

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

BERNARDO CALIL PACHECO

**TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA A
DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS
ESTRATÉGIAS DO PODER EXECUTIVO DOS MUNICÍPIOS DO RIO
DE JANEIRO E DE SÃO PAULO (2013-2016)**

RIO DE JANEIRO

2018

FICHA CATALOGRÁFICA

P116 Pacheco, Bernardo Calil
Tecnologias da informação e comunicação para a democracia: uma análise comparativa das estratégias do poder executivo dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo (2013-2016) / Bernardo Calil Pacheco. – 2018.
131 p. ; 31 cm.

Orientador: Renata Lèbre La Rovere.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2018.
Bibliografia: f. 124 – 129.

1. Tecnologia da informação e comunicação. 2. Transparência pública. 3. Participação social. I. La Rovere, Renata Lèbre, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 303.4833

TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO PARA A
DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS
ESTRATÉGIAS DO PODER EXECUTIVO DOS MUNICÍPIOS DO RIO
DE JANEIRO E DE SÃO PAULO (2013-2016)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa de Governança e Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Lèbre La Rovere

Rio de Janeiro

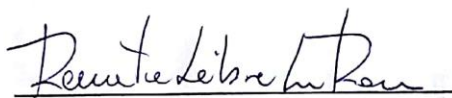
2018

Bernardo Calil Pacheco

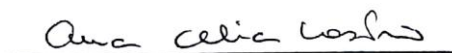
Título: Tecnologias de Informação e Comunicação para a democracia: uma análise comparativa das estratégias do Poder Executivo dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo (2013-2016)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

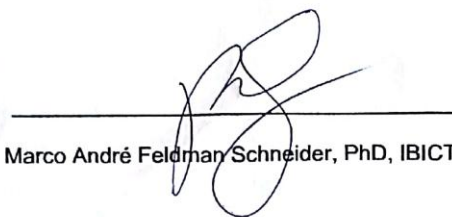
Aprovada em 24 de abril de 2018



Prof.^a Renata Lèbre La Rovere, PhD, IE-UFRJ



Prof.^a Ana Celia Castro, PhD, IE-UFRJ



Prof. Marco André Feldman Schneider, PhD, IBICT-UFRJ

RESUMO

PACHECO, Bernardo Calil. **Tecnologias de Informação e Comunicação para a democracia: uma análise comparativa das estratégias do Poder Executivo dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo (2013-2016)**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED), Instituto de Economia – IE, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

Esta pesquisa teve como objetivo apresentar, analisar e comparar dois modelos distintos de atuação do Poder Executivo municipal, nas duas cidades mais populosas do Brasil, São Paulo e Rio de Janeiro, no que tange à utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para o aprofundamento democrático, a partir das narrativas do governo aberto e da cidade inteligente, respectivamente. O recorte temporal (2013-2016) abrange o mandato dos prefeitos que se inicia com um fato histórico marcante do período pós-redemocratização no Brasil: as grandes manifestações de junho de 2013. Para além dos planos de governo e das metas pré-estabelecidas, as gestões de ambas as cidades se viram obrigadas a se posicionar diante de questionamentos tão complexos – o modelo disfuncional da democracia representativa no país e no mundo – quanto novos – o papel das TIC na construção de uma cidadania mais ativa. Neste sentido, a pesquisa utiliza a transparência governamental, a participação social, o uso de dados dos cidadãos e a privacidade do indivíduo como categorias de análise do Poder Executivo de ambas as cidades. As estratégias destes governos se deparam, necessariamente, com passivos estruturais e gargalos típicos da administração pública no país, com especificidades locais. Em meio a dilemas e desafios, porém, ganham concretude e constroem experiências marcantes a partir de campos políticos e ideológicos distintos.

Palavras-chave: Tecnologias de Informação e Comunicação; Cidades Inteligentes; Governo Aberto; Transparência; Participação Social; Dados; Privacidade.

ABSTRACT

PACHECO, Bernardo Calil. **Tecnologias de Informação e Comunicação para a democracia: uma análise comparativa das estratégias do Poder Executivo dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo (2013-2016)**. Rio de Janeiro, 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED), Instituto de Economia – IE, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2018.

This research had the objective of presenting, analyzing and comparing two distinct models of the municipal Executive Power, in the two most populous cities of Brazil, São Paulo and Rio de Janeiro, regarding the use of information and communication technologies (ICT) for the democratic deepening, from the narratives of the open government and the smart city, respectively. The analysis (2013-2016) covers the mayors' mandate that begins with a historical event in the post-re-democratization period in Brazil: the large demonstrations of June 2013. In addition to government plans and target plans, the administrations of both cities have been forced to stand in the face of such complex questions - the dysfunctional model of representative democracy in the country and in the world - and new ones - the role of ICT in building a more active citizenship. Therefore the research uses governmental transparency, social participation, the use of citizen data and individual privacy as categories of analysis of the Executive Power of both cities. The strategies of both governments are necessarily faced with typical structural liabilities of the public administration in the country, with local specificities. In the midst of dilemmas and challenges, however, they gain concreteness and construct remarkable experiences from different political and ideological fields.

Keywords: Information and Communication Technologies; Smart Cities; Open Government; Transparency; Social Participation; Data; Privacy.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, aos milhões de brasileiros e brasileiras que foram às ruas no mês de junho de 2013, com muitas ideias na cabeça e um celular na mão para registrar, sem a certeza de como fazer para construir uma cidade, um país e um planeta mais digno e mais justo para os muitos, mas com o ímpeto de fazer junto, aberto ao contraditório e ao desconhecido, para além dos medos e pelas brechas que o poder oferece. Aqueles dias impactam e impactarão nossos sentimentos - e nossas instituições - por anos, talvez décadas, e foram o ponto de partida para este trabalho.

Agradeço a quem construiu e constrói no dia a dia, com ou sem elaboração do pensamento, nossa democracia imperfeita, mas viva e semeadora de esperança. Gente como minha mãe, educadora, e meu pai, empreendedor. As gentes do meu bairro, a Vila da Penha, subúrbio do Rio, de onde vim e para onde sempre voltarei. Da primeira escola, que me ensinou que o mundo não está dado, é um lugar a ser construído. Do Colégio de Aplicação da UERJ, que me misturou aos diferentes e me mostrou a cidade, brutal e encantadora como ela é. Da Escola de Comunicação da UFRJ, que ampliou horizontes, metas e curiosidade pelo ser humano e suas interações potentes.

Agradeço aos meus mestres de vida, numerosos ao longo do caminho, por dar valor ao que tem valor, e não deixar ninguém para trás, nem acima, nem abaixo. Aos meus mestres de sala de aula, gigantes que me levaram nos ombros. À minha mestra orientadora, parceira de empreitada, Renata La Rovere, pelas trocas, a confiança e a paciência com este aprendiz. A Sergio Amadeu, pelos conhecimentos compartilhados e pelo vigor nas lutas. À Ana Célia Castro, corpo e alma deste Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, cada dia mais necessário no contexto do país em que vivemos.

Grato também aos que me possibilitaram duas experiências fundamentais na trajetória de reflexões para esta pesquisa, as passagens pelo Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 e pela Casa Fluminense, organização da sociedade civil com foco na construção de políticas públicas para uma metrópole mais justa, democrática e sustentável.

Por fim, mas não menos importante, esta dissertação não estaria no papel sem a companhia e o carinho de Luciana Bruno, o acolhimento de Inés Gortari, a amizade de Rodrigo Capurro, Aline Oliveira, Maria Vitória Vélez e Maria Claudia Lima, os

ensinamentos e trajetórias de vida inspiradores de Debora Pio e Vitor Mihessen, e o trabalho entusiasmante e cheio de potência de Gustavo Vidigal, Laila Bellix e Luti Guedes. Estas páginas são apenas um começo. A todos, o meu mais profundo agradecimento.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Valor total dos projetos do PGTIC de São Paulo por órgão	50
Figura 2. Processos administrativos armazenados pela Prefeitura de São Paulo	64
Figura 3. Sala de controle do Centro de Operações Rio.....	90
Figura 4. Avaliações anuais do Acordo de Resultados com IplanRio expostas na entrada da empresa	94
Figura 5. Exemplo de estrutura de poder local: carta de vereadora recebida pelos moradores da Rua da Inspiração, bairro Vila da Penha, nas suas caixas de correio	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Total de projetos cadastrados e indicados para o PGTIC	49
Tabela 2. Valor total dos projetos do PGTIC de São Paulo por órgão.....	49
Tabela 3. Perfil do funcionalismo da Prodam: idade	67
Tabela 4. Perfil do funcionalismo da Prodam: data de admissão	68
Tabela 5. Perfil do funcionalismo da Prodam: faixa salarial.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Compromissos da Declaração de Governo Aberto.....	38
Quadro 2. Relação de secretarias no início da gestão Haddad (2013-2016)	42
Quadro 3. Plano de Governo de Haddad: Inovação na gestão pública e na cidade	44
Quadro 4. Relação de secretarias no início do segundo mandato Paes (2013-2016)	80
Quadro 5. Plano de Governo de Paes: expressões-chave	81
Quadro 6. Iniciativas relacionadas ao conceito de cidade inteligente (2009-2016)	92
Quadro 7. Projetos desenvolvidos pelo Lab.Rio	108

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. USO DAS TIC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ACESSO À CIDADANIA	18
2.1 Transparência	18
2.1.1 O que é transparência governamental	20
2.1.2 Marco legal da transparência para os municípios do Rio e de São Paulo	22
2.1.3 <i>Accountability</i> e a obrigação dos governos de responder	23
2.2 Participação social	25
2.2.1 Participação social por meios digitais	28
2.2.2 Marco legal da participação social no Brasil	29
2.3 Privacidade e uso de dados dos cidadãos	33
2.3.1 O que é e para que serve a privacidade	34
2.4. Narrativas de estratégias de utilização das TIC nos governos	36
2.4.1 A narrativa de cidade inteligente	36
2.4.2 A narrativa de governo aberto	40
3. ESTUDO DE CASO: PODER EXECUTIVO DE SÃO PAULO (2013-2016)	44
3.1 A Controladoria Geral do Município (CGM) e a transparência	55
3.2 A iniciativa São Paulo Aberta	61
3.3 A Prodam	67
3.4 O portal GeoSampa	73
3.5 O Plano Diretor Estratégico e o portal Gestão Urbana SP	75
3.6 Privacidade e uso de dados dos cidadãos	78
4. ESTUDO DE CASO: PODER EXECUTIVO DO RIO DE JANEIRO (2013-2016)	81
4.1 Planos e narrativas	83
4.2 Cidade inteligente e o foco na prestação de serviços	91
4.3 Organização da informação	98

4.4 O Plano Diretor e o SIURB.....	101
4.5 O Pensa - Sala de Ideias	104
4.6 O Laboratório de Participação (Lab.Rio)	108
4.7 Privacidade e uso de dados dos cidadãos	113
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
5.1 Análise comparativa dos estudos de caso.....	116
5.2 Conclusões	121
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126
7. APÊNDICE I – LISTA COMPLETA DE ENTREVISTAS.....	132

1. INTRODUÇÃO

As inovações e a expansão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) pelos espaços públicos e privados das cidades do século XXI fazem emergir novas oportunidades e desafios, mas também dilemas e riscos para os governos locais e para os cidadãos em sentidos diversos. Se, em 2018, já não é mais possível imaginar a administração pública de grandes conglomerados urbanos como São Paulo e Rio de Janeiro, focos desta pesquisa, sem a utilização intensiva das novas tecnologias, numa evolução gradual para a digitalização de dados e processos, o modelo de desenvolvimento desta transformação radical está em permanente disputa.

Ao passo que a internet, via computadores, *smartphones* ou outras ferramentas de interação não-presencial, em um espaço público digital interligado em rede, possibilita formatos mais efetivos para a transparência e a prestação de contas dos atores governamentais, a participação social formal ou informal e a prestação de serviços públicos, ampliando a miríade de oportunidades para o aprofundamento da democracia, as TIC são também, potencialmente, um poderoso meio de controle dos indivíduos por parte de governos e empresas.

A perda de privacidade e a utilização de dados dos cidadãos com fins políticos ou fins privados indesejados, sem regulamentação que proteja de forma eficaz os direitos dos indivíduos e do conjunto da população, e os valores democráticos por consequência, são riscos inerentes da amplitude e capilaridade alcançadas pelas TIC. No caso específico das administrações municipais no Brasil, a proximidade com o público e o dever constitucional da prestação de serviços em áreas sensíveis, como saúde, educação, segurança pública e mobilidade urbana, entre outras, geram complexas responsabilidades na lida com a imensa quantidade de dados colhidos, ou do *big data*.

Entre os anos de 2013 e 2016, as gestões dos prefeitos Fernando Haddad, em São Paulo, e Eduardo Paes, no Rio de Janeiro, apostaram em narrativas mais ou menos estruturadas que, se não se esgotam no uso das TIC, fazem da utilização destas tecnologias um de seus eixos. Em cada uma delas, é possível detectar prioridades em investimentos de recursos e visões distintas sobre as oportunidades e riscos dessas ferramentas. Em São Paulo, a narrativa de governo aberto. No Rio de Janeiro, a de cidade inteligente.

A narrativa de governo aberto, consolidada pela Parceria de Governo Aberto¹, uma iniciativa formalizada por dezenas de países e governos locais ao redor do mundo, está baseada na promoção de ações que incentivem, em essência, maior transparência na administração pública, ampla participação cívica em todo o ciclo de intervenções do governo, garantia da integridade e da ética dos servidores públicos no exercício de suas atividades e inovação tecnológica, em busca de soluções para novos e velhos problemas na velocidade que o século XXI exige.

Desde o Plano Diretor de uma cidade, passando pelo planejamento estratégico de um mandato, até o complexo processo de cada política pública, da formação de agenda à avaliação, o objetivo é que haja significativa incidência do conjunto da população, ou dos grupos impactados, na construção de prioridades e processos. O ator governamental se coloca mais como mediador de vozes e interesses, e menos como detentor exclusivo do poder.

Já a narrativa de cidade inteligente trata de um conceito em disputa, com poucos consensos formados. Para Cocchia (2014), *smart city*, em inglês, traduzido como cidade inteligente em português, inclui os conceitos de cidade inteligente (*intelligent city*), cidade do conhecimento, cidade ubíqua, cidade sustentável, cidade digital, entre outros. A interdisciplinaridade e os múltiplos interesses ao redor da narrativa, inclusive de grandes *players* internacionais do mercado, moldam o debate.

Fato é que a acelerada urbanização a partir da segunda metade do século XX e a expansão das TIC para todos os campos de atividade e conhecimento humanos demandam dos governos soluções integradas a este contexto. Elas devem ser capazes de fazer frente a desafios de escala e complexidade sem precedentes. A infraestrutura de conectividade, os sensores e dispositivos que captam diferentes sinais do ambiente urbano, os centros de operação e controle destas ferramentas e as interfaces de comunicação (serviços, portais *web*, aplicativos móveis) para enviar e receber informações dos indivíduos e das empresas são eixos de um modelo de cidade inteligente cada vez mais consolidado, inclusive no âmbito da Organização das Nações Unidas².

As duas narrativas não são excludentes e ambas apresentam dilemas, contradições e riscos. Para além da crítica no campo dos conceitos, implementar

¹ <https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration> (acesso em 13/abr/2018)

² http://habitat3.org/wp-content/uploads/21-Cidades-Inteligentes_final.pdf (acesso em 11/abr/2018)

projetos inspirados nestes modelos demandam recursos e custos políticos significativos. Neste trabalho, elas são o ponto de partida para a busca de melhor compreensão sobre a real utilização das TIC em práticas de governo distintos. Estamos diante, no entanto, de peculiaridades da administração pública brasileira, de gargalos administrativos e passivos estruturais por vezes similares nas duas cidades mais populosas do país. Ambas são dependentes de suas trajetórias, ainda que os caminhos de seus desenvolvimentos tenham sido distintos.

Esta pesquisa analisa, comparadamente, dois casos distintos, mas congruentes, a partir das narrativas majoritárias de seus governos. A prática política, no entanto, aponta para o papel fundamental da “máquina instalada”. Do Estado, enfim, para além de mandatos necessariamente temporários. A expectativa da população e os interesses individuais por respostas rápidas vão de encontro ao *timing* da administração pública, com seus gargalos e passivos, mas também com um eixo de continuidade de grande relevância.

O objetivo geral desta dissertação é responder à seguinte pergunta de pesquisa:

Como as tecnologias de informação e comunicação (TIC) estão inseridas na atuação do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro e de São Paulo, entre 2013 e 2016, no que tange à transparência governamental e participação social?

Já como objetivos específicos, a dissertação busca responder às seguintes questões:

- (1) Existe uma estratégia digital, ou seja, um conjunto de diretrizes *top-down* que orienta a linha de atuação da administração no que concerne às TIC?
- (2) Quais as iniciativas relacionadas à transparência e participação social, e que utilizam TIC, foram implementadas?
- (3) Quais foram os gargalos para implementação destas iniciativas?
- (4) Como os órgãos responsáveis lidaram com a questão da privacidade e da proteção dos dados dos cidadãos?

Para atingir estes objetivos, o trabalho produziu revisão crítica da literatura teórica sobre os conceitos de transparência e accountability, participação social presencial e por meios digitais, e privacidade e utilização de grandes bancos de dados (big data) dos cidadãos por parte do Estado. O foco foi nas novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e o Poder Executivo dos municípios.

A coleta de literatura foi feita a partir de bases como Portal Capes, Scielo e Google Scholar, além de bibliografia indicada em textos acadêmicos brasileiros e estrangeiros, a partir das seguintes palavras-chave: transparência, accountability, participação social, serviços públicos, governo eletrônico, e-gov, e-governança, smart city, cidade inteligente, open government e governo aberto.

Em paralelo, foi consolidado levantamento sobre a legislação em vigor à época a nível federal, estadual (estados do Rio e de São Paulo) e municipal (municípios do Rio e de São Paulo) acerca dos referidos temas. O corte temporal do trabalho é o período entre 2013 e 2016, correspondente ao mandato do prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, e do segundo e último mandato consecutivo do prefeito do Rio, Eduardo Paes.

