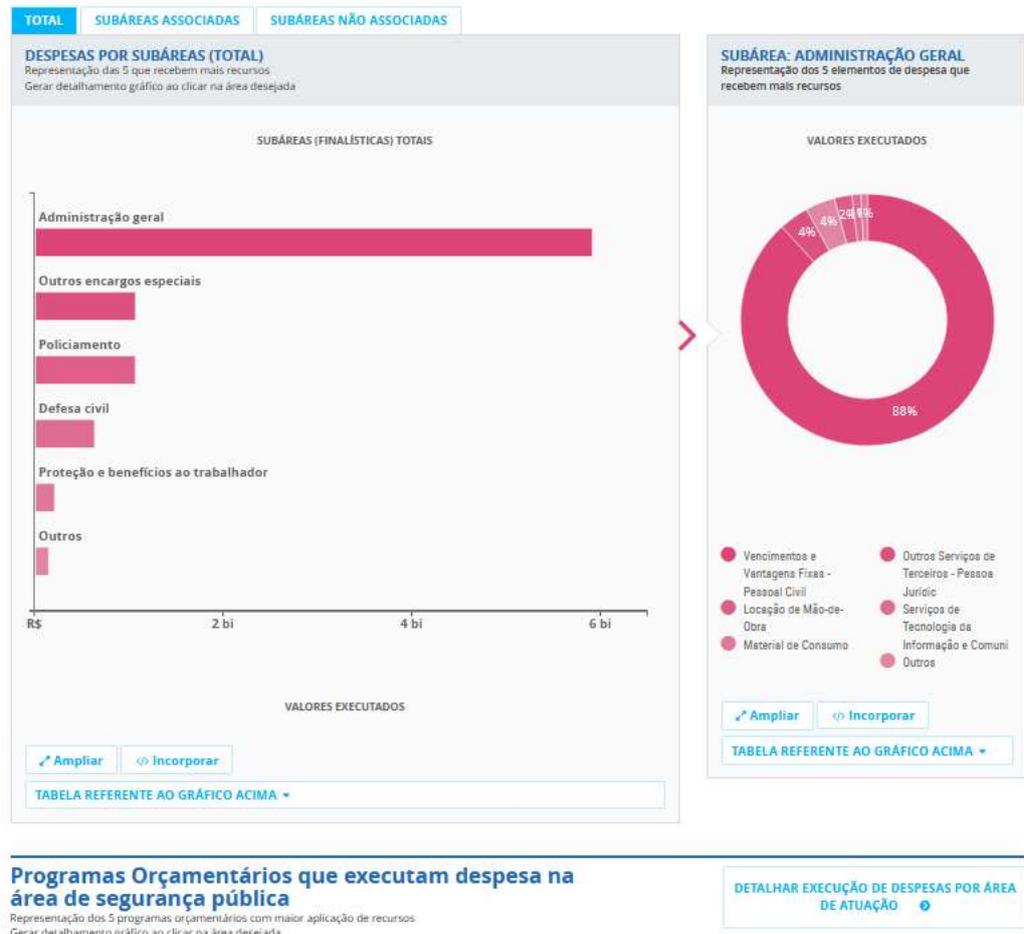


Fonte: Portal da Transparência (2022b)

²² Application Programming Interface (API), ou seja, uma interface de programação de aplicações para integrar os sistemas, possibilitando a segurança de dados e facilidade de intercâmbio entre as informações com diferentes linguagens de programação (SECOND MIND, c2018).

²³ Segundo Souza, Mashup “em termos gerais significa uma aplicação para a web que combina dados de uma ou mais fontes em uma ferramenta única integrada. Nesse sentido o mashup cria um serviço de web novo e distinto que não era disponível originalmente por nenhuma das fontes. No entanto, alguns autores apresentam uma definição mais restritiva, na qual são considerados Mashups apenas os programas aplicativos que se baseiam em APIs de outros programas. Nessa definição os compartilhamentos são características distintas dos Mashups” (SOUZA, 2009, p.16).

Figura 17 - Tela do Portal da Transparência (b)



Fonte: Portal da Transparência (2022b)

A tecnologia não para por aí. Idealmente, as máquinas são capazes de entender os dados, o que requer a adição de semânticas que possam ser processadas por máquinas (*semantic data*). Isso significa que os blocos de dados devem estar relacionados entre si, interligando-os (*data analytics*). Uma vez que os dados possam ser compreendidos e interligados, pode-se usar mecanismos de busca computacionais.

Literalmente, máquinas fazem o trabalho duro, em vez de seres humanos.

Os cidadãos usuários podem fazer uma pergunta e a tecnologia fornece a resposta, mas isso não significa que este cidadão usuário compreendeu aquilo que lhe foi disponibilizado. Por outro lado, deve-se ter como um grande avanço muitas informações serem disponibilizadas.

Comumente os usuários não costumam ir ao *site* da organização pública. Isso acontece, geralmente, porque eles desconhecem o local mais apropriado para

encontrar os dados. E, desta forma, os mecanismos de pesquisa indexaram a *web* e apresentam resultados com base em consultas anteriores ou em páginas impulsionadas por meio de pagamentos. Por isso que a primeira página que apareceu ao cidadão usuário foi a do “Portal da Transparência”.

Toda vez que o governo libera dados, os cidadãos ganham acesso útil às informações que lhe pertencem. Mas o que se evidencia nesta pesquisa é somente o uso de tecnologias padrão da Internet não tornaria mais fácil para os cidadãos encontrar e acessar informações governamentais, mas, provavelmente, apresentaria também eficiência e economia de custos para o próprio governo.

Entretanto, talvez não seja esse o interesse do governo. Na maioria dos casos, o obstáculo pode ser a burocracia ou a própria inércia estatal. Outras causas podem impedir o governo de tornar os dados facilmente acessíveis: motivações políticas. A política de liberação seletiva e, dessa forma, quando uma administração pública assim age, pode-se considerar que esta medida se tornará cada vez mais insustentável.

Enquanto alguns documentos públicos estiverem fora do alcance online, terceiros serão motivados a liberá-los. Abrir dados deve permitir engajamento público e dar sentido aos dados. Analisar dados é ir além, por meio de discussões e colaborações. O debate político e o ativismo cidadão viabilizam um caminho transformador na alfabetização tecnológica.

Escolher o texto correto a se pesquisar também requer um entendimento de como os usuários pesquisam o *site*. Só, então, os usuários poderão encontrar o *site* certo. A revocação e a precisão²⁴ são critérios importantes quando uma máquina pesquisa dados na Internet. Revocação (*recall*) é sobre como a pesquisa encontra o que você deseja. Um alto nível de revocação resulta, portanto, que a maioria dos resultados relevantes é mostrada em um grande conjunto de respostas, relevante para uma consulta específica. Precisão (*precision*) é o quão bem um sistema elimina o que você não quer. Alta precisão resulta em um pequeno conjunto de respostas relevantes para a sua pergunta.

²⁴ Revocação e Precisão, segundo Costa, são indicadores, métricas de qualidade na recuperação de informação. A revocação é a proporção de todos os itens relevantes em uma coleção particular ou banco de dados que a busca é capaz de recuperar. A precisão é a capacidade do sistema em recuperar somente referências relevantes, eliminando aquelas que não são importantes (COSTA, 2008).

Frequentemente, utilizamos a pesquisa baseada em palavras-chave, que possui um alto nível de revocação e um baixo nível de precisão, além de mostrar muitos resultados relevantes. Em contraste, os mecanismos de pesquisa em linguagem natural fornecem as respostas certas possíveis. E os *web designers* devem estar cientes disso para permitir que os mecanismos de pesquisa indexem o *site*, permitindo que os usuários encontrem facilmente o *site*.

Há muito conteúdo disponível. Os dados como conteúdo podem receber formulários, como texto, imagens, vídeo ou áudio e são, geralmente, projetados para que as pessoas os consumam por meio da leitura, observação e audição. Entretanto, as máquinas não podem realmente entender esses tipos de dados. E é aí que entra a marcação (*tag*). Ao usar *tags*, você pode descrever os dados. Isso é o chamado metadados, que são dados que descrevem dados. Esses dados podem ser usados por máquinas, como por exemplo, para facilitar a pesquisa de determinados dados.

Marcação (*tag*) é o que você faz no Facebook ao adicionar o nome de seus amigos em uma foto (*human tagging*). Se milhões de pessoas fizerem isso, as máquinas poderão usar essas *tags*. Marcações automáticas também são possíveis (*automatic tagging*). Mecanismos de pesquisa de reconhecimento fácil podem identificar pessoas e adicionar *tags*, reduzindo o tempo de processamento. Os dados de marcação costumam ser recompensados com melhores visibilidades nos resultados de pesquisa e facilitam para outras pessoas encontrar o que estão procurando.

Como já citado, os dados precisam ser acessados usando *interfaces*. API é uma abreviatura de *Application Programming Interface* e é uma forma de os programadores utilizarem uma determinada aplicação por meio de uma *interface* padronizada, a exemplo, o *Open edX*²⁵ inclui um conjunto de APIs que permitem criar aplicativos que interagem com a plataforma *edX*. As APIs são fornecidas por grandes nomes da *web*, como Google, Amazon, Facebook e Twitter para permitir que outras pessoas usem seus dados e funcionalidades. Por meio das APIs se acessam os dados ou funcionalidades que você pode integrar em seus próprios aplicativos. Você pode pensar em uma API como um tipo de *interface* para blocos de construção. Usando

²⁵ A Open edX é um software de plataforma de código aberto desenvolvido pela organização edX, que abriu o código-fonte para que outros usuários possam criar suas plataformas (OPENEDX, 2022).

bloco de construção, as APIs facilitam a liberação de dados e a criação de seus próprios aplicativos.

Quando APIs mudam isso afeta muitas pessoas e empresas e o *software* pode parar de funcionar. Portanto, é imprescindível garantir que as versões anteriores de uma API continuem em execução. Ao usar APIs, pode-se usar os dados em tempo real, o que significa que os dados mais recentes serão usados. As APIs podem resultar no uso acelerado de dados e funcionalidades por outras pessoas.

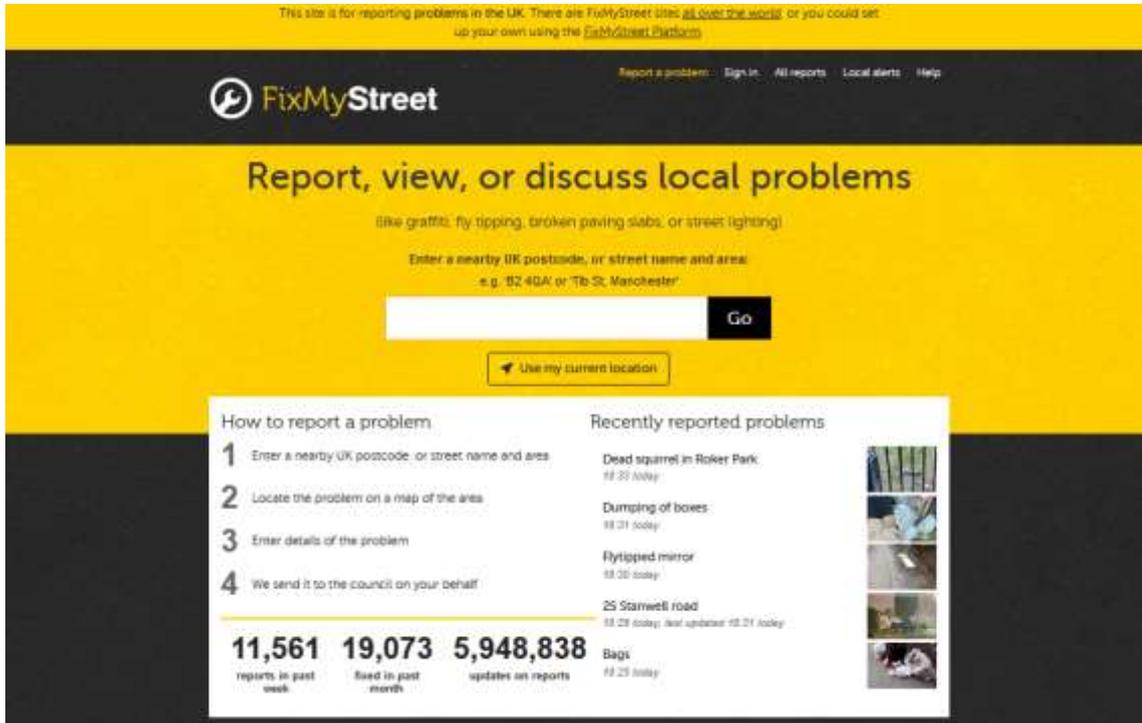
Sabendo-se como acessar os dados, é necessário criar uma *interface* visual. Um *mashup* se refere à integração de várias fontes de dados em uma única *interface* de usuário. Essas tecnologias permitem a criação de um novo aplicativo rapidamente, usando a ligação visual e mapeando as *interfaces* das APIs. *Mashups* podem ser criados usando editores visuais e, ocasionalmente, habilidades básicas de programação podem ser necessárias. Um típico exemplo: muitas vezes, um mapa cartográfico é usado como base para criar um *mashup* em que o Google mistura informações de localização e dados de poluição. Aplicativos como *Waze* e *FixMyStreet*²⁶ são exemplos típicos de *mashups*.

Os cidadãos estão começando a perceber o poder do acesso aos dados públicos para entender o mundo político a sua volta, tanto em nível local quanto nacional, para que, então, possam pensar sobre política, economia, saúde, segurança e outros temas que geram expectativas para a população.

No *FixMyStreet* os cidadãos interagem com os governos locais, podendo denunciar problemas em sua vizinhança. Por meio dessa plataforma é mais fácil para as administrações locais responderem rapidamente e reparar os danos. Veja-se na Figura 18:

²⁶ O aplicativo permite mapear e relatar problemas de rua aos conselhos responsáveis para corrigi-los em qualquer lugar do Reino Unido (FIXMYSTREET, 2022).

Figura 18 - Imagem da página inicial do site “Fix My Street”



Fonte: Fixmystreet (2022)

No Waze, enquanto se trafega, usuários informam ocorrências como obra, radares etc. para que outros usuários saibam, em tempo real, o que acontece naquele trajeto.

As tecnologias, como as descritas acima, desempenham uma função capacitadora para o Governo Aberto. O problema, contudo, está em como a descrição de dados e APIs podem se tornar diferentes para os cidadãos, resultando em descrições heterogêneas. Não há uma descrição padrão em que todos se compreendam e nem uma maneira padrão na qual os sistemas de comunicação interpretem as informações.

Contudo, dados estatísticos fundamentam o debate na realidade. Os dados são eficazes para evidenciar aspectos básicos de um problema. O texto também é um dado e nem sempre mostrar números em gráficos de barras ou de linha representa a capacidade de compreensão, por isso, novas formas de visualização devem ser adotadas, como as palavras ou imagens ilustrativas de problemas reais.

Considerando-se que no Brasil a falta de conhecimento sobre o que é Internet é bem significativa, em que 55% dos brasileiros acreditam que “Internet” seja o Facebook (MOZILLA FOUNDATION, 2017), enquanto que nos Estados Unidos essa associação é de 5%, evidenciam-se os obstáculos para que o Governo Aberto se implemente. Ainda, a pesquisa indica que no mundo 75% das pesquisas realizadas na Internet são feitas na página do Google.

Buzato (2009) afirma que deve haver um grau mínimo de capacitação da população para o uso das TIC, de “letramento digital”, discordando do termo “alfabetização digital”²⁷, pois que:

Não se trata apenas de reconhecer que o acesso às TIC pressupõe a capacidade de receber e produzir informações por meio de dispositivos digitais, algo que a compreensão leiga da inclusão digital costuma denominar “alfabetização digital”. Trata-se de ampliar qualitativamente o debate sobre inclusão e tecnologia, contrastando a ideia mais restrita de alfabetização com a noção mais ampla e socialmente significativa de letramento. (TAKAHASHI, 2000, p. 3)

La Selva (2015) assegura que isso vai além de ter ou não acesso à Internet, reconhecendo desigualdades estruturais e tendo as consequências do fosso digital na participação e desenvolvimento de indivíduo na Sociedade da Informação e do Conhecimento.

A pesquisa denominada “Letramentos Digitais e Inclusão Digital no Brasil Contemporâneo” (GONSALES; BUZATO; REI, 2021) indica que as Big Techs fazem acordos com os provedores de Internet e órgãos governamentais para que as pessoas continuem acessando as redes sociais, mesmo quando suas franquias de dados terminam (*zero rating*).

Por sua vez, a semântica fornece significado e é necessária para se referir ao que os dados denotam. Um exemplo: “estar aberta” pode se referir a estar do lado de fora, à atitude de uma pessoa, a uma porta sendo aberta e assim por diante. A *web* semântica é baseada na descrição do significado dos dados de uma maneira estruturada. A maioria dos protocolos usam metadados (*tags*) para descrever o significado. Então, humanos e máquinas podem entender o significado.

²⁷ Conforme descrito no livro Sociedade da Informação no Brasil Livro Verde, “alfabetização digital” é o processo de aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores, redes e serviços de Internet, mas também que capacite as pessoas para a utilização dessas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania (TAKAHASHI, 2000, p. 31).

Há uma ampla gama de tecnologias e protocolos que tratam de semântica. Uma vez que os dados estão disponíveis em um formato estruturado, como se saberá se os dados estão relacionados a outros dados? Dados vinculados (*linked data*) refere-se a conectar blocos de dados uns aos outros. Ao fornecer os *links* no *Resource Description Framework* (RDF), aplicativos podem explorar o conhecimento extra de outros conjuntos de dados.

Atualmente, não se pode desconsiderar o avanço da inteligência artificial (IA) em diversas áreas, como uma ferramenta tecnológica indispensável para fazer previsões, a partir de enormes quantidades de dados disponíveis on-line (*Big Data*). Ao lidar com uma quantidade enorme de textos não-estruturados, a IA buscará identificar, organicamente, as relações entre os textos, extraíndo sentido.

O termo “*Megadados*” refere-se ao aumento exponencial da disponibilidade e da utilização automatizada de informações: refere-se a conjuntos de dados gigantescos detidos por empresas, governos e outras organizações de grandes dimensões, que são depois extensivamente analisados – daí o nome analítica – com recurso de algoritmos informático (Parecer nº 3/2013, sobre limitação da finalidade, do Grupo de Trabalho do Artigo 29º/atual CEPD, de 2 de abril de 2013) (GRUPO DE TRABALHO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29º WP, 2013) e, mais em detalhe:

- a) Refere-se a grandes quantidades de dados de diferentes tipos produzidos em grande velocidade a partir de um elevado número de diferentes tipos de fontes.
- b) Para lidar com os conjuntos de dados, altamente variáveis e em tempo real gerados hoje em dia, são necessários novos métodos e ferramentas, como, por exemplo, processadores, *softwares* e algoritmos de grande potência.
- c) Por meio de inferição, sem precisar de intervenção humana.
- d) Vincular todos os tipos de dados, uns aos outros, cria-se, então, a teia semântica, consistindo em numerosos vínculos e permitindo que as máquinas façam inferências.

Sobretudo possibilita a detecção de microtendências, indo além dos métodos analíticos assentes em amostragens de base estatística, incluindo o *data mining*. A *Big Data* releva, na estruturação da oferta, sobretudo por via do Aprendizado de Máquina (*Machine Learning*) e da focalização nas aspirações de cada cliente, que no caso, para o cidadão, permite-se:

- a) uma personalização fundada no comportamento, ou na sua ausência;
- b) uma personalização baseada nas suas relações nas redes sociais;
- c) uma personalização relativamente a bens ou serviços adicionais ou alternativos;
- d) uma personalização decorrente da sua localização;
- e) e, sobretudo, uma personalização da negociação, conduzida por IA, os *chatbots*, autônomos, “omniscientes” e amorais, agora com acesso a megadados.

Um exemplo é o Wolfram Alpha (WOLFRAM, 2022), um mecanismo de busca computacional que emprega o processamento de linguagem natural e a *web* semântica para fornecer uma resposta às perguntas feitas, permitindo que os usuários pesquisem com alta precisão, pois o significado dos dados é descrito e os conjuntos de dados são relacionados uns aos outros. As descrições semânticas dos dados são necessárias para permitir que as máquinas raciocinem sobre os dados. Esse mecanismo de conhecimento computacional, em vez de listar documentos ou páginas na *web*, apresenta diretamente a resposta.

