

Governo baseado em dados, coprodução de tecnologia e governança das políticas públicas: riscos e oportunidades para a democracia

Prof. José Carlos Vaz
Universidade de São Paulo
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
(EACH-USP)

6 de junho de 2018

1 - A tecnologia e as demandas da sociedade

As três forças de transformação sobre o Estado brasileiro (1985-2016)

- Três eixos:
 - Busca de otimização de recursos
 - Melhoria e expansão dos serviços públicos
 - Transparência, controle social e participação dos cidadãos nas as decisões públicas

Transparência, controle social e participação

- Agenda anticorrupção hegemônica e contamina a temática:
 - Pressão por maior transparência nos gastos públicos
 - Controle social dos governos utilizado como instrumento de luta político-partidária
- Demandas por transparência no conteúdo e resultados das políticas públicas ocupam papel secundário.
- Menor valorização de meios digitais para a participação social nas decisões públicas.

As respostas do setor público no passado recente

Papel relevante da LRF e da LAI na criação de recursos de transparência.

Recursos de governança eletrônica surgem da evolução dos portais de governo:

- Portais de transparência
- Ouvidorias na Internet
- Sistemas de atendimento a demandas da LAI via Internet
- Insipiente publicação de dados governamentais abertos

Hipertrofia do sistema de controle

Experiências no campo da participação caminham mais devagar (orçamento, consultas públicas etc.).

Até onde foi possível chegar, na promoção de direitos?

- Direito à informação:

- Há muito mais acesso a informação de interesse geral do que informação personalizada ou de interesse particular;
- Estruturação do atendimento de demandas da LAI;
- Lacunas de política de informação pública dos governos (ex.: proteção de dados pessoais);
- Não são utilizados recursos de personalização do fornecimento de informação geral e de navegação;
- Divulgação de padrões de prestação de serviços;
- Pouca integração de bases de dados e sistemas de informação governamentais limita oferta de informação.

- Direito a ser ouvido pelo governo:
 - Serviços mais frequentes:
 - Ouvidorias
 - Serviços do tipo “Fale conosco” ou “Fale com o governador”
 - Serviços de atendimento ao cidadão
 - Cidadãos com expectativas crescentes.
 - Baixa resolutividade dos serviços.
 - Compromisso com atendimento ao cidadão *versus* marketing do governo.
 - Reduzido uso de tecnologias interativas.

- **Direito ao controle social do governo:**
 - Publicação de informações sobre ações de governo com conteúdo predominantemente publicitário;
 - Relatórios financeiros publicados sem preocupação de facilitar compreensão;
 - Portais utilizados como “diário oficial eletrônico”;
 - Carência de recursos de análise e avaliação dos atos dos governos, ou mesmo sistemas de informações para conselheiros de políticas públicas;
 - Poucos dados governamentais abertos disponíveis;
 - Poucos recursos permitem registro de demandas, controle de ordem de atendimento e acompanhamento da execução dos serviços;
 - Recursos tecnológicos não totalmente utilizados: reduzida integração com bases de dados, restrita utilização de recursos de personalização.

- Direito à participação social nas decisões públicas:
 - Raras iniciativas permitem algum tipo de intervenção dos cidadãos nas decisões;
 - Baixo nível de interatividade;
 - Processos pontuais de participação;
 - O uso da internet pelos governos altera relações de poder?

Primeira geração da governança eletrônica

- Em síntese, predomina o “Modo broadcasting” no uso de recursos digitais para o relacionamento do Estado com a sociedade:
 - Instrumentos eletrônicos vistos como complementos e meios de divulgação para as práticas de transparência.
 - Iniciativas governamentais, interação e decisões de oferta de informação mantidas sob controle do Estado.
 - Acesso ao direito à informação mediado pelos governos, que oferecem recursos, porém controlam seu uso e sua abrangência.