No capítulo seguinte, o trabalho apresenta revisão da literatura sobre cidade inteligente e governo aberto a nível municipal. A coleta inicial de literatura foi feita a partir das mesmas fontes supracitadas.

Com este arcabouço, foram produzidos os dois estudos de caso. Neles, buscou-se mapear iniciativas relacionadas a cada uma das três categorias (transparência e accountability, participação social e prestação de serviços públicos) e analisá-las à luz da literatura teórica e do marco legal; compreender como as questões da privacidade na lida com dados dos cidadãos são tratadas nessas iniciativas.

Para este fim, foram produzidas entrevistas semiestruturadas (semidirigidas) com os dois ex-prefeitos e gestores responsáveis pelas iniciativas, entre outros atores-chave. Foi utilizada a metodologia da análise de conteúdo (Bauer, 2002) a partir das seguintes categorias: transparência, participação social e privacidade e uso de dados dos cidadãos. Foi produzida também pesquisa documental junto aos órgãos da administração pública de São Paulo e do Rio de Janeiro, e seus respectivos canais digitais.

A seguir, as duas experiências foram sintetizadas em análise comparativa. Na conclusão, discutiu-se: as narrativas sobre estratégias top down de uso de TIC; a priorização de investimento de recursos; capacidade de implementação das iniciativas; gargalos e passivos estruturais para o desenvolvimento das iniciativas; e a lida com a questão da privacidade e uso de dados dos cidadãos.

2. USO DAS TIC NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ACESSO À CIDADANIA

2.1 Transparência

Em *Desenvolvimento como Liberdade* (1999), o autor indiano Amartya Sen propõe um exercício de argumentação em torno de desejos pretensamente conflitantes em sociedades do Terceiro Mundo, quais sejam, as necessidades econômicas e as liberdades políticas. Se a população de um país, especialmente no caso dos menos desenvolvidos, fosse instada a responder qual das duas é prioridade, qual seria a conclusão?

Diante de brutais condições de sobrevivência, onde as demandas mais básicas da vida humana não são garantidas para todos, as necessidades econômicas estariam certamente em primeiro plano, afirma Sen. Conceitos como liberdades políticas, direitos civis e democracia, nesta linha de análise, seriam demasiado abstratos e, na comparação, supérfluos diante da pobreza real, concreta e visível a ser enfrentada.

Esta premissa, utilizada em larga escala ao longo do século XX por regimes autoritários ao redor do mundo, partiria de três princípios básicos: primeiro, de que liberdades e direitos tolhem ou, ao menos, retardam o crescimento e o desenvolvimento econômico; segundo, de que a opinião da maioria tende a rejeitar a democracia, dadas as duas opções, por motivos “racionais” – este princípio toma como dado que liberdades políticas e necessidades econômicas são profundamente conflituosas; terceiro, que liberdades políticas são uma questão de “valores”, e valores marcadamente ocidentais. Na Ásia, por exemplo, ordem e disciplina teriam mais relevância.

Ao longo dos séculos, e mesmo no atual século XXI, regimes mais ou menos autoritários registraram ritmos de desenvolvimento econômico tão díspares, em circunstâncias tão particulares, que a hipótese do autoritarismo como garantidor das necessidades econômicas não se sustenta com base em dados empíricos. Tampouco é possível afirmar, com evidências conclusivas, que regimes mais abertos, defensores das liberdades políticas, ofereçam esta garantia.

Não sendo o grau de abertura política a variável definitiva para a questão econômica, qual seria, então, a importância das liberdades e direitos dos cidadãos na vida cotidiana individual, das famílias e de dada sociedade? Para além da importância “própria”, ou “instrumental”, da liberdade política, com a qual cidadãos e sociedades são capazes de decidir seus próprios rumos, uma das chamadas “capacidades básicas”, o

autor argumenta que a própria definição de necessidades econômicas é resultado das liberdades políticas. Um Estado autoritário não é capaz de compreender o que sejam, de fato, essas necessidades.

“Uma compreensão adequada de quais são as necessidades econômicas – seu conteúdo e sua força – requer discussão e diálogo. Os direitos políticos e civis, especialmente os relacionados à garantia de debate, crítica e dissensão abertos, são centrais para os processos de geração de escolhas bem fundamentadas e refletidas”, afirma Sen (1999), que alerta: “a democracia tem sido especialmente bem sucedida na prevenção de calamidades que são fáceis de entender e nas quais a solidariedade pode atuar de uma forma particularmente imediata. Muitos outros problemas não são tão acessíveis assim” (SEN, 1999, p.182).

O autor exemplifica com o caso da Índia, onde houve êxito na erradicação da fome coletiva, mas o sucesso não tem sido o mesmo na eliminação da subnutrição regular, do analfabetismo ou das desigualdades de gênero. A democracia por si oferece oportunidades, mas só “uma análise mais profunda e um aproveitamento mais eficaz da comunicação e da participação política – em suma, uma prática mais integral da própria democracia” (SEN, 1999, p. 182) permite que ela cumpra seu papel central na criação e adequação de normas e valores.

Neste sentido, a democracia se relaciona diretamente com o processo comunicacional. Diminuir a assimetria de informações entre Estado e sociedade favorece a aproximação e potencialmente estabelece mecanismos de solução de dilemas e conflitos no interior da burocracia. Para Levy:

[...] porque transformam e aumentam as capacidades da linguagem humana, as técnicas de comunicação desempenham um papel capital na evolução da governança política. [...] Recordemos que o nascimento e a solidificação do Estado e da lei são indissociáveis da invenção da escrita. A cidadania e a democracia pressupõem o alfabeto, isto é, a possibilidade de cada cidadão ler, aplicar e criticar a lei, assim como a de participar de sua elaboração. (Levy, 2002, pág.29)

Ainda segundo Levy:

A imprensa permitiu a edificação dos Estados-nação, assim como o desenvolvimento das opiniões nacionais, graças a esta esfera pública [...] Mais recentemente, a interligação mundial dos computadores, que integra todos os *media* anteriores num meio de comunicação interativo original, leva ao nascimento de um novo espaço público. Este novo espaço redefine radicalmente as condições da governança e vai, provavelmente, gerar novas formas políticas, ainda dificilmente previsíveis. (Levy, 2002, pág.29)

Uma esfera pública interconectada, desterritorializada, digital e em rede possibilitada pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC) do século XXI transforma a interação entre os diversos atores sociais e o Estado, também ele complexo e diverso em suas instituições. Em permanente fluxo multidirecional, a informação é mediada não mais nos moldes unidirecionais emissor-receptor dos meios de comunicação de massa, dominantes até então (SILVA, D. in SILVEIRA, S.A., 2010). Neste sentido, garantir a qualificação do debate público não depende apenas da emissão da informação, ou da “transparência”, *lato sensu*, por parte dos entes estatais. Mas, sem ela, as oportunidades oferecidas pela democracia podem realizar-se no sentido inverso e nada incomum, o das tentações autoritárias.

2.1.1 O que é transparência governamental

A definição de transparência governamental, quais os formatos adotados, quais resultados são esperados e o quão bem-sucedida é a transparência em atingir seus objetivos são focos de análise de diversos autores, em especial nas últimas duas décadas. Não há um padrão uniforme e as dinâmicas são complexas, dadas a quantidade e rotatividade de atores envolvidos, as legislações com características distintas e as TIC em constante evolução – “a transparência moderna é transparência mediada” (MEIJER, 2013). Para além do marco legal, iniciativas de transparência são responsabilidade e oportunidade para cada servidor público em suas funções.

Para Meijer (2013), transparência é “a extensão em que atores externos têm permissão para acessar informação sobre a forma como organizações públicas operam”. A organização não-governamental Transparência Internacional define o termo como “a característica de governos [...] de ser abertos, com divulgação clara de informação, regras, planos, processos e ações. Como princípio, servidores públicos e gestores [...]

têm o dever de agir visivelmente, previsivelmente e compreensivelmente para promover a participação e a *accountability*, e permitir que terceiras partes facilmente percebam que ações estão sendo realizadas”³.

Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 1997), transparência é “dividir informação e atuar de maneira aberta”. Mais especificamente, “permitir que os atores interessados (*stakeholders*) colem informações que podem ser críticas para descobrir abusos e para defender seus interesses. Sistemas transparentes têm procedimentos claros para a tomada de decisão pública e canais de comunicação abertos entre *stakeholders* e servidores públicos, e mantêm ampla variedade de informação disponível”.

Cucciniello, Porumbescu, e Grimmelikhuijsen (2017) identificam seis tipos de transparência, divididos em dois grupos: transparência de objetos e transparência de atividades. Na transparência de objetos, enquadram-se a transparência financeira ou de orçamento (divulgação de informação sobre situação financeira de um governo e como atores públicos usam recursos financeiros alocados); a transparência administrativa (divulgação de informações da administração ou burocracia que dizem respeito às atividades das organizações públicas, missão e operações); e a transparência política (grau de abertura dos membros eleitos, informação de representantes políticos).

Na transparência de atividades, estão incluídas a transparência no processo de tomada de decisão por parte dos gestores; a transparência na elaboração do conteúdo das políticas por parte dos gestores, administração ou burocracia; e a transparência nos resultados e efeitos das políticas.

Os autores identificam ainda dez possíveis resultados da transparência, divididos em dois grupos: efeitos nos cidadãos e efeitos no governo. Entre os efeitos nos cidadãos estão os ganhos em legitimidade, em participação, em confiança no governo e em satisfação. Os efeitos no governo são melhorias em *accountability*, no combate à corrupção, na performance, no processo de elaboração da decisão, na administração financeira e na colaboração entre governos.

Para além da disponibilidade de informação, Cucciniello, Porumbescu, e Grimmelikhuijsen (2017) destacam o fluxo de informação como importante categoria de análise. Quais *stakeholders* têm acesso a quais informações governamentais? Estes autores mapearam quatro perspectivas: transparência para dentro e para fora (da

³ <https://www.transparency.org/glossary/term/transparency> (acessado em 4/abr/2018)

administração pública), para cima e para baixo (da hierarquia estatal). Este trabalho, no entanto, analisa apenas a perspectiva da transparência para fora, ou seja, para atores externos, em especial os cidadãos.

2.1.2 Marco legal da transparência para os municípios do Rio e de São Paulo

Em seu artigo 5º, inciso XXXIII, a Constituição Federal de 1988 determina que “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 aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

No artigo 37, parágrafo 3º, inciso II, “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”. Ainda no artigo 216, parágrafo 2º, consta que “cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

As três determinações foram regulamentadas pela Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação. Ela garante a qualquer pessoa o direito de solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A publicidade passa a ser a regra, e o sigilo a exceção. Por informação, entende-se quaisquer dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, registrados em qualquer suporte ou formato.

Cabe ressaltar que a qualidade e operabilidade dos dados governamentais, ou seja, que estejam em formato acessível às análises e combinações por máquina, são de grande importância para o trabalho posterior do solicitante e dão, de fato, a medida da abertura e transparência de uma administração.

Cada município, na sequência, estabeleceu por decreto os procedimentos e outras providências de aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Executivo. No caso de São Paulo, o decreto 53.623, de 12 de dezembro de 2012, posteriormente modificado pelo Prefeito Fernando Haddad pelo decreto 54.779, de 22 de janeiro de 2014, que cria um catálogo municipal de bases de dados, entre outros pontos, e pelo decreto 56.519, de 15 de outubro de 2015.

No caso do Rio de Janeiro, o decreto 35.606, de 15 de maio de 2012, editado no primeiro mandato do Prefeito Eduardo Paes. Posteriormente, foi modificado em 15 de junho de 2012 pelo decreto 35.793, que cria o Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) presencial, e pelo decreto 35.815, de mesma data. Cabe ressaltar que a Lei de Acesso à Informação institui regras tanto para a transparência ativa (Estado toma a iniciativa de publicar informações) quanto para a transparência passiva (cidadão demanda informação do Estado).

Além deste marco, a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar federal 101, de 4 de maio de 2000, já estabelecia instrumentos para a transparência da gestão fiscal dos diversos entes estatais. Em seus artigos 48 e 49, consta que, “inclusive em meios eletrônicos de acesso público”, será dada ampla divulgação aos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da execução orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal; e às versões simplificadas destes documentos.

Em 27 de maio de 2009, a lei complementar 131, conhecida como Lei Capiberibe por ter sido apresentada pelo Senador João Capiberibe, é sancionada e altera a Lei de Responsabilidade Fiscal. Determina que os entes federativos disponibilizem, em tempo real, por meios eletrônicos, informações sobre sua execução orçamentária e financeira. Ou seja, todas as receitas e despesas dos entes federativos, incluindo os municípios, devem estar disponíveis na internet assim que forem executadas. Os municípios com mais de 100 mil habitantes, caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, tiveram o prazo de um ano para se adequar à determinação.

Em anos recentes, órgãos federais como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF) criaram rankings para medir o grau de implementação do marco legal da transparência nos municípios brasileiros. A Escala Brasil Transparente, da CGU, analisa o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. O Ranking Nacional da Transparência, do MPF, examina os portais governamentais.

2.1.3 Accountability e a obrigação dos governos de responder

A literatura sobre *accountability*, termo que, em tradução livre para o português, significaria “responsabilização”, propõe uma pergunta central: o que assegura que funcionários públicos ou agentes eleitos vão usar seu poder e sua autoridade de maneira apropriada e responsável? Para Brinkerhoff (2001), a resposta está nos sistemas,

procedimentos e mecanismos que são capazes de impor restrições a este poder e autoridade, e cria incentivos para comportamentos e ações condizentes.

Ainda segundo o autor, a governança é, de fato, democrática quando há transparência e quando os atores públicos são obrigados a prestar contas e a responder a outros atores dentro e fora da administração pública. A essência da *accountability*, portanto, está na obrigação de resposta às questões relativas às decisões e ações de governo, para informação e para justificativas (*responsiveness* ou *answerability*). Neste sentido, o *enforcement*, ou a capacidade de coagir ou impor sanções a quem não cumpre esta obrigação, é mecanismo fundamental.

O'Donnell (1998) identifica duas grandes formas de *accountability*: vertical e horizontal. Para ele, “eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas sem que se corra o risco de coerção e cobertura regular pela mídia, ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas, são dimensões do que chamo de ‘*accountability* vertical’” (O'Donnell, 1998, pág. 28).

Accountability vertical é uma ação entre desiguais. Pode ser “de baixo para cima”, como os mecanismos citados, ou de cima para baixo, sob a forma de controle burocrático. Schedler (1999) atenta para a fragilidade, ou a falta de sanções legais, do que chama de *accountability* societal, não-eleitoral e praticada por atores da sociedade com diferentes níveis de organização. Para o autor, estas sanções ficam apenas no campo simbólico.

A *accountability* horizontal é uma relação pretensamente “entre iguais”, de mútua vigilância entre os poderes e seus órgãos. São os freios e contrapesos (*checks and balances*) impostos pelas instituições, agências estatais dotadas de poder legal para realizar ações. Podem ser desde supervisões de rotina a sanções legais ou até afastamento, contra ações delituosas de outros agentes do Estado (O'DONNELL, 1998). Mainwaring (2003) define estes mecanismos como *accountability* intraestatal.

Schedler (1999) argumenta que, mesmo na *accountability* horizontal, haverá assimetrias. Como não há igualdade perfeita entre os órgãos e atores, as relações podem ser “diagonais” ou “oblíquas”. Há ainda os atores externos ao Estado: os controles internacionais. Como exemplo, organizações multilaterais entre nações, como a Corte Penal Internacional e a OMC, ou do terceiro setor, como Anistia Internacional e Greenpeace.

Brinkerhoff (2001) propõe ainda três dimensões da *accountability* no que diz respeito ao objeto da prestação de contas: a *accountability* político-democrática, a financeira e a de performance. Na primeira, ele argumenta que as eleições são mecanismos frágeis de *accountability*. A aprovação ao eleito muda ao longo do tempo, a decisão do voto pode estar baseada em diversos motivos e é impossível saber se é uma aprovação do que já foi feito ou do que está proposto para o futuro. Mas a *accountability* político-democrática também se dá pela reputação e pela relação entre o governo eleito e a burocracia.

A *accountability* financeira lida com leis, regras e regulações relacionadas às operações com recursos públicos. Além da prestação de contas relativa à legalidade das operações, a obtenção de bons resultados também é alvo do escrutínio público. A *accountability* de performance está focada nos resultados das agências e políticas públicas, e na eficiência dos governos *vis-à-vis* a estrutura que dispõem e os recursos que demandam.

2.2 Participação social

Se a ágora ateniense, espécie de praça onde eram realizados debates públicos sobre questões do cotidiano da *polis* - a cidade -, serviu de base e modelo para a democracia na Grécia Antiga, o século XXI trouxe o desafio do surgimento de uma esfera pública não-presencial que modifica o entendimento de cidadania e de relação Estado-sociedade. A partir de ferramentas tecnológicas de informação e comunicação conectadas em escala global, tomar parte no debate público tornou-se mais simples, rápido e barato do que fazer uma chamada telefônica ou ler as páginas de um jornal impresso.

Como argumenta Bustamante:

O conhecimento que a informática e as telecomunicações estendem pelo mundo não é uma ferramenta de descrição da realidade, mas de construção da mesma. Pelo dito conhecimento, cada vez menos centralizado e mais periférico, '*procomun*', estruturam-se novas formas de exercer-se poder sobre si mesmo e sobre os demais. Em um ambiente clássico de trocas presenciais entre seres humanos, a ética pode encontrar princípios definidos: 'Ama a teu próximo como a ti mesmo'. O problema está no fato de que a cidadania não está baseada na participação em um espaço físico comum. Nem as intervenções humanas têm a presença como condição. Já não serve uma ética

ou política que nos diga como devemos tratar nosso próximo, nosso vizinho. As distâncias se anulam e o território se desterritorializa através do ciberespaço, ainda que momentaneamente. (Bustamante, 2010, pág.19)

“Tomar parte” no debate público, comunicar, informar em rede para além do status imóvel emissor-receptor da imprensa e mídias seculares, viabiliza e fortalece narrativas múltiplas e diálogo permanente, dois dos pilares da democracia. Mas participar é, também, “votar, militar em um partido, participar de manifestações, contribuir para agremiação política [...] apoiar candidato ao longo de um processo eleitoral, pressionar um dirigente político, difundir informações políticas, entre outros”, como apresentado na literatura da Ciência Política (Faria e Tanscheit, 2016).