A administração pública transformou-se e estudos mais aprofundados dão conta de que já se superou, no Brasil, a fase de governo eletrônico (*e-gov*)²⁸, estando agora na fase do governo digital. Contudo, dentro de qualquer dessas perspectivas, o Governo Aberto deve se fazer presente, com as suas bases (princípios) e pilares (compromissos).

O Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (BRASIL, 2014), ao dispor sobre a atuação do Poder Público, já expressa características do Governo Aberto:

Art. 24: Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:

I – estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;

²⁸ Segundo Vigoda, o *e-gov* é um estágio intermediário que afeta as relações de Estado em razão da sua colocação aquém dos limites da chamada “web 2.0”, indicada por O’Reilly, e que marcaria a transição para um modelo de gestão aprimorada pelas técnicas informacionais (VIGODA, 2022).

- II – promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil;
- III – promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;
- IV – promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;
- V – adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres;
- VI – publicidade e disseminação de dados e informações públicas, de forma aberta e estruturada;
- VII – otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa;
- VIII – desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet;
- IX – promoção da cultura e da cidadania; e
- X – prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos. (n.p.)

Nesta nova era de governo transparente e responsivo, vê-se que cada vez mais a administração pública está coletando e divulgando dados. No entanto, sabe-se que para esta informação ser útil, requer-se muita análise e explicação, que deve ser feita tanto pelo poder público quanto por terceiros interessados (*stakeholders*).

Os dados coletados são capazes de fornecer respostas às perguntas básicas sobre saúde, educação, segurança, desenvolvimento nacional etc.?

Auditar dados governamentais – determinar o que é coletado, como é coletado, para que é usado e quão preciso ele é – também deve ser uma prioridade. Ao governo cabe a maior parte deste serviço, contudo, o público também tem um papel crucial a desempenhar na busca de dados incorretos e solicitar suas correções.

Afinal, se a tomada de decisão é baseada em dados, estes devem ser confiáveis, mesmo resultem em informações ruins para a sociedade, como alta taxa de criminalidade, baixos investimentos em educação etc. Todas essas tecnologias e legislações, juntas, têm o potencial de criar um Governo Aberto real, factível.

Dessa forma, neste capítulo, verificou-se que envolver o público em uma discussão significativa de políticas públicas, apoiada por tecnologias sociais, podem tornar a rede e o engajamento público mais simples e, conseqüentemente, mais poderoso, ajudando o desenvolvimento de políticas públicas que atendam,

efetivamente, aos interesses e necessidades mínimas dos cidadãos, salvaguardados por seus direitos fundamentais e, igualmente, elevar a qualidade de governança pública, muito embora se saiba que, diante desses desafios, argumentos contrários pautados em limitações econômicas possivelmente serão levantados, o que se tratará no próximo capítulo.

3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O GOVERNO ABERTO

O uso de elementos econômicos como critérios para a tomada de decisão na seara da Administração Pública traz uma perspectiva multidisciplinar do meio social, considerando que tanto ambiente social quanto o econômico possuem intenso dinamismo, de modo que os avanços tecnológicos adicionam necessidades indispensáveis para seus integrantes e operadores. Neste capítulo, se tratará da possibilidade de um Governo Aberto na administração pública federal pela ótica da Análise Econômica do Direito.

Schumpeter (2017) explica que as oportunidades de crescimento dos países se deram exatamente pela avidez do empresário, pelo desenvolvimento da produção e agrega, quanto ao progresso tecnológico, que:

[...] a aplicação de tais inovações tecnológicas estava na essência dessa avidez. E o próprio inventar, como logo veremos detidamente, já era uma função do processo capitalista, responsável pelos hábitos mentais que produzem a invenção. Portanto, é erradíssimo – e também antimarxista – dizer, como dizem muitos economistas, que a iniciativa capitalista e o progresso tecnológico eram dois fatores distintos do desenvolvimento da produção observado; eles eram essencialmente a mesma coisa, ou, se se preferir, aquela era a força motriz deste. (p. 116)

O bom funcionamento das interações sociais, em uma economia de mercado, supõe que sejam coibidos excessos dos operadores desse mercado, o que se dá por meio de regras jurídicas que direcionem comportamentos assegurando-se a livre concorrência, a liberdade de movimentação de bens e serviços, assim como o sistema de precificação. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) traz em seu Título VII sobre a Ordem Econômica e, como ensina Eros Roberto Grau (2005), consagra um regime de mercado organizado por meio de um processo econômico liberal, isto é, em que a intervenção do Estado somente é admitida para coibir abusos e preservar a livre concorrência, de maneira a restringir a interferência do Estado, a formação de monopólios ou o abuso de poder econômico, visando o aumento do lucro de forma arbitrária.

E, nesse ponto, o que se espera do direito são respostas ágeis para os problemas emergentes da prática econômica, embora se tenha em conta que o direito

nem sempre conseguirá traduzir fatos em normas (DRUEY, 2009). Mas o direito caminha ao lado da economia para buscar a consecução dos objetivos constitucionais relacionados à ordem econômica.

Foi através do trabalho de autores, hoje considerados fundadores da corrente de pensamento denominada “Nova Economia Institucional”, que primeiramente se permitiu pensar o direito a partir de uma análise econômica e a economia a partir do viés das instituições (entre elas também as jurídicas). Autores como Coase, Calabresi e Trimarcchi são apontados como os responsáveis por quebrar os paradigmas da economia neoclássica, então vigente, fixada na premissa das escolhas hiperracionais e do comportamento maximizador, no cerne de uma análise exclusiva majoritariamente focada no mercado para responder aos problemas suscitados na ciência econômica (ZYLBERSZTAJN; STAJN, 2009).

Para Coase (1937), nem sempre os mercados fornecem instrumentos para que a decisão seja a mais eficiente possível, pois que existem outros *custos de transação* que levam determinados indivíduos a deixarem de transacionar no mercado para se unir a outros indivíduos para uma direção comum.

Ao promover uma quebra com o momento anterior, não se quis, porém, afastar completamente a ideia de que o homem continua sendo um ser provido de racionalidade e maximizador de seu auto interesse. Ao contrário, apenas criou-se espaço para pensar referidos comportamentos em um espaço onde erros, externalidades e informações assimétricas sempre são capazes de influir no resultado gerado pela tomada de decisão. Pela nova economia institucional nasce, então, um conceito de racionalidade mais limitada para explicar porque persistem certos cenários e arranjos institucionais, ainda quando criados a partir da alocação ineficiente de recursos (ZYLBERSZTAJN; STAJN, 2005).

Especialmente a Coase foi atribuído o mérito de observar e descortinar algumas das mencionadas falhas epistemológicas do momento histórico anterior. Foi ele um dos principais autores a cunhar, a partir de 1937, o conceito de maximização de eficiência, por meio de sua obra *The Nature of the Firm*. Para Coase (1937), o agente econômico age sempre de modo a maximizar a eficiência na alocação e troca de recursos. E esta alocação, sempre otimizada, é especialmente verdadeira em um regime de mercado puro, onde não há vícios e externalidades.

Como situação de mercado puro, meramente hipotético, não se verifica na prática, então, sugere Coase (apud SZTAJN, 2004), o máximo controle das

externalidades, a fim de reequilibrar o cenário natural da ótima distribuição de recursos, sem se desconsiderar que a busca por informações constitui um dos principais elementos dos custos de transação.

Outros autores contemporâneos a Coase também se ocuparam em teorizar o conceito, como Vilfredo Pareto, que desenvolveu um teorema que enuncia que existe um grau máximo de otimização na distribuição de recursos em dada sociedade no ponto em que não seja possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem, concomitantemente, tolher o bem-estar do outro (CALIENDO, 2009). O Teorema de Pareto foi objeto de estudos posteriores, readequações, somando-se novos elementos a sua enunciação original.

De acordo com o critério ótimo de Pareto, uma política maximizadora será aquela na qual há ganho para todos os indivíduos envolvidos com determinada utilidade. Ou seja, quando a melhoria de posição de uma parte não indicar prejuízo para nenhum outro indivíduo, estar-se-á diante de uma solução maximizadora.

Amartya Sen (2010) revisitou os conceitos da maximização da eficiência através de uma análise da ética e do desenvolvimento como liberdade do indivíduo, conceitos estes, inclusive, que intitulam sua célebre e conhecida obra. O economista defende a igualdade de oportunidades em uma sociedade economicamente desenvolvida e socialmente justa e, para que isso ocorra, as políticas públicas que garantem as condições mínimas de igualdade devem ser garantidas, como a educação, saúde, meio ambiente saudável, renda etc. Nesse ponto, o papel do Estado é fundamental para que os indivíduos, tanto em seu aspecto isolado quanto coletivo, estejam e sejam pertencidos à sociedade, cumprindo-se a finalidade que se espera de obtenção de uma economia do bem-estar.

Apesar das diferentes formas de abordagem, a ideia da escolha racional de indivíduos direcionados à constante maximização de suas satisfações acaba por constituir o princípio fundamental da própria análise econômica do direito. Outro princípio fundante reside, também, no que propriamente constitui a natureza consequencialista da análise econômica do direito, destinada a corrigir empiricamente as externalidades.

Externalidades são consequências que um sujeito não produtor da ação pode sofrer como decorrência de uma ação de terceiro. As falhas de mercado são resultantes desta equação. As falhas de mercado decorrem, essencialmente, da assimetria de informações, embora monopólio e a existência de bens públicos

também apareçam na doutrina econômica. Caliendo (2009) ensina que “o Estado deve implementar suas políticas com o mínimo de efeitos negativos para a sociedade (*minimum loss to Society*)” (p. 17).

Apesar do movimento neoclássico admitir, em período histórico anterior, a existência de um mercado perfeito, os teóricos da economia seguintes provaram o desacerto do pressuposto. De fato, no mundo real, em maior ou menor grau, a depender da espécie da relação contratual, as escolhas dos contratantes são tomadas a partir de informações assimétricas.

Esta assimetria é reconhecida há tempos pelo direito. O sistema normativo é afetado fortemente por esta assimetria e, a exemplo, no Brasil o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) (BRASIL, 1990) é sistematizado de modo a pressupor normativamente assimetrias informacionais entre fornecedores e consumidores. A doutrina também identifica a assimetria das relações consumeristas, a gerar, por exemplo, o que se denomina “seleção adversa” e “risco moral”, entre outros resultados assimétricos já catalogados (ZYLBERSZTAJN; STAJN, 2005).

Deste reconhecimento instrumentalizam-se conceitos de “hipossuficiência” e medidas normativas, como a inversão do ônus da prova, necessários ao máximo reestabelecimento da simetria informacional, seja no desenrolar do contrato, seja no momento em que a jurisdição seja chamada a atuar. Trata-se da utilização de um instrumento do sistema jurídico para a correção desta importante falha mercadológica.

Existem casos, contudo, onde ocorre o contrário, que decorre do próprio sistema econômico buscar reequilibrar as externalidades negativas que a regulação jurídica erradia para o meio. É o caso, a exemplo, das propostas que debatem o uso das plataformas digitais para melhorar o equilíbrio e a transparência dos contratos públicos (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2022).

A Nova Economia Institucional propõe que o comportamento dos agentes econômicos é constrangido por instituições sociais, jurídicas, políticas e culturais capazes de, dentre outras finalidades, reduzir os incentivos ao cometimento de ilícitos e de desenvolver estruturas de autoridade capazes de coibir o oportunismo, com a crítica de que a análise de relações pessoais concretas e das obrigações nelas contidas não são observadas pela Nova Economia Institucional em razão do relação de confiança – institucional, não pessoal – entre quem dá as ordens e quem as recebe (GRANOVETTER, 1992; 1985). Referido autor destaca que as relações de confiança

estão fortemente imbricadas (*embedded*) com a rede de relações sociais, em que os interesses de cada um devem ser observados e cumpridos.

Dessa forma, a possibilidade de uma parte dessa relação poder prever determinada atitude da outra parte é um mecanismo de reduzir os seus custos de transação. Custos de transação podem ser entendidos como aqueles associados à participação em um mercado, como custos de busca, de informação, de negociação, de monitoramento e de execução.

A Teoria dos Jogos fornece subsídios para a compreensão de como se comportam os agentes econômicos e quais os resultados reais e possíveis esperados de suas condutas no contexto jurídico-econômico. Originada da matemática, e pensada para elucidar o comportamento dos agentes econômicos, constitui uma ferramenta analítica passível de utilização de uma ampla gama de interações humanas que envolvem elementos da economia.

A existência do jogo, que é objeto da análise, parte de pressupostos simples, bastando a presença de jogadores em interação, a existência de uma estratégia e, por fim, um resultado.

Na seara tributária, a sua reforma normativa tem suscitado um debate longo, evidenciando-se um dilema dos prisioneiros, ao indicar que, no exercício do auto interesse de múltiplos agentes econômicos com interesses distintos (entes federativos, fisco, contribuinte, juristas), em um grande jogo que se estabelece de que modo a racionalidade esperada se converte em auguras conducentes a uma ineficiência tamanha que vem inviabilizando a votação de um projeto definitivo desde a década de 1990.

Marcos Nóbrega (2021) considera que, ao tratar da análise econômica do direito na seara do direito público, especialmente no processo licitatório, considerando a racionalidade dos agentes econômicos, a Teoria dos Jogos é aplicável na medida em que tanto mais baixo será o preço ofertado quanto maior a expectativa ou a probabilidade que este agente econômico tenha de conseguir aditivos contratuais. O particular, em uma jogada estratégica, oferece preços reduzidos, mas, antevendo as necessidades prementes do Estado, conta com aditivos contratuais certos para elevar os preços a patamares que possam escapar significativamente da média do mercado, desequilibrando o contrato e onerando o poder público e a sociedade.

Juridicamente, debate-se acerca da reserva do possível e do mínimo existencial na seara de direito público, mas, evidentemente, a resposta ponderada

sobre qual princípio prepondera o pragmatismo da análise econômica do direito (CARVALHO JUNIOR, 2022).

Esse pragmatismo está explícito no artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com redação dada pela Lei nº 13.665/2018 (BRASIL, 2018): “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (n.p.).

Dessa forma, parece ajustada uma decisão tomada com base na análise econômica do direito, pois, ao analisar as consequências práticas da decisão, implica considerar, por exemplo, as possibilidades financeiras de dado agente privado suportar os custos impostos e, de modo prospectivo, como este custo será efetivamente distribuído em sociedade.

Os atores privados não deixarão de se mover em direção à maximização de sua eficiência mercadológica, perseguindo o lucro, simplesmente porque foram instados a cumprir uma obrigação que não naturalmente da dinâmica do mercado. A tendência é que os custos desta externalidade jurídica sejam posteriormente repartidos, causando outras externalidades, com reflexo na subida de preços, desaceleração da concorrência, entre outros efeitos colaterais negativos e não ideais (FREITAS; BARDDAL, 2019).

Caliendo (2009) explica os pressupostos da aplicação da análise econômica do direito, segundo a teoria neoclássica. Primeiro, deve-se admitir que os sujeitos agem movidos por escolhas lógicas e racionais. Em segundo, no universo das escolhas, deseja-se o máximo de benefícios e o mínimo de prejuízos. Em terceiro, referidas escolhas obedecem a uma estabilidade escalonada de preferências que vão do curto, médio e longo prazo. Por fim, a questão do equilíbrio, em que as escolhas do agente racional tendem, ao longo prazo, alcançar certo equilíbrio.

Como já referido, ainda assim existem falhas dentro dessa perspectiva, como ressaltada por Amartya Sen (1997) ao afirmar que nem sempre as escolhas tendem a ser racionais e nem sempre o agente tem à disposição todos os elementos para uma tomada de decisão completa.

Na seara tributária, na relação que envolve o fisco, o contribuinte e os entes federativos, existem importantes assimetrias que devem ser identificadas. Somente por meio de uma empreitada teórica capaz de desvelar os elementos por detrás do jogo arrecadatório é que se pode subsidiar respostas corretivas das assimetrias

identificadas, buscando-se uma neutralidade máxima que permita ao mercado readquirir suas condições teóricas ideais: mínimo possível de externalidades.

Essa neutralidade fiscal, como ensina Lehner (2011), pode ser compreendida pelo aspecto de que se “trata da eficiência, fortemente relacionada ao objetivo da não distorção econômica [e] trata da equidade, que é um aspecto legal, visando fundamentalmente a não discriminação e a não restrição” (p. 190). Não se pode assegurar que exista um ambiente completamente neutro, mas que medidas são adotadas para se obter a máxima neutralidade.

Dentro da administração pública é preciso incorporar a análise econômica do direito nas atividades do Estado. O jurista, com sua visão normativa e valorativa, sempre foi, de fato, incapaz de enxergar o problema na sua completa dimensão. Basta lembrar que as relações da administração pública envolvem inúmeros fenômenos de ordem econômica. E o momento atual de “revolução informacional” demonstra que o custo da transmissão da informação pela Internet tornou a sua difusão mais eficaz que outros meios de comunicação, entretanto, a concentração dos recursos e a capacidade – ou vontade – de disseminação das informações são problemas complexos, voltados para a dinâmica do poder (NYLE JR, 2011).

O Estado é, também, um agente econômico que contrata, despense, aloca e aufere recursos, seja na condição de interventor sobre o domínio econômico, seja como contratante de bens e serviços, capturando ofertas oportunas e convenientes em prol do interesse público. O uso da análise econômica do direito deve considerar o contexto social, histórico e político do contexto a que se pretende pesquisar.

3.1 O Governo Aberto e o Contexto Econômico

O sistema socioeconômico atual é resultado de um longo processo de experiências que definiu não somente a forma de se produzir, mas foi além desse aspecto econômico, abordando o relacionamento humano, ou seja, é uma construção da sociedade, em que pessoas criam instituições, como Estado, para criar convenções, instituições e regras para tratar da vida em coletividade.

O sistema econômico pode ter um tempo sólido, duradouro ou não, ser mais ou menos produtivo, dinamizador da economia e da sociedade para determinada época. É importante lembrar que um sistema econômico não se forma e nem se dissolve de imediato, levando-se um longo período de tempo para a sua consolidação.

A evolução do sistema econômico mundial auxilia o tomador de decisão a partir de reflexões sobre os aspectos microeconômicos – mercados em particular – e macroeconômicos – economias nacionais –, a abrangência e as limitações da economia, os recursos econômicos, o processo de produção e a interação dos agentes econômicos, trazendo-se para a sociedade contemporânea. Notadamente, não se olvida que o advento do capitalismo, após a queda do sistema feudal que havia vigorado na Europa por mais de mil anos, consolidou um novo modo de produção, vigente até os dias atuais.

O capitalismo se consolidou a partir da combinação de dois fatores: a decadência do sistema feudal – causada, principalmente, pelas revoltas dos camponeses e a peste negra – e a ascensão da burguesia, que expandia seus negócios e sua ideologia contra o sistema dominante: clero e nobreza. Assim, a burguesia foi se adentrando no Estado e se mobilizando politicamente, resultando, aliado aos demais fatores da época, com a Revolução Gloriosa (1688-1689) e sua Declaração de Direitos (1689), com o fim do absolutismo e o estabelecimento da Monarquia Constitucional e a instituição da superioridade do Parlamento sobre o rei.

Garantiu-se, também, o direito à propriedade privada, os limites às cobranças de impostos e os direitos aos cidadãos. Tais circunstâncias cravaram as bases políticas e econômicas pleiteadas pelos burgueses no parlamento britânico e, conseqüentemente, as bases para a Revolução Industrial. Na França, a burguesia também chegou ao poder por meio da Revolução Francesa, com a Queda da Bastilha (14 de julho de 1789) e a instituição da República e a derrubada da Monarquia. Logo após, promulgou-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão com a garantia de direitos iguais aos cidadãos e maior participação política do povo.

Esse novo sistema socioeconômico, o capitalismo, passou por quatro fases: a fase de expansão do capital, por meio do comércio; a fase industrial, com a dinamização da produção de riqueza; a fase financeira, com a circulação mundial do capital e a fase informacional (CASTELLS, 1999).

As críticas ao sistema capitalista vieram de Karl Marx (1818-1883), com ênfase à história da humanidade marcada pela luta de classes – explorador e explorado –, em que a maior parte dos bens são produzidos coletivamente transferindo à burguesia o poder do capital.

Essa é a matriz do socialismo, que desde século XIX designa as teorias e ações políticas que apoiam um sistema distinto do capitalista, pautado em uma

produção e controle estatal dos setores econômicos, com a extinção da propriedade privada dos meios de produção e o poder centrado nos trabalhadores, controlando-se o Estado para a promoção de uma distribuição de renda igualitária.