Iniciativa cabe aos governos

- Não é a pressão explícita da sociedade que faz com que surjam recursos de governança eletrônica nos sites governamentais:
 - Pressão implícita: sociedade e opinião pública cobrando mais transparência e controle social.
- Estado orienta-se para dar respostas às preocupações com corrupção muito mais do que a demandas das lutas por direitos.

2 - A expansão das possibilidades
promovida pelos novos padrões
tecnológicos

Contexto tecnológico

- Disseminação do uso, conectividade e convergência
- Onipresença de rede/nuvem, mobilidade e interatividade
- Grandes volumes de dados (big data)
- Padrões abertos e desenvolvimento compartilhado / descentralizado

Novos padrões de uso

- Disponibilidade, interatividade, integração
- Novos padrões cognitivos na interação com sistemas e dispositivos
- Mudança na cultura de uso da tecnologia
- Surgimento do ativismo digital

Dados governamentais abertos (DGA)

Disponibilização de informações governamentais representadas em **formato aberto** e acessível de tal modo que possam ser **reutilizadas**, misturadas com informações de outras fontes, gerando **novos significados**.

Governo baseado em dados

- Processos decisórios e a gestão das políticas e serviços públicos baseadas em um uso efetivo de dados ao longo de todas as suas fases.
- Integração dos sistemas governamentais e interoperabilidade interorganizacional de sistemas e bancos de dados

Coprodução de tecnologia

- Novos padrões tecnológicos permitem que a produção da tecnologia incorpore atores da sociedade civil:
 - Desenvolvimento colaborativo (organizações públicas e da sociedade, comunidades de software livre etc.)
 - Utilização de dados públicos em aplicações de organizações da sociedade
 - Produção de software público

3 - Oportunidades para a transparência e democratização da gestão das políticas públicas

Ampliação do uso de dados governamentais abertos

Disponibilização de informações sobre as ações e serviços públicos, em nível máximo de detalhe;

Cruzamento de bases de dados governamentais de setores distintos entre si (ex.: Saúde e Educação);

Desenvolvimento de novas aplicações pela sociedade, permitindo ampliar as possibilidades de controle social das ações dos agentes públicos;

Estabelecimento de parcerias entre Estado e grupos da sociedade, para desenvolvimento de novas aplicações.

Expansão de repositórios públicos de dados

- Dados de registros administrativos, indicadores, pesquisas acadêmicas, empresas, aplicativos de gestão urbana etc.
- Repositórios públicos demandam governança compartilhada:
 - Responsabilização
 - Definição de escopo e utilização
 - Curadoria de dados
- Não basta publicar, é preciso facilitar o acesso:
 - Publicação de dados preparados para utilização de softwares de análise estatística e visualização

Novos instrumentos de avaliação das políticas

Novos instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas e serviços, estruturados a partir da disponibilidade de grandes volumes de dados:

- Aplicativos de microavaliação da experiência do usuário;
- Processos coletivos e abertos de avaliação.

Transparência do desempenho de sistemas e processos

- Estruturação de sistemas para "forçar" a transparência na prestação de serviços:
 - Transparência no ordenamento de serviços;
 - Publicidade de atendimento;
 - Monitoramento do desempenho operacional de serviços aberto à sociedade:
 - Indicadores de desempenho de processos;
 - Acompanhamento de processos etapa a etapa.

Desenvolvimento colaborativo de aplicações

- Coprodução, a partir do compartilhamento de dados.
- Estímulo a iniciativas da sociedade.
- Novos padrões de relacionamento para aproveitar iniciativas da sociedade.

Governança eletrônica de duas mãos

Dados governamentais abertos e ferramentas de interatividade permitem que grupos da sociedade:

Produzam informação nova para controle social dos governos;

Identifiquem padrões de comportamento de agentes públicos (compras, atendimento ao cidadão etc.);

Coletem informação sobre a ação dos governos;

Circulem informação de controle social.