Neste trabalho, o foco está na incidência direta no extenso e complexo aparato burocrático do poder público, nos seus tomadores de decisões e em todo o ciclo das políticas públicas dali derivadas. Para isto, canais e metodologias, ou “instituições participativas”, na expressão cunhada por Avritzer (2008), mais ou menos consolidadas e eficazes, permeiam a relação Estado-sociedade no Brasil, em especial, a partir da Constituição Federal de 1988.

Após 21 anos de regime militar ditatorial, eleger representação com mandato livre em confiança⁴ nos diversos entes e poderes da república não era suficiente. O exercício pleno da democracia demandaria participação permanente dos indivíduos, organizados ou não, e a administração de seus interesses, necessidades e opiniões. No novo século, com a viabilidade e a expansão das TIC, esta participação não é sequer necessariamente presencial.

Avritzer (2008) identifica na literatura três desenhos institucionais diferenciados para as instituições participativas. O desenho institucional de baixo para cima é “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais, capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. Um exemplo do desenho de baixo para cima é o Orçamento Participativo, metodologia utilizada pela Prefeitura de Porto Alegre a partir da década de 1980, e suas Plenárias Regionais. Ali, todo cidadão têm direito a voto sobre prioridades no atendimento às necessidades no território e para a escolha de delegados para o Conselho do Orçamento Participativo da cidade.

⁴ Permite ao mandatário tomar decisões, ao contrário do delegado.

No desenho institucional de partilha de poder, a instituição, constituída pelo próprio Estado, conta com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais. Um exemplo deste desenho são os conselhos de políticas (ver em 2.2.2). Ao contrário do desenho de baixo para cima, o desenho da partilha de poder não incorpora um grande número de atores sociais. Em geral, é determinado por lei e pressupõe sanções caso não seja instaurado o processo participativo.

Por fim, no desenho institucional de ratificação, os atores sociais não participam do início do processo de deliberação política, mas são convidados a referendá-lo. Avritzer cita os Planos Diretores Municipais, exigidos em cidades com mais de 20 mil habitantes a partir do Estatuto da Cidade (2001) e aprovados em audiências públicas (ver em 2.2.2), como exemplo de implementação do desenho de ratificação. Há, no entanto, diferenças significativas entre as experiências nos municípios brasileiros. Tampouco são homogêneas as experiências em um mesmo município ao longo do tempo, liderado por governos diferentes.

Neste sentido, o autor argumenta que o desenho institucional, por si só, não é garantia de sucesso e efetividade de um processo participativo. O grau de organização e atuação política da sociedade civil e o interesse dos atores governamentais, ou a “vontade política”, de investir em determinada instituição participativa são, igualmente, fundamentais.

A Associação Internacional para Participação Pública (IAP2) oferece uma escala de participação para avaliação de iniciativas da administração pública com cinco níveis. São eles:

Informar: Oferecer à população informação objetiva e qualificada para ajudá-la na compreensão do problema, das alternativas, das oportunidades e/ou das soluções

Consultar: Receber comentários e opiniões da população sobre projetos, posicionamentos, análises e/ou decisões

Envolver: Trabalhar diretamente com a população através de processos que garantam que suas preocupações e intenções serão constantemente entendidas e consideradas.

Colaborar: Trabalhar em parceria com a população em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da melhor solução.

Empoderar: Delegar a decisão final à população. (IAP2)

2.2.1 Participação social por meios digitais

Ao longo das duas primeiras décadas do século XXI, diversos autores se debruçaram sobre as potencialidades dos usos das TIC para o aprofundamento da participação social nas instituições. Macintosh (2006) define a participação digital ou e-participação, genericamente, como o uso das TIC como base para provisão de informação e engajamento *top down* (iniciativas lideradas pelo governo) ou esforços *ground up* de empoderamento de cidadãos, organizações da sociedade civil ou outros grupos democraticamente constituídos para influência sobre seus representantes eleitos.

Antturioko (2003) sugere que as tecnologias possuem ampla capacidade de agregar valor em termos de democracia nas diversas fases dos processos das políticas públicas - quais sejam, formação de agenda, planejamento, implementação e avaliação, entre outras - e da administração pública. Nesta linha, Grönlund & Horan (2005) destacam as possibilidades de uso das TIC em três esferas: políticas, civis e administrativas.

As oportunidades de consulta e diálogo entre governos e cidadãos por meio das ferramentas de TIC, para além da simples possibilidade de voto em opções dadas, aparecem em Sabo, Rose, & Flak (2008), Rose, Grönlund & Andersen (2007) e Macintosh (2004). Para Aström, Karlsson, Linde e Pirannejad (2012), porém, o termo e-participação infere a genuína capacidade de transformação por parte dos cidadãos, com envolvimento em processos deliberativos e impacto nas políticas públicas. Participar é promover mudança. Se não promove, é apenas referendar, ratificar decisões já tomadas.

Macintosh (2004) aponta três elementos necessários para a aplicação de iniciativas de e-participação: satisfação de necessidades técnicas e de comunicação dos cidadãos, ou seja, garantia de acesso de um público mais amplo às ferramentas e, especialmente, à internet; suporte para o debate deliberativo em que os cidadãos possam interagir com o governo, ou seja, capacidade técnica e política do governo de implementar e manter os canais de participação por meios digitais; e “empoderamento eletrônico”, ou seja, a capacidade política de apoiar a participação do cidadão,

trabalhando de fato com métodos de colaboração, dividindo responsabilidades, tarefas e, por consequência, poder.

Para Macintosh (2006), cinco desafios, ou questões-chave, estão postos no que tange à participação por meios digitais. O primeiro é a possibilidade de os governos ultrapassarem a fase da experimentação, dos projetos-piloto e dos laboratórios, e alcançarem o uso em escala de aplicações de e-participação.

O segundo desafio diz respeito à compreensão de como projetar e construir ferramentas e ambientes de trabalho colaborativo online que facilitem e deem suporte à deliberação participativa. O terceiro trata da capacidade de análise das contribuições feitas pela cidadania por parte dos governos, e da confiabilidade das informações prestadas.

O quarto desafio é a necessidade de incorporar a tecnologia aos processos políticos, em vez de tratar estes meios como ferramentas e processos isolados, com procedimentos específicos, como se não pertencessem ao mundo concreto. O quinto e último desafio, mas não menos importante, é a capacidade de avaliação dos projetos de e-participação implementados, para compreensão de conquistas e barreiras, e permanente avanço a partir da experiência.

2.2.2 Marco legal da participação social no Brasil

O artigo 14 da Constituição Federal, que versa sobre os Direitos Políticos, explicita três instituições participativas mediante as quais “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”: o referendo, o plebiscito e o projeto de lei de iniciativa popular. As leis orgânicas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo espelham estas instituições, com algumas particularidades.

O referendo é a consulta formulada ao povo após ato legislativo ou administrativo, cabendo ao conjunto dos cidadãos a ratificação ou não do ato. O plebiscito é a consulta anterior a um ato legislativo ou administrativo. Aos cidadãos, cabe a aprovação ou não da matéria formulada. Em São Paulo, referendos e plebiscitos são convocados por meio de decreto aprovado pela Câmara Municipal, e podem ser propostos pelo Poder Executivo, por um terço dos vereadores ou por, no mínimo, dois por cento do eleitorado (artigo 45 da Lei Orgânica).

No Rio de Janeiro, plebiscitos podem ser propostos por um terço dos vereadores ou cinco por cento dos eleitores do município, com aprovação da maioria absoluta dos

vereadores (artigo 81 da Lei Orgânica). Referendos estão garantidos pelo artigo 3º, inciso III, são autorizados pela Câmara Municipal, mas a Lei Orgânica não detalha outros procedimentos.

Os projetos de lei de iniciativa popular, ou simplesmente iniciativa popular, são canais para que a população proponha matérias no Poder Legislativo. A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso XIII, determina que, em municípios ou até em bairros, são necessárias assinaturas de cinco por cento do eleitorado local para a proposição do projeto. A lei orgânica do Rio de Janeiro, em seu artigo 80, espelha esta determinação e acrescenta a possibilidade de entidades representativas da sociedade civil e entidades federativas legalmente constituídas apresentarem projetos, desde que subscrito por metade mais um de seus filiados ou um terço dos membros do seu colegiado, respectivamente.

Em São Paulo, a lei orgânica, em seu artigo 5º, parágrafo 1º, inciso II, garante a iniciativa popular com assinaturas de cinco por cento do eleitorado do município, mas não explicita esta possibilidade para bairros. Tanto o percentual mínimo de manifestação do eleitorado, quanto a distribuição geográfica exigida, os dados pessoais exigidos dos eleitores, a forma do processo legislativo e a validação das assinaturas, ainda necessariamente em papel, foram e são quesitos de questionamentos por parte da sociedade civil, dada a dificuldade de qualquer projeto obter as condições mínimas necessárias por lei.

Além do referendo, do plebiscito e do projeto de lei de iniciativa popular, uma série de outras instituições participativas foram garantidas pela Constituição Federal de 1988, por sua regulamentação e por leis infraconstitucionais, e detalhadas no âmbito municipal. Os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, as audiências públicas, a ação popular e uma miríade de iniciativas de ouvidoria, presenciais ou não, como as consultas públicas, são elementos fundantes da retomada do período democrático, que consolidam conquistas de décadas de debates e pressões da sociedade civil.

Os conselhos gestores de políticas públicas, ou conselhos de Estado, são órgãos compostos de maneira paritária por representantes do poder público e membros da sociedade civil, eleitos pelos pares ou indicados pela administração pública. São os conselhos de políticas setoriais, que tratam da formulação de políticas públicas de determinado setor, como educação, saúde ou assistência social; os conselhos de direitos,

que tratam dos direitos de alguma população específica, como mulheres, crianças e adolescentes ou negros; e os conselhos de fundos, que administram fundos públicos.

Os graus de institucionalização e de deliberação da sociedade civil dos conselhos são diversos. Nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, há conselhos com atribuições consultivas, normativas, deliberativas e fiscalizadoras, instituídos a partir das respectivas leis orgânicas e de outras leis. Cada setor desenvolve dinâmicas próprias, com estruturas distintas de conselhos, a depender de características e trajetórias de conquistas peculiares. Em geral, os conselhos estão ligados a secretarias, no âmbito municipal, mas podem reportar diretamente ao chefe do Poder Executivo em alguns casos.

As conferências são espaços mais amplos de participação da sociedade civil dedicadas a temas específicos. Nestes encontros nacionais, estaduais ou municipais convocados pelo poder público, são apresentadas e debatidas propostas e avaliações de políticas públicas, novas ou em execução, e diretrizes e recomendações que seguem posteriormente para instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo. Eventualmente, viram lei. Na primeira década do século XXI, mais de 70 conferências nacionais foram realizadas no Brasil, sobre mais de 40 temas distintos, com suas respectivas fases locais anteriores.

Algumas conferências temáticas são regulamentadas por lei, outras por decreto, mas boa parte não possui qualquer grau de institucionalização. Ou seja, não há obrigação de convocação por parte do poder público. Nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, conferências nas áreas da saúde e da educação acontecem com regularidade. Outras têm periodicidade indefinida. Os recursos demandados para a realização de uma conferência são significativos, dadas as escalas. A participação não-presencial, por meio das tecnologias de informação e comunicação, não está disseminada por completo.

As audiências públicas, presenciais, tanto quanto as consultas públicas, que podem ser não-presenciais, são fóruns de escuta por parte do poder público, tanto do Poder Legislativo quanto do Executivo. São convocados representantes da sociedade civil organizada e indivíduos interessados para apresentações e debates sobre questões específicas relativas a projetos de leis, obras ou políticas públicas, em quaisquer de suas fases. A Constituição Federal, em seu artigo 58, parágrafo 2º, inciso II, garante a realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil nas comissões do

Congresso Nacional. As leis orgânicas espelham esta diretriz e ampliam para o Poder Executivo a obrigatoriedade das audiências.

Por fim, o artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal prevê que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. O autor da ação estará isento das custas judiciais e dos ônus em caso de derrota. A ação popular é considerada um direito político.

O Estatuto da Cidade, lei de 2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, garante ampla participação da sociedade civil organizada e dos cidadãos em geral na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (artigo 2º, inciso II). No seu artigo 43, explicita os instrumentos dos órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; dos debates, audiências e consultas públicas; das conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e da iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O artigo 44 trata da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição para aprovação pela Câmara Municipal. A matéria também consta da Lei de Responsabilidade Fiscal, do ano 2000, em seus artigos 48 e 49. O Estatuto da Cidade ainda garante, em seu artigo 40, audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação.

Em 2015, o advento do Estatuto da Metrópole altera e adiciona alguns pontos no Estatuto da Cidade. O seu artigo 7º, inciso V, versa sobre a governança interfederativa das regiões metropolitanas, que observará a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum”. Além disso, o artigo 12, parágrafo 2º, assegura, para o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região metropolitana, a promoção de audiências públicas e debates em todos os municípios integrantes, a

publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acompanhamento pelo Ministério Público, peça-chave na garantia de todos os direitos de participação social citados.

2.3 Privacidade e uso de dados dos cidadãos

Nas sociedades informacionais, ou pós-industriais, do século XXI, a informação é o grande ativo das economias e os bens imateriais, ou seja, bens passíveis de serem trocados por redes digitais, substituem os bens materiais como principal eixo da criação de valor (Silveira, 2017). Esta transformação tem impactos profundos nas relações humanas e na abordagem sobre oportunidades e riscos das tecnologias de informação e comunicação (TIC), que vão além da questão econômica.

Com o avanço técnico e a disseminação das TIC, todo tipo de comunicação que passa por máquinas gera um rastro. A informação contida nesta comunicação é um dado. A informação sobre esta informação, ou seja, a informação sobre o caminho da mensagem, se ela alcançou o receptor ou, eventualmente, se a ordem enviada nesta mensagem foi cumprida, gera um metadado. Neste sentido, ao mesmo tempo em que as TIC são ferramentas de comunicação, são também de controle.

A posse e o uso desse conjunto potencialmente infinito de informação, em geral, não se limitam às partes envolvidas nesta troca. São mediados por agentes do mercado e do Estado. Por vezes, esta mediação não é sequer conhecida por todas as partes. Menos ainda, é consentida. O grau de consentimento exigido, ética e legalmente, é variado, assim como a capacidade de impor o cumprimento de leis – quando existem -, dadas a capacidade de ação multilocal dos agentes via TIC e a fluidez do formato digital.

É o que Bauman (2014) define como a diferença entre poder e política. A política tem materialidade, local definido, o que estabelece limites. O poder, não. Também por isso, a frustração é cada vez maior ao redor do mundo com os governantes, necessariamente limitados à política. Por outra perspectiva, somente a política é capaz de deter o poder sem limites. No século XXI, este poder pode ser traduzido pela capacidade de acessar, armazenar, analisar e dar finalidade a grandes quantidades de informação.

Se o Estado, por meio de decisões políticas, tem o papel de estabelecer fronteiras neste campo, é no interior do próprio Estado que muitos dos riscos de concentração de poder aparecem de forma mais acentuada. Afinal, é ele o maior detentor de informação e, ao mesmo tempo, o monopolista do uso da violência legítima. Em regimes

democráticos, é no interior dos seus organismos também que grupos de interesse estão em permanente disputa. A sensibilidade para interesses privados, de dentro e de fora da burocracia, é um risco significativo.

2.3.1 O que é e para que serve a privacidade

Da parte do cidadão, a coleta contínua de dados se dá em cada pequeno elemento da sua rotina, desde a localização aferida pelo GPS do *smartphone* que carrega no bolso e pelos e-mails e mensagens que troca, passando pelo preenchimento do cadastro do médico, até uma compra feita pela internet com cartão de crédito ou uma frase digitada em um software e além. Os dispositivos digitais esquadriham e geram dados de cada pequeno momento e movimento.

Para Silveira (2017, livro digital sem paginação), “dados pessoais e aqueles que permitem identificar uma pessoa devem ser considerados parte da identidade pessoal. Seu uso exige autorização, seu tratamento econômico exige negociação”. Privacidade, neste sentido, é a garantia do direito ao privativo, ao que diz respeito somente a si próprio. É o direito à própria identidade, no caso dos indivíduos. O controle dos próprios dados pessoais, em última análise, é o controle sobre si próprio, condição fundamental para a liberdade (Solove, 2006).

A ideia de perda de privacidade, portanto, não remete mais apenas ao imaginário da vigilância, das câmeras onipresentes em um *big brother* que tudo vê, derivado da atuação das polícias secretas. Remete também ao modelo de captura, onde as atividades humanas, os corpos, os bens materiais e imateriais, são rastreados em tempo real pelas mais diversas fontes, e sistematicamente reorganizam a vida em sociedade (Agré, 1994).

Solove (2006) atenta para o problema dos registros públicos, controlados pelo Estado, e dos dossiês digitais, ou seja, o amplo conjunto de informações do indivíduo disponível na rede. Para o autor, é necessário regular o acesso e uso de registros públicos, tanto quanto o acesso do Estado a dados pessoais mantidos por empresas privadas, ou seja, o fluxo de informações entre Estado e mercado.

Os perigos, segundo Solove, estão divididos em dois grandes grupos. Os perigos orwellianos, ou do *big brother*, são o totalitarismo, a perda da autodeterminação e o risco para a democracia, a perda da liberdade de associação, do direito do anonimato e de se expressar anonimamente – direito de denúncia, por exemplo. Os perigos kafkianos estão relacionados ao romance *O Processo*, de Franz Kafka. Nele, um indivíduo é

sujeito a um processo judicial longo e incompreensível por um crime nunca especificado.

Os indivíduos não são informados sobre como seus dados pessoais circulam pela burocracia estatal ou como decisões são tomadas baseadas nestes dados. A existência destes registros pode levar à mudança de usos e fins, vazamentos e vulnerabilidade, chantagens e reações exageradas em tempos de crise. Pode também resultar em investigações automatizadas, estigmatizações e discriminações de todos os tipos.