A economia, no modelo socialista, é planificada, ou seja, é dirigida pelo Estado, que determinará os preços, os estoques e os salários, regulando-se, também, o funcionamento do mercado.

A Rússia, com a Revolução de 1917, instituiu o regime socialista pela primeira vez, espalhando-se a ideologia por diversos países do leste europeu e outros lugares do mundo, como China e Cuba. A queda deste regime se deu em 1991 com a queda da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), restando poucos países que o adotam, como China, Vietnã, Coreia do Norte, Cuba e Venezuela.

E nesse ponto da história, já marcado pela lógica da globalização, vê-se os Estados Unidos liderando o sistema capitalista, por meio do qual se amplia mundialmente a integração política, social, cultural e, notadamente, econômica, entre os países.

Àquela época, e até hoje, a economia é comandada por classes e grupos sociais burgueses que a controlam hegemonicamente por meio da força política, do dinheiro e da ideologia. Esses burgueses, como esclarece Sandroni (1999):

[...] fazem parte de uma classe social composta dos proprietários do capital que vivem dos rendimentos por eles gerados. Pertencem à burguesia os industriais, os comerciantes, os banqueiros, os empresários agrícolas e os donos de empresas de serviços. Originalmente, o termo era aplicado aos habitantes dos aglomerados urbanos da Idade Média que se dedicavam ao comércio, à usura e ao artesanato. Os interesses da burguesia eram extremamente limitados pelo poder dos senhores feudais, que serviam de obstáculo também às aspirações políticas dos reis. Por isso, frequentemente, burgueses e monarcas aliavam-se para lutar contra a nobreza feudal, surgindo assim um dos fundamentos das monarquias nacionais. O crescimento econômico e social da burguesia em ascensão chocou-se, finalmente, com o poder dos soberanos, da nobreza e do clero, provocando os acontecimentos da Revolução Francesa, que aboliu a monarquia e os privilégios hereditários dos nobres senhores de terras. Concentrando em suas mãos os negócios do Estado, sobretudo na Europa, a burguesia criou condições propícias ao pleno desenvolvimento do modo de produção capitalista. O advento da Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, consolidou a força econômica da burguesia e também gestou uma nova classe social – o proletariado –, desprovida de meios de produção e dona apenas de sua força de trabalho. (p. 68)

Tinha-se, assim, o Estado burguês, que se proliferou para fora da Europa, com a proteção dos seus respectivos Estados para esse novo modelo de economia

se estabelecer e prosperar, eliminando o regime feudal, classificado como um mercado fechado e de funcionamento restrito e a expansão de um mercado relativamente livre, com ampla circulação de bens e pessoas, sendo a Revolução Industrial (1760-1840) o marco da consolidação do sistema econômico contemporâneo.

Karl Polanyi (1886-1964), filósofo social e historiador da economia, redigiu o livro *A grande transformação: as origens da nossa época*, durante a Segunda Guerra Mundial, e traz uma abordagem para além dos aspectos econômicos, voltada, principalmente, para a sociedade, um tecido institucional capaz de garantir a ordem, sendo que “o desequilíbrio internacional pode ocorrer por inúmeras razões – desde um romance dinástico até o aterro de um estuário, desde uma controvérsia teológica a uma invenção tecnológica” (POLANYI, 2000, p. 23). Ou seja, diante das inevitáveis transformações sociais e tecnológicas pelas quais a sociedade do século XXI vem atravessando, estar atento aos diversos fatores é imprescindível para se evitar desequilíbrios.

Todos os tipos de sociedades são limitados por fatores econômicos. Somente a civilização do século XIX foi econômica em um sentido diferente e distinto, pois ela escolheu basear-se num motivo muito raramente reconhecido como válido nas histórias das sociedades humanas e, certamente, nunca antes elevado ao nível de uma justificativa de ação e comportamento na vida cotidiana, a saber, o lucro. O sistema de mercado auto-regulável derivou unicamente desse princípio. Ainda, destaca Polanyi (2000) que “a comparação entre o ritmo da mudança e o ritmo do ajustamento decidirá o que deve ser visto como resultado líquido da mudança” (p. 47).

Não se desconsidere que Adam Smith (2013) atribuía que a riqueza das nações estava diretamente relacionada à produtividade do seu sistema econômico, sendo a teoria do liberalismo econômico disseminada por toda a Europa a partir desse momento histórico, apresentando-se alto grau de produtividade com a divisão do trabalho e, também, uma reformulação das cidades com a concentração da população nos centros urbanos.

Assim, o liberalismo econômico, proposto por Smith (1996), defende a regra básica de um sistema com menor intervenção²⁹ do Estado na economia, a defesa da

²⁹ Segundo Smith: “Eis por que, sem qualquer intervenção da lei, os interesses e sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as

livre concorrência e da lei da oferta e procura como referenciais supremos. Adam Smith sugeriu, então, que a divisão do trabalho na sociedade dependia da existência de mercados, ou seja, a propensão do homem de barganhar, permutar e trocar uma coisa pela outra (SMITH, 1996). Esta frase resultou, mais tarde, no conceito do “Homem Econômico” (homo economicus).

Para o Homo Economicus há a constante busca do seu próprio bem-estar, de acordo com a utilidade e as oportunidades recebidas, de forma racional e ao menor custo possível (feel good factor).

Essa ideologia liberal colapsou com a Crise de 1929, conhecida como a Grande Depressão, período de grande recessão econômica do século XX, com elevadas taxas de desemprego, diminuição da produção industrial, redução do Produto Interno Bruto (PIB) em diversos países, queda vertiginosa dos preços das ações, entre outras consequências dessa crise. Tal crise suscitou a necessidade de algum controle do Estado como fundamental para o bom funcionamento do sistema capitalista.

No Brasil, nessa época, o setor exportador foi atingido, que era expressivamente de café, levando-se à intervenção do governo brasileiro na economia para se manter algum nível de atividade no setor agrícola, com a aquisição de toneladas de café para depois queimá-lo, diminuindo a oferta do produto e mantendo, artificialmente, o preço do principal produto de exportação do país.

Nos Estados Unidos da América, principal economia capitalista do mundo, um novo plano socioeconômico foi apresentado por Franklin Delano Roosevelt, o New Deal, implementado entre 1933 e 1937, mas perpetuando-se até a década de 1980, com o exposto reconhecimento da necessidade da presença do Estado, com as seguintes ações estatais: investimento público em obras públicas com finalidade de gerar empregos (construções de hidrelétricas, barragens, hospitais, escolas, aeroporto etc.), destruição de estoques de itens agrícolas para conter a queda de seus preços (queima de algodão, trigo, milho etc.), controle de preços e da produção tanto na indústria quanto na agricultura e a diminuição da jornada de trabalho com objetivo de abrir novos postos de trabalho, fixação de salário mínimo e a criação de seguros (desemprego, aposentadoria).

diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade (SMITH, 1996, p.120).

Essas reformulações do papel do Estado vieram acompanhada de um novo pensamento econômico proposto por John Maynard Keynes (1883-1946), opondo-se às ideias da economia neoclássica que defendia que os mercados livres ofereceriam, automaticamente, empregos aos trabalhadores, contanto que eles fossem flexíveis na sua procura salarial. A teoria econômica de Keynes (1996) foi adotada pelas principais potências econômicas após a Segunda Guerra Mundial.

Não faltam críticas, certamente, ao modelo útil de Smith, como as feitas por John Maynard Keynes (1996)³⁰, pois que esse Homo Economicus para tomar decisões racionais, necessitaria de grande conhecimento de macroeconomia e de previsões econômicas para se chegar a uma decisão racional. Estudos contemporâneos, inclusive, sugerem que o elemento irracional que age na tomada de decisões dos agentes econômicos pode ser estruturado matematicamente pela Teoria dos Jogos, como fizeram os premiados com o Nobel em Economia Vernon L. Smith e Daniel Kahneman³¹. Outra ruptura ao Homo Economicus. A “aversão à perda” (loss aversion), indicado por Kahneman e Tversky, e diferentemente do que é estudado na economia tradicional, pressupõe que o indivíduo tem aversão à perda e não ao risco. Se o indivíduo puder conter a perda esperada, é capaz de aumentar seu padrão de risco.

Contrariando interesses liberais, um novo pacto entre Estado e sociedade passou a ser o elemento central do funcionamento dos regimes capitalistas e democráticos em âmbito global, principalmente porque, com o fim da Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista se rivalizou, política e economicamente, com o sistema socialista, vigente na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde a Revolução Russa de 1917.

Antes mesmo do fim da Segunda Guerra Mundial, o acordo de Bretton Woods, em 1944, já propunha uma repactuação socioeconômica, em âmbito global, liderada pelas potências que, ao cabo, venceram a guerra: Estados Unidos, França, Inglaterra e URSS e mais 44 outras nações, entre elas, o Brasil. Por 21 dias, em New

³⁰ Para Keynes, não há um comportamento racional e previsível do indivíduo, pois o agente econômico possui emoções e incertezas para tomar as suas decisões de consumo e produção.

³¹ Conforme sua “Teoria da Perspectiva”, as decisões humanas podem divergir sistematicamente das previsões da teoria econômica tradicional, pois, segundo Kahneman, “as pessoas são infinitamente mais complicadas e interessantes” e “dão muito mais valor àquilo que podem perder do que àquilo que podem ganhar”. Essa assimetria na avaliação de ganhos e perdas é que desconstrói o Homo Economicus (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979, p.269).

Hampshire, New England, economistas representantes de 44 países, liderados, por John Maynard Keynes, decidiram pela criação de um sistema cambial atrelado ao dólar, que, por sua vez, se fixaria em outro, visando dar estabilidade à economia mundial.

Daí surgiram duas instituições para coordenar a economia mundial: o Banco Mundial, sob o nome de Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, entrando em operação em junho de 1946, com a incumbência de financiar projetos para o desenvolvimento dos países-membros e o Fundo Monetário Internacional – FMI, com a tarefa de manter estável o sistema cambial pelo financiamento de dívidas de curto prazo nos pagamentos internacionais. Ambas as instituições estão situadas nos Estados Unidos, a menos de três quadras da Casa Branca.

Na década de 1980, o sistema novamente passou por profundas mudanças, com o restabelecimento da ideologia liberal, agora denominada “neoliberal”, com base nos princípios dados por Adam Smith, notadamente à intervenção da “mão invisível” do mercado em relação à “mão pesada” do Estado.

A lógica econômica, desenhada a partir de Bretton Woods, foi utilizada até a década 1990, quando novos instrumentos econômicos liberais voltaram ao cenário mundial, a partir do mandato presidencial de Ronald Reagan (1981-1989), da primeira-ministra do Reino Unido Margaret Thatcher (1979-1990), do chanceler alemão Helmut Kohl (1982-1998), todos estes abertamente defensores do capitalismo em sua versão neoliberal, situação em que a participação do mercado na economia é preferida à atuação do Estado.

O Consenso de Washington, realizado em novembro de 1989, com diversas instituições financeiras, entre elas o FMI e o Banco Mundial, versou sobre um conjunto de princípios traçados pelo economista John Williamson para promover, principalmente, o desenvolvimento dos países da América Latina com a ampliação do neoliberalismo e trouxe, partir de sua ideologia, uma reorganização do sistema econômico mundial, com as seguintes características (PEREIRA-BRESSER, 2009; HEILBRONER; MILBERG, 2008; STIGLITZ; WALSH, 2003).

a) disciplina fiscal, com a defesa do superávit primário a partir do diagnóstico monetarista, que aponta o excessivo déficit público como causa fundamental do desequilíbrio macroeconômico;

- b) racionalização dos gastos públicos, com investimentos públicos em áreas sociais e de infraestrutura;
- c) reforma tributária, ampliando-se a base de contribuintes, visando o aumento da arrecadação;
- d) liberalização financeira, com medidas como a privatização e a supressão dos controles sobre a movimentação do capital;
- e) reforma cambial, com câmbio flutuante adequado às necessidades do comércio internacional;
- f) abertura comercial, com supressão das barreiras não tarifárias aos países estrangeiros e a redução das alíquotas de importação, de modo a estimular a concorrência e elevar a produtividade geral da economia local;
- g) abertura ao investimento direto estrangeiro (IDE), com igualdade de status entre empresas nacionais e estrangeiras, além da eliminação de monopólios públicos de outras reservas de mercado;
- h) privatização, por meio da transferência de empresas públicas para o setor privado e o saldo das vendas ser usado no abatimento da dívida pública;
- i) desregulamentação, com a remoção de “cartório” que privilegie determinados setores;
- j) respeito à propriedade intelectual com a adoção de lei de patente que assegure o direito dos inovadores.

Noam Chomsky (2002), ao tratar do neoliberalismo, afirma que o que é pregado na doutrina é distante da realidade, principalmente porque esse novo modelo é baseado nos clássicos liberais, sendo que “Adam Smith é reverenciado como santo padroeiro” (p. 20). No Brasil, esses princípios foram adotados por Fernando Collor de Mello, assim como em outros países da América Latina, a exemplo da Argentina, sob o comando de Carlos Menem; na Venezuela, por Carlos Andrés Pérez; no México, por Carlos Salinas de Gortari e no Peru, por Alberto Fujimori. E Chomsky (2002) consigna que a história da “americanização do Brasil [trouxe] “o lucro da minoria, enquanto a maioria do povo é deixada na miséria” (p. 20). Essa é, nitidamente, uma forma de capitalismo marcado pelo intervencionismo estatal, às avessas.

Desta forma, vê-se que a evolução do sistema capitalista trouxe transformações socioeconômicas no mundo, em especial depois da Revolução Industrial, período este em que o sistema capitalista ganhou enorme capacidade de se reinventar. No início, o capitalismo apregoado era influenciado pela ideologia

liberal, em que se reprovava a presença do Estado na economia e, na sua fase seguinte, após a Grande Depressão, essa condição se alterou de tal modo que o realismo tomou conta dos governos e demais agentes econômicos e sociais, passando-se a aceitar intervenções estatais na economia.

O cidadão de hoje pode e deve influenciar nas estratégias coletivas para contribuir na manutenção ou alteração da condição de vida e do próprio sistema socioeconômico no qual está inserido. A evolução da população do mundo, desde a década de 1950 e projeções para os anos 2020 e 2050, indica mudança no modo de como se dará a distribuição populacional do planeta, que se concentrará cada vez mais nos países emergentes e em desenvolvimento (WOLF, 2017).

O Estado é um captador da renda nacional e, também, um comprador, no momento em que ele adquire os fatores de produção e os utiliza para produzir bens e serviços públicos, como saúde pública, segurança pública, educação etc. Um dos tipos de gastos realizados pelo governo são os auxílios financeiros por meio de transferências diretas às famílias mais carentes ou por meio de subsídios às empresas.

A incidência da participação do governo na economia poderá dificultar seu desempenho, vez que o crescimento econômico depende de os preços dos bens produzidos pelas empresas resultarem suficientes para cobrir os custos dos fatores de produção, pagar os tributos aos governos, permitir que as famílias poupem – caso haja essa possibilidade – e gerar um volume de vendas suficiente para que essas empresas possam auferir lucros – objetivo principal.

Desta forma, o governo não é um agente neutro, ao inverso, é um agente determinante para o bem ou para o mal, em função do nível de cobrança de impostos e da qualidade de seus gastos, podendo contribuir decisivamente para o equilíbrio e para o desenvolvimento econômico do país. Ou, negativamente, para o endividamento dos agentes econômicos, a redução do produto interno bruto, a redução da renda das famílias, a redução do volume de poupança e recursos para investimentos, a redução do produto interno bruto (PIB).

Atuando o governo como agente econômico no âmbito macroeconômico, ele afeta o conjunto do funcionamento do sistema econômico nacional. O governo é, portanto, um agente econômico importante do problema ou da solução para o bom funcionamento do fluxo circular da renda de um país. Ao atuar, ou não atuando nos mercados, o Estado certamente causará impactos sobre os agentes econômicos, pois

suas intervenções, por meio de suas políticas econômicas, poderão alterar a oferta ou a demanda por bens ou serviços transacionados nos mercados, interferindo, conseqüentemente, no cotidiano das famílias e empresas. Assim, o capitalismo é compreendido como um sistema: econômico, político e social, que vem se transformando com a expansão do comércio mundial e a interconectividade global, principalmente com as inovações tecnológicas do mundo contemporâneo.

3.2 A possibilidade de ocorrência do *Rent Seeking* no Governo Aberto

Rent Seeking é um termo encontrado com frequência quando se analisa o contexto das instituições, que, como destaca Kennedy (2017), são:

“Instituições” é um termo amplo que abrange uma vasta gama de fenômenos, tais como um sistema judicial justo e eficiente, uma população educada, incentivos de mercado, abertura ao comércio internacional (permitindo economias de escala), direitos de propriedade assegurados, proteção contra roubo, estabilidade política, confiança mútua nas transações comerciais e um governo com funcionários competentes que reduzam a corrupção, a burocracia, as regulamentações frívolas, a tributação confiscatória e a expropriação injustificada. Observe os principais papéis do governo, a governança pela lei e a liberdade econômica. (p. 364)

Galenson (1983) assegurou que as instituições são determinantes para o desenvolvimento econômico dos países, uma vez que são elas que organizam a estrutura de incentivos de uma economia. Algumas instituições podem ser capazes de gerar serviços públicos que garantam igualdade de oportunidades e de delimitar normas que proporcionem o funcionamento do mercado, sendo denominadas essas instituições como inclusivas (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012), sendo que as instituições extrativas atuam em detrimento da geração de renda, compondo um cenário no qual um grupo restrito se enriquece às custas do restante da sociedade.

As pessoas podem obter renda por meio da geração de produto, mas o que se denomina *rent seeking* diz respeito “à tomada ou desvio do produto gerado por outros, sendo que a corrupção é um exemplo” (KENNEDY, 2017, p. 364). O *rent seeking* absorve o trabalho que de outra forma iria para atividades produtivas e, ao desviar parte do produto dos empresários, age como imposto sobre esses empresários, reduzindo suas atividades de promoção do crescimento.

Rent seeking, em tradução livre, corresponde à expressão “procurando rendas”, com tradução para o ramo da economia como “captura da elite” e se constitui

como uma forma pela qual o agente privado manipula o ambiente econômico a seu favor e que está inserido naqueles que tem interesses, como uma espécie de *lobbys*, práticas de corrupção ou influências de bancadas em decisões públicas (seja administrativa ou legislativa). É uma expressão de origem inglesa, traduzida geralmente como apropriação de renda.

Esse fenômeno originariamente foi descrito por Krueger (1974): “trata-se, na regulação, de situação em que algumas restrições governamentais acabam beneficiando um grupo específico em prejuízo de toda a sociedade” (p. 164). De acordo com Rowley, Tollison e Tullock (2013), a definição do conceito de *rent seeking* é o desembolso de recursos por indivíduos e grupos de interesse na obtenção de rendas criadas pelo Estado. Iniciou-se, então, uma evolução da investigação desta temática, originando importantes ideias que começaram a ser difundidas em toda a Economia. Para estes autores, a teoria econômica deve voltar os olhares para os políticos, que são “atores misteriosos” e de que os proprietários privados têm um incentivo para negociar com legisladores, desde que os pagamentos laterais aos políticos sejam menores do que as perdas esperadas decorrentes do cumprimento da lei ameaçada.

Mackaay (2015) explica que o *rent seeking* é caracterizado pelo conjunto de medidas, programas de subvenção ou de gratuidade de serviços, isenções fiscais, regulação da indústria, restrições alfandegárias, exigências de conteúdo nacional, entre outras. Trata-se de vantagens obtidas por via política que não seriam alcançadas no mercado privado. Se analisados sob o viés econômico, o *rent seeking* manipula o mercado guiado por uma elite, detentora de muito poder de influência em diversas esferas estatais, e costuma estar entre as classes com maior poder aquisitivo. Por meio de sua atuação, os *rent seekers*:

tem o poder de criar atendimentos que não estão disponíveis por via de outro mecanismo que não o das escolhas públicas; ou ainda, que sejam mais baratos do que aqueles que são providos por decisão política. (ROWLEY; TOLLISON; TULLOCK, 2013, p. 450)

Os *rents*, ou "ganhos especiais", acabam sendo garantidos a esses destinatários específicos, pertencentes a um determinado segmento, organizados em grupos de interesses, que procedem ao *lobbying* junto às diversas instâncias do processo decisório público, a fim de serem privilegiados com essas benesses.