A segunda geração da governança eletrônica

O “modo broadcasting” da primeira geração pode ser superado pela descentralização da produção de conteúdo para controle social do governo:

Quebra do paradigma de que o Estado é quem diz quais informações devem estar disponíveis, e em qual formato;

Abre-se espaço para desenvolvimento de novas aplicações, em pontos não vislumbrados pelos agentes públicos.

4 – Riscos e desafios

Governos conseguirão acompanhar o ritmo da mudança social-tecnológica em curso?

- A dinâmica política
- A lógica burocrática
- O peso do Leviatã do Controle
- Até que ponto as plataformas interativas na Internet serão capazes de influenciar os processos participativos e de controle social dos governos?

A disputa pelo protagonismo

- De quem deve ser o protagonismo?
 - Organizações do sistema de controle?
 - Áreas de comunicação dos governos?
 - Burocracia do governo aberto e operação da LAI?
 - Empresas de alta capacidade computacional?
 - Organizações da sociedade civil?

Captura dos dados públicos

- Dados tornaram-se ativo precioso
- “Acumulação primitiva dos dados” ainda não acabou: pesada disputa entre países e empresas

Como enfrentar os riscos da abertura de dados governamentais?

- A quem interessa a abertura dos dados?
- Quem tem capacidade de explorar os dados?
- Que novos poderes podem ser criados?

Como incorporar a perspectiva da gestão baseada em dados ao funcionamento do governo?

- Orientar os processos decisórios e a gestão das políticas e serviços públicos para um uso efetivo dos dados.
- Remover barreiras internas de acesso aos dados (tecnológicas, políticas e institucionais)
- Reduzir os déficits de interoperabilidade e integração nos sistemas governamentais
- Como evitar que setores da burocracia apropriem-se dos dados de forma a construir novas torres de poder na estrutura do Estado?

Coprodução ou captura da tecnologia pública?

- Coprodução de tecnologia pode levar à apropriação privada de dados e tecnologia do setor público
- Criação de novos monopólios e privilégios sob a máscara de coprodução de tecnologia
- Coprodução sem construção de autonomia tecnológica do Estado

Como a sociedade poderá forçar os governos a usar as TIC como instrumento efetivo de participação?

- Existem experiências de referência:
 - Instrumentos de consulta em processos de formulação de políticas (ex. Marco Civil da Internet)
 - Conferências de Políticas Públicas em ambiente virtual
 - Orçamento Participativo Digital
- Entretanto...
 - Dinâmica política é determinante.
 - No contexto de conversão do Estado brasileiro aos moldes dos “novos Estados autoritários” e fragilidade da democracia, haverá espaço para práticas de participação que não sirvam somente para legitimar os governos?

Como fortalecer a sociedade civil?

- Novas formas de coprodução de serviços e informações.
- Autonomia e capacidade tecnológica das organizações da sociedade e movimentos sociais.

Tecnologia constrói ou destrói a soberania e autonomia estatal?

- Dependência tecnológica de fornecedores
- Controle de tecnologias, sistemas e dados críticos por empresas e governos estrangeiros
- Vulnerabilidade de infraestruturas críticas
- Espionagem internacional

Como passar da passividade para uma postura ativa na inovação tecnológica?

- Gerar capacidade tecnológica nas organizações públicas para tomada de decisão em tecnologia.
- Reduzir dependência tecnológica dos governos em relação aos fornecedores.
- Governos como indutores do desenvolvimento do setor de tecnologia, entendido como estratégico para a soberania nacional.

Falar de democracia também é falar de governança de tecnologia no setor público

- O papel das áreas/empresas de tecnologia das organizações públicas e dos governos: do processamento de dados ao provimento de tecnologias críticas.
- Quem toma as decisões estratégicas? Como são monitoradas?

José Carlos Vaz

Universidade de São Paulo

Escola de Artes, Ciências e Humanidades (USP Leste)

GETIP – Grupo de Estudos em Tecnologia e Inovação no Setor Público

vaz@usp.br