Os algoritmos, ou conjunto de instruções e regras para o funcionamento de um *software*, são as leis que regulam os numerosos sistemas de informação de um governo. A falta de abertura para escrutínio público sobre estes sistemas provoca um “juízo secreto do software” em cenários os mais distintos (Pasquale, 2015). Mas, para além do problema da transparência, uma eventual substituição do homem pela máquina nas tomadas de decisão automatizadas guarda outra preocupação.

Para Introna (2012, pág. 3), “decisões desenhadas, codificadas e encapsuladas em complexos ninhos de instruções de lógica e controle – regras dentro de regras dentro de regras – ordenam (em milhões de linhas de códigos-fonte) nossas supostas escolhas baseadas em condições relacionais complexas. Depois de numerosas repetições de consertos de falhas e ajustes, nem mesmo os programadores entendem mais [estas condições]”.

Segundo o autor, “no funcionamento de um sistema complexo, com grandes quantidades de funcionários, depois de um tempo, nenhum deles é capaz de conhecer por inteiro do que se trata o algoritmo”. Ou seja, em determinadas ocasiões, vivemos, de fato, um governo dos algoritmos. Isto pode valer para situações corriqueiras de uma cidade, como, por exemplo, a sincronização de sinais de trânsito. Mas também para definição de valores de impostos ou decisões de investimento em infraestrutura.

Para Barocas et al (2013), não é apenas que os algoritmos potencialmente provocam perda de autonomia. Ao conhecer e prever mais e mais dos nossos interesses, os algoritmos podem eventualmente começar a modificá-los.

Lyon (2005) sustenta que vigilância e captura de dados não são apenas ameaças às liberdades individuais, mas uma poderosa forma de criar e reforçar as diferenças sociais de longo prazo. É uma espécie de classificação social, uma forma de verificar identidades, mas também de avaliar riscos e atribuir valor. Ao mesmo tempo em que

interessa aos agentes do mercado, coloca em risco a imparcialidade da prestação de serviços públicos, da justiça, das liberdades civis e dos direitos humanos.

O argumento de governos e agentes públicos, por outro lado, é de que vigilância e coleta e utilização de dados pessoais podem ser métodos únicos para aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos, o que inclui a segurança. Para isto, algum grau de sigilo na lida do Estado com os dados precisa ser garantido. Da mesma forma, grandes corporações do mercado reivindicam mais sigilo com sua propriedade intelectual e dados coletados com o argumento da concorrência.

Conceitos como o *privacy by design* e o *privacy enhancing technologies* (PET), mostram, entretanto, que é possível desenvolver as mesmas funcionalidades em diversas aplicações, para governos e para empresas, sem a necessidade de coleta massiva de dados de usuários ou cidadãos. Em verdade, as falhas de segurança provocadas por este modelo podem ser um problema estrutural para uma sociedade tão dependente do bom desempenho das TIC (Hustinx, 2010).

No Brasil, ainda que organizações e movimentos da sociedade civil tenham papel relevante na discussão, até o fim de 2016, não havia uma lei geral de proteção de dados que regulamentasse e garantisse segurança jurídica relativa ao tema. O Marco Civil da Internet (lei 12.965/2014), que estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no país, traz apenas diretrizes amplas, sem os devidos instrumentos de *enforcement*.

2.4. Narrativas de estratégias de utilização das TIC nos governos

2.4.1 A narrativa de cidade inteligente

Num contexto de urbanização acelerada na segunda metade do século XX, e majoritária no século XXI, e da expansão das tecnologias da informação e comunicação para todos os campos de atividade e conhecimento humanos, os mecanismos de resposta do poder público aos complexos problemas das cidades necessariamente se adaptariam a estratégias que envolvessem o uso das novas técnicas para gerar soluções de larga escala. Este processo de adaptação, no entanto, não se dá sem dilemas e projetos em disputa. O conceito, ou a narrativa, de cidade inteligente é uma das abordagens possíveis, mas, mesmo ela, ainda é uma construção de consensos em evolução.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, a partir da terceira conferência sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, Equador, em 2016, a Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos⁵, denominada Nova Agenda Urbana, estabelece, em seu parágrafo 9:

Esta Nova Agenda Urbana reafirma nosso [Chefes de Estados e Governos, ministros, ministras, e altos representantes que assinam] comprometimento global para com o desenvolvimento urbano sustentável como um passo decisivo para a concretização do desenvolvimento sustentável de maneira integrada, e coordenada a nível global, regional, nacional, subnacional e local, com a participação de todos os atores relevantes. A implementação da Nova Agenda Urbana contribui para a implementação e localização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável de maneira integrada, e para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas metas, inclusive o ODS 11 para tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. (Nova Agenda Urbana, parágrafo 9)

Na sequência, a Declaração aprofunda:

Comprometemo-nos a adotar uma abordagem de cidade inteligente, que faça uso de oportunidades de digitalização, energia e tecnologias limpas, assim como tecnologias de transporte inovadoras, consequentemente proporcionando alternativas para os habitantes tomarem escolhas mais adequadas ao ambiente e impulsionarem o crescimento econômico sustentável, permitindo que as cidades melhorem sua prestação de serviços. (Nova Agenda Urbana, parágrafo 66)

O Documento Temático 21 da Habitat III – Cidades Inteligentes⁶ traz a seguinte definição:

A abordagem de Cidade Inteligente demanda uma combinação de esforços inteligentes para melhorar a qualidade de vida de seus habitantes, promover

⁵ Disponível em <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/> (acesso em 11/abr/2018)

⁶ Disponível em http://habitat3.org/wp-content/uploads/21-Cidades-Inteligentes_final.pdf (acesso em 11/abr/2018)

crescimento econômico, e proteger o meio ambiente da degradação. Sistemas-chave de cidades inteligentes e sustentáveis incluem: energia inteligente, edifícios inteligentes, transporte inteligente, água inteligente, resíduos inteligentes, segurança física inteligente, saúde inteligente, e educação inteligente. Conceitos baseados em TIC, como big data, open data, internet das coisas (IoT), acesso e gerenciamento de dados, segurança de dados, banda larga móvel, sensores de rede universais são essenciais em cidades inteligentes e sustentáveis e estão baseadas numa infraestrutura de TIC para melhorar a qualidade de vida e promover a sustentabilidade. (Documento Temático 21 da Habitat III – Cidades Inteligentes, pág. 4)

As conceituações norteadoras da Nova Agenda Urbana e do Documento Temático 21 se somam a numerosas tentativas da academia, da sociedade civil organizada, de instituições multilaterais e organizações internacionais diversas de delimitação do entendimento de cidade inteligente, narrativa disputada também por atores do mercado diretamente interessados em oportunidades de negócio com governos.

Para Komninos (2011), cidades inteligentes devem ser vistas como territórios com alta capacidade de aprendizado e inovação, construídos a partir da criatividade de sua população, suas instituições de geração de conhecimento e sua infraestrutura digital para comunicação e administração de conhecimento.

Gartner (2011) argumenta que a cidade inteligente está baseada na troca inteligente de informação, que flui entre seus diferentes subsistemas. Essa fluidez é traduzida em serviços comerciais e para a cidadania. A cidade deve agir para fazer seu grande ecossistema mais sustentável e eficiente em termos de recursos. A troca de informações está baseada em governança inteligente, operando estrutura que deve ser desenhada com o desenvolvimento sustentável como norte.

Chen (2010) define cidades inteligentes como cidades que tiram vantagem das comunicações e capacidades dos sensores instalados na sua infraestrutura para otimizar operações elétricas, de transporte, entre outras operações logísticas que dão suporte à vida cotidiana, enquanto gera melhoria da qualidade de vida da população.

No estudo “Caminho para as Smart Cities: Da gestão tradicional para a cidade inteligente”⁷, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Bouskela et al. resumem o conceito da seguinte forma:

Uma Cidade Inteligente é aquela que coloca as pessoas no centro do desenvolvimento, incorpora tecnologias da informação e comunicação na gestão urbana e utiliza esses elementos como ferramentas que estimulam a formação de um governo eficiente, que engloba o planejamento colaborativo e a participação cidadã. Smart Cities favorecem o desenvolvimento integrado e sustentável tornando-se mais inovadoras, competitivas, atrativas e resilientes, melhorando vidas. (Bouskela et al., pág. 16)

Para os autores, as bases da cidade inteligente incluem quatro eixos, quais sejam:

- . infraestrutura de conectividade: redes de internet de banda larga (fixas e/ou móveis), para receber e enviar dados;
- . sensores e dispositivos conectados que captam diferentes sinais do ambiente e os transmitem pelas redes para computadores dos centros de controle e gestão das cidades, que integram diferentes áreas temáticas como trânsito, segurança, atendimento ao público, situações de emergência e alerta a desastres naturais;
- . centros integrados de operação e controle, dotados de computadores e aplicações de software que recebem, processam e analisam os dados enviados pelos sensores, fornecem painéis de monitoramento e visualização, comandam dispositivos remotamente e distribuem informações para departamentos, instituições e para a população;
- . interfaces de comunicação (serviços, portais web, aplicativos móveis) para enviar e receber informações da população e das empresas, associadas a plataformas de dados abertos e governo eletrônico que favorecem a gestão participativa e a transparência da estrutura pública. (Bouskela et al, pág.54)

⁷ Disponível em <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7743/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gestao-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf> (acesso em 11/abr/2018)

Em sua revisão sistemática de literatura sobre o tema, Cocchia (2014) afirma que o conceito de *smart city*, em inglês, traduzido como cidade inteligente em português, inclui os conceitos de cidade inteligente, cidade do conhecimento, cidade ubíqua, cidade sustentável, cidade digital, entre outros. Diversas definições de *smart city* existem, mas nenhuma é universalmente reconhecida ainda, segundo a autora.

2.4.2 A narrativa de governo aberto

A narrativa de governo aberto se consolida a partir da fundação, em 2011, da Parceria para Governo Aberto (OGP, na sigla em inglês), uma iniciativa de oito governos nacionais, entre eles o brasileiro. São signatários originais também Indonésia, Filipinas, África do Sul, México, Estados Unidos, Noruega e Reino Unido. O número de países aderentes chega a 75 no ano de 2017, além da integração de 15 governos subnacionais. Entre eles, está a prefeitura de São Paulo⁸.

Na Declaração de Governo Aberto⁹, lançada em setembro de 2011, os membros da OGP citam a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção para firmar compromisso em busca de quatro ideias fundamentais: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação cívica; implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações públicas; e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

Quadro 1. Compromissos da Declaração de Governo Aberto

Compromissos	Detalhamento
Aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais	Os governos coletam e retém informações em nome das pessoas e os cidadãos têm o direito de buscar informações sobre atividades governamentais. Comprometemo-nos a promover o acesso crescente a informações e divulgação de atividades governamentais em todos os níveis de governo. Comprometemo-nos a intensificar nossos esforços de coletar e publicar sistematicamente dados sobre os gastos e o desempenho governamentais relativos a serviços e atividades essenciais.

⁸ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan2016_POR.pdf (acesso em 12/abr/2018)

⁹ <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf> (acesso em 12/abr/2018)

	<p>Comprometemo-nos a fornecer informações valiosas de maneira proativa, entre as quais dados básicos, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização. Comprometemo-nos a disponibilizar o acesso a soluções eficazes quando as informações ou seus registros correspondentes sejam incorretamente negados, inclusive através de fiscalização eficaz do processo de recurso. Reconhecemos a importância de normas transparentes para promover o acesso da sociedade civil às informações públicas, bem como para facilitar a interoperabilidade dos sistemas de informação. Comprometemo-nos a pedir a opinião pública para identificar as informações que lhes sejam de maior valia e prometemos levar tal opinião à máxima consideração.</p>
<p>Apoiar a participação cívica</p>	<p>Prezamos a participação pública de todos, igual e indiscriminadamente, no processo de tomada de decisões e formulação de políticas públicas. A participação pública, incluindo integralmente a das mulheres, aumenta a eficácia dos governos, que se beneficia do conhecimento e ideias das pessoas e de sua capacidade de fiscalização. Comprometemo-nos a tornar a formulação de políticas e a tomada de decisões mais transparente, criando e usando canais para requisitar a opinião pública e aprofundando a participação pública na elaboração, monitoramento e avaliação das atividades governamentais. Comprometemo-nos a proteger a capacidade das organizações sem fins lucrativos e da sociedade civil de operar de forma coerente com nosso comprometimento à liberdade de expressão, associação e opinião. Comprometemo-nos a criar mecanismos para permitir maior colaboração entre os governos e as organizações e empresas da sociedade civil.</p>
<p>Implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações públicas</p>	<p>O governo que presta contas exige altos padrões éticos e códigos de conduta para seus funcionários públicos. Comprometemo-nos a ter políticas, mecanismos e práticas fortes contra a corrupção, garantindo a transparência na gestão do dinheiro público e das aquisições públicas, e fortalecendo o estado de direito. Comprometemo-nos a manter ou a instituir um sistema jurídico para tornar públicas as informações sobre rendimentos e bens de altos funcionários públicos. Comprometemo-nos a promulgar e implementar leis de proteção a autores de denúncias. Comprometemo-nos a disponibilizar ao público informações relativas às atividades e à eficácia de nossas organizações de prevenção e aplicação da lei em matérias referentes à corrupção, bem como procedimentos para recorrer a tais organizações, respeitando a confidencialidade de informações específicas de</p>

	<p>segurança pública. Comprometemo-nos a intensificar os elementos dissuasivos contra subornos e outras formas de corrupção nos setores público e privado, bem como a compartilhar informações e conhecimento.</p>
<p>Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas</p>	<p>As novas tecnologias oferecem oportunidades para a troca de informações, participação pública e colaboração. Pretendemos dominar tais tecnologias para tornar públicas as informações a fim de possibilitar sua compreensão pelo povo sobre as atividades de seu governo e para influenciar decisões. Comprometemo-nos a criar espaços online acessíveis e seguros como plataformas para prestar serviços, cativar o público e compartilhar informações e ideias. Reconhecemos que o acesso igualitário e fácil à tecnologia representa um desafio e comprometemo-nos a buscar conectividade crescente online e móvel, enquanto também identificamos e promovemos o uso de mecanismos alternativos para participação cívica. Comprometemo-nos a atrair a sociedade civil e a comunidade empresarial para que identifiquem práticas eficazes e abordagens inovadoras para alavancar novas tecnologias que capacitem as pessoas e fomentem transparência no governo. Reconhecemos também que o crescente acesso à tecnologia implica o apoio à capacidade do governo e dos cidadãos de utilizá-la. Comprometemo-nos a apoiar e a desenvolver o uso de inovações tecnológicas tanto por funcionários públicos como por cidadãos. Entendemos também que a tecnologia representa um complemento para informações claras, acessíveis e úteis, não um substituto.</p>

A Controladoria-Geral da União (CGU) resume os princípios de governo aberto em quatro expressões¹⁰:

Transparência: as informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos;

¹⁰ <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto> (acesso em 12/abr/2018)

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;

Participação cidadã: o governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo;

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. (CGU, consulta ao site)

Na sequência deste trabalho, analisamos os formatos de apropriação desta narrativa por parte dos gestores das cidades investigadas.

3. ESTUDO DE CASO: PODER EXECUTIVO DE SÃO PAULO (2013-2016)

Fundado em 25 de janeiro de 1554, o município de São Paulo é o maior do Brasil em população – 12,1 milhões na cidade e 21,4 milhões na região metropolitana (IBGE, estimativa para 2017) – e PIB anual, a preços correntes, na casa dos 650 bilhões de reais (IBGE, 2015). Possui 1.521km² de área total, dividida em 96 distritos, e 3.573.509 domicílios particulares permanentes (CENSO IBGE, 2010)¹¹.

Destes domicílios, 2.158.185 (60,3%) possuíam microcomputador, dos quais 1.920.312 acessavam a internet (53,7% do total de domicílios) em 2010. Possuíam, ao menos, um telefone celular, 3.165.651 domicílios (88,5%). Em um setor de grande dinamismo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua, do IBGE) do último trimestre de 2016¹² aponta que 75,7% da população de mais de 10 anos de idade do estado de São Paulo havia acessado a internet no período, seja por meio de computadores, seja por meio de telefones celulares (*smartphones*). Estima-se que, ao fim de 2017, já haveria um *smartphone* para cada brasileiro em média (Pesquisa Anual do Uso de Tecnologia da Informação – FGV, 2017)¹³.

Neste contexto de oportunidades e desafios, operou a complexa estrutura da Prefeitura de São Paulo e suas 27 secretarias, 32 subprefeituras e mais autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, conselhos e fundos durante a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). O número de servidores municipais ativos ultrapassa a casa dos 138 mil¹⁴. O orçamento municipal liquidado¹⁵ foi de 36,7 bilhões de reais em 2013; 41,6 bi em 2014; 44,2 bi em 2015; e 47,9 bi em 2016.

Quadro 2. Relação de secretarias no início da gestão Haddad (2013-2016)

Relações Internacionais e Federativas	Negócios Jurídicos
Saúde	Governo
Educação	Habitação

¹¹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/23/47427> (acesso em 5/fev/2018)

¹² <http://bit.ly/2GdzEYz> (acesso em 21/mar/2018)

¹³ <http://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/pesti2017gvciappt.pdf> (acesso em 5/fev/2018)

¹⁴ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/1/21682> (acesso em 30/mar/2018)

¹⁵ <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php> (acesso em 5/fev/2018)

Planejamento, Orçamento e Gestão	Cultura
Licenciamento	Coordenação de Subprefeituras
Igualdade Racial	Controle Urbano
Segurança Urbana	Pessoas com Deficiência
Serviços	Comunicação
Verde e Meio Ambiente	Esporte, Lazer e Recreação
Relações Governamentais	CGM
Transportes	Direitos Humanos
Infraestrutura Urbana e Obras	Assistência e Desenvolvimento Social
Desenvolvimento Urbano	Finanças e Desenvolvimento Econômico
Políticas para as Mulheres	-

Fonte: Elaboração própria

Graduado em direito, com mestrado em Economia e doutorado em Filosofia, todos pela Universidade de São Paulo (USP), Fernando Haddad é um professor universitário da área de Ciências Políticas filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) desde 1983. Foi subsecretário de Finanças e Desenvolvimento Econômico do município de São Paulo entre 2001 e 2003, na gestão Marta Suplicy.