Pontuam Mahlmeister, Komatsu e Menezes Filho (2018) a forte influência das classes com maior ou menor poder aquisitivo sobre as instituições democráticas,

sendo que as “classes com maior poder aquisitivo, se comparadas às menos favorecidas, exercem sobre instituições democráticas para direcionar recursos públicos é um tema enfatizado por uma vasta literatura” (p. 1).

Os autores ainda acrescentam a importante pergunta: “Qual é o efeito da desigualdade sobre as decisões de gastos e arrecadações do governo local? Qual é o efeito que prevalece: a captura pela elite ou as preferências do eleitor mediano?” (MAHLMEISTER; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2018, p. 1).

Para responder às questões, trouxeram ao bojo de sua pesquisa de que o poder de barganha dos mais ricos, assim como as doações empresariais às campanhas eleitorais, podem orientar o tipo de despesas do governo local, sem se desconsiderar de que os eleitores mais pobres tendem a avaliar negativamente um governo que investe mais em educação do que em transferência direta de renda, afinal, para os pobres, “é mais urgente e por esse motivo manifestam sua preferência pelas transferências” (MAHLMEISTER; KOMATSU; MENEZES FILHO, 2018, p. 14). Por outro lado, o grupo de eleitores mais ricos avaliam positivamente o governo que investe mais em educação em detrimento de gastos de transferências.

Fazendo jus ao termo de “captura pela elite”, este grupo influencia governos para beneficiar determinados grupos (pequenos), mas que detém maior renda ou educação, e conseguem ser mais organizados, a fim de influir em alterar decisões políticas de gastos ou de arrecadações, de forma a gerar maiores benefícios das políticas implementadas para aqueles grupos.

São exatamente essas as condutas que caracterizam as atividades de *rent seeking* e acabam gerando ganhos econômicos aos grupos organizados e podem se manifestar de formas legais de influência, ou até mesmo como *lobby*, suborno e corrupção. Desse modo, assegura Cooter que: “mais que outros cientistas sociais, os economistas entendem como as leis afetam a distribuição de renda e a riqueza entre classes e grupos” (COOTER, 2016. p. 14).

As políticas públicas serão efetivamente alcançadas com a priorização de uma gestão eficiente, que envolva a tríade Estado-Mercado-Sociedade (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015). As práticas administrativas de governança indicam que esta ocorre da melhor forma quando há uma menor pressão da política eleitoral e de influências tendenciosas de grandes setores, que podem resultar em desajustes fiscais, sociais e políticos.

Coase (1966), inclusive, destacou:

Precisamos primeiro notar que os fatores econômicos são levados em conta em um mundo em que ignorância, preconceito e confusão mental, incentivados e não dissipados pela organização política, exercem forte influência na formulação de políticas. (p. 440)

Daí a necessidade de se vincular a participação dos cidadãos nos processos institucionais, com a efetiva colaboração entre estes e o governo.

O futuro das instituições públicas exige que se crie um ecossistema colaborativo com oportunidade para que todos possam participar. Ao dar às pessoas comuns o direito e a capacidade de participar permite-se a busca por soluções de problemas ou mesmo a mudança de políticas públicas.

Retomando-se as discussões de Kennedy (2017) sobre o *rent seeking*, o autor destaca que como os países possuem estruturas institucionais diferentes, os padrões de vida desses países e suas respectivas situações possíveis de estabilidade variam entre si, mesmo quando todos eles têm acesso à mesma tecnologia, dando-se o devido destaque de como as instituições afetam o crescimento e a prosperidade com os exemplos dos Estados Unidos e do Brasil:

Evidências suplementares vêm de estudos que mostram, por exemplo, que o tempo que se leva para iniciar um novo negócio é, entre outras, uma medida altamente correlacionada às diferenças entre os padrões de vida de diversos países. Por exemplo, nos Estados Unidos levam-se 5 dias para iniciar um novo negócio, 250 dias para resolver um litígio em tribunal e custa 8 semanas de salário demitir um trabalhador; os números no Brasil são 152, 566 e 165, respectivamente. (p. 367)

O sucesso de uma instituição pode ser medido, também, pela oportunidade de interação que oferece aos seus cidadãos para o atingimento dos seus ideais. Cândia (2017), ao abordar o comportamento *rent seeking* com o gasto público, indica que o orçamento público, por ser um roteiro de onde o Estado fará seus investimentos, torna para os grupos de interesses um mapa relativamente seguro por onde deverão obter rendas econômicas do Estado, via contratos administrativos, inclusive com disputas entre esses grupos.

Vê-se que esse comportamento resultará em um mal social, pois está distante dos interesses e necessidades coletivos, embora os *rent seekers* utilizem o interesse social como argumento para formalizar contabilmente seu propósito de obter renda pública.

O Governo Aberto passa a ser crucial quando a deliberação entre os cidadãos discute suas preocupações de forma razoável, consciente e abertamente com a

intenção de chegar-se a uma decisão, por meio de comunicação dirigida pela administração pública com clareza e transparência sobre a limitação de recursos e a infinidade de necessidade coletivas.

Os deliberantes possuem uma miríade de interesses, habilidades e valores que podem permitir uma visão mais coerente do futuro, maior solidariedade do grupo e obter uma decisão apropriada para a alocação do recurso público. Henry Martin Robert, em 1876, desenvolveu um manual de regras para assembleias deliberativas, processo este ordenado por reuniões presenciais com o objetivo de tomar decisões de forma justa. O principal objetivo era garantir que a maioria não silenciase a minoria, sendo que cada participante tem a oportunidade de ser ouvido. Ao mesmo tempo, a minoria não pode impedir que a decisão da maioria seja adotada. A esse processo denomina-se “As regras de ordem de Robert” (ROBERT’S RULES OF ORDER, c2022).

O site *E-liberate*, criado em 1999 por uma equipe de alunos do Evergreen State College, foi o primeiro protótipo de uma versão on-line das Regras de Ordem de Robert que objetivava apoiar, inicialmente, grupos de pessoas que já estavam deliberando e tentar imitar, o mais próximo possível, o processo de deliberação, diminuindo as interrupções no processo deliberativo. Assim, desenvolve-se heurísticas para o uso cada vez mais eficaz do sistema, com o propósito de se criar uma “inteligência cívica”, com economia de recursos financeiros e tempo, algo que às vezes em reuniões presenciais seriam desestímulos. Não se desconsidera que outros problemas também podem surgir com as deliberações on-line: falta de acesso à Internet, fuso horário, falta de clareza na pauta e diversos outros motivos.

No Governo Aberto no Brasil, à participação social não tem sido dada a devida atenção, inclusive como destacaram os IRMs dos Planos de Ação, que indicam maior engajamento cívico, partindo-se de um movimento de abrir, cada vez mais, a participação cidadã. Tal prática, se efetivada, pode reduzir o comportamento *rent seeking*.

Na Itália, a Fundação *Rete Civica di Milano* (RCM)³², auxiliada pelo Laboratório de Informática Cívica da Universidade de Milão, possui o portal eletrônico

³² Fundação Rete Civica de Milano é uma fundação de participação sem fins lucrativas desde 1998, que se dedica à divulgação na comunidade cívica de ferramentas de informática destinadas a promover e incentivar a participação ativa dos cidadãos, fazendo uso de ferramentas digitais nos processos de formação, adoção e avaliação de decisões e serviços de importância pública, com o uso do software

partecipaMi.it em que o cidadão pode participar a partir da pergunta lançada pelo site: “Quer fazer uma denúncia, falar com os cidadãos ou com os outros administradores municipais? Escolha o espaço certo” (n.p.) (vide Figura 19).

Figura 19 - Página Inicial do site “partecipaMi.it”

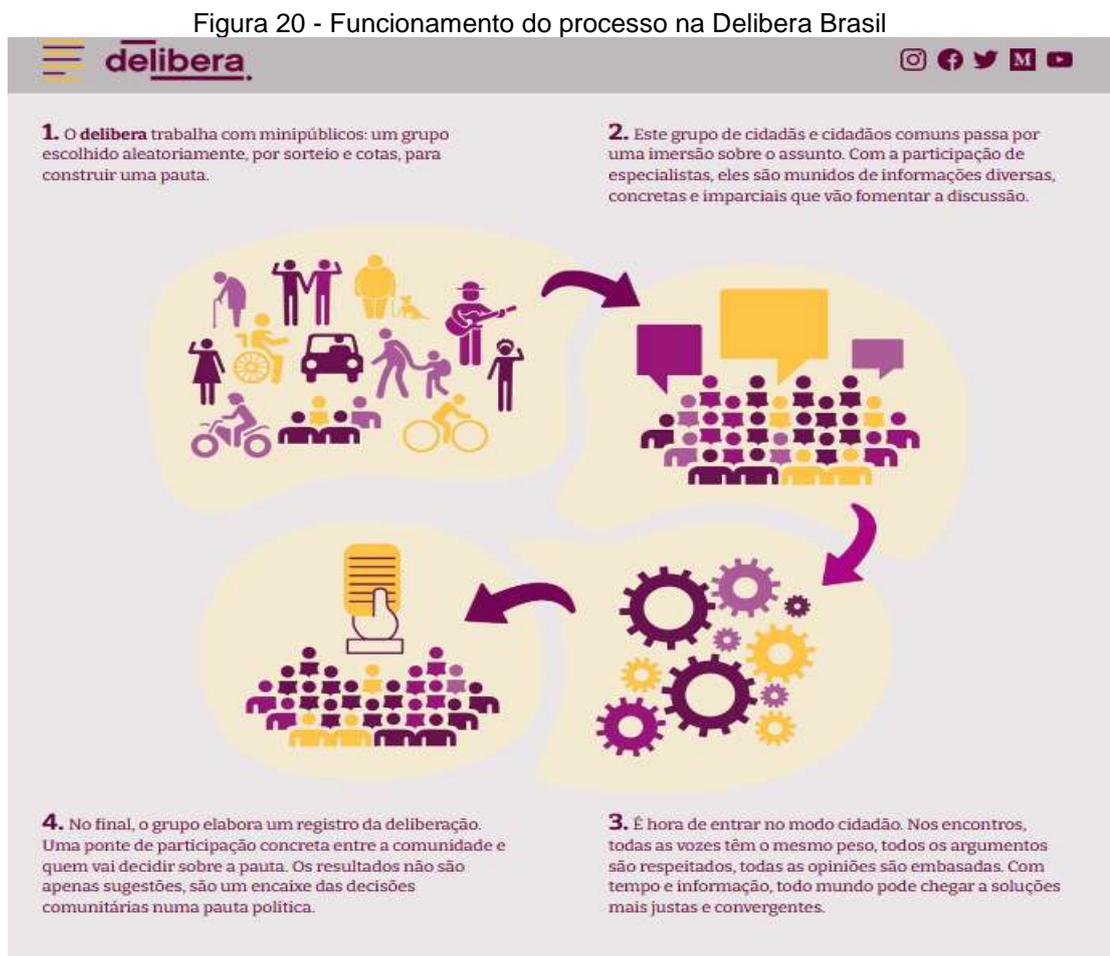


“openDCN”, desenvolvido pelo Departamento de Ciência e Computação da Universidade de Milão. (FONDAZIONE RCM, 2022).

Fonte: Insieme verso una città partecipata (2022)

No Brasil, “O Delibera Brasil” (2022) é também uma organização sem fins lucrativos e suprapartidária que contribui para o fortalecimento e o aprofundamento da democracia brasileira por meio da “Deliberação Cidadã”, com a metodologia de “Minipúblico”, também chamado de “Júri Cidadão” e “Assembleia Cidadã”, que recruta e sorteia um grupo pequeno, representativo de uma comunidade ou população (bairro, cidade, estado ou até do país) que receberá o apoio de uma equipe de facilitadores para informar bem, deliberar e fazer suas recomendações, baseadas em evidências sobre uma questão importante para toda a comunidade. Seu suporte teórico é o modelo do cientista político Graham Smith (2009) em que os cidadãos podem emitir *considered judgement* (julgamentos fundamentados).

A seguir, uma imagem de como funciona o processo na Delibera Brasil (Figura 20).



Fonte: Delibera Brasil (2022)

Outro dado importante que envolve a avaliação negativa do público sobre a democracia vem descrito no relatório “Latinobarómetro”³³, de 2018, em que 79% da população dos países latino-americanos acredita que os políticos governam para “grupos poderosos e em seu próprio benefício”, sendo que para o Brasil, o índice é de 90%, com baixo índice de confiança no governo na região (7%) e de confiança entre pessoas (4%).

E o que pode ser um grande empecilho para o Governo Aberto no Brasil, no tocante aos princípios da Participação Social, Transparência e Prestação de Contas, é a questão de que os brasileiros estão como os mais resistentes em lidar com as divergências de opinião, conforme pesquisa Flair Brasil 2020 (WALLARDi; BARDON; CALLIARI, 2019) que indicou que o Brasil ocupa o terceiro lugar, entre 25 países pesquisados, com taxa de 32% dos brasileiros acreditando que não vale a pena conversar com pessoas de posições políticas opostas.

A imposição de restrições ao comportamento de *rent seeking* pode ser feita com o aumento da transparência dos atos públicos e garantia de funcionamento, com independência política, das agências de Estado responsáveis pela regulação da ação dos agentes econômicos.

Sztajn e Zylbersztajn (2005) referindo-se à Escolha Pública (*Public Choice*), asseguram que os juízes estariam isolados de pressões de grupos de interesses no direito consuetudinário e utilizariam critérios mais objetivos de decisão no foro judicial, tornando as normas jurídicas eficientes. Por sua vez, no direito romano-germânico, os problemas de busca por rendas (*rent seeking*) reduz a eficiência econômica da legislação, pois a legislação foi capturada quando da sua criação pelos grupos de interesses.

São exemplos quando uma empresa vai ao governo pedir proteção tarifária e paga o salário de lobistas, investe em publicidade com o objetivo de cooptar a opinião pública, gasta tempo em reuniões de diretoria para discutir a estratégia de abordagem com as autoridades governamentais etc. Outro exemplo a ser mencionado ocorre quando a organização de um sindicato retira alguns trabalhadores da linha de produção para desenvolver atividades de organização e de gestão do próprio sindicato, sendo sustentados por contribuições dos demais empregados que

³³ Latinobarómetro é uma corporação de direito privados sem fins lucrativos, com sede em Santiago do Chile, responsável pela realização do estudo Latinobarómetro (CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO INFORME 2018, 2022).

continuam trabalhando, caracterizando alocação de tempo e de dinheiro em busca da renda econômica.

Nem sempre se obtém renda econômica - pode ocorrer a distribuição de renda favorecendo os grupos bem-sucedidos na empreitada, com perda para o restante. Tal prática pode ter importante relação com a ação governamental, como ocorre, por exemplo, com a criação de licenças e permissões para restringir o acesso de ofertantes a determinado mercado, distribuição de crédito subsidiado, oferta de serviços públicos diferenciados conforme a clientela, concessão de isenções tributárias, tabelar preços de alguns produtos.

Contudo, não se pode afirmar que na ação governamental que gera renda econômica há corrupção, ante à possibilidade de estabelecer regras de forma transparente e que gerem criação de rendas, como ocorre com as leis que estabelecem o direito de alguns grupos a pagar meia entrada em eventos culturais, gerando ganho aos beneficiários em detrimento dos que pagam a entrada inteira. Nesse sentido, pode-se afirmar que quanto maior o grau de intervenção do estado na economia, maiores as chances de que grupos se apropriem da riqueza através de atividades *rent seeking*.

Tullock (2013), inclusive, alertando sobre os riscos do *rent seeking* para a sociedade, afirma diz que o inventor ou produtor de qualquer nova melhoria de eficiência e o lobista recebem o valor justo de mercado pelos seus esforços, mas o valor para a sociedade, de suas atividades, é radicalmente diferente. Em um caso, eles produzem uma externalidade que beneficia os consumidores, bem como melhora a eficiência para cobrir todos os seus custos. No outro caso, reduzem a eficiência enquanto extraem todo o seu custo dos consumidores. Ainda, argumenta o autor, que é uma característica bastante óbvia do nosso processo político proteger o que se tem do que tentar obter uma nova fonte de renda ou riqueza. Por fim, destaca que grupos bem organizados sempre tem uma vantagem.

A sociedade também deve ser aberta, em que as corporações também exponham suas ações por meio de negócios transparentes. A transparência dos atos e gastos do governo é essencial em um governo democrático, pois, sem isso, não se poderá responsabilizar o governo por seus erros, avaliar a atividade estatal, reivindicar melhorias. Por outro lado, expor apenas informações que deslegitimam o governo, divulgando-se apenas histórias de desperdícios, corrupção e fracasso é desconsiderar

todos os outros esforços realizados por administradores públicos éticos e voltados para o bem comum.

E, como descrito nesta pesquisa, sobram tecnologias disponíveis, o que se precisa é impulso político e público para promover o Governo Aberto e que não haja captura de dinheiro público para a promoção dos interesses dos *rent seekers*.

3.3 Governo Aberto e a Abertura de Dados de Governo

Será abordado, nesta parte da pesquisa, sobre os dados governamentais e os respectivos processos que ocorrem, desde a coleta de dados até a sua publicação. Além disso, se examinará as considerações para a abertura de dados governamentais em portais de dados abertos usados para essa disponibilização. Questões que serão explicitadas tratam sobre o que são Dados Abertos de governo, os processos de coleta e uso de dados abertos e o portal eletrônico de Dados Abertos.

Dados Abertos do Governo ou Dados Governamentais Abertos (*Open Government Data - OGD*) se refere a uma filosofia e um conjunto de políticas que promove a transparência, a responsabilidade e a criação de valor, disponibilizando dados governamentais a todos.

Órgãos públicos produzem e encomendam enormes quantidades de dados e informações. Ao disponibilizar seus conjuntos de dados, as instituições públicas se tornam mais transparentes e responsáveis perante os cidadãos. Ao incentivar o uso, a reutilização e a distribuição gratuita de conjunto de dados, os governos promovem a criação de negócios e serviços inovadores centrados no cidadão.

Para tal intento, se utilizará das definições e exemplos dados por Anneke Zuiderwijk-van Eijk, Marijn Janssen, professores na Universidade de Tecnologia de Delft (TU – Delft), na Holanda, por Yannis Charalabidis e Charalampos Alexopoulos, professores na Universidade Aegean, na Grécia, por Thomas Lampoltshammer, da Universidade Danube, na Áustria e por Enrico Ferro, do Instituto Superior Mario Boella, em Turin na Itália, constantes na obra *The World of Open Data* (CHARALABIDIS, *et al.*, 2022).

As iniciativas de Governo Aberto e Dados Abertos de Governo visam alcançar, além da transparência, participação e prestação de contas, o estímulo à inovação tecnológica, sem desconsiderar o valor econômico. Para que isso dê certo, os governos precisam coletar e processar uma quantidade considerável de dados

diariamente. Quais são esses dados? Como são usados? Quais dados são de interesse público?

Para os autores, alguns conceitos básicos de Dados Abertos de Governo são (CHARALABIDIS, *et al.*,2022):

a) seus elementos-chave - como o nome sugere, geralmente, diz-se que os Dados Abertos Governamentais consistem em três elementos: Abertura, Governo e Dados. Um quarto elemento, a “Usabilidade”, é frequentemente esquecido, visto que os Dados Abertos Governamentais precisam ser utilizáveis. A combinação desses quatro elementos é o foco. Embora haja mais elementos para um governo aberto, a divulgação e o uso dos dados abertos são elementos importantes, pois podem fornecer a percepção do que o governo aberto está fazendo. E como se define Dados Abertos Governamentais? Os pesquisadores podem ter opiniões diferentes a esse respeito. No entanto, eles concordam que os Dados Abertos Governamentais (DAG) devem ser (CHARALABIDIS, *et al.*,2022):

- Estruturados e, portentos, devem estar em Planilhas Excel ou em arquivos com Valores Separados por Vírgulas, mas também podem ser arquivos de vídeos ou de áudio;
- Os dados devem ser passíveis de leitura por máquina, para que computadores possam interpretá-los e conclusões úteis possam ser obtidas; os DAG são dados que os governos e organizações de pesquisa com subsídio público divulgam na Internet; são para reutilização pública e podem ser acessados sem restrições e usados sem pagamento.