Trabalhou como assessor no Ministério do Planejamento e no Ministério da Educação até assumir, em 2005, o cargo de Ministro de Estado da Educação. Participou das gestões dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Permaneceu até 2012. Neste ano, pela primeira vez, disputou uma eleição para cargo público.

Venceu José Serra (PSDB) no segundo turno, com mais de 3,3 milhões de votos, ou 55,57% dos votos válidos.

Seu plano de governo, intitulado “Um tempo novo para São Paulo”¹⁶, incluía, entre outras medidas de descentralização e horizontalização das decisões, um sistema municipal de participação popular e cidadã, com o fortalecimento dos conselhos e conferências municipais, e do orçamento participativo (Plano de Governo, p.81).

Também eram destaques a modernização da gestão relativa ao combate à corrupção e ao incentivo à transparência, com a criação da Controladoria Geral do Municipal (CGM), e o fomento à inovação tecnológica para soluções internas da administração pública e para a cidade.

Quadro 3. Plano de Governo de Haddad: Inovação na gestão pública e na cidade

A) Atualização da infraestrutura de tecnologia da informação da prefeitura, com disponibilidade de rede interna com alta capacidade e adoção de tecnologias aplicadas à gestão, como a utilização de recursos adequados para produção de informações de apoio às decisões;
B) Adoção de abordagens inovadoras no uso da tecnologia, com aplicações baseadas na internet, telefones celulares e tablets que permitam reorganizar em profundidade os serviços municipais, rompendo com processos e dinâmicas de trabalho ultrapassadas e criando novos padrões para processos críticos da gestão municipal;
C) Uso intensivo da TI para integração de serviços (inclusive com outros entes federativos), reorganização dos serviços virtuais, inclusão digital e estabelecimento de nova forma de interação entre o poder público e os cidadãos com personalização de ambientes de navegação e uso de diferentes plataformas (celulares e tablets, por exemplo);
D) Ampliação e centralização dos serviços telefônicos disponíveis no Serviço 156, oferecendo um serviço que interaja com os cidadãos;
E) Aplicação da tecnologia para integração com os parceiros e fornecedores da Prefeitura, com o objetivo de melhorar a transparência, rapidez e a qualidade no fornecimento de produtos e serviços;
F) Ampliação da acessibilidade para pessoas com deficiência, por meio de plataformas apropriadas;
G) Implantar novo modelo de gestão de TI na prefeitura, objetivando a maior transparência da gestão;
H) Reorganização da PRODAM como empresa capaz de desenvolver e oferecer tecnologia a serviço da educação e da cidadania;

¹⁶ https://jornalggn.com.br/sites/default/files/documentos/programa_de_governo_haddad.pdf (acesso 5/fev/2018).

D) Criação do Centro de Informações Estratégicas e dos Escritórios de Informações Gerenciais;
J) Implantação do sistema de prontuário eletrônico no gerenciamento dos atendimentos da rede municipal de saúde.

Fonte: Plano de Governo, pág. 83. Elaboração própria

Após a eleição, por exigência da Lei Orgânica do município, o Programa de Metas da gestão Haddad foi apresentado à população em março de 2013, com 100 metas. Foi discutido em 35 audiências públicas e por propostas por e-mail. A versão final participativa foi lançada em outubro de 2013, com 123 metas. O acompanhamento do andamento e o cumprimento dos objetivos foi feito através do portal PlanejaSampa. Em 31 de dezembro de 2016, a gestão publicou, no Diário Oficial da Cidade, um balanço final do seu Programa¹⁷.

As metas relacionadas às políticas de participação e transparência por meios digitais aparecem com 100% de execução. São elas: (111) Implantar um Sistema de Informação Geográfica, com dados abertos e livre consulta pelo público [GeoSampa]; (116) Implantar o Gabinete Digital, como instrumento de transparência e participação social; (118) Implementar o Observatório de Indicadores da cidade de São Paulo; (119) Implementar o ciclo participativo de planejamento e orçamento [criação da CGM, entre outras]; (120) Revisar o Plano Diretor Estratégico [de forma participativa]; (121) Revisar a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo [de forma participativa]; e (122) Revisar os Planos Regionais Estratégicos [de forma participativa].

Entrevistado em 28 de novembro de 2017, o prefeito de São Paulo entre 2013 e 2016 demonstra distanciamento no que tange às questões técnicas sobre o tema. Questionado sobre a existência de uma estratégia de uso das tecnologias de informação e comunicação para o aprofundamento democrático na sua gestão, ele responde:

Não existia um plano estratégico, mas existiam diretrizes. Existiam diretrizes estratégicas, mas que não se consubstanciaram em um plano. Cada secretaria adaptou essas diretrizes à sua realidade. [...] Cada secretaria foi montando seu plano de modernização com o apoio do gabinete. **Acho que, se a gente tivesse perdido tempo elaborando um Plano Diretor de TI, a gente não teria chegado aos resultados que chegou.** Estabelecidas as diretrizes gerais, que envolviam transparência, modernização, amigabilidade [sic], acho que a

¹⁷ <http://bit.ly/2uamOp2> (acesso em 5/fev/2018)

gente foi mais rápido e produziu resultados palpáveis no curto prazo.
(Entrevistado 1, grifo nosso)

Presidente da Prodam, a empresa municipal de tecnologia de informação e comunicação de São Paulo, durante os quatro anos de mandato, Marcio Bellisomi tem opinião diferente em relação a um Plano Diretor de TI. Com 27 anos de experiência na gestão de tecnologias de informação e comunicação em prefeituras e no governo federal, ele destaca a importância do planejamento e, centralmente, da boa governança na área.

A área de gestão de TI não estava no foco da gestão Haddad. Faltou governança, coordenação geral das várias iniciativas em termos de TI. [...] Faltou planejamento integrado de todas as áreas. Nunca aconteceu. A gente tentou montar uma estrutura de governança, mas não foi efetivamente implantada. A Prodam é a máquina de fazer TI. Mais de 90% das entregas da prefeitura nessa área estão concentradas na Prodam. (Mas havia) várias iniciativas isoladas. Isso [a falta de articulação entre elas] prejudicou o resultado. TI não tem condição de ter sucesso se não houver iniciativas de todos os lados, dentro e fora da prefeitura, mas teria que haver articulação. Faltou um Plano Diretor de TI e faltou uma regra de governança, quem faz o que, um papel claro para cada ator. TI está passando por uma grande transformação. Como tem muita coisa nova, muita solução em rede, pegada mais *startup*, as pessoas se entusiasmam com essa parte, mas esquecem que só essa parte não consegue resolver o problema. (Os decretos de governança da gestão Haddad) não vingaram, não conseguiram ser implantados [decretos que não chegaram a ser assinados]. Durante os quatro anos, o secretário de gestão, que seria o responsável por essa articulação, mudou três vezes. Não deu para engatar um projeto bem articulado. Teve a Leda Paulani dois anos, Valter (Correia da Silva) um ano e uma pessoa da própria corporação na reta final. Ficou com viés corporativo. [...] Com esse problema da governança, vem o problema da comunicação também, as pessoas (não) entenderem o que os outros estão fazendo, o que a Prodam está fazendo. (Entrevistado 2)

O decreto 54.785¹⁸, de 23 de janeiro de 2014, instituiu a Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (PMGTIC) no âmbito da

18

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24012014D%20547850000 (acesso em 6/fev/2018)

administração pública municipal de São Paulo, que teria, como órgão central, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEMPLA). Vinculado a ela, o Conselho Municipal de TIC (CMTIC) seria o órgão colegiado que, em última instância, deliberaria sobre diretrizes estratégicas e faria a coordenação, acompanhamento, análise e controle do uso de TIC e dos projetos em geral relacionados à área.

Compunham o Conselho, além da SEMPLA (como seu presidente), da Prodam e da CGM, as secretarias de governo; finanças e desenvolvimento econômico; negócios jurídicos; coordenação das subprefeituras; educação; saúde; transportes; desenvolvimento urbano; licenciamento; e serviços. No site do CMTIC, constam atas de oito reuniões, ocorridas mensalmente entre maio e outubro de 2014, além de uma última em fevereiro de 2015. Todas foram presididas por Leda Paulani, secretária da SEMPLA até o mesmo mês, com a presença dos outros secretários em pessoa. Na sequência, já com o novo nome de Secretaria de Gestão e com novo secretário, as reuniões do CMTIC diminuíram de periodicidade, escopo e presença de secretários, até não mais serem realizadas. Novas atas não foram publicadas.

Braço executivo do Conselho, a Coordenadoria de Gestão de TIC teria, segundo o decreto, as funções de coordenar a execução da Política Municipal de Governança de TIC; dar publicidade às diretrizes gerais e estratégicas, normas e padrões de TIC no âmbito da administração; assessorar a avaliação dos projetos e serviços das empresas fornecedoras de bens e prestadoras de serviços de TI para a administração; e elaborar planos de formação, desenvolvimento e capacitação técnica dos recursos humanos envolvidos.

O artigo 3º do mesmo decreto prevê a elaboração dos Planos Diretores Setoriais de TIC (PDSTIC) e, a partir deles, do Plano Geral de TIC (PGTIC)¹⁹. Na página 6 do próprio documento final do Plano Geral, entretanto, consta que:

[...] em 2014, durante o processo de formulação dos PDSTIC, observou-se um baixo nível de maturidade em planejamento, bem como dificuldade no diálogo, muitas vezes ocasionado pela não efetivação dos Comitês Setoriais de Tecnologia da Informação e Comunicação – CSTIC. (PGTIC, pág.6)

¹⁹ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/gestao/cmtic/index.php?p=186906> (acesso em 6/fev/2018)

Ainda é observado que:

Por um período aproximado de 60 dias, os projetos cadastrados no portal da PMGTIC foram analisados de forma dinâmica e sistemática. A quantidade inicial de projetos de TIC cadastrados era demasiada e, em muitos casos, os projetos apresentavam inconsistências de diversas naturezas. Foram realizadas oficinas com os responsáveis de TIC, de planejamento e de orçamento das Unidades, com o intuito de análise e validação dos projetos apresentados e indicação de quais deveriam compor o PGTIC. Nesta fase, também foi analisada a questão orçamentária, abordando quais projetos estariam contemplados para o orçamento de 2015 e quais necessitariam de ajustes. (PGTIC, pág.9)

Por fim:

Foram indicados, ao todo, 361 projetos de TIC. Desse total, 306 são projetos departamentais e serão implantados de acordo com a disponibilidade técnica e financeira de cada unidade da PMSP [Prefeitura]. 22 Secretarias indicaram projetos para o Plano Geral de TIC. Para compor o Plano Geral de TIC - PGTIC 2014/2015, foram indicados 55 Projetos, sendo que o projeto da SIGA da SMS [Secretaria Municipal de Saúde] foi desmembrado em 03 subprojetos. Esse número representa 15,24% do universo de projetos que visam à modernização e implantação das ações de tecnologia da informação e comunicação na Administração Pública Municipal. O Plano Geral de TIC totaliza o valor de R\$ 1.193.807.545,00. (PGTIC, pág.10)

As tabelas 1 e 2 e a Figura 1 a seguir fornecem mais informações a respeito do PGTIC.

Tabela 1. Total de projetos cadastrados e indicados para o PGTIC

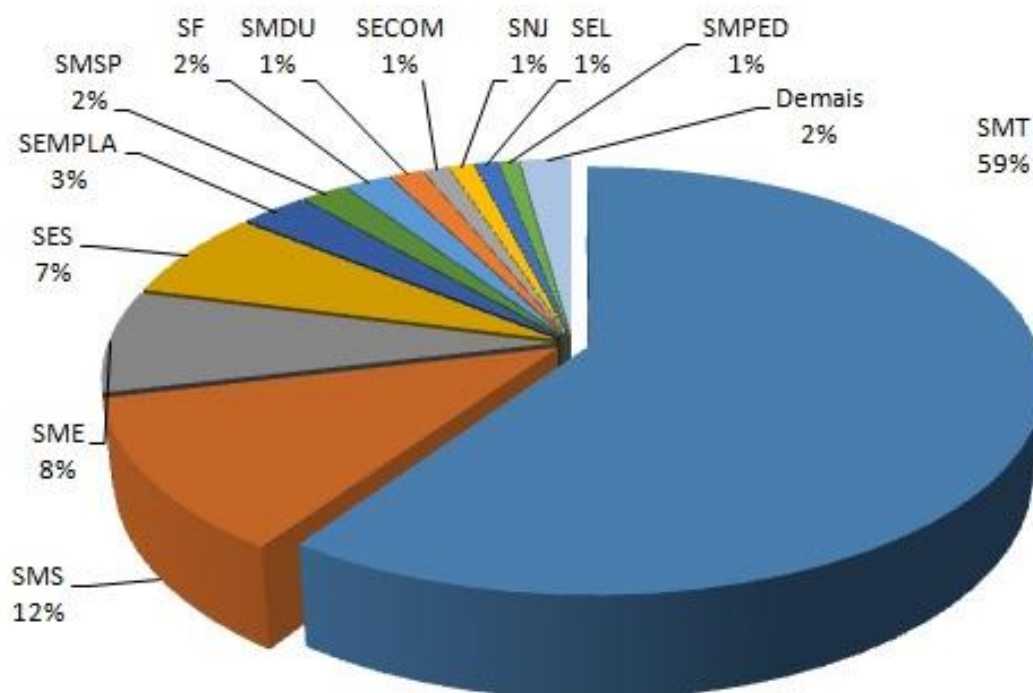
		ÓRGÃO SETORIAL	TOTAL DE PROJETOS CADASTRADOS NO PDSTIC	TOTAL DE PROJETOS INDICADOS PARA PGTIC
1	SMT	Secretaria Municipal de Transportes	28	2
2	SMS	Secretaria Municipal da Saúde	21	6
3	SME	Secretaria Municipal de Educação	12	3
4	SES	Secretaria Municipal de Serviços	16	3
5	SEMPLA	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão	47	8
6	SMSP	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras	48	3
7	SF	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	14	6
8	SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	21	4
9	SECOM	Secretaria Executiva de Comunicação	3	1
10	SNJ	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos	12	3
11	SEL	Secretaria Municipal de Licenciamento	3	1
12	SMPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida	5	1
13	SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	10	1
14	SGM	Secretaria do Governo Municipal	2	1
15	SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	4	1
16	SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	20	1
17	SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	7	1
18	SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	11	2
19	SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	19	3
20	CGM	Controladoria Geral do Município	20	1
21	SMC	Secretaria Municipal de Cultura	7	2
22	SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas	11	1
23	SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	5	0
24	SMPPIR	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	3	0
25	SMPM	Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres	3	0
26	SMRG	Secretaria Municipal de Relações Governamentais	4	0
27	SMDTE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	3	0
28	SPTURIS	São Paulo Turismo S/A	2	0
		Total	361	55
		Obs. O Projeto SIGA da SMS está dividido em 3 Subprojetos		15,24%

Tabela 2. Valor total dos projetos do PGTIC de São Paulo por órgão

		ÓRGÃO SETORIAL	TOTAL DE PROJETOS INDICADOS PARA PGTIC	VALOR TOTAL DOS PROJETOS POR ÓRGÃO	% SOBRE TOTAL
1	SMT	Secretaria Municipal de Transportes	2	711.289.789	59,58%
2	SMS	Secretaria Municipal da Saúde	6	139.762.017	11,71%
3	SME	Secretaria Municipal de Educação	3	92.369.064	7,74%
4	SES	Secretaria Municipal de Serviços	3	80.515.731	6,74%
5	SEMPLA	Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão	8	33.750.000	2,83%
6	SF	Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico	6	23.508.478	1,97%
7	SMSP	Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras	3	23.000.000	1,93%
8	SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	4	16.444.438	1,38%
9	SECOM	Secretaria Executiva de Comunicação	1	13.000.000	1,09%
10	SNJ	Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos	3	12.504.304	1,05%
11	SEL	Secretaria Municipal de Licenciamento	1	11.714.339	0,98%
12	SMPED	Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida	1	10.000.000	0,84%
13	SEME	Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	1	4.813.671	0,40%
14	SGM	Secretaria do Governo Municipal	1	4.500.000	0,38%
15	SVMA	Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente	1	4.500.000	0,38%
16	SMSU	Secretaria Municipal de Segurança Urbana	1	4.500.000	0,38%
17	SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	1	3.055.000	0,26%
18	SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras	2	2.026.716	0,17%
19	SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	3	1.200.000	0,10%
20	CGM	Controladoria Geral do Município	1	684.000	0,06%
21	SMC	Secretaria Municipal de Cultura	2	370.000	0,03%
22	SMRIF	Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas	1	300.000	0,03%
23	SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social	0	0	0,00%
24	SMPPIR	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial	0	0	0,00%
25	SMPM	Secretaria Municipal de Políticas Para as Mulheres	0	0	0,00%
26	SMRG	Secretaria Municipal de Relações Governamentais	0	0	0,00%
27	SMDTE	Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo	0	0	0,00%
28	SPTURIS	São Paulo Turismo S/A	0	0	0,00%
		Total	55	1.193.807.546	100%
		Obs. O Projeto SIGA da SMS está dividido em 3 Subprojetos	15,24%		

Fontes: PGTIC, elaboração PGTIC

Figura 1. Valor total dos projetos do PGTIC de São Paulo por órgão



Fonte: PGTIC, elaboração PGTIC

Do valor total dos projetos de TIC que compõe o PGTIC, cerca de 60% estão relacionados a dois projetos da Secretaria de Transportes: Sistema de Bilhetagem Eletrônica (Bilhete Único) e Centro Integrado de Mobilidade Urbana (CIMU – Fase 1). Dos 55 projetos indicados para o PGTIC, 22 estão vinculados a alguma meta do Programa de Metas.

Apenas um é diretamente relacionado às políticas de participação e transparência por meios digitais – São Paulo Aberta, com 300 mil reais de orçamento em 2015, ou 0,03% do total -, ainda que, no seu artigo 3º, inciso V, o decreto destaque que:

(A Política Municipal de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação deve ser regida por diretrizes estratégicas e gerais que orientem) a promoção do uso de novas tecnologias, por meio de estudos técnicos e visando fomentar processos de inovação, em especial aqueles que reflitam na melhoria, ampliação e democratização do acesso da população aos serviços oferecidos pela Administração Pública Municipal. (Decreto 54.785/14)

Para o coordenador de gestão de TIC de março de 2015 a fevereiro de 2016, o Plano Geral foi menos um plano diretor, de caráter estratégico e de planejamento, e mais um agregado de projetos, que serviu de insumo para as secretarias disputarem orçamento. O mesmo se deu no Conselho.

Esse modelo não funcionou muito, de reunir tantos secretários para debater alguns temas que não necessariamente eram de interesse de todo mundo. [...] A estrutura era muito engessada. Havia um conselho desde os tempos da gestão Marta Suplicy (2001-2004) que tinha que aprovar tudo, desde compra de softwares. Era só uma instância burocrática. Com o novo decreto de 2014, buscou-se dar alguma autonomia para as secretarias, mas também centralizou-se algumas decisões e ações de desenvolvimento de infraestrutura, dando um papel de preponderância para a Prodam. Buscava-se também discutir coisas mais estratégicas. Mas, depois de um ano e pouco de funcionamento assim, esse modelo se mostrou pouco prático. No fim, havia basicamente uma disputa por autorização de orçamento. O Conselho ficou muito na questão de desenvolvimento de novos sistemas, de mudanças de padrão tecnológico e temas de infraestrutura, de como contratar fibra ótica. São Paulo é superatrasada numa rede própria de fibra que atenda suas necessidades, gasta um dinheirão contratando link ruim para conectar escola, por exemplo. (Entrevistado 3)

Sobre o papel que a Coordenadoria de Gestão de TIC teve na prática, o entrevistado relata que, com a falta de estrutura, a coordenadoria funcionou como organizadora das reuniões do Conselho, intermediária de demandas de uma área para outra, elaboração do Plano Geral e “pouco além”. Não havia nenhum especialista em tecnologia propriamente dita. Sua estrutura não tinha nenhum servidor de carreira. Eram apenas o coordenador e dois a três cargos comissionados, mais estagiários.

Segundo o servidor, as prioridades maiores da área foram a gestão do SEI (Sistema Eletrônico de Informação), implantado em 2015, e o processo longo e burocrático de viabilização de concurso público para a área, que só terminou por ocorrer após o fim da gestão Haddad. Era uma tentativa de estruturar a coordenadoria. “Tirar do papel a governança sem equipe e sem dinheiro”, nas palavras dele, “era tarefa inviável”. A deficiência de TI na prefeitura era estrutural, na sua avaliação, e o foco acabou por ser em projetos.

O entrevistado relata ainda a mediação, por parte da Secretaria de Planejamento, do conflito diário entre a Prodam, “uma empresa que queria prestar um serviço e vender, mesmo sendo governo”, e a administração direta, geralmente sem recursos. A falta de estrutura nas secretarias para a contratação de serviços também foi apontada como um gargalo: “Fazer edital, contrato do termo de referência, licitação, gestão da implantação de um sistema, tudo isso demanda estrutura. Tirando a Secretaria de Finanças, não tinha área de TI estruturada em nenhuma outra secretaria para isso”.

Por fim, sobre projetos estruturantes em termos de uso de TIC para o aprofundamento democrático, o coordenador relata:

Com o avançar da gestão, o eixo de discussão de transparência e participação foi deslocado para a São Paulo Aberta e COPI/CGM, e menos para o Conselho. Esses temas novos acabaram não entrando na discussão [do Conselho], não porque não eram relevantes, mas porque o lócus de discussão era outro. A Prefeitura ainda tem aproximadamente 100 sistemas em *mainframe*, em alta plataforma. São sistemas feitos na década de 1970, 1980, que tinha um técnico apenas que sabia dar manutenção, que não estava documentado, que custava milhões de reais a manutenção. Então, o pouco dinheiro que a gente tinha para usar em tecnologia acabava chegando mais para manutenção do legado do que para novos investimentos. Neste sentido, sim. Faltou recurso. Mas não teve o “ah, se a gente tiver tantos milhões, a gente consegue mudar tudo”. Até porque esse seria um projeto grande, de longo prazo, e que demanda novos modelos jurídicos de contratação de empresa. [...] A gente discutiu projetos pequenos, mas não um programa estruturante como tem em outros planos de cidades grandes. Nova York ou Chicago, por exemplo. Planos que são de mais de quatro anos, com investimentos públicos, privados, para chegar em algumas direções. Não teve isso em São Paulo. [...] Não tinha como fazer isso. Não tinha uma condição de gestão básica para fazer grandes mudanças. Então, as coisas foram indo por projetos. Os projetos que tinham seus empreendedores iam para frente. (Entrevistado 3)

Questionado sobre sua familiaridade com o tema das TIC na gestão pública para o aprofundamento democrático antes do mandato de prefeito, Fernando Haddad citou a experiência no Ministério da Educação, com os exemplos das instituições do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), do SISU (Sistema de Seleção Unificada) e do

SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle), mas afirmou não ter se aprofundado ou se inspirado em modelos de nenhuma outra cidade do mundo.

3.1 A Controladoria Geral do Município (CGM) e a transparência

Criada pela lei 15.764²⁰, de 27 de maio de 2013, via projeto de lei do Executivo, a Controladoria Geral do Município (CGM) reorganizou, centralizou e empoderou os sistemas de controle e auditoria internos, de corregedorias e de ouvidorias da Prefeitura, e instituiu uma área nova: a Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI). A criação da CGM, que tem status de secretaria, era proposta explícita no programa de governo de Fernando Haddad, ainda na campanha eleitoral. Não constava do Programa de Metas, mas é citada no Balanço Final como parte fundamental do cumprimento de algumas delas, em especial da meta 119, “implementar o ciclo participativo de Planejamento e Orçamento”.

Os dois grandes eixos de atuação da CGM são o combate à corrupção e a promoção da transparência e do controle social. Segundo gestores entrevistados, a ênfase inicial, com o primeiro corregedor-geral, Mario Spinelli, ex-funcionário da Corregedoria-Geral da União (CGU), foi o combate aos grandes casos de corrupção. O maior deles, a Máfia do ISS (Imposto sobre Serviços), como ficou conhecido, foi amplamente divulgado nos veículos jornalísticos à época²¹.

Destaque também para a imposição por decreto do uso do Pregão Eletrônico, que elevou a utilização desta modalidade de compras públicas de 56,1% dos pregões realizados em 2013 para 88,4% dos realizados em 2015, segundo o documento Controladoria em Casos²², publicado pela CGM.

Esta pesquisa, entretanto, foca no outro eixo, liderado pela COPI, e que ganhou maior ênfase com a substituição de Mario Spinelli por Roberto Porto em janeiro de 2015, ainda segundo gestores entrevistados. A COPI é a responsável por monitorar e promover a transparência na administração, adotar práticas de fortalecimento da gestão e do controle social, e promover a ética.

²⁰

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000 (acesso em 7/fev/2018)

²¹ <https://jornalggn.com.br/noticia/como-o-governo-haddad-estruturo-o-combate-a-corrupcao-em-sao-paulo> (acesso em 7/fev/2018)

²²

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/arquivos/CC_FinaI2.pdf (acesso em 7/fev/2018)

O decreto 54.779²³, de 22 de janeiro de 2014, estabelece a CGM como órgão de referência para a implementação da Lei de Acesso à Informação, e fica a cargo da COPI o treinamento dos agentes públicos, o monitoramento da aplicação da lei e do decreto, e a publicação e atualização de informações, documentos e dados nos portais da internet e nos relatórios anuais a serem encaminhados ao Poder Legislativo.

Além disso, o decreto institui o Catálogo Municipal de Bases de Dados²⁴, implementado e mantido atualizado pela COPI em articulação institucional com o Departamento de Produção e Análise de Informação (DEINFO), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Segundo Laila Bellix, que atuou na COPI por três anos e ocupou o cargo de coordenadora no segundo semestre de 2016, o levantamento inicial identificou cerca de mil bases de dados.

Este número foi reduzido a cerca de 600 após análise de bases replicadas - ou seja, as mesmas bases são produzidas por órgãos diferentes sem o conhecimento deles. Para ela, porém, é um processo e um número ainda frágeis, dado que algumas áreas não têm conhecimento da existência de suas próprias bases de dados, ou de que são responsáveis por elas.

No documento Controladoria em Casos, são sintetizados os três primeiros anos da CGM em 17 iniciativas. Delas, a COPI lidera ou supervisiona o Portal da Transparência, o Portal de Dados Abertos, o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), o Diário Livre, o Café Hacker, as Oficinas da Lei de Acesso à Informação, o Pedido Respondido! e o Regulamento de Promoção da Ética.

O Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo é uma ampliação do site “De olho nas contas”, lançado em junho de 2009, antes da exigência pela Lei de Acesso à Informação (2011). Seu escopo foi ampliado gradativamente até o formato de portal ganhar concretude, tornando-se um *hub* de diversas ferramentas e lócus da transparência ativa. Na gestão Fernando Haddad, além de melhorias na interface e acessibilidade de informações, o Portal passa a publicar, na íntegra, todos os contratos e convênios assinados na administração direta e indireta da Prefeitura, na medida em que estes são submetidos ao sistema do Diário Oficial. Anteriormente, apenas os extratos dos contratos eram publicados.

²³

http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=23012014D%20547790000 (acesso em 9/fev/2018)

²⁴ <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/administracao/Paginas/cmbd.aspx> (acesso em 9/fev/2018)

Estavam disponibilizadas no portal, ao fim de 2016, páginas internas com detalhamento de receitas (atualizadas diariamente) e despesas (sem atualização diária); dados do funcionalismo (nomes, cargos e remuneração); das subprefeituras (finanças, obras, equipamentos públicos); de compras e licitações (Portal e-Negócios); informações sobre desempenho institucional e de recursos humanos das autarquias, fundações e empresas públicas do município (Sistema de Acompanhamento da Administração Indireta – SADIN); íntegra dos contratos, convênios e parcerias; lista de doações, comodatos e termos de cooperação; Catálogo Municipal de Bases de Dados; Portal de Dados Abertos; Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC); informações e orientações sobre as iniciativas de governo aberto, controle social e acesso à informação; além de todos os outros portais criados pelas secretarias e órgãos para prestação de serviços. A COPI é a unidade gestora do Portal da Transparência. Mantém, monitora e faz a interlocução com a Prodam, que hospeda, e com os responsáveis pelos dados, informações e portais, para assegurar que os conteúdos estejam atualizados.

Como demonstra Burgarelli (2015)²⁵, diversos órgãos da Prefeitura ampliam seu leque de informações disponibilizadas impulsionados por força de lei, mas o movimento não é uniforme. Alguns órgãos são mais transparentes que outros, e fatores institucionais específicos definem o grau de abertura. Para Laila Bellix, o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação e de uma cultura de transparência e abertura de dados enfrenta gargalos que iniciam na infraestrutura básica da administração:

Algo muito interessante foi visitar todas as subprefeituras e todos os órgãos para falar de transparência, para avaliar a transparência. Não fizemos em uma perspectiva de ranquear, mas de perguntar quais eram os problemas, como a gente poderia apoiar. Percebemos que os grandes problemas são de gestão mesmo. Fluxo. Ter só uma pessoa responsável por responder aos pedidos de informação. Aí, quando entra de férias ou é deslocado para outra função, não tem ninguém. É muito mais efetivo primeiro dialogar e entender quais são as dificuldades dos órgãos, para depois criar os padrões. O Catálogo de Bases de Dados foi isso. Foi melhor quando dissemos: vamos entender vocês e depois

²⁵ BURGARELLI, R.M. Transparência governamental e accountability – uma análise comparativa da evolução dos portais de informações públicas no município de São Paulo. Dissertação de mestrado defendida na USP, 2015.

pensar os padrões juntos, a partir do que existe, não a partir do padrão ideal. No início, a Controladoria fez muito isso, colocar o “sarrafo” lá em cima. Grande parte das secretarias não conseguiu. (Entrevistado 4)

Para outro gestor entrevistado, há também questões de cunho individual:

Muito difícil você centralizar informação, porque ninguém quer abrir mão da sua especificidade, não quer abrir mão de controlar o seu dado. A burocracia é muito receosa para disponibilizar dados. Para não abrir mão do poder, mas também por receio de dados estarem com erros, e culparem a pessoa por isso. Nunca vi ninguém ser processado porque um dado estava errado. A burocracia precisa ser controlada, mas ninguém gosta de ser controlado. (Entrevistado 5)

Um entrevistado que teve oportunidade de interlocução com todas as secretarias e instâncias da administração tem opiniões convergentes com o entrevistado 5:

Existia uma resistência de algumas equipes sobre a abertura de dados, que eles alegavam ser internos. Alegavam que poderiam sofrer processos pessoalmente. [...] Outras vezes, a gente vencia por decisão superior. No fim do processo, incorporou-se um pouco esse entendimento, mas não foi um processo pacífico. Diálogo, negociação, convencimento e, em alguns momentos, atropelamento. [...] Os servidores alegam o risco, mas, na verdade, o que está em jogo é o domínio de uma informação. Desde servidores que têm a informação para fazer pesquisa acadêmica que só ele tem aquela informação até servidores que vendem informação pública, então informação sigilosa tem mais valor. Falam de risco jurídico para eles, porque ninguém vai contrariar isso, mas não para ir atrás de um decreto ou uma lei para modificar isso, mas para negar o acesso à informação mesmo. Finanças, por exemplo, é um lugar que, para tirar qualquer informação lá de dentro, é “um parto”. (Entrevistado 6)

Se o Portal da Transparência busca oferecer informações visualmente compreensíveis ao público interno e externo em geral, o Portal de Dados Abertos tem, como público-alvo principal, pesquisadores e programadores, que demandam bases de dados em formato analisável por software. Lançado em dezembro de 2015, o Portal de Dados Abertos é uma iniciativa da COPI, que o concebeu em parceria com a Secretaria

de Desenvolvimento Urbano a partir do Catálogo Municipal de Bases de Dados. Adotou o software CKAN (*Comprehensive Archive Network*), desenvolvido pela Open Knowledge Foundation, software de código aberto, específico para o desenvolvimento de catálogos de dados. Foi criada também uma rede de servidores que trabalham com transparência nos diversos órgãos, a RedeInfo.

Outra plataforma administrada pela CGM é o Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). Criado em agosto de 2012, é o principal canal digital de transparência passiva, ou seja, de demanda de informação de fora para dentro da Prefeitura. O prazo previsto para atendimento é de 20 dias, prorrogáveis por mais dez sob justificativa, e a responsabilidade da resposta é do chefe de gabinete do órgão solicitado.

Se a resposta for negada, há três instâncias para recursos. A primeira é a autoridade máxima do próprio órgão. A CGM é a segunda e a terceira é uma Comissão Municipal de Acesso à Informação, formada por representantes de oito secretarias. A CGM afirma monitorar diariamente a plataforma e apoiar as unidades no estabelecimento de processos padronizados, o que inclui treinamentos e oficinas para servidores. De 2013 a 2015, foram registrados 9.130 pedidos de informação no e-SIC, segundo o órgão.

Foram realizadas também, em parceria com organizações da sociedade civil, oficinas para estimular demandas da população. No documento Controladoria em Casos, a CGM afirma que houve 15 oficinas, com participação média de 45 pessoas por oficina, cidadãos de 69 dos 92 distritos da cidade. Foi publicada uma cartilha²⁶ com o passo-a-passo para fazer um pedido via Lei de Acesso à Informação.

Nas três avaliações da Controladoria-Geral da União sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, chamadas Escala Brasil Transparente, realizadas em abril de 2015, agosto a novembro de 2015 e julho a dezembro de 2016, São Paulo conquistou nota máxima em todas²⁷. Já no Ranking Nacional da Transparência²⁸, do Ministério Público Federal, avaliação focada nos Portais de Transparência, São Paulo recebeu nota 9,3 de 10 na primeira avaliação, realizada de 8 de setembro a 9 de outubro de 2015, e ficou em segundo lugar entre as capitais de estados. Alcançou nota 9,5 na segunda

²⁶ http://bit.ly/Cartilha_LAI_2015 (acesso em 10/fev/2018)

²⁷ https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23 (acesso em 10/fev/2018)

²⁸ <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-sp.pdf> (acesso em 10/fev/2018)

avaliação, realizada de 11 de abril a 27 de maio de 2016, e terminou no sétimo lugar entre as capitais. Para Haddad:

A transparência só tem custo para quem tem o que esconder. Para quem não tem, só tem benefício. Em vez de você ficar respondendo ofícios, você já coloca à disposição de toda a cidadania, seja do Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas. Você antecipa os problemas. E outra: te permite descobrir eventuais irregularidades a tempo de saná-las. Você ganha uma agilidade operacional para sanar deficiências que só a transparência pode oferecer. É um falso dilema isso aí, ser mais transparente. Se você já começa a administração de boa fé, escancara. Vai te poupar tempo e dor de cabeça, porque as informações vão chegar para você mais rapidamente, a ponto de você poder tomar providências. É como a CGM. Quando pega um desvio, eu digo que fui eu que criei a CGM, justamente para pegar. (Entrevistado 1)

Projetos experimentais foram desenvolvidos pela equipe da COPI, mas não se consolidaram como política: o Café Hacker, 15 encontros entre jornalistas, programadores e outros interessados como estratégia de envolvimento da população no uso de dados abertos – que fomentou a criação de um laboratório de dados relacionado ao tema do transporte na Prefeitura, o Mobilab; o Diário Livre, ferramenta digital para publicação do Diário Oficial em formato aberto; e a plataforma Pedido Respondido!, que apresenta todos os pedidos de informação já respondidos pelos órgãos, removidas as informações pessoais.

Na visão de um membro da gestão municipal que acompanhou e foi responsável por algumas destas iniciativas inovadoras, as grandes manifestações de junho de 2013²⁹ aumentaram o interesse da população pelos processos de inovação em transparência e participação social já em curso dentro da administração, e deram impulso a eles. A institucionalização e o enraizamento destes processos e iniciativas, entretanto, permanecem um desafio.