Isso significa que os cidadãos não precisam solicitar os dados, mas são publicados por iniciativa do governo. Os dados podem também ser coletados por organizações de pesquisa. OS DAG são, idealmente, acessíveis sem restrições. No entanto, na prática, pode haver restrições, como licenças ou infraestruturas não amigáveis ao usuário para acessar os dados. Isso não tem a ver com a publicação de dados pessoais, reservados ou secretos, mas somente com a publicação de dados adequados à transparência;

b) uma definição aceita por comum acordo - frequentemente, o nível da estrutura dos dados abertos é descrito usando-se o método do esquema de

5 estrelas criado por Berners-Lee (5 ESTRELAS DOS DADOS ABERTOS, 2015). O Nível 1 Estrela é o mais baixo e o de 5 Estrelas é visto como o nível ideal. Berners-Lee diz que o primeiro nível, ou o de 1 Estrela, é para dados disponibilizados na Internet, em qualquer formato com uma licença aberta, como arquivos PDF ou imagens scaneadas de uma tabela. No nível acima (2 Estrelas), os dados são disponibilizados como dados estruturados em tabelas Excel. No terceiro nível (3 Estrelas), os dados são disponibilizados em um formato aberto não proprietário, como CSV. Quatro Estrelas são atribuídas a conjuntos de dados que usam os Identificadores Uniformes de Recursos (URIs) para estipular as coisas. As URIs permitem que as pessoas consultem conjuntos de dados específicos. Finalmente, no nível ideal (5 Estrelas), os dados abertos estão ligados a outros dados para fornecer contexto, como, por exemplo, através do *Resource Description Framework* ou RDF. O esquema de posicionamento 5 Estrelas de Berners-Lee possibilita distinguir diferentes tipos de dados abertos;

- c) exemplos de Dados Abertos Governamentais - os tipos de dados abertos governamentais (DAG) podem ser geográficos, como endereços, fotos aéreas, prédios, informações cadastrais, como também geologia, dados hidrográficos e informações de dados topográficos. Podem ser, também, dados jurídicos, incluindo decisões de tribunais nacionais e internacionais, legislação nacional e tratados. Podem ser dados meteorológicos, incluindo dados climáticos, padrões e previsões climáticas. Podem ser dados sociais, como dados estatísticos sobre economia, emprego, saúde, população, administração pública. Dados de transporte também podem ser dados abertos governamentais, como congestionamento de trânsito, obras em estradas, transporte público e registro de veículos.

Um sexto tipo de dados governamentais são os dados comerciais, como informações sobre a Câmara de Comércio, registros oficiais de negócios, patentes, informações de marcas registradas e bancos de dados de concorrências públicas. Em resumo, diversos tipos de Dados Abertos Governamentais são disponibilizados. Os dados, frequentemente, estão fragmentados e fornecidos em diferentes locais.

Os governos coletam muitos dados. Esses dados podem ser publicados como Dados Abertos Governamentais e podem ser usados pelo público. Então, quais são

os processos de coleta, publicação, localização e uso de dados governamentais? E quais atores estão envolvidos nesses processos?

Assim, se discorrerá sobre os processos básicos de dados do governo, conforme descrito por Zuiderwijk, Janssen e Davis (2014).

Primeiro, os dados são criados. Agências governamentais e organizações de pesquisa com financiamento público produzem, coletam e integram grandes quantidades de dados todos os dias. Eles coletam esses dados para poder cumprir suas tarefas comuns. Por exemplo, o Ministério da Justiça coleta dados sobre o número de vítimas de crimes para criar suas políticas de prevenção ao crime. A produção desses dados é financiada por dinheiro público.

Em segundo lugar, as agências públicas e as organizações de pesquisa com financiamento público decidem se vão abrir seus dados na Internet. Muitas vezes utilizam-se termos como “publicação de dados” quando os dados são abertos. Os dados podem ser publicados no site de uma organização governamental, em um portal nacional, em outros portais ou em diferentes combinações de portais relevantes. Os dados governamentais são, cada vez mais, publicados na Internet e são, então, referidos como dados abertos.

Em terceiro lugar, os usuários de dados em potencial podem encontrar esses dados pesquisando Portais de Dados Abertos. Isso pode ser feito manualmente, no entanto, hoje em dia, isso também é feito automaticamente por máquinas. Por exemplo, as Interfaces de Programação de Aplicativos (APIs) podem ser usadas para essa finalidade. Como os dados governamentais abertos são fornecidos por meio de uma grande variedade de portais, encontrar os dados que alguém está procurando pode ser um desafio, especialmente se ele (ou ela) não souber se os dados existem e qual organização do governo cria ou coleta os dados. Os usuários podem estar procurando uma agulha no palheiro.

Em quarto lugar, quando os dados governamentais abertos são encontrados, esses podem ser usados subsequentemente. Muitas vezes, o usuário de dados precisa baixar os dados para poder trabalhar com eles. Os dados abertos do governo podem ser usados de muitas maneiras diferentes, por exemplo, limpando, analisando, visualizando, enriquecendo, combinando e vinculando.

A limpeza de dados (*Cleansing*) refere-se à detecção e correção de registros em um conjunto de dados. A limpeza de dados pode ser uma meta em si, mas muitas vezes é executada para facilitar o uso do conjunto de dados de outra maneira, por

exemplo, analisando-o. A análise de um conjunto de dados (*Analyzing*) pode significar apenas leitura (ex.: observação) do conjunto de dados e derivar informações úteis dessa atividade. Mas também pode se referir à realização de uma análise estatística completa usando *software*.

Uma análise de um conjunto de dados pode levar a novas percepções e compreensão dos dados, ao analisar, possivelmente, os dados de uma forma que não foi feita antes.

As visualizações (*Visualizing*) geralmente fornecem muito *insight* sobre um conjunto de dados. Os conjuntos de dados também podem ser enriquecidos (*Enriching*) de várias maneiras. Por exemplo, um usuário pode anotar um conjunto de dados, descrevendo sua experiência de uso desses ou anotando quais informações outros usuários devem levar em consideração ao usá-los. Um conjunto de dados também pode ser enriquecido pela adição de informações derivadas da análise estatística ou da visualização.

Outra maneira importante de usar dados abertos é combinar (*Linking and Combining*) dados com outros conjuntos de dados ou vinculá-los a outros dados, pois isso revela relacionamentos e correlações entre conjunto de dados.

A interpretação de dados é muito importante para cada uma dessas etapas de uso de dados abertos. Por exemplo, para analisar ou combinar conjuntos de dados abertos, o usuário precisa ser capaz de interpretar os dados e entender o contexto no qual eles foram criados.

Com muita frequência, os governos se concentram em publicar, mas não em aprender com o uso, o que, por sua vez, pode resultar em melhorias, por exemplo, no processo de publicação governamental.

De que modo os atores estão envolvidos nos processos de coleta, publicação, localização e uso de dados governamentais? Conforme ensinam Zuiderwijk *et al.* (2012), e como descrito acima, os provedores de dados estão envolvidos, pois fornecem os dados governamentais ao público. Por exemplo, estas podem ser agências governamentais internacionais, federais, regionais ou municipais, como a Comissão Europeia, o governo federal dos Estados Unidos ou o Município do Rio de Janeiro.

Ainda, verificou-se que os usuários de dados abertos ou o público são uma importante categoria de atores. Existem diferentes tipos de usuários, incluindo empresários, desenvolvedores, cidadãos, pesquisadores, jornalistas, arquivistas e

bibliotecários. Os próprios funcionários públicos também podem ser usuários de dados governamentais ao usar dados fornecidos por outras agências governamentais, por exemplo.

Provedores de dados e usuários de dados são os dois principais atores. Pode haver tensões entre usuários de dados e provedores de dados, uma vez que eles têm interesses diferentes. Além disso, os usuários de dados abertos dependem de provedores de dados governamentais para obter os dados de que precisam. Isso significa que se os governos quiserem que seus dados sejam usados pelo público, eles precisarão publicar esses dados de uma maneira localizável e utilizável.

Isso pode parecer simples, no entanto, fornecer dados em um formato localizável e utilizável pode ser complicado. Por exemplo, organizações governamentais podem ter coletado e publicado dados em um formato que não é preferido por usuários de dados abertos, o que pode ser uma barreira para o uso dos dados.

Em suma, antes que o público possa obter informações a partir de dados do governo, esses dados precisam passar por vários processos de coleta, publicação, localização e uso de dados. Governos e organizações de pesquisa com financiamento público estão envolvidos como editores de dados e o público está envolvido como usuário de dados.

3.4 Considerações indispensáveis ao abrir dados do governo e o *Trade off*: Abrir ou não abrir dados?

Quem é o proprietário dos dados? Existe um período de embargo nos dados? Devemos abrir todos os dados? Os dados são sensíveis ou a privacidade dos cidadãos é violada? Os dados são completos e qual é a qualidade dos dados? Todas essas considerações para a abertura de dados do governo serão discutidas, tendo-se como base pesquisa realizada por Zuiderwijk e Janssen (2015).

Inicialmente, precisa-se pensar em quem é o proprietário dos dados. A liberação de conjuntos de dados pertencentes a várias organizações pode ser interessante para usuários de dados em potencial, já que esses conjuntos de dados combinam *insights* de várias organizações. No entanto, um risco potencial de liberar esses dados é que talvez não esteja claro quem é o responsável pela divulgação dos dados. Os conjuntos de dados podem pertencer a várias organizações que têm

diferentes níveis de segurança, políticas diferentes e que podem ter que cumprir leis diferentes.

Em seguida, pondera-se o seguinte: há um período de embargo para os dados? Por um lado, a adoção de um longo período de embargo reduz o risco de publicação indevida de dados e os dados podem ser tornar menos sensíveis por um período de tempo mais longo. Além disso, um período de embargo mais longo permite a reutilização de dados pela própria organização. No entanto, um atraso maior também pode reduzir a utilidade dos conjuntos de dados.

Em seguida, em que medida a abertura deve ser fornecida? Em um aspecto, liberar dados governamentais pode fornecer ao público mais *insights* sobre o que os processos governamentais abrangem e o que as agências públicas fazem. Em outro aspecto, a abertura de dados governamentais ao público pode resultar em muita abertura. Por exemplo, as agências públicas podem liberar acidentalmente dados sensíveis que não deveriam ter sido liberados. Isso pode resultar em uma imagem mais negativa do governo e diminuir a confiança do público nele.

Além disso, a abertura de dados tem um custo, já que os provedores de dados precisam colocar esforços e recursos na abertura dos dados. Cada conjunto de dados pode ser protegido de maneira diferente e os usuários de dados podem receber “chaves” diferentes para os dados.

Ainda, os dados são sensíveis e é legalmente permitido abrir o conjunto de dados? Pode ser muito difícil determinar a fronteira entre dados sensíveis e não confidenciais, especialmente porque isso precisa ser feito para cada conjunto de dados individualmente. A decisão sobre a sensibilidade dos dados requer interpretação e erros podem ser cometidos. Potenciais efeitos negativos de não divulgar certos dados é que somente estes dados disponibilizados que favorecem certos argumentos ou decisões de políticos. Então, os dados abertos implicam algum tipo de preconceito e uma perspectiva irreal pode ser criada com os conjuntos de dados divulgados.

Ademais, outra consideração ao abrir dados do governo diz respeito à qualidade e integridade dos dados. Os funcionários públicos podem decidir divulgar os dados sem ter uma visão da sua qualidade. Como consequência, eles podem publicar dados incompletos, imprecisos, inválidos ou não confiáveis. Os usuários de dados podem comentar os dados, tentar aumentar a qualidade e isso pode criar um

incentivo para o editor de dados melhorar os dados. Por outro lado, os usuários de dados podem não perceber que os dados são de baixa qualidade.

Os dados de baixa qualidade podem ser reutilizados e as decisões e conclusões podem ser baseadas nesses dados. Um conjunto de dados com muitos valores ou variáveis ausentes pode ser mal interpretado ou não ser útil. Os conjuntos de dados precisam ter um certo nível de qualidade e integridade antes de poderem ser publicados.

Por fim, uma consideração diz respeito à documentação de dados. Para poder usar dados de Governo Aberto, os usuários precisam ter algumas informações sobre o significado de dados e a semântica precisa ser clara. Eles precisam de documentação de dados para entender como os dados podem ser usados. Por exemplo, para poder encontrar um livro na biblioteca, a pessoa precisa saber em qual categoria ela deve procurar.

No entanto, adicionar documentação considerável a conjuntos de dados governamentais requer investimento de tempo e esforço do provedor de dados, uma vez que essas informações geralmente não podem ser derivadas automaticamente.

Quando os governos consideram a abertura de seus dados, eles precisam fazer uma troca entre os benefícios potenciais e as possíveis desvantagens dessa decisão. Uma questão chave é: abrir ou não os dados? Eis o *trade off*.

Os dados exigem uma troca em que ou os benefícios ou os riscos de abertura podem ser dominantes. Esta figura mostra o processo de tomada de decisão em que os benefícios e desvantagens de abertura de dados são pesados.

Alguns dados têm muitos benefícios e quase nenhuma desvantagem e podem ser abertos sem qualquer discussão. Outros dados não devem ser abertos, sem dúvida alguma, devido à segurança, privacidade ou outros motivos. Há uma enorme quantidade de dados que exigem uma troca em que os benefícios ou os riscos podem ser dominantes.

Não se sabe quão grande é essa parte que as organizações precisam decidir. Além disso, é provável que isso mude com o tempo. Como os valores públicos representam as necessidades e preferências dos cidadãos coletivos, eles podem mudar com o tempo, pois as necessidades e preferências dos cidadãos também podem mudar.

É provável que a decisão sobre quais dados devem ser abertos ou fechados varie ao longo do tempo. Portanto, a troca mais importante é abrir ou não abrir os

dados. Essa troca é baseada nas seis considerações mencionadas, como qualidade de dados e sensibilidade a dados. Para cada uma das considerações, o servidor público responsável pela liberação de dados precisa decidir quais aspectos são mais importantes.

Por exemplo, é mais importante que os dados sejam de alta qualidade ou é mais importante apenas publicar os dados e permitir que os usuários apontem aspectos de baixa qualidade? É mais importante garantir que não sejam publicados, absolutamente, conjuntos de dados sensíveis e que sejam removidas todas as variáveis potencialmente sensíveis? Ou é mais importante que os dados sejam mais úteis, mas possam ser potencialmente sensíveis quando combinados com outros dados?

Essas trocas são importantes. Dessa forma, a abertura de dados do governo não é fácil e há muitos aspectos que precisam ser considerados quando uma agência pública decide abrir conjuntos de dados. As principais considerações estão relacionadas a períodos de embargo, abertura de dados, sensibilidade e privacidade dos dados, qualidade e integridade dos dados e documentação dos dados. Para cada conjunto de dados, as organizações governamentais precisam analisar as considerações e equilibrar os argumentos a favor e contra sua publicação.

Para cada conjunto de dados, eles, gestores públicos, precisam decidir: abrir ou não abrir?

3.5 Portais de Dados Abertos

Onde os usuários podem encontrar todos os diferentes conjuntos de dados? Os portais de Dados Abertos são o *link* entre provedores de dados e usuários. Os diferentes elementos e formas dos Portais de Dados Abertos serão discutidos, tendo como substrato a pesquisa de Nikiforova e McBride (2021) e também, alguns exemplos de diferentes Portais de Dados Abertos são fornecidos, inclusive o brasileiro.

Um portal deve ser visto como um local onde o usuário pode obter uma visão geral dos dados disponíveis. Pode-se compará-lo a uma loja on-line que mostra aos clientes em potencial quais produtos estão disponíveis, mostra quais conjuntos de dados estão disponíveis e em quais locais. O portal está entre o usuário final e o provedor de dados.

Assim, como um recepcionista ou um controlador de tráfego, o portal direciona o cidadão, ou o cliente, para o lugar certo, ou seja, o local onde os dados desejados podem ser encontrados.

Por meio de Portais de Dados Abertos, as organizações governamentais podem fornecer aos cidadãos, e a outros usuários de dados abertos, acesso aos seus dados. Os portais podem pertencer e ser mantidos por governos ou por outros atores, como fundações que podem publicar dados governamentais processados.

Ambos os tipos de portais podem fornecer informações aos cidadãos em dados governamentais abertos. Um portal é o primeiro lugar para começar a procurar dados governamentais abertos. Os dados em si, geralmente, não são armazenados no portal, mas através do portal o usuário pode obter acesso aos dados, ferramentas e serviços para usá-los.

Os cidadãos podem encontrar dados através de uma variedade de portais e podem usar as ferramentas e serviços para analisar, visualizar e usar os dados. Portais de dados abertos existentes diferem em relação aos seus principais elementos e formas. Eles têm diferentes funcionalidades. Na maioria dos portais governamentais, apenas agências governamentais podem carregar conjuntos de dados.

Alguns outros portais também permitem que terceiros disponibilizem dados ou façam *upload* de versões processadas de conjuntos de dados governamentais. Os portais existentes também alcançam diferentes grupos de usuários, têm diferentes objetivos e publicam diferentes tipos de dados abertos.

Por exemplo, alguns países concentram-se nos benefícios econômicos de publicar e usar dados abertos em empresas e empreendedores como usuários de dados e em dados que devem estimular o desenvolvimento de produtos e serviços inovadores.

Outros países concentram-se mais em objetivos como transparência e prestação de contas, em pesquisadores e cidadãos como usuários de dados e em dados que criam novas intuições e permitem responsabilizar os governos, como dados de orçamento.

Enquanto alguns portais são simples, outros são mais avançados. Os portais simples são mais baratos de produzir, mas exigem mais trabalho e esforço do lado do usuário. Os portais mais avançados geralmente fornecem mais suporte ao usuário, mas são acompanhados por custos mais altos. A forma desejada do portal depende

do objetivo de fornecimento dos dados. Nikiforova e McBride (2021) destacam que o portal da Estônia permite aos usuários compartilhar diretamente dados do Facebook.

Por exemplo, se a experiência do usuário e a alta aceitação são vistos como metas importantes para disponibilizar dados governamentais, um portal mais avançado pode ser desenvolvido. Como muitos portais estão disponíveis para encontrar dados governamentais abertos, o usuário pode selecionar o portal de sua preferência. A maioria dos portais visa apenas a tornar os dados pesquisáveis e localizáveis.

Eles não armazenam os conjuntos de dados reais, mas apenas vinculam a locais onde os dados reais estão localizados. Existem algumas razões para isso: a principal razão para não armazenar os dados reais é que a provisão de um único conjunto de dados em vários locais é evitada. Os conjuntos de dados, então, não precisam ser mantidos e atualizados em vários locais.

Desta forma, o risco de que versões múltiplas ou antigas de um único conjunto de dados se tornem disponíveis é reduzido. Além disso, quando os portais não armazenam os dados, eles exigem menos capacidade de armazenamento. O armazenamento de muitos e grandes conjuntos de dados governamentais pode exigir bastante capacidade de armazenamento.

Além disso, os portais que não armazenam os dados, mas referem-se apenas a locais onde os dados podem ser encontrados, não precisam ser atualizados com tanta frequência quanto os portais que armazenam os dados. As atualizações ocorrerão no local dos dados e os *links* para os dados no portal precisam ser atualizados ocasionalmente.

Uma desvantagem de não armazenar os conjuntos de dados no Portal de Dados Abertos pode ser que os dados sejam fornecidos em muitas formas diferentes, uma vez que cada plataforma de fornecimento de dados possui suas próprias características. Por exemplo, uma plataforma pode fornecer dados em um determinado formato, enquanto outra plataforma usa outros formatos. Essa heterogeneidade pode complicar o uso dos dados.

Metadados, ou dados que descrevem os dados, são frequentemente usados para tornar os conjuntos de dados do governo pesquisáveis e localizáveis através de Portais de Dados Abertos. A capacidade de encontrar conjuntos de dados governamentais depende, em grande parte, da qualidade e da quantidade de

metadados. Existem muitas iniciativas de metadados para tornar os dados mais facilmente pesquisáveis e localizáveis.

Além disso, tecnologias como interfaces de programação de aplicativos, APIs e dados vinculados podem ser usados para tornar os dados mais facilmente pesquisáveis e localizáveis. As APIs fornecem uma interface para acessar os dados, e os dados vinculados permitem relacionar blocos de dados entre si.

Dados abertos são disponibilizados através de portais baseados na Internet por governos de todo o mundo e existem diferentes formas de Portais de Dados Abertos. Há uma diversidade de portais, mas não há um portal “melhor”, já que cada portal tem seus próprios objetivos.