Desde o início, me chamou atenção a quantidade de pessoas jovens em cargos de confiança e em cargos elevados [na gestão Haddad]. Chamaria de uma burocracia intermediária. Essas pessoas jovens trouxeram isso [agenda

²⁹ <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090> (acesso em 10/fev/2018)

da transparência e participação] de forma muito viva. Você tem, por um lado, uma visão que vem da campanha, de renovar. Por outro, espírito e visão muito empreendedores dos gestores de médio escalão, em funções de confiança e de influência nos seus órgãos. Trabalhava-se muito com uma dinâmica de grupos de trabalho. Havia uma diretriz geral de gestão, para aprimorar a gestão e modernizar alguns vícios. [...] A CGM teve a preocupação de criar uma carreira para estruturá-la. Passou pela Câmara no mesmo projeto de lei³⁰ que criava a carreira de gestão. [...] A agenda de participação começa com muito entusiasmo, mas vai perdendo força ao longo da gestão por causa da conjuntura política [crise no governo federal e impeachment da Presidente Dilma Rousseff, também do PT, em 2016]. Houve baixo grau de institucionalização e consolidação dos espaços de participação. Ficou frágil. Tudo feito por decreto, muitos que já foram revogados pelo prefeito sucessor. E baixa apropriação pela população. (Entrevistado 7)

3.2 A iniciativa São Paulo Aberta

Ainda que as agendas de transparência e participação social já estivessem contidas no plano de governo e, posteriormente, o programa de metas trouxesse objetivos específicos, o primeiro ano da gestão Fernando Haddad (2013) foi um período de compreensão das estruturas disponíveis e dos processos, dos desafios e oportunidades, e de laboratório para novas iniciativas.

Já nos primeiros meses, a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania coordenou um grupo de trabalho (GT) com representantes de diversos órgãos, cujo objetivo era a construção do sistema municipal de participação social. O foco era produzir uma minuta para uma política municipal. Foram mapeados todos os espaços de participação já existentes, e sub-GTs agregariam novos elementos e inovações. O GT virou comitê permanente, e a minuta serviu de base para algumas das ações posteriores, mas o lançamento público esbarrou em *timing* político-partidário e não foi consumado.

Paralelamente, no entanto, a criação da CGM, em maio de 2013, e as grandes manifestações de junho aceleraram, colocaram em foco e, em alguns casos, transformaram a execução de projetos que vinham sendo gestados. Um dos exemplos foi a implantação do Gabinete Digital, meta 116, que daria ampla transparência às

30

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/qpgg_lei_16193_e_anexo_s_1431092241.pdf (acesso em 10/fev/2018)

atividades diárias do prefeito via internet. A avaliação foi de que dar transparência apenas à autoridade máxima era restritivo. O escopo foi ampliado e a iniciativa foi transformada em Gabinete Aberto, que envolveu, para além do prefeito, uma série de gestores, articulando-se a outros projetos que dariam forma à iniciativa São Paulo Aberta.

Entre 23 e 27 de outubro de 2013, foi realizado o seminário São Paulo Aberta, que simbolizou o início do seu processo de criação. Segundo o documento Memória da Iniciativa São Paulo Aberta³¹, o seminário diagnosticou “o primeiro esforço da iniciativa, que foi a vinculação de órgãos públicos que desenvolviam iniciativas isoladas de participação social, inovação tecnológica, integridade e transparência, e integrá-las em ações articuladas de governo aberto”.

O seminário contou com a participação de responsáveis por estas áreas na gestão municipal, além de profissionais da academia e integrantes de movimentos sociais, e culminou com a formação do CIGA (Comitê Intersecretarial de Governo Aberto). Eram membros dele, além da Prodam e da CGM, as secretarias de Relações Internacionais e Federativas; de Governo Municipal; Finanças e Desenvolvimento Econômico; Direitos Humanos e Cidadania; Relações Governamentais; Planejamento, Orçamento e Gestão; Comunicação; Cultura; Transportes; Serviços; Coordenação das Subprefeituras; e Desenvolvimento Urbano.

Em 28 de janeiro de 2014, é publicado o decreto 54.794³², que institui a São Paulo Aberta e o CIGA. Segundo o decreto, a iniciativa “visa integrar e articular as ações e políticas públicas voltadas para (I) o aumento da transparência e acesso às informações públicas; (II) o aprimoramento da participação social; (III) o fomento à inovação tecnológica; (IV) o fortalecimento da integridade pública, por meio da prevenção e do combate à corrupção; (V) o aprimoramento da governança pública; (VI) a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa”. O decreto, entretanto, não explicita quais são essas ações e políticas públicas.

No preâmbulo, o prefeito considera, para sua assinatura, “o decreto presidencial de 15 de setembro de 2011, que prevê a implementação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto” e “a implementação, no âmbito municipal, da agenda *Open*

³¹ https://issuu.com/spaberta/docs/livro_sp_aberta (acesso em 3/mar/2018)

³² http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=29012014D%20547940000 (acesso em 4/mar/2018)

Government Partnership, iniciativa internacional da qual o Brasil é um dos membros fundadores”. A coordenação da São Paulo Aberta fica, então, a cargo da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas, na pessoa do seu secretário adjunto, ex-chefe de gabinete de Haddad:

O tema governo aberto surge quando eu já era chefe de gabinete do Haddad. Desde a campanha, vários elementos estavam dispersos, diluídos. O esforço foi articular debaixo de um guarda-chuva a partir de 2013. Ao longo dos três anos e meio da São Paulo Aberta, o esforço foi articular iniciativas e consolidar um exemplo concreto, uma prática concreta de cada uma delas. Transparência, participação, inovação e integridade. Todas tinham os quatro elementos. [A ideia era] Pensar política pública articulada com os quatro elementos desde o começo. Plano Diretor, PlanejaSampa, entre outras várias experiências-piloto, usam participação já na plataforma digital com coerência, com substância, com número [para mostrar]. (Entrevistado 8)

Estabelecidas as diretrizes, as iniciativas que compõem a São Paulo Aberta se desenvolvem, em geral, a partir do empreendedorismo do médio escalão do governo:

As iniciativas de governo aberto foram totalmente *bottom up*, iniciativas das secretarias e de gestores, que sempre estavam em contato por meio do Comitê (CIGA). A expressão “governo aberto” não veio da campanha, não estava no plano de governo, mas havia algumas coisas com outros nomes. A narrativa de “governo aberto” veio no primeiro ano de gestão. [...] Gostaríamos de ter uma articulação de todas essas iniciativas que estavam acontecendo dentro dessa narrativa, mas que não se reuniam em torno de um novo governo, que era um governo aberto. (Entrevistado 8)

São considerados projetos da São Paulo Aberta: o Gabinete Aberto; o Gabinete de Bolso; o São Paulo Território Digital; o Portal São Paulo Aberta; o Programa Agentes de Governo Aberto; os processos formativos, que incluem Diálogos São Paulo Aberta, Ciclo de Formação em Governo Aberto, Disciplinas de Governo Aberto e Comunicação Aberta; e o LabProdam.

O Gabinete Aberto foi um programa em vídeo ao vivo, com duração de 60 a 90 minutos e transmitido pela internet. Em cada uma das suas 25 edições, acontecidas entre agosto de 2014 e outubro de 2015, um secretário prestava contas sobre seu trabalho e

debatia temas relacionados a sua área com jornalistas, especialistas em políticas públicas e o público em geral de maneira remota. Também participaram o prefeito, a vice-prefeita, a primeira-dama e o controlador-geral do município.

O Gabinete de Bolso tinha formato de perguntas dos internautas e respostas de secretários e gestores em vídeo gravado, mas apenas cinco edições foram realizadas. Já o São Paulo Território Digital foi um projeto nascido de convênio entre a Secretaria de Cultura e o Ministério da Cultura, que consistiu na realização de 12 encontros temáticos sobre cultura digital na cidade. Ocorreram entre maio e agosto de 2016 e culminaram com o I Encontro da Cultura Digital em São Paulo.

O Portal São Paulo Aberta foi uma plataforma de consultas públicas, que entrou no ar em meados de 2015. De maio de 2015 a novembro de 2016, foram realizadas 34 consultas públicas de diferentes secretarias. Segundo o documento Memória da Iniciativa São Paulo Aberta, foram recebidas 4.783 contribuições neste período, com a participação de 1.548 cidadãs e cidadãos.

O Programa Agentes de Governo Aberto teve o objetivo de descentralizar as discussões sobre governo aberto e capacitar cidadãos e cidadãs das 32 regiões administrativas do município nos temas de participação, transparência e inovação. Bolsistas recebiam mil reais por mês para promover 10 horas mensais de formação, com cursos e oficinas. O primeiro ciclo formativo, realizado de novembro de 2015 a abril de 2016, capacitou 6.914 cidadãos e cidadãs. O segundo e último ciclo capacitou 8.242 cidadãos e cidadãs.

A São Paulo Aberta promoveu ainda o que chamou de “processos formativos”. Os Diálogos São Paulo Aberta, realizados entre maio e setembro de 2014, foram uma série de 16 encontros com conselheiros participativos, de duas subprefeituras por vez, total de 32. Cerca de 600 conselheiros participaram de diálogos e trocas com o subprefeito e a equipe da São Paulo Aberta, num processo de interlocução e abertura para propostas e posteriores encaminhamentos.

O Ciclo de Formação em Governo Aberto foi realizado entre maio e outubro de 2015 e promoveu cinco encontros entre representantes da academia e de movimentos sociais. Em paralelo, parcerias foram firmadas com a Universidade de São Paulo, Universidade Federal do ABC e Fundação Getúlio Vargas para ofertas de Disciplinas de Governo Aberto em cursos de graduação e outros módulos avulsos. Por fim, o projeto Comunicação Aberta promoveu a criação de uma rede integrada de comunicação entre

as 16 Casas de Cultura do município e os 46 CEUs (Centro Educacional Unificado), com oficinas relacionadas aos temas-eixo da São Paulo Aberta e o uso benéfico das redes sociais.

Barreiras externas que encontramos: incompreensão da sociedade sobre o tema [do governo aberto], que é muito novo, radical. Imprensa não dá cobertura nenhuma. Nós ganhamos três prêmios internacionais, não teve nenhuma repercussão. [...] São Paulo é uma cidade que tem tradição em participação, mas presencial, lugares institucionais, conselhos, audiências públicas. Como estamos falando de mudança de cultura, ampliar a participação, incorporar a esfera digital de forma que ela seja complementar à participação presencial, não foi fácil. Mas nossos números foram interessantes. Insatisfatórios, mas interessantes. [...] Gargalos internos: uma cultura institucional conservadora na hora de institucionalizar essas experiências. (Entrevistado 8)

Ainda no âmbito da São Paulo Aberta, o Laboratório de Inovação Tecnológica da Prodam (LabProdam) surgiu a partir de diálogos com a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e a própria Prodam, na pessoa do seu presidente, Marcio Bellisomi. O propósito era criar um espaço onde novas ferramentas tecnológicas para soluções de problemas internos e externos à administração municipal pudessem ser desenvolvidas, além de um ambiente de encontro entre cidadãos interessados no tema. O uso de software livre, de código aberto, era uma das diretrizes da atuação do laboratório.

Com equipe de um coordenador, um funcionário comissionado e quatro a seis estagiários, a depender da fase, e funcionamento pleno entre fevereiro de 2015 e dezembro de 2016, o LabProdam desenvolveu projetos como a reconstrução do portal da iniciativa São Paulo Aberta em plataforma CMS Plone, “introduzindo a tecnologia, bem como a linguagem de programação Python na estrutura da empresa de tecnologia de informação e comunicação do município (Prodam)”, segundo o site oficial³³.

O portfólio inclui ainda o Contador de Ciclistas, mecanismo para contar os usuários das ciclovias; o Sampa Serviços, portal que reúne todos os mais de 40 aplicativos e sites gratuitos das diversas áreas da Prefeitura e parceiros; o LabDiário, sistema de busca de informações no Diário Oficial do Município; o LabSac, aplicativo de geolocalização de solicitações ao Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC); e o

³³ <http://labprodam.prefeitura.sp.gov.br/website/index.html#projects> (acesso em 5/mar/2018)

LabSat, de extração automática de dados dos boletins de ocorrência de acidentes de trânsito, processo que era feito manualmente pela Companhia de Engenharia de Tráfego (CET). Em entrevista, o coordenador do LabProdam relata alguns dos desafios e dilemas encontrados:

Por nossa iniciativa, íamos caçar problemas. Visitávamos secretarias, apresentávamos o que tínhamos feito e isso acabava gerando demandas. Fazer o básico é absolutamente inovador na Prefeitura. Sempre mostro um dos depósitos de documentos da Prefeitura, um galpão na Freguesia do Ó (bairro) com 20 milhões de documentos em papel empilhados. E tem grupos estudando internet das coisas na Prefeitura [tecnologia que conecta objetos em geral à rede]. Ok, mas e aquele galpão lá? Como se resolve? Será que os esforços para se comprar um monte de dispositivos conectados à internet não poderiam ir primeiro para resolver aquilo? É uma questão de prioridades. A Prefeitura não tem dinheiro para resolver tudo. Sacada do LabProdam: vamos fazer o básico e o avançado. O básico por uma questão de consciência e o avançado por uma questão de ser o Lab. (Entrevistado 9)



Figura 2. Processos administrativos armazenados pela Prefeitura de São Paulo.

Fonte: Anônimo, 2016

Ele destaca ainda as resistências dentro do poder público relacionadas à lida com informação: “Informação é poder. Sobre os dados do SAC, por exemplo, você acha que algum subprefeito quer que as pessoas vejam que a subprefeitura dele é a que mais tem solicitações não atendidas? Não. É um tiro no pé”. Por fim, faz uma crítica à Prodam:

Cobramos dois milhões de reais para fazer o site da SP Aberta, 600 mil reais para fazer o site da Secretaria de Políticas para as Mulheres. A gente fez com três estagiárias que ganhavam, juntas, seis mil reais por mês. Dava para contratar as estagiárias por 100 meses. A gente era visto meio que como o grupo que ia mexer na estrutura [da Prodam]. E você não mexe naquela estrutura. Aquela estrutura te cospe para fora. (Entrevistado 9)

3.3 A Prodam

Fundada em 1971 como Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo, a Prodam é, hoje, a Empresa de Tecnologia de Informação e Comunicação do Município de São Paulo, empresa de economia mista, com 97% do capital pertencentes à prefeitura. Segundo o Relatório de Gestão 2013-2016³⁴, seu faturamento bruto passou da casa dos 261 milhões de reais em 2013 para 269 milhões em 2014, 304 milhões em 2015 e cerca de 335 milhões em 2016. De 677 mil reais de prejuízo no resultado líquido do exercício 2013, a empresa contabilizou lucro de 3,1 milhões em 2014, 6 milhões em 2015 e cerca de 19 milhões em 2016.

Iniciou o ano de 2013 com 887 colaboradores e, em novembro de 2016, chegou a 927, excluindo diretores e conselheiros. O custo com pessoal nas receitas operacionais ficou entre 52% e 53% ao longo dos quatro anos, segundo o relatório.

Os artigos 19 a 23 do decreto 54.785³⁵, de 23 de janeiro de 2014, que institui a Política Municipal de Governança de TIC, definem o papel da Prodam na administração municipal. São de exclusividade da empresa os serviços de “administração, armazenamento, hospedagem e processamento eletrônico (*datacenter*) de sistemas corporativos e estruturantes, o provimento, o gerenciamento da rede privada de comunicação de dados [...] e suas políticas de segurança, para disponibilização e interligação aos órgãos e entidades”.

³⁴ http://www.prodiam.sp.gov.br/multimedia/documentos/RELATORIO_DIGITAL.pdf (acesso em 13/mar/2018)

³⁵ http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=24012014D%20547850000 (acesso em 13/mar/2018)

Os órgãos e entidades da administração pública municipal devem manter na Prodam, ainda, o processamento, armazenamento, manutenção, implementação, evolução e a disponibilização das soluções e sistemas corporativos e estruturantes, os sistemas de comunicação eletrônica corporativa (e-mails e outros), e os programas-fonte, a documentação e os arquivos dos sistemas corporativos, estruturantes e estratégicos.

Por fim, passa pela Prodam a formulação de diretrizes gerais e estratégicas, normas e padrões de TIC, e a elaboração de pareceres, especificações técnicas e termos de referência para aquisição e contratação de bens e serviços de TIC na prefeitura. As exceções e casos especiais são avaliados e deliberados pelo Conselho Municipal de TIC, antigo Conselho Municipal de Informática. O Conselho é composto por representantes de 11 secretarias, mais a própria Prodam e a CGM.

Fontes distintas e extraoficiais relatam que a empresa administra entre 300 e 700 sistemas para a prefeitura, de tamanhos e escalas de complexidade diversas. São desde os sistemas do IPTU e das notas fiscais eletrônicas, da conexão de cerca de 1.500 escolas e de mil unidades de saúde, até simples páginas web para secretarias.

Segundo o documento “Relatório 2013, Primeiros Movimentos”³⁶, publicado pela Prodam, o diagnóstico inicial da gestão Haddad era o seguinte:

A situação da empresa em janeiro de 2013 era marcada por uma visão fragmentada, reativa e não alinhada aos grandes temas municipais. Vários problemas foram detectados: descrédito com a capacidade de entregar produtos e soluções efetivas; atitude reativa sem atuação estratégica; visão fragmentada dos clientes (secretarias, empresas, autarquias); soluções imediatistas e falta de visão de longo prazo; não alinhamento com tendências atuais de TICs (desenvolvimento ágil, big data, cloud e software livre) e demandas sociais (mobilidade e plataformas abertas); falta de transparência no orçamento e nos contratos; desatualização da estrutura tecnológica (equipamentos e softwares). (Relatório 2013, Primeiros Movimentos, pág. 7)

A imagem de empresa arcaica, com baixa produtividade, pouco ou nada inovadora, que oferece serviços caros - se comparados aos oferecidos pelo mercado - e

36

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/relatorios/relatorio_2013_WEB\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/prodam/arquivos/relatorios/relatorio_2013_WEB(1).pdf) (acesso em 13/mar/2018)

de entrega lenta - justificada pela alta complexidade da legislação, pela prioridade dada à segurança dos sistemas e pela dinâmica de processos internos defasada -, perpassa o discurso de entrevistados de diversas áreas da administração que interagem com a Prodam.

Para o entrevistado 7, a Prodam “é um monopólio de serviços, sistemas, bases de dados. Nasce como processamento de dados, faz infraestrutura, cabeamento, rede lógica. O que se espera dela hoje é desenvolver sistemas, software. Difícil que uma empresa desse porte, com esse histórico, de repente passe a fazer sites maravilhosos”.