Alguns portais cobrem uma variedade de países. O governo dos Estados Unidos fornece uma visão geral de seus dados no portal data.gov. Alguns portais dizem respeito aos dados dos governos locais, como o exemplo, dos municípios fornecendo visões gerais de seus dados. Em Amsterdã, isso está no amsterdamopendata.nl. Além disso, várias agências governamentais têm seus próprios Portais de Dados Abertos, como o portal da instituição meteorológica holandesa, KNMI, sobre condições meteorológicas e ambientais.

Há portais que oferecem dados governamentais abertos e processados, como o publiespending.net. Este portal oferece dados abertos processados de fontes como portais de dados do governo e *Dbpedia* e analisa, corrige, interliga e descreve os dados. Em suma, muitos Portais de Dados Abertos estão disponíveis para tornar os dados do governo pesquisáveis e localizáveis. Os portais existem em várias formas. Eles geralmente direcionam os usuários de dados abertos para os locais onde os dados reais podem ser encontrados.

No Brasil tem-se o Portal Brasileiro de Dados Abertos (BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos, 2022d) que esclarece que dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente acessá-los, utilizá-los, modifica-los e compartilhá-los para qualquer finalidade, estando sujeito a, no máximo, a exigências que visem preservar sua proveniência e sua abertura.

3.6 Cidadania Fiscal e Transparência na área tributária: compartilhamento de dados e participação social

Os valores públicos do Governo Aberto são centrais e importantes, principalmente aqueles que envolvem transparência, participação e privacidade, embora o exame e a partilha de outros valores públicos também estejam incluídos. Para tanto, a cidadania, para ser realizada, necessita de transparência, a qual se entrelaçará com os valores públicos. Como se pode definir transparência? Qual nível de transparência é desejado levando-se em consideração a perspectiva das diferentes partes interessadas? Além destas questões, deve-se atentar aos diferentes fatores que influenciam o nível de transparência para se alcançar a cidadania fiscal.

Os governos são administradores de dinheiro público, responsáveis por alocá-los às prioridades da sociedade. Há a crença que o Governo Aberto acabará resultando em uma democratização da tomada de decisões, à medida que a participação pública se envolver na alocação de dinheiro. Para isso, a transparência é uma condição e um dos pilares mais importantes do Governo Aberto.

A democracia exige decisões transparentes para que os cidadãos estejam cientes do que é decidido e quanto dinheiro está sendo gasto e em quais finalidades. A importância da transparência é indiscutível e tem sido destacada devido a sua importância particular para o Governo Aberto. A transparência é uma condição necessária para permitir a participação na formulação de políticas.

No entanto, embora se saiba que a transparência é necessária, o uso do termo “transparência” tem sido adotado livremente, às vezes sem correlação aos propósitos indicados e não há acordo sobre como, efetivamente, criar a transparência, principalmente com o uso de inovações tecnológicas.

O movimento de software de código aberto permitiu uma maior participação nos procedimentos da administração pública, na qual os usuários contribuem com este código-fonte. Isso significa ir além de obter documentos e outros dados, mas melhorar a comunicação entre vários níveis de governo e as pessoas, por meio de compartilhamento e operações conjuntas que podem levar a uma maior eficiência, responsabilidade e transparência na gestão pública.

Nesta parte da pesquisa se descreverá o conceito de transparência e os elementos que influenciam a transparência. Em particular, deve-se ser capaz de descrever: a) o que é transparência b) assimetria de informação e c) transparência por design.

Os principais fatores que influenciam o nível de transparência é a relação com responsabilidade e confiança. Muitos fatores influenciam a transparência. Além disso,

a criação de transparência exige trocas e a criação de transparência completa, muitas vezes, não é viável. Isso é o que torna esse conceito tão complexo, mas também interessante.

O que é transparência? Quando se olha para uma janela e se vê dentro de uma sala, a situação é transparente. Mas se a janela estiver com as cortinas cerradas, não haverá transparência. Essa transparência depende dos pontos de vistas das partes interessadas. O que é transparente para uma pessoa, pode não ser transparente para outra pessoa.

Logo, transparência pode ser um conceito mal definido e entendido de maneiras diferentes. Existem definições estreitas e amplas sobre transparência. Uma definição dada por Merriam-Webster é “capaz de ser vista através” (TRANSPARÊNCIA, c2022, n.p.). Eu me tornei transparente? Ou você consegue ver a totalidade? Mas, aqui, o foco está na transparência baseada em dados.

A partir de uma visão voltada à utilidade, a transparência pode ser vista simplesmente como capacidade de descobrir o que está acontecendo dentro de uma organização pública e Fenster (2012) analisa a transparência como algo não neutro, pois que as organizações trabalham orientações ideológicas voltadas à maior integração do capitalismo global, que não pode considerado um movimento social, mas sim uma forma de instrumentalizar a obtenção de determinadas metas econômicas, ainda acrescentando o autor que, diante da ideia de democracia virtual:

[...] O estado digital fornece serviços e informações; evita a coerção e o paternalismo em favor da colaboração e da negociação. Enquanto a lei de acesso de informação procura abrir uma janela para a atividade do estado, permitindo que o público observe, a transparência digital conecta o estado aos fluxos de dados existentes, como um repositório de dados, em parte de uma rede contínua de informações. (p. 486)

Esta definição implica que a pessoa tem a capacidade de procurar o que precisa. Idealmente, as capacidades necessárias são limitadas e os cidadãos comuns podem descobrir o que está acontecendo lá dentro, sem necessidade de um Doutorado.

Um conceito fundamental para entender a transparência é a assimetria de informação. Isso se refere à situação em que uma parte tem mais informações do que a outra. Por exemplo, quando um governo tem mais informações do que seus constituintes. Uma das razões pelas quais os governos abrem seus dados é reduzir a

lacuna de assimetria de informações, mas superar isso completamente, muitas vezes, não é realista. Por isso, devemos sempre falar sobre o nível de transparência.

No Governo Aberto, a janela deve ser aberta.

Muitas iniciativas não oferecem transparência, porque, simplesmente, disponibilizar dados não resulta em transparência. Pode haver sobrecarga de informações ou muito pouca informação borrando a imagem. É por isso que vemos a nuvem na foto. Embora para alguns o fornecimento de muita informação possa ser suficiente, já que eles têm os recursos e capacidades para analisar a informação, muitas vezes, apenas o fornecimento de informações não é suficiente para obter uma compreensão do que está acontecendo dentro do governo.

Fácil acesso e apresentação clara de informações são muitas vezes necessárias. Podemos ver uma imagem clara, mas preencher completamente a assimetria de informações é, praticamente, impossível. Alguém que está diariamente dentro do sistema tem sempre mais conhecimento do que os que estão de fora. Além disso, o conceito de transparência é ainda mais indistinto, pois o trabalho do governo é realizado por muitas organizações e criar uma visão geral não é fácil.

Felizmente, muitas vezes, não há necessidade de total transparência. No entanto, é importante estar ciente das limitações. De preferência, diferentes fontes de dados estão disponíveis, pois várias visualizações de uma situação fornecem uma visão mais abrangente. A liberação de materiais pelo governo, atas de reunião públicas e vazamentos de denunciante podem resultar em visões conflitantes ou complementares sobre uma situação.

Mesmo apresentar opiniões conflitantes pode contribuir para uma maior transparência, à medida que a conscientização é criada e, posteriormente, perguntas podem ser feitas. Para criar transparência, os dados são necessários, mas não suficientes. Para realmente entender uma situação, algum nível de interação pode ser necessário para obter um conhecimento profundo da situação em questão. Durante as interações, a situação pode ser explicada e mais *insights* podem ser obtidos pelo público.

Pode haver a necessidade de responder a perguntas e a necessidade de informações adicionais. Muitos países têm uma Lei de Liberdade de Informação (Fol) que pode ser usada para pedir mais informações. No entanto, coletar informações dessa maneira pode ser embaraçoso e exigir muitos recursos. Este é um limite para criar transparência. O conhecimento sobre o contexto é necessário para interpretar os

dados. Informações contextuais, como os processos administrativos seguidos, os critérios utilizados para a tomada de decisões, e assim por diante, devem estar disponíveis.

Só então os dados se tornam informações. Lee *et al.* (2002) mencionam que a qualidade dos dados é um conceito multidimensional, descrevendo as propriedades das informações, como exatidão, pontualidade, plenitude, consistência, relevância e adequação ao uso. Essas qualidades devem ser conhecidas. Por exemplo, se as informações do orçamento são auditadas, isso pode determinar o quanto se confia nos dados. Os autores chamam de AIMQ a metodologia que forma uma base de avaliação e *benchmarking* de Qualidade de Informação (QI), com a coleta de dados que os avaliam e comparam, para, então, encontrar a lacuna entre o que efetivamente acontece e o que recomendam as melhores práticas.

Os dados fornecidos devem ser claros e de fácil compreensão. Ambiguidade e apresentação de dados altamente interpretáveis devem ser evitados. Os dados devem ser factuais e não sugestivos, pois isso pode resultar em ideias preconcebidas. O tipo de tecnologia determina se os dados podem ser facilmente manipulados e processados. Abrir em formatos padrão e fornecer acesso direto e em tempo real aos dados (usando APIs) pode melhorar o entendimento.

Ao fornecer uma visão geral de alguns dos fatores, pode-se perceber como é difícil e desafiador criar transparência. Isso é ainda mais complicado, pois nem todos os dados são abertos para fins de privacidade e sigilo, deixando o público com uma imagem parcial. Então qual é a relação entre transparência, responsabilidade e confiança? A confiança é a base para qualquer relacionamento e também para o relacionamento entre o governo e o público. A importância da transparência como forma de construir confiança é destacada em ambições governamentais abertas. Criar transparência deve mostrar que os governos não estão escondendo nada.

O público pode ver como o governo está funcionando e pode influenciar seu funcionamento. Por exemplo, visualizando como o orçamento é gasto e, posteriormente, sugerindo formas alternativas de gastar melhor o orçamento. Ao olhar para o outro lado do relacionamento, os governos precisam estar confiantes o suficiente para saber que o público não os penalizará por cada pequeno erro. Nesse caso, os servidores públicos podem resultar em criar total transparência.

No entanto, frequentemente, muita atenção é dada aos problemas e críticas aos funcionários públicos e não às áreas que funcionam bem. A mídia cobrirá os

problemas, porque isso é lucrativo para eles. O foco nos problemas pode resultar em desconfiança, em vez de ganhar mais confiança. Como tal, a transparência pode resultar em mais ou menos confiança. Transparência e responsabilidade são frequentemente usadas como sinônimos, ao passo que não o são. A transparência é uma condição para a prestação de contas, no entanto, raramente é uma condição suficiente para a prestação de contas.

Prestação de contas implica a responsabilidade dos agentes por suas ações ou omissões e por ser responsável por suas consequências, como mencionado por Roberts (1991), responsabilidade exige transparência sobre como os recursos são usados e como as decisões são tomadas. Além disso, a prestação de contas requer uma avaliação constante dos seus efeitos, sejam positivos ou negativos, sobre a responsabilização dos agentes, com um julgamento adequado e a adoção de medidas apropriadas.

Em um Governo Aberto, o emparelhamento de transparência e prestação de contas é mais difícil, pois não há avaliação formal e medidas disponíveis para o público. Esta é a tarefa de políticos, parlamentares, juízes e institutos de auditoria. Para os cidadãos comuns, isso não pode ser feito diretamente e muitas vezes é um processo complicado. Políticos podem precisar ser envolvidos, pode ser necessário organizar uma petição, a cobertura da mídia pode ser necessária para garantir que as ações sejam tomadas por políticos e funcionários públicos, ações judiciais talvez precisem ser tomadas e assim por diante.

A transparência pode ajudar o público a colocar questões na agenda. A prestação de contas requer, frequentemente, o envolvimento de instituições formais e legais. A criação de transparência exige fazer concessões. A transparência por design refere-se a um princípio em que os dados sobre o funcionamento do governo são automaticamente abertos e podem ser acessados e interpretados facilmente, sem serem manipulados ou pré-definidos ou pré-processados. Isso deve garantir que todos os dados relevantes necessários para uma supervisão pública eficaz sejam disponibilizados ao público e que essas informações sejam claras e não ambíguas.

Os fatores que influenciam o nível de transparência devem ser levados em conta. Idealmente, mecanismos para criar transparência estão integrados no coração do governo. O desenvolvimento da transparência é um equilíbrio entre viabilidade e desejabilidade. O ideal de um sistema transparente completo só pode ser alcançado com grandes despesas e esforços de longo prazo. A abertura de todas as informações

pode ser cara e desnecessária para se obter os benefícios. Apenas um certo nível de transparência pode ser criado. Liberar todos os dados pode não ser totalmente necessário para obter o nível desejado de transparência.

Além disso, proteger a segurança e a confidencialidade exige que dados individuais e secretos não sejam divulgados. A transparência total é muitas vezes vista como o ideal, mas muitas vezes não é possível, nem desejável.

Finalmente, a questão é: para quem uma situação transparente é criada? Para quem tem conhecimento e tempo para usá-la? Ou o objetivo é criar “transparência num piscar de olhos” em que qualquer pessoa com um diploma de Ensino Médio e alguns minutos possa entender a situação? A transparência é um fenômeno complexo que não pode ser facilmente alcançado. O uso do termo, portanto, deve ser feito com cuidado para não se confundir com outros termos.

CONCLUSÃO

O Governo Aberto é a relação entre o público e o governo e sobre a criação de abertura, transparência e responsabilidade (*accountability*), sustentadas por novas tecnologias. Várias estratégias são possíveis para se desenvolver o Governo Aberto, desde uma variedade de aplicações de *dashboards* em aplicativos governamentais até abrir Portais de Transparência e Dados Abertos, assim como o uso de mídias sociais por órgãos governamentais.

Para outros, é a transparência do governo, especialmente com o auxílio de APIs de dados fornecidas pelo governo, que poderá promover, efetivamente, o Governo Aberto. Tecnologias como a Internet, *interfaces* para acessar dados governamentais, *mash-ups*, semântica, dados vinculados e mecanismos de busca computacional, juntos, têm o potencial de criar um Governo Aberto real.

Apurou-se que as expectativas de que o Governo Aberto contribuirá para um sistema democrático melhor são muito altas, às vezes agitadas em todas as proporções. O ponto principal é que a visão mais ampla de criar um Governo Aberto é, muitas vezes, difícil de alcançar. Isso requer um profundo entendimento dos usuários, das necessidades da sociedade e das opções tecnológicas.

O Governo Aberto é amplo e ainda se está longe do ideal e o progresso costuma ser lento. Além disso, há muitos atores envolvidos no Governo Aberto que, às vezes, é difícil de apontar e seguir na direção desejada. Os interesses de indivíduos e grupos podem ser altamente controversos e têm o potencial de dificultar o Governo Aberto.

Portanto, é importante saber quais partes interessadas – *stakeholders* – estão envolvidas e qual é seu papel no Governo Aberto.

Muitos casos foram abordados, de exemplos de ferramentas tanto pública quanto privadas. A maioria dos países tem um sistema institucional e democrático diferente e, portanto, copiar exemplos de uma país para outro é complicado. Não há melhor maneira, mas existem orientações gerais de como criar um Governo Aberto, mesmo com o apoio da *Open Government Partnership* e a OCDE.

Pela perspectiva da análise econômica do direito, o governo como plataforma pode ser interpretado como um mecanismo para aumentar a cidadania e obter economia. A participação pública – sistemas participativos devem ser simples, permitindo a colaboração e interoperabilidade – em um governo como plataforma,

deve ser no sentido de projetar programas e infraestrutura de apoio que permitem “nós, o povo” fazer a maior parte do trabalho, afinal, o cidadão inserido em determinada comunidade possui mais contato com os reais problemas que o afligem.

Para tanto, a arquitetura de escolhas pode ajudar a estimular as pessoas a tomarem melhores decisões, desde que os dados públicos sejam compartilhados e permitam suas análises para a construção de alternativas que levem em consideração a escassez de recursos públicos e ter o retorno eficiente das políticas públicas.

APIs governamentais abertas podem viabilizar uma participação diferente com a criação de aplicativos por desenvolvedores, como o *FixmyStreet*, *MySociety*, ambos no Reino Unido, e a *SeeClickFix*, norte-americana, todas são organizações criadas com o objetivo de desenvolver ferramentas de democracia on-line para os cidadãos, valorizando-se não só a opinião de especialistas, mas de todos os envolvidos.

O objetivo do governo como plataforma é encorajar o setor privado a construir aplicativos que o governo não considerou ou não tem recursos para criar. Abrir dados públicos, portanto, é uma maneira poderosa de permitir que o setor privado faça exatamente isso, como se pode verificar dos diversos laboratórios que tratam dessa temática, inseridos, também, no seio acadêmico.

A relação dos laboratórios com a administração pública, é exatamente que, por meio dos dados, criem-se novos modelos de negócios e assim igualmente deve ser para a gestão pública, de tal modo a obter vantagem com os dados que possui.

Nesse ponto, apurou-se que há uma relação entre custo e o tempo, notadamente quando existem problemas que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos, sejam na área de saúde, educação, segurança pública, coleta e descarte de lixo etc., sendo que a administração pública deve estar aberta para um *feedback* público de suas propostas governamentais e sobre aquelas políticas públicas que já foram implementadas, mas que eventualmente não atenderam às expectativas previstas em seus planos.

Para os governos, compreender o que é um Governo Aberto é desafiador, um grande número de fatores precisa ser levado em conta. Muitas vezes, novos papéis e responsabilidades são necessários. Mecanismos devem estar em vigor para facilitar o *feedback* contínuo.

Para os cidadãos que usam aplicativos governamentais abertos muitas vezes não é fácil para obter uma resposta a uma pergunta. Com base nessas suposições,

nunca será criado um Governo Aberto real. Apenas um governo para poucos que terão acesso é então criado.

A abertura de dados do governo não é fácil e há muitos aspectos que precisam ser considerados quando uma agência pública decide abrir conjuntos de dados, como confidencialidade e privacidade de dados, qualidade e integridade de dados e documentação de dados. Para cada conjunto de dados, as organizações governamentais precisam analisar as considerações e equilibrar os argumentos a favor e contra sua publicação. Não se desconsidere que, muitas vezes, o administrador público pode ter receio de evidenciar a realidade.

Os aplicativos governamentais devem fornecer uma boa *interface* ao usuário, concentrar-se em um problema social e reduzir os requisitos de uso de dados. Criar um aplicativo não significa que o acesso aos dados brutos não seja mais necessário, pois os dados brutos são necessários para outros fins de uso.

Dados governamentais abertos são, idealmente, acessíveis sem restrições. No entanto, na prática, pode haver muitas restrições, como licenças ou portais pouco amigáveis com o usuário para acessar os dados. Verificou-se nesta pesquisa que as páginas eletrônicas não possuem linguagem acessível e, mais: não tem todas as informações atualizadas.

Além disso, pode haver tensões entre usuários de dados e provedores de dados, uma vez que eles têm interesses diferentes. Além disso, os usuários de Dados Abertos dependem de provedores de dados governamentais para obter os dados de que precisam. Isso significa que se os governos quiserem que seus dados sejam usados pelo público, eles precisarão publicar esses dados de uma maneira localizável e utilizável. Isso pode parecer simples, no entanto, fornecer dados em um formato localizável e utilizável pode ser complicado.

Ainda, foi abordado nesta pesquisa os aspectos tecnológicos e legais. Viu-se que a análise de dados do governo requer várias etapas, incluindo descoberta de dados, contextualização, análise e visualização. Para analisar ou combinar conjuntos de Dados Abertos, o usuário precisa ser capaz de interpretar os dados e entender o contexto no qual ele foi criado. Isso requer muito mais do que fornecer um conjunto de dados. Os metadados e tecnologias semânticas são essenciais para isso.

Não só os humanos, mas também as máquinas devem ser capazes de entender os dados do governo. Com demasiada frequência, os dados relevantes não podem ser encontrados. Dados vinculados permitem que você encontre outros dados

relacionados. Isso requer semântica que pode ser processada por máquinas e nas quais o relacionamento entre os dados é claro.

A lei também é importante para alcançar objetivos de Dados Abertos e tem um papel importante na promoção do acesso e reutilização de informações do setor público. No entanto, por outro lado, a lei sobre proteção de dados também desafia a filosofia de Dados Abertos e pode reduzir significativamente o número de conjuntos de Dados Abertos.

Muitos fatores precisam estar em sincronia para criar um Governo Aberto. Um marco regulatório é necessário para lidar com a abertura de dados. Mecanismo de privacidade pode ajudar a abrir mais dados para o público. Os mecanismos de participação precisam estar disponíveis para obter *feedback* e as pessoas devem ter liberdade para expressar sua opinião.