Para o entrevistado 8, a empresa tem um “corpo burocrático muito corporativo, com resistência à inovação e zeloso de seus benefícios. A Prodam custa muito caro para a Prefeitura. Ela teria que ser o lugar onde as equipes de TIC se encontram para pensar inovação no poder público. Não é. Ela é uma vendedora. Ela vende produto para você. Produto obsoleto, que demora para ser feito e muito caro”.

Dados relativos à folha de pagamento do mês de dezembro de 2016³⁷ ajudam a traçar o perfil do funcionalismo da Prodam.

Tabela 3. Perfil do funcionalismo da Prodam: idade

Idade	
Registro de nascimento	Número de funcionários
Total	1.013 (13 sem registro de idade)
1956 ou anterior (60 anos ou mais)	143 (14,1%)
1966 ou anterior (50 anos ou mais)	480 (47,3%)
1986 ou posterior (30 anos ou menos)	100 (9,8%)

Fonte: Portal de Dados Abertos, com elaboração própria

³⁷ <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/folha-de-pagamento-prodam> (acesso 13/mar/2018)

Tabela 4. Perfil do funcionalismo da Prodam: data de admissão

Data de admissão	
Ano	Número de funcionários
Total	1.013
1980 ou anterior (ao menos 36 anos de empresa)	136 (13,4%)
1990 ou anterior (ao menos 26 anos de empresa)	335 (33%)
2000 ou anterior (ao menos 16 anos de empresa)	414 (40,8%)
2010 ou posterior (no máximo, 6 anos de empresa)	397 (39,1%)

Fonte: Portal de Dados Abertos, com elaboração própria

Tabela 5. Perfil do funcionalismo da Prodam: faixa salarial

Faixa salarial	
Salário	Número de funcionários
Total	1.013 (5 sem registro de salário)
Menos de 1.000 reais	5 (0,4%)
Entre 1.000 e 6.000 reais	124 (12,2%)
Entre 6.000 e 10.000 reais	170 (16,7%)

Acima de 10.000 reais	709 (69,9%)
Acima de 20.000 reais	315 (31%)
Acima de 30.000 reais	81 (7,9%)

Fonte: Portal de Dados Abertos, com elaboração própria

Segundo fontes distintas e extraoficiais, cerca de 600 funcionários atuam na área de desenvolvimento, ainda que boa parte esteja dedicada apenas à manutenção de sistemas já existentes e obsoletos, não ao desenvolvimento de novos. Entre 100 e 150 funcionários estão dedicados ao setor de infraestrutura.

Para o diretor-presidente da Prodam na época, a questão dos recursos humanos permanece um desafio para a empresa.

A Prodam não tem porta de saída. Difícil demitir pessoas. A aposentadoria é via INSS [contratos de trabalho via CLT]. Então, ninguém sai e vai acumulando no topo da pirâmide. Programas de Demissão Voluntária não dão certo. Vira um problema de custo e de inovação. Em termos de avaliação de desempenho, seu chefe é que faz. [...] Para dar conta da TI atual, a Prodam precisaria ter uma estrutura mais enxuta, mais dinâmica. [...] Os funcionários são muito bons nas suas áreas, mas muitas delas deixarão de existir. Não tem jeito, a Prodam precisa renovar o seu quadro e os seus objetivos também. (Entrevistado 2)

Além dos custos com pessoal, a dependência de produtos e serviços de grandes empresas multinacionais, como IBM, Oracle e Microsoft, é apontada como gargalo.

Essas empresas estão na gestão pública de forma bastante arraigada. São dezenas de sistemas dependentes dessas tecnologias, coisas importantíssimas. Já estão em São Paulo desde sempre e os preços dessas empresas para São Paulo são um absurdo. A relação é de dependência. A relação dessas empresas com a Prodam, com a prefeitura, com a própria Câmara dos Vereadores, é de longa data e as fronteiras são meio misturadas. A gente fez um forte movimento de mudar essa diretriz. Fez muita coisa com software livre. Toda a área de geoprocessamento da prefeitura utilizava

tecnologia Oracle. A gente converteu para software livre. Congelou muito o gasto com essas empresas. [...] Mas ainda é isso que pesa na Prodam. (Entrevistado 2)

No argumento do gestor, uma eventual conversão de sistemas de softwares proprietários já implementados para softwares livres, de código-fonte aberto, nem sempre é justificável do ponto de vista econômico. Custo e tempo de conversão, em muitos casos, são proibitivos, para um benefício técnico não condizente com o esforço. Novos sistemas, relacionados à computação em nuvem, geoprocessamento e tecnologia de API, segundo ele, já são desenvolvidos pela Prodam com software livre, cujo código-fonte é gratuito, mas que também demanda custos de suporte (manutenção).

Estes esforços de conversão esbarram também em resistências diversas, tanto de servidores quanto de pressões externas, afirma o diretor-presidente: "É difícil você desligar sistema antigo dentro de uma prefeitura. A resistência é muito grande. O custo da resistência é maior que o custo em tecnologia. O custo em tecnologia se paga rápido, porque os sistemas mais atuais são mais baratos. O custo maior é organizacional".

Por fim, o gestor lamenta as dificuldades de governança do setor de TIC na Prefeitura durante seus quatro anos à frente da Prodam (ver início deste capítulo). Por consequência, as dificuldades relacionadas à comunicação com os diversos órgãos e o desalinhamento entre as expectativas destes clientes e o planejamento da empresa. Um dos exemplos citados foi a mal-sucedida priorização de investimento em arquitetura de serviços, como plataformas para desenvolvimento de aplicativos internamente - por parte de secretarias de áreas-fim e de outros órgãos - e externamente à Prefeitura - sociedade civil e empresas em geral -, computação em nuvem (hospedagem) e acesso externo às bases de dados e sistemas, que atraiu pouca demanda.

Questionado sobre o desempenho da Prodam, o prefeito avaliou a empresa da seguinte forma:

A Prodam é um dos principais gargalos, mas você dribla o gargalo. Ela é uma (empresa) estatal, não tem a agilidade que você precisa para resolver os problemas. Lenta. Se é cara, não sei dizer. Não tenho parâmetro. Eu fiz parte da gestão da Marta Suplicy [prefeita entre 2001 e 2004] e (já) era assim. Você fica um pouco refém deles. Mas faz por fora. Acaba fazendo por fora. (Entrevistado 1)

3.4 O portal GeoSampa

Projeto estruturante de integração de informação territorial e de transparência da Prefeitura de São Paulo, o portal GeoSampa³⁸ utiliza o Mapa Digital da Cidade, base cartográfica nas escalas 1:1.000 (na área urbana) e 1:5.000 (na área rural), como plataforma para disponibilização de 190 camadas temáticas³⁹, com informações cadastrais de 310 setores, 55.000 quadras e 2,5 milhões de lotes fiscais; perímetros do zoneamento urbano; localização dos equipamentos públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, cultura, esportes e lazer; localização e situação das cerca de 400 áreas de risco do município; e localização de diversos dados ambientais, entre eles de cerca de 600.000 árvores do sistema viário.

Além do acesso ao mapa, está disponível acesso aos metadados e às ferramentas de geoprocessamento, com a possibilidade de download de arquivos georreferenciados, mapas, plantas, croquis, imagens de satélite, fotos aéreas e ortofotos, em formato shp, kmz, dxf, pdf e jpg. Todo o portal é implementado em software livre, de código aberto, o que permite ser replicado e utilizado como modelo para outros projetos.

Ainda que resulte de debates, esforços e realizações pontuais ao longo de, pelo menos, três décadas, como a digitalização do sistema cartográfico municipal (GEOLOG, de 1978), a tentativa de unificação de sistema de dados na gestão Luiza Erundina (1989 a 1993), o levantamento aerofotogramétrico de 2004 – que resultou no Mapa Digital da Cidade – e o Sistema de Informações Geográficas (SIG-SP, regulamentado em 2009), o GeoSampa é iniciativa pioneira.

Não constava do plano de governo, mas fez parte do Programa de Metas (meta 111) a partir do diagnóstico da gestão Haddad de que a descentralização de informações pelas secretarias, subprefeituras e outros órgãos não permitia um panorama completo e confiável para tomada de decisões e implementação de políticas públicas no território, além de inadequada do ponto de vista da transparência.

Com orçamento de 10,5 milhões de reais, parte financiado pelo Tesouro municipal, parte pelo BNDES, 12 meses de planejamento e 36 meses de execução, com entregas parciais ao menos trimestrais, o projeto integrou bases de dados e sistemas existentes com a utilização de ferramenta ETL (Extract, Transfer and Load), que converte diferentes formatos e plataformas à estrutura do GeoSampa. Isso garante que

³⁸ <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br> (acesso em 16/mar/2018)

³⁹ Número verificado até 31 de dezembro de 2016

os órgãos não necessitem padronizar dados, mantendo suas bases nos formatos originais. É um método inovador, que diminui custos e resistências dos servidores, e facilita atualização.

Responsável pelo GeoSampa, o Departamento de Produção e Análise da Informação (Deinfo), da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, coordenou os esforços entre as secretarias e órgãos, fornecedores dos dados, e a ProdAm, contratada para desenvolver o portal. Durante a complexa empreitada, desafios e gargalos foram enfrentados, como indica o diretor do Deinfo em entrevista.

Quando você quer fazer um projeto estruturante de fôlego, você conflita com a ansiedade e a pressa de curto prazo do mundo real, da política e do “precisamos mostrar resultados”. Vão surgindo iniciativas que eram muito parecidas com o que a gente está fazendo. Como lidar com isso? Tivemos vários projetos de mapas. Dissemos "Legal, mas fique no seu escopo. Não vamos usar os Conselhos de Tecnologia de Informação para barrar o seu projeto, não faria o menor sentido". Conseguimos consolidar uma estrutura na qual o GeoSampa tinha tudo e os projetos das secretarias tinham parciais disso, e ligavam ao GeoSampa. (Entrevistado 5)

Além da disputa de protagonismo – prioridade para realizações próprias em detrimento de realizações estruturantes na prefeitura por parte de gestores dos diversos órgãos - e do descrédito e ceticismo inicial em relação a iniciativas desta escala por parte dos servidores, devido ao número de fracassos ao longo dos anos, outros dois desafios foram apontados como centrais. Primeiro, vencer a resistência das secretarias em abrir mão de parte do poder sobre as informações. Segundo, vencer o receio dos servidores em divulgar informações que julgavam incompletas ou inexatas, por risco de processos. “Mas eu nunca vi ninguém ser processado por fornecer informação ou dado errado”, afirmou o entrevistado.

Durante a implementação do GeoSampa, o caso mais emblemático foi a abertura – inédita em municípios brasileiros - da base de dados dos cadastros fiscais imobiliários, com nomes dos contribuintes ou responsáveis pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de cada um dos mais de 3,3 milhões de imóveis da cidade. Os dados não eram sigilosos, mas o acesso se dava mediante pedidos em cartório, com cobrança de taxas. O GeoSampa tornou a consulta gratuita e ofereceu os dados em formato aberto, ou seja, manipulável por máquina (software). A iniciativa permitiu aos cidadãos verificar e

corrigir dados dos próprios imóveis e, ao mesmo tempo, auxiliou no combate aos crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, além de possibilitar a análise da concentração de patrimônio no município.

3.5 O Plano Diretor Estratégico e o portal Gestão Urbana SP

Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como definido no artigo 40 do Estatuto da Cidade⁴⁰, o Plano Diretor deve ser revisto, no mínimo, a cada dez anos. No caso da cidade de São Paulo, este limite era o ano de 2012, mas a responsabilidade terminou a cargo da gestão Haddad, iniciada em 2013. O processo de construção da nova versão do Plano Diretor Estratégico (PDE)⁴¹, como foi denominado, foi o primeiro grande movimento de participação social da gestão.

O processo de revisão participativa ocorreu primeiro no Executivo, de abril a setembro de 2013, em quatro fases⁴²: avaliação temática do PDE de 2002; levantamento de propostas; sistematização das propostas recebidas; e devolutiva e discussões públicas da minuta do projeto de lei. Em 26 de setembro de 2013, o projeto de lei 688/13⁴³ foi entregue à Câmara dos Vereadores, onde ainda passou por uma nova etapa participativa, e por emendas de vereadores até a aprovação definitiva em 30 de junho de 2014. O prefeito sancionou a lei do PDE em 31 de julho daquele ano.

Durante o processo, foram discutidas a estratégia de ordenamento territorial, diretrizes e prioridades para os sistemas urbanos e ambientais, mecanismos de gestão democrática da política urbana e mecanismos de implementação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano. O processo participativo recebeu 10.147 contribuições, sendo 5.584 propostas presenciais, em 114 audiências realizadas, e 4.463 propostas por meios digitais. Destas, 3.932 vieram na fase de participação a cargo do Poder Executivo e 531 na fase posterior, no Poder Legislativo, via *hotsite* criado pela Câmara dos Vereadores.

Inicialmente com foco no processo do PDE, o portal Gestão Urbana SP foi disponibilizado ao público nos primeiros meses de 2013 com o objetivo de oferecer, além das ferramentas de participação em si, notícias sobre o processo, informações temáticas e dados abertos reunidos em um único espaço. Assim, a intenção era

⁴⁰ http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm (acesso em 18/mar/2018)

⁴¹ http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf (acesso em 18/mar/2018)

⁴² <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/> (acesso em 18/mar/2018)

⁴³ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-lei-com-links/> (acesso em 18/mar/2018)

simplificar e facilitar o entendimento dos cidadãos sobre os instrumentos de planejamento urbano e sobre o processo de revisão do PDE, e qualificá-lo. Em números consolidados, recebeu 1.826 fichas de propostas online, 902 colaborações no Mapa Colaborativo – que permitia que as propostas fossem geolocalizadas - e 1.204 colaborações para a Minuta Participativa – que comparava o texto em vigência com o novo texto elaborado. No total, foram 3.932 propostas.

Gerido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), o portal foi planejado, nas palavras de um gestor, para ser “uma plataforma de territorialização das políticas públicas integrada com o GeoSampa, de visualização, acesso à informação e, quiçá, processos de escuta pública e participação digital”. A mesma secretaria foi responsável pelo primeiro perfil de Facebook da Prefeitura de São Paulo, lançado na mesma época.

Um importante debate enfrentado pela equipe da SMDU foi sobre o formato do processo participativo e a utilização das redes sociais com este objetivo. Responsável tanto pelo portal quanto pela página de Facebook, o chefe de gabinete da SMDU e líder do processo participativo do PDE relata suas decisões e conclusões.

Eu queria que virasse um processo participativo digital, mas que fosse responsável. Não queria fazer um processo somente para alavancar número, somente para gerar sentimento. Queria gerar resultado. Estava preocupado com as consequências a curto, médio e longo prazo dos instrumentos que a gente ia desenvolver. Tem muito mecanismo de votação hoje que é gincana. Eu era contra. Não permiti - e, em alguns momentos, fui bastante autoritário - que isso fosse incorporado no Gestão Urbana SP. Porque não achava que você fazer uma disputa de "like" era um processo formativo de política pública. Era bastante polêmico com as pessoas que estavam mais engajadas na pauta do governo aberto, porque eles entendiam que esse maior engajamento digital era fundamental no processo. Como eu nunca fui convencido e eu estava pilotando isso, talvez eu tenha cometido um grande equívoco histórico. Até hoje, não me convenceram disso. É futilidade a chuva de like como engajamento digital. Estou convencido de que fiz o certo ao tentar trazer para o digital a responsabilização das pessoas. (Entrevistado 6)

Para o entrevistado, a complexidade dos temas não permite a simplificação dos processos. Além disso, a objetividade dos resultados era prioridade, em detrimento de maior engajamento.

Acho que os processos participativos são muito mais formativos do que conclusivos. De certa forma, a gente estava num processo de formação para a sociedade, inclusive nos processos analógicos. A gente não fez audiências públicas, fez audiências participativas, grupos de trabalho. Não era a plateia cheia e pessoas marcando suas fronteiras, sua posição. Eram pequenos grupos de trabalho discutindo sua proposta. Isso frustrou muita gente. Queríamos ajudar a população, num tema que é árido, a construir propostas relevantes. Que poderiam ser opostas a nossa posição, inclusive. Porque aí a gente poderia dar um *feedback*: isso foi incorporado dessa forma, de outra forma ou não foi incorporado por causa disso. Você tinha uma objetividade tanto no processo analógico quanto no digital, e ambos estavam alinhados nesse sentido. (Entrevistado 6)

Para o prefeito, o processo participativo por meios digitais tem limitações e deve ser utilizado com responsabilidade por parte dos gestores.

Esses meios [digitais] funcionam para interesses específicos. Para interesses difusos, é muito mais difícil. Quando você tem um assunto específico e um público específico interessado, você ganha muito com os meios eletrônicos, porque você rapidamente forma as audiências que vão interagir. Quando o interesse é muito difuso, você não resolve o problema de escala. Por que com o Plano Diretor funcionava? Porque você ia discutir sua rua, seu bairro. Participação era quase que automática. A pessoa queria garantir que a rua dela fosse transformada ou não numa determinada direção. Se aquilo fazia sentido para o plano geral, aquilo era acolhido. Mas era uma questão de compatibilizar o interesse geral com os interesses específicos. Quando a pessoa não tem interesse específico, esses meios são mais restritos em geral. (Entrevistado 1)

As principais barreiras e os maiores desafios apontados pelos entrevistados no processo de participação digital do PDE foram a pouca cultura de participação por estes meios por parte da população, apesar da parcela significativa de cidadãos conectados; a agressividade e ofensas pessoais por parte de colaboradores – foram criadas regras para

banir agressores sistemáticos -; e a barreira geográfica, ou seja, a concentração de participação por meios digitais no quadrante sudoeste, de maior poder aquisitivo, em detrimento das regiões periféricas da cidade. Também foi citada a necessidade de amplo diálogo com o Ministério Público para superação de questionamentos sobre formatos utilizados.

3.6 Privacidade e uso de dados dos cidadãos

A privacidade e os direitos e deveres relativos aos usos de dados dos cidadãos por parte de governos não possuem legislação específica a nível federal no Brasil, ainda que o Marco Civil da Internet⁴⁴ e seu decreto de