A interdependência entre esses fatores, como o marco regulatório, mecanismos de privacidade e de participação, tornam complexas a sua efetivação.

A importância da transparência é indiscutível e tem sido destacada devido a sua importância particular para o Governo Aberto. No entanto, embora haja concordância que a transparência é necessária, muitas pessoas usam o termo “transparência” vagamente e não há acordo sobre como criar transparência. A transparência é um fenômeno complexo, que não pode ser alcançado facilmente e parece mais viável falar sobre o “nível” de transparência.

Criar transparência total pode não ser viável ou ser realizado sem grandes despesas. Isso não significa que não se deve lutar por altos níveis de transparência. Deve-se tentar alcançar altos níveis de transparência. Os cidadãos podem participar em diferentes dimensões do Governo Aberto e a transparência é uma condição necessária para permitir a participação na formulação de políticas.

Embora a participação cidadã possa ajudar a melhorar e inovar políticas e serviços públicos, envolver cidadãos em um Governo Aberto não é fácil. Há vários desafios para a participação do cidadão. Por exemplo, precisa-se ampliar e tornar a participação cidadã no Governo Aberto, mais popular. Mas por que os cidadãos gostariam de participar? Isso requer que os governos os escutem, processem sua sugestão e digam como seus documentos são tratados.

O Governo Aberto precisa ser continuamente aprimorado, o que requer o monitoramento dos esforços. Existe o risco de que uma visão demasiada simplista seja tomada, o que mostra que um está indo bem ou que este possa não ser o caso.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Porque as nações fracassam: As origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Recurso Digital.

ADMINGR1D. **Swagger**: entenda o que é e como usar. 15 abr. 2022. Disponível em: <https://gr1d.io/2022/04/15/swagger/>. Acesso em: 28 set. 2022.

ALCÂNTARA, Valderi de Castro.; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Erica Aline. Ferreira. Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70. Acesso em: 22 nov. 2022.

AMERICA Speaks Engaging Citizens in Governance. **America Speaks introduction**. 2013. Disponível em: <http://www.americaspeaks.org/index.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ARMSTRONG, Charles. Emergent Democracy. *In*: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government**: collaboration, transparency and participation in practice. O'Reilly Media, 2010, cap. 14, p. 167-176. Kindle.

ÁVILA, Humberto. **Sistema Constitucional Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Direitos fundamentais, Democracia e Constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 18-19.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRABHAM, Daren C.; GUTH, Kristen L. The Deliberative Politics of the Consultative Layer: participation hopes and communication as design values of civic tech founders. **Journal of Communication**, v. 67, p. 447-475, agosto de 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Kristen-Guth/publication/319049366_The_Deliberative_Politics_of_the_Consultative_Layer_Participation_Hopes_and_Communication_as_Design_Values_of_Civic_Tech_Founders/links/5995a0c3aca2720b2274795d/The-Deliberative-Politics-of-the-Consultative-Layer-Participation-Hopes-and-Communication-as-Design-Values-of-Civic-Tech-Founders.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRASIL. Acesso à Informação. **Fala.BR – Módulo Acesso à Informação**. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 7843/2017**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública; altera as Leis nºs 7.116, de 29 de agosto de 1983, 13.460, de 26 de junho de 2017, 12.682, de 9 de julho de 2012, e 12.527, de 18 de novembro de 2011; e dá outras providências. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141142>. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Consulta Pública**: está aberta consulta para priorização de temas do 5º Plano de Ação Nacional de Governo Aberto. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2021/2/esta-aberta-consulta-para-priorizacao-de-temas-do-5o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto>. Acesso em: 23 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Controle Social da Dívida Ativa - Monitoramento e execução**: Relatórios de Status de Execução (RSE) de compromisso. Publ. 29/10/2018, atual. 10/10/2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-9-controle-social-da-divida-ativa/meio-ambiente-e-floresta-monitoramento-e-execucao>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Parceria para Governo Aberto. **Relatório de Status de Execução (RSE) - Tema**: Controle Social da Dívida Ativa. 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-9-controle-social-da-divida-ativa/rse_9-4_03ago2022.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Plano de ação brasileiro**. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO. **1º Plano de ação do Governo Brasileiro Parceria para Governo Aberto (OGP)**. 2013, atual. 17/06/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **4º Plano de Ação Brasileiro - Monitoramento e execução**. Publ. 29/10/2018, atual. 21/12/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-brasileiro-monitoramento-e-execucao>. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6976.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e

dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 9.759, de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.777/2016, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm#art10. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9903.htm. Acesso em: 21 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.332/2020, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10332.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.569, de 08 de agosto de 1977**. Modifica o artigo 11 do Decreto-lei nº 352, de 17 de junho de 1968, alterado pelo artigo 1º do Decreto-lei nº 623, de 11 de junho de 1969, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1569.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Governo Digital. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022**: Conheça as Diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 12 nov. 2022a.

BRASIL. Governo digital. **Instrução Normativa n. 4, de 12 abril de 2012**. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2012, n. 78, p. 67, 13 abr. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/InstrucaoNormativaINDA42012.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022b.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos

Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: . Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 16 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.844, de 20 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a fiscalização, apuração e cobrança judicial as contribuições e multas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8844.htm. Acesso em: 17 nov. 2022

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de de de 2002.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.965, 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de /2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101/2001, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Acordo reduz em até 35% teto de pagamento de futuros contratos entre Google Workspace e governo.** 18/08/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/agosto/acordo-reduz-em-ate-35-teto-maximo-de-pagamento-de-futuros-contratos-entre-google-workspace-e-governo>. Acesso em: 07 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia/Tesouro Nacional Transparente. **Material didático sobre a Dívida Pública Federal**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/divida-publica-federal/material-didatico-sobre-a-divida-publica>. Acesso em: 26 set. 2022a.

BRASIL. Ministério da Economia/Tesouro Nacional Transparente. **Descubra**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/descubra-explore-crie/descubra>. Acesso em: 27 set. 2022b.

BRASIL. Ministério da Economia/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Portal eletrônico**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br>. Acesso em: 28 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Portaria nº 636, de 9 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a divulgação de informações relativas à dívida ativa da União e do FGS e seus devedores. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, n. 17, p. 17, 24 jan. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-636-de-9-de-janeiro-de-2020-239634966> Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **LAB-LD Laboratório de Tecnologia contra lavagem de dinheiro**. Publ. 01/07/2021, atual. 11/03/2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Disponível em: <https://dados.gov.br/>. Acesso em: 21 set. 2022a.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. API fornecedora dos dados do Portal de Serviços. **Swagger**. Disponível em: <https://www.servicos.gov.br/api/v1/docs/>. Acesso em: 28 set. 2022b.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. API fornecedora dos dados do Portal de Serviços. **Pagina Orgao**. Disponível em: https://www.servicos.gov.br/api/v1/docs/#!/pagina32orgao/get_paginas_orgao. Acesso em: 28 set. 2022c.

BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. **O que são dados abertos?** Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>. Acesso em: 17 out. 2022d.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Fluxo da Dívida Ativa da União (DAU)**. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao>. Acesso em 26 set. 2022.

BRASIL. Serviços e informações do Brasil. Finanças, impostos e gestão pública. Acessar o aplicativo Dívida Aberta. **O que é?** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-aplicativo-divida-aberta>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade: ADI 6919/DF**. Controle de constitucionalidade. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Nunes Marques. Em andamento: 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6207281>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.036-4/DF**. Ementa: Mandado de Segurança. Coordenador-Geral de Recursos Humanos da ABIN. Executor de Ato Administrativo do Tribunal de Contas da União. Legitimidade passiva. [...]. Impetrante: José Luiz Leal dos Santos. Impetrado: Ministro-Presidente da Primeira Câmara do Tribunal de Constas da União e Coordenador-Geral de Recursos Humanos da Agência Brasileira de Inteligência - ABIN. Relator: Min. Eros Grau. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86242>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição 2900**. Recorrente: Roberta de Leon Valiente. Recorrido: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes, 13 de março de 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2104573>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 1133146/DF**. Tema 138 - Anulação de ato administrativo pela Administração, com reflexo em interesses individuais, sem a instauração de procedimento administrativo. Recorrente: Estado de Minas Gerais. Recorrido: Maria Ester Martins Dias. Relator: Min. Dias Toffoli, 13 de agosto de 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2644122&numeroProcesso=594296&classeProcesso=RE&numeroTema=138>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 636553/RS**. Tema 445 - Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.874/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria. Recorrente: União. Recorrido: João Darci Rodrigues de Oliveira. Relator: Min. Gilmar Mendes, 07 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=445>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 693456/RJ**. Tema 531 - Desconto nos vencimentos dos servidores públicos dos dias não trabalhados em virtude de greve. Recorrente: Fundação de apoio à escola Técnica - FAETEC. Recorrente: Fundação de apoio à Escola Técnica - FAETEC. Recorrido: Renato Barroso Bernabe e outro(a/s). Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de outubro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4255687&numeroProcesso=693456&classeProcesso=RE&numeroTema=531>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 8173338/DF**. Tema 839 - a) Possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999. b) Saber se portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT. Recorrente: União. Recorrente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Dias Toffoli, 16 de maio de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=839>. Acesso em: 19 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 1133146/DF**. Tema 1009 - Realização de novo exame psicotécnico em candidato que teve o primeiro teste anulado por ausência de objetividade dos critérios de correção estabelecidos no edital. Recorrente: Distrito Federal. Recorrido: Isadora Campagnollo Fernandes. Relator: Min. Luiz Fux, 20 de setembro de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5461860&numeroProcesso=1133146&classeProcesso=RE&numeroTema=1009>. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segesex), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

BRAZIL LAB. **Construindo um governo digital em Cingapura**. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/53545/1576699353BrazilLab_Casesdeinovacao_Cingapura.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

BRAZIL LAB. **1º GovTech Hub do Brasil**: desde 2016 atuando na pauta GovTech no Brasil. Disponível em: <https://brazillab.org.br/institucional>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRUNET, Sylvia Calmes. Quelle consécration du principe de sécurité juridique en droit administratif français ? *In*: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; VALIM, Rafael (coords.). **Tratado Sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2013.

BUZATO, Marcelo El Khouri. Letramento e inclusão: do estado-nação à era das TIC. **DELTA: Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada [online]**, v. 25, n. 1, p. 01-38, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-44502009000100001>. Acesso em: 04 out. 2022.

CALIENDO, Paulo. **Direito Tributário e Análise Econômica do Direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2009.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles. **Análise Econômica das Licitações e Contratos**. Fórum, 2022. Versão Kindle.

CAMPOS, Luis Eduardo Santiago. **Informações sobre Governo Aberto - colega do Dr. Alexandre Krugner**. Destinatário: Jamile Jarude. [S./], 18 nov. 2022. 1 mensagem eletrônica.

CÂNDIA, Eduardo Franco. **Orçamento público e rent-seeking**: a despesa pública como norma jurídica. Tese (Doutorado em Direito Financeiro) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05032021-160758/publico/6601683_Tese_Parcial.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

STRECK, Lenio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. *In*: ELALI, André; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; TRENNEPOHL, Terence (coords.). **Direito Tributário - Homenagem a Hugo de Brito Machado**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em**

- Ciências Sociais**, São Paulo, v. 61, p. 20-40, 2006. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/291/279>. Acesso em: 10 out. 2022.
- CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. **O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade**: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/pubpreliminar/220310_publicacao_preliminar_o_sistema_tributario_dos_paises_da_ocde.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário**: linguagem e método. 8. ed. São Paulo: Noeses, 2021.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTELLS, Manuel. **Fim do milênio** [recurso eletrônico]. São Paulo: Paz e Terra, 2020. v. 3 (Coleção A Era da Informação).
- CHARALABIDIS, Yannis *et al.* **The World of Open Data**: Concepts, Methods, Tools and Experiences. Ebook. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-90850-2>. Acesso em: 17 out. 2022.
- CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas**. Editora Bertrand, 2002. Formato Kindle.
- CHUNG, Choong-Ski. CHOI, Hanbyul. CHO, Youngmin. Analysis of Digital Governance Transition in South Korea: focusing on the leadership of the president for Government innovation. **Journal of Open Innovation: technology, Market and complexity**, v. 8(1), 2, 4 January 2022. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2199-8531/8/1/2>. Acesso em: 05 out. 2022.
- CICONELLO, Alexandre. Políticas públicas de direitos humanos. In: DELGADO, A. L. M. *et al.* (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016, p. 161–187. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.
- 5 ESTRELAS DOS DADOS ABERTOS. **Tim Berners-Lee, inventor da Web**. 2012-01-22, atual. 2015-0831. Disponível em: <https://5stardata.info/pt-BR/>. Acesso em: 17 out. 2022.
- CNPQ. **Currículo Lattes**: Eduardo Sadalla Bucci. 17/072022. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/4917721831244669>. Acesso em: 26 set. 2022.
- COASE, Ronald. The economics of broadcasting and government policy. **American Economic Review**, v. 56, march 1966, p. 440. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1821307> Acesso em 23 nov. 2022.
- COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica: new series**, v. 4, n. 16, p. 386-405, nov. 1937. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2626876>. Acesso em: 17 out. 2022.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios empresas 2011**: pesquisa sobre o uso de tecnologias de informação e comunicação no Brasil. São

Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2012. Disponível em: <https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic-domicilios-e-empresas-2011.pdf>. Acesso em: 17 set. 2022.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC Domicílios 2020**: pesquisa sobre o uso de tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20211124201233/tic_domicilios_2020_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 17 set. 2022.

COOTER, Robert; Ulen, Thomas. **Derecho y Economía**. México: Fondo de Cultura Económica. 2016.

CORPORACIÓN Latinobarómetro Informe 2018. Santiago de Chile. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 22 nov. 2022.

COSTA, Belkiz Inez Rezende. **Revocação (recall) e Precisão (precision) no processo de recuperação de informação da biblioteca do IEX da UFMG através da amostra do acervo de teses e dissertações**. 2008. Dissertação (Mestrado em Organização da Informação em Contextos Digitais). - Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-9AXNLD/1/monografia_belkiz_inez_rezende_costa.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

CRUZAGRAFOS. **Sobre o projeto**. Disponível em: <https://cruzagrafos.abraji.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2022.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: USP, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIAMOND, Larry Jay. The Illusion of Liberal Autocracy. **Journal of Democracy**, Baltimore, Maryland, EUA v. 14, n. 4, p. 167-171, 2003. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/books-in-review-the-illusion-of-liberal-autocracy/>. Acesso em: 11 nov. 2022.

DRUEY, Jean Nicolas. The path to the law: the difficult legal access of networks. In: AMSTUTSZ, Marc; TEUBNER, Gunther. **Networks**: Legal issues of multilateral cooperation. Oxford: Hart Publishing, 2009.

ENAP. **Afinal, o que é think tank e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil?** Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>. Publ. 04 mar. 2020, atual. 13 set. 2021. Acesso em: 05 out. 2022.

ENAP. **Desafios Disponíveis**. Disponível em: <https://desafios.enap.gov.br/pt/>. Acesso em: 11 out. 2022.

ENAP. G-Nova. **Laboratório de Inovação em Governo**. DATA. Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/> Acesso em: 13 out. 2022.

ERKUT, Burak. **From digital Government to Digital Governance**: are we there yet? Sustainability, v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/3/860>. Acesso em: 18 out. 2022.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUZA JR., José G. Para um debate teórico conceitual e político sobre os direitos humanos. In: DELGADO, A. L. M. *et al.* (Orgs.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**. Brasília: ENAP, 2016, p. 45–117.

Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2551/1/Livro_Gest%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20de%20Direitos%20Humanos%20_Colet%C3%A2nea.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

EXTRA GLOBO. **Veja íntegra do discurso de Dilma no lançamento da Parceria para Governo Aberto**. 20/09/2011. Disponível em:

<https://extra.globo.com/noticias/brasil/veja-integra-do-discurso-de-dilma-no-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto-2644981.html>. Acesso em: 18 set. 2022.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. Os desafios do Estado aberto: facilitar a visão do cidadão e dar poder à sua voz. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação no setor público**: TIC Governo Eletrônico 2015 [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2016, p. 91-99.

Disponível em:

https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

FARRANHA, Ana Claudia *et al.* Mídias Digitais e Administração Pública: o caso do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). RP3 – **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**. n. 6, 2º sem. 2015. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/15281/13581>. Acesso em: 12 out. 2022.

FENSTER, Mark. The Transparency Fix: Advocating Legal Rights and their Alternatives in the Pursuit Of a Visible State. **University of Pittsburg Law Review**, v. 73, p. 444-503, 2012.

Disponível em: <https://lawreview.law.pitt.edu/ojs/lawreview/article/view/225/202>.

Acesso em: 22 nov. 2022.

FERREIRA, Gabriel de Deus; FARIAS, Josivania Silva. The Motivation to Participate in Citizen-Sourcing and Hackatohns in the Public Sector. **BAR – Brazilian Administration Review**, Rio de Janeiro, RJ, Brazil, v. 15, n. 3, p. 1-23, 2018.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/bar/a/wnWXvG6Pc5STTgX46kC38QG/?format=pdf&lang=en>.

Acesso em: 13 out. 2022.

FINKEL, Steven E. Reciprocal effects of participation and political efficacy: a panel analysis. **American Journal of Political Science**. v. 29, n. 4, p. 891-913. nov. 1985.

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111186?origin=crossref>. Acesso em: 06 out. 2022.

FIXMYSTREET. **Report, view, or discuss local problems**. Disponível em:

<https://www.fixmystreet.com/>. Acesso em: 03 out. 2022.

FONDAZIONE RCM. **Chi siamo Cos'è Fondazione RCM**: struttura e statuto.

Disponível em: <https://www.fondazionercm.it/chisiamo/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

FOTI, Joseph. **Olhando para trás: porque alguns compromissos da OGP não são implementados**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/Olhandoparatrs.pdf>. atual. 17/03/2020. Acesso em: 18 set. 2022.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World Research Methodology**. 2022. Disponível em: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>. Acesso em: 1 out. 2022.

FREEMAN, R. Edward. **Strategic Management: A stakeholder approach**. Reino Unido: Cambridge University Press, 1984. Kindle.

FREITAS, Cintia Obladen de Almendra; BARDDAL, Jean Paul. Análise preditiva e decisões judiciais, controvérsia ou realidade? **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 1. n. 18, 2019. Disponível em: <https://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/314>. Acesso em: 16 out. 2022.

GALENSON, David W. Structure and Change in Economic History. **Journal of Political Economy**, v. 91, n. 1, Feb. 1893, p. 188-190. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1840439>. Acesso em: 23 nov. 2022.

GONSALES, Priscila; BUZATO, Marcelo; REI, Eduardo. **Letramentos Digitais e Inclusão Digital no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://zenodo.org/record/5167705#.Y3qfXknMIR> . Acesso em: 14 nov. 2022.

GOOGLE. Print da tela. **Quanto dinheiro é gasto com a segurança pública?** Disponível em: https://www.google.com/search?q=quanto+dinheiro+%C3%A9+gasto+com+a+seguran%C3%A7a+p%C3%BAblica%3F&sxsrf=ALiCzsbdArf2kudH_U8ur8RiTf3lg1ULdg%3A1666374827683&source=hp&ei=q9xSY5L3JqrU1sQP4PSlqAY&iflsig=AJiK0e8AAAAAY1Lqu24uuMsf7Rh_DE-xnPvtvYNSCFXO&ved=0ahUKEwjS-Kf98fH6AhUqqpUCHWB6CWUQ4dUDCAg&uact=5&oq=quanto+dinheiro+%C3%A9+gasto+com+a+seguran%C3%A7a+p%C3%BAblica%3F&gs_lcp=Cgdnd3Mtd2l6EAMyBQghEKABMgUIIRCgATIFCCEQoAEyBQghEKABUABYAGC9BWgAcAB4AIAB3AGIAAdwBkgEDMi0xmAEAoAECOAEB&scclient=gws-wiz. Acesso em: 21 nov. 2022.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 4, nov. 1985. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/epdf/10.1086/228311>. Acesso em: 17 out. 2022.

GRANOVETTER, Mark. Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. **Acta Sociologica**, v. 35, p. 3-11, 1992. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000169939203500101>. Acesso em: 17 out. 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRUPO DE TRABALHO DE PROTECÇÃO DE DADOS DO ARTIGO 29º WP 203. **Parecer 3/2013 sobre limitação da finalidade**. 2 de abril de 2013. Disponível em: <https://www.gpdp.gov.mo/file/Documents%20of%20European%20Union/PT/%E7%A>

C%AC03_2013%20%E8%99%9F%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8_%E7%9B%AE%E7%9A%84%E9%99%90%E5%88%B6_PT.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Acesso via portal eletrônico MINHA BIBLIOTECA.

HEILBRONER, Robert L.; MILBERG, William. **A construção da sociedade econômica**. 12. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

HELLFELD, Matthias von. **Ata Final de Helsinque**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ata-final-de-helsinque-iniciou-coopera%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtico-econ%C3%B4mica-na-europa/a-4275708>. Acesso em: 30 set. 2022.

HÖLFING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 36-37 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjjpc5YsHq/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2022.

HOWE, Jeff. **Crowdsourcing**: How the power of the crowd is driving the future of business. Random House Business, 2009. Versão Kindle..

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática S.A, 1994.

INGRAMS, Alex; PIOTROWSKI, Suzanne; BERLINER, Daniel. Learning from our mistakes: public management reform and the hope of open Government. **Perspectives on Public Management and Governance**, 257–272, February 3, 2020, p. 257-272. Disponível em: doi:10.1093/ppmgov/gvaa001. Acesso em: 01 out. 2022.

INSIEME verso una città partecipata. *In*: partecipaMi.it. Disponível em: <https://www.partecipami.it/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. c2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ISPER JR., Acram. **Democracia digital**: definições de uma nova ciberpolítica. Curitiba: Appris, 2020.

ISTOCK. **Contrato de Licença de Conteúdo da iStock**. Disponível em: <https://www.istockphoto.com/br/legal/license-agreement>. Atual. Agosto de 2022. Acesso em: 11 out. 2022.

JANOWSKI, Tomasz. Digital Government Evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, Issue 3, July 2015, p. 221-236. Disponível em: https://courses.edx.org/asset-v1:DelftX+OG101x+1T2016+type@asset+block/Paper_Tomasz_-_pre_publication_version.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007P/TXT&from=PT>. Acesso em: 17 nov. 2022.

JUND, Sérgio. **AFO: administração financeira e orçamentária – teoria e questões**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

JUSSEL, Amy. **Budget Hero Game: want to be president of the USA?** February 24, 2009. Disponível em: <https://shapingyouth.org/budget-hero-game-want-to-be-president-of-the-usa/>. Acesso em: 12 out. 2022.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: an analysis of decision under risk. **Econometrica**, v. 47, n. 2, march 1979. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1914185?origin=JSTOR-pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.

KELLEY, Tanya; JOHNSTON, Erik. Discovering the appropriate role of serious games in the design of open governance platforms. **Public Administration Quarterly**, v. 36, n. 4,), p. 504-554, Winter 2012. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/41804558?read-now=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 12 out. 2022.

KENNEDY, Peter E. **Macroeconomia em contexto: Uma abordagem real e aplicada ao mundo econômico**. São Paulo: Saraiva Educação S.A., 2017.

KEYNES, John M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

KIM, Richard Pae. O Conteúdo Jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil. In: MORAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae (coords.). **Cidadania: o novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos**. São Paulo: Atlas, 2013.

KRUEGER, Anne. The Political Economy of the Rent Seeking. **The American Economic Review**, v. 63, n. 3, junho, 1974, p. 164. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1808883>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LA SELVA, Alma Rosa Alva de. Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital. **Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales**, v. 60, n. 223, p. 227, ene./abr. 2015. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000100010&lang=pt Acesso em 04 out. 2022.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government: collaboration, transparency and participation in practice**. Gravenstein Highway North, Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. Kindle.

LEE, Yang W.; *et al.* AIMQ: a Methodology for information quality assessment. **Information & Management**, Vol. 40, issue 2, december 2002, p. 133-146. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0378720602000435>. Acesso em: 22 nov. 2022.

LEHNER, Moris. O impacto da neutralidade fiscal na crise financeira global. Constituição, Economia e Desenvolvimento. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 4, p. 190-206, 2011. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/31>. Acesso em: 16 out. 2022.

LÉVY, Pierre. **A Inteligência Coletiva**: por uma antropologia do ciberespaço. São Paulo: Loyola, 1998.

LIMA, Severino Cesário de; MUNIZ, Josedilton Alves. **Contabilidade pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

MACKAAY, Ejan. **Análise Econômica do Direito**. São Paulo: Atlas, 2015.

MAHLMEISTER, Rodrigo; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES FILHO, Naercio. **Testando Rent-Seeking no Brasil**: Desigualdade e Arrecadação de IPTU nos Municípios Brasileiros. INSPER, 2018. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/Rent-Seeking-Brasil-Desigualdade-Arrecadacao-IPTU-Municipios.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MAIER-RABLER, Ursula; HUBER, Stefan. “Open”: the changing relation between citizens, public Administration, and political authority. **JeDEM – Ejournal of EDemocracy and Open Government**, v. 3, n. 2, p. 182-191, 2011. Disponível em: <https://jedem.org/index.php/jedem/article/view/66>. Acesso em: 13 out. 2022.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos A. P. (Orgs). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013, p. 23– 46.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Pública**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MITCHELL, Ronald K.; AGLE, Bradley R.; WOOD, Donna J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who adn what really counts. **The Academy of Management Review**, v. 22, Issue 4, p. 853-886, Oct. 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/259247>. Acesso em: 06 out. 2022.

MONTEIRO, Lorena Madruga; MOURA, Joana Tereza Vaz de; LACERDA, Alan Daniel Freira. Teoria da democracia e a práxis política e social brasileira: limites e possibilidades. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 156-191, abr. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222015000100156&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 fev. 2021.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de. **O Espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010. *E-book* (não paginado, cap. II).

MORIN, Edgar. **Cultura de massas no século XX**: neurose. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1997.

MORREL, Michael E. Survey and experimental evidence for a reliable and valid measure internal political efficacy. **Public Opinion Quartely**, v. 67, Issue 4, p. 589-602, February 2003. Disponível em: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/67/4/589/1836340?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 06 out. 2022.

MORRIS, Jeremy Wade. Curation by code: infomediaries and the data mining of taste. **European Journal Studies**, v. 18, (4-5), p. 446-463, 2015. Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1367549415577387>. Acesso em: 07 out. 2022.

MOZILLA FOUNDATION. **Internet Health Report**. San Francisco, 2017. Disponível em: <https://internethealthreport.org/v01/>. Acesso em: 03 out. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável: 16 - paz, justiça e instituições eficazes**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 22 set. 2022.

NIKIFOROVA, Anastasia; MCBRIDE, Keegan. Open Government data portal usability: a user-centred usability analysis of 41 open Government data portals. **Telematics and Informatics**, v. 58, May (2021). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0736585320301982>. Acesso em: 17 out. 2022.

NISTOR, Cristina Silvia *et al.* Approaching public sector transparency through an integrated reporting benchmark. **Journal of Financial Reporting and Accounting**. 2019. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFRA-06-2017-0048/full/html>. Acesso em: 14 nov. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 11. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

NYLE JR, Joseph. **The future of power**. Nova Iorque: Public Affairs, 2011. Formato Kindle.

NÓBREGA, Marcos. **Direito e Economia da Infraestrutura**. Editora Fórum. 2021.

OBAMA, Barack. **Transparency and Open Government**: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. January 21, 2009. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>. Acesso em: 26 jul. 2022.

O DELIBERA Brasil. *In: delibera*. Disponível em: <http://deliberabrasil.org/sobre/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

OECD. **A caminho da era digital no Brasil**. OECD Publishing, Paris. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>. Acesso em: 12 nov. 2022.

OHIO UNIVERSITY. **Internet of THings (IoT) Trends in Public Administration**. May 24, 2022. Disponível em: <https://onlinemasters.ohio.edu/blog/iot-trends/>. Acesso em: 12 out. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Relatório Final de Autoavaliação do 1º Plano de Ação. **Balanco Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto**. Maio de 2013a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **2º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto**. 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Balanco Final - 2º Plano de Ação do Brasil**. 2º Plano de Ação Nacional. Brasília. Setembro, 2016a. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **3º Plano de Ação Nacional**. Brasil, 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4-plan-acao-nacional-atualizado2020.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Informes y análisis de IRM**. 15th october 2015, atual. 19 august 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/irm-reports-and-analysis/>. Acesso em: 18 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/5-plano-acao-nacional-30-03-2022.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Elegibility Criteria & OGP Values Check Assessment**. June 28, 2022a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>. Acesso em: 19 set. 2022.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **About Open Government Partnership**. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/about/>. Acesso em: 19 set. 2022b.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Joining OGP**. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/>. Acesso em: 19 set. 2022c.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Data Toolkit**. Disponível em: <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>. Acesso em: 07 out. 2022d.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Open Government Declaration**. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>. Acesso em: 19 set. 2022e.

OPEN STATE FOUNDATION. **Open Data, transparent society**: Projects, tools & datas [25]. Disponível em: <https://openstate.eu/en/projects-tools-data/>. Acesso em: 07 out. 2022.

OPENEDX. **Uma plataforma para todas as suas necessidades de aprendizagem**. Disponível em: <https://openedx.org/pt/the-platform/>. Acesso em: 03 out. 2022.

ORBAN, Stephen. **Ahead in the Cloud. Best Practices for Navigating the Future of Enterprise It**. Carolina do Sul [EUA]: CreateSpace Independent Publishing Platform, 2018, p. 256. Kindle.

PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO BRASIL. **Metodologia do 3º Plano de Ação Nacional do Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo->

aberto/central-de-conteudo/documentos/metodologia-diagramada.pdf. Acesso em: 21 set. 2022.

PARKS, Wallace. **The George Washington Law Review**. October, 1957, Vol. 26: The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under to Constitution, Number 1. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gwlr26&div=10&id=&page=>. Acesso em: 03 out. 2022.

PAULSEN, Leandro. **Constituição e Código Tributário comentados**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1194.

PEREIRA-BRESSER, Luiz Carlos. Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/issue/view/755>. Acesso em :15 out. 2022.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIMENTA, Paulo. Dircurso proferido pelo Exm. Deputado Federal Paulo Pimenta, de PT-RS na abertura da sessão da Câmara dos Deputados - DETAQ, 088.2.54.0, em o dia 19 de abril de 2012. Câmara dos Deputados – DETAQ. Sessão 088.2.54.0. Orador Paulo Pimenta, PT-RS. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=088.2.54.0&nuQuarto=33&nuOrador=3&nulnsercao=0&dtHorarioQuarto=15:36&sgFaseSessao=GE&Data=19/04/2012&txApelido=PAULO%20PIMENTA,%20PT-RS&txFaseSessao=Grande%20Expediente&txTipoSessao=Ordin%C3%A1ria%20-%20CD&dtHoraQuarto=15:36&txEtapa=>. Acesso em: 17 set. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais do governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio-jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2021.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria-geral da União. **Principal**. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/>. Acesso em: 15 jun. 2022a.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controladoria-geral da União. **Segurança Pública**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/06-seguranca-publica?ano=2019>. Acesso em: 15 jun. 2022b.

PROJETO PUBLIQUE-SE. **Quem Somos**. Disponível em: <https://www.publique-se.org.br/quem-somos>. Acesso em: 26 set. 2022.

RABELO, César Leandro de Almeida; VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; VIEGAS, Carlos Athayde Valadares. A participação da sociedade brasileira no Governo eletrônico sob a perspectiva da democracia digital. **Revista Argumentum – Argumentum Journal of Law**, v. 13, p. 225-255, 2012. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1093>. Acesso em: 11 nov. 2022.

RECOVERY ACCOUNTABILITY ADN TRANSPARENCY BOARD. **Recovery Board Chairman Devaney says new techonologies improve transparency and**

accountability. Oct 18, 2011. Disponível em: <https://www.prnewswire.com/news-releases/recovery-board-chairman-devaney-says-new-technologies-improve-transparency-and-accountability-132038918.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

RICCI, Jean-Claude. **Droit administratif.** Hachette Éducation, 2014.

ROBERT'S RULES OF ORDER. **Our History:** A short look at our past and future. c2022. Disponível em: <https://robertsrules.com/our-history/>. Acesso em: 23 nov. 2022.

ROBERTS, John. The possibilities of accountability. **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 16, issue 4, 1991, p. 355-368. Disponível em:

[https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90027-C](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90027-C). Acesso em: 22 nov. 2022.

ROWLEY, Charles; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon (eds.). **The political economy of rent-seeking.** Alemanha: Springer Science & Business Media, 2013.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Orçamentos participativos digitais:** um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-participação e e-democracia. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Faculdade de Comunicação. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/25219>. Acesso em: 06 out. 2022.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo dicionário de economia.** São Paulo: Best Seller, 1999.

SCHLEGEL, Rogerio. FERRARI, Diogo. ARRETCHE, Marta T. S. **Qual a importância dos estados na percepção dos brasileiros.** Repositório do Conhecimento do IPEA. 2013-2018. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10932/1/bapi_30_importancia_estado_s.pdf. Acesso em: 28 set. 2022.

SCHONBERG, Soren J. **Legitimate expectations in Administrative Law.** Oxford: Oxford, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** [recurso eletrônico]. São Paulo: Unesp Digital, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage, 2019, p.55. Acervo Eletrônico. Portal Minha Biblioteca.

SECOND MIND. **APIs.** c2018. Disponível em: <https://secondmind.com.br/apis/>. Acesso em: 14 nov. 2022.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade.** Companhia de Bolso, 2010. Formato Kindle.

SEN, Amartya K. Rational Fools: a critique of the behavioral foundations of economic theory. **Philosophy & Public Affairs**, v. 6, n. 4, p. 317-344, Summer 1997.

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2264946>. Acesso em: 18 nov. 2022.

SERPRO. **Governo Digital e Inovador.** Disponível em:

<http://intra.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/governo-digital-e-inovador>. Acesso em: 06 out. 2022.

SGUEO, Gianluca. Are We Game for Gamification? Potential and Limits of Game-Design Elements to Foster Civic Engagement and Encourage Participation. Political Online Participation and Its Effects Theory, Measurement & Results. **Düsseldorf Institute for Internet and Democracy**, November 20, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3287803. Acesso em: 12 out. 2022.

SILVA, Fernando Nascimento da. **O uso de jogos digitais para o desenvolvimento de gestores públicos**: um estudo empírico com um serious game. 2017. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.12.2018.tde-18012018-153119. Acesso em: 2022.

SMITH, Adam. **A mão invisível**. São Paulo: Penguin/Companhia das Letras, 2013.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: Investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural Ltda. 1996 (v.I).

SMITH, Graham. **Democratic innovation**: designing institutions for citizen participation. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 23-25. Kindle.

SOUZA, Randolph Aparecido de. **A estética do mashup**. 2009. Dissertação (Mestrado em Tecnologias da Inteligência e Design Digital) - PUC-SP, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/18228/1/Randolph%20Aparecido%20de%20Souza.pdf> Acesso em: 03 out. 2022.

STEIBEL, Fabro. **Mecanismo de Relatoria Independente (IRM)**: Brasil Relatório Final 2016-2018. 2016-2018. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_EOTR_2016-2018_PT.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

STEIBEL, Fabro. **Mecanismo Independente de Avaliação (IRM)**: Relatório Intermediário do Brasil 2018-2020. 2018-2020. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à Economia**. São Paulo: Campus, 2003.

STREECK, Wolfgang. **¿Cómo terminará el capitalismo?** Ensayos sobre um sistema en decadencia. Madrid: Traficantes de Sueños, 2017.

SZTAJN, Rachel. **Teoria jurídica da empresa**. São Paulo: Atlas, 2004.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio. **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

TAKAHASHI, Tadao (org.). **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/434/1/Livro%20Verde.pdf>. Acesso em: 04 out. 2022.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE. **Democracia Index 2021**: The China challenge. 2022, p. 70-79. Disponível em: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/eiu-democracy-index-2021.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGG9eq_OPbTImreDPi9HbiYLfC4L1fhViwq0y5YPKvRLpt_QDEEa3WkCeV365wA00sDad08_WapIAQ5z1Q72t9tkv5uZJPxYCKH3YfNmKqAaVD8AA. Acesso em: 29 set. 2022.

THE WHITE HOUSE. **President Obama Launches Office of Public Engagement**. May 11, 2009. Data de publicação. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-launches-office-public-engagement> . Acesso em: 08 ago. 2022.

THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**: Free and open access to global development data. 2022. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 07 out. 2022.

TORINO, Emanuelle *et al.* Enriquecimento semântico para a disponibilização de dados abertos: teoria e prática. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, [S.l.], v. 25, p. 01-19, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/eb/article/view/1518-2924.2020.e67991>. Acesso em: 06 out. 2022.

TRANSPARÊNCIA. *In*: Merriam-Webster Dictionary. c2022. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/transparencies>. Acesso em: 22 nov. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **O que fazemos**. 2019. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/o-que-fazemos>. Acesso em: 26 set. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL - BRASIL (TI Brasil), ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO (ABRAJI) E FUNDAÇÃO KONRADADENAUER (KAS). **Curso Eleições, Democracia e Corrupção**. Disponível em: https://abraji-bucket-001.s3.sa-east-1.amazonaws.com/uploads/ckeditor/attachment_file/data/532/Curso_-_Elei__es__Democracia_e_Corrup__o__1_.pdf. Acesso em: 26 set. 2022.

TULLOCK, Gordon. Rents and Rent-Seeking. *In*: ROWLEY, Charles; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon (ed.). **The political economy of rent-seeking**. Alemanha: Springer Science & Business Media, 2013. p. 51-60.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **PNUD dá ênfase ao uso de novas tecnologias em seus projetos no Brasil**. 20 abril 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/news/pnud-d%C3%A1-%C3%AAnfase-ao-uso-de-novas-tecnologias-em-seus-projetos-no-brasil>. Acesso em: 18 out. 2022.

UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Government Reform**: GAO's Comments on the National Performance Review. May 02, 1995. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/t-ggd-95-154>. Acesso em: 10 out. 2022.

V-DEM INSTITUTE AT THE UNIVERSITY OF GOTHENBURG. **Democracy Report 2022**: Autocratization Changing Nature? March 2022. Disponível em: https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

VIGODA, Eran. From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public Administration. **Public Administration Review**, Nova Jersey, v. 62, issue 5, p. 527-540, 2002. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1540-6210.00235>. Acesso em: 05 out. 2022.

VITA, Jonathan Barros. Teoria Geral das Normas Antielisivas. (Re)Definição e Classificação. *In: Direito Tributário – Homenagem a Hugo de Brito Machado*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 97-126.

WALLARD, Henri; BARDON, Yves; CALLIARI, Marcos. **Brasil 2020**: a aquarela virou mosaico? Coleção IPSOS Flair. Game Changers. Ed. Ipsos, outubro 2019. Disponível em: https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-11/por_ipsos_flair_brasil_2020.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1982. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239085/mod_resource/content/0/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

WERTHEIN, Jorge. A sociedade da informação e seus desafios. **Ciência da informação**, v. 29, n. 2, p. 71-77. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ci/v29n2/a09v29n2.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2021.

WHEELER, Gregory. **Bounded Rationality**. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Fri Nov 30, 2018. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/bounded-rationality/>. Acesso em: 08 out. 2022.

WILSON CENTER. Programs. Science and Technology Innovation Program. **Serious games initiative**. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/program/serious-games-initiative>. Acesso em: 12 out. 2022.

WOLF, Martin. Entenda em 7 gráficos as grandes transformações na economia global. **Folha de S. Paulo**. Mercado, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/07/1903064-entenda-em-7-graficos-as-grandes-transformacoes-na-economia-global.shtml>. Acesso em: 26 jul. 2022.

WOLFRAM. **What Is Wolfram Alpha?** 2022. Disponível em: <https://www.wolframalpha.com/tour>. Acesso em: 05 out. 2022.

ZUIDERWIJK, Anneke *et al.* Socio-technical impediments of open data. **Electronic Journal of E-Government**. v. 10, n. 2, p. 156–172, 2012. Disponível em: <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/571>. Acesso em: 17 out. 2022.

ZUIDERWIJK, Anneke; JANSSEN, Marijn. Towards decision support for disclosing data: close dor open data? **Information Polity**, v. 20, issue 2-3, p. 103-107, 2015. Disponível em: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip358>. Acesso em: 17 out. 2022.

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

17-33, 2014. Disponível em: <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000329>. Acesso em: 17 out. 2022.

ZYLBERSZTAJN, Décio; STAJN, Rachel. **Direito e economia**: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2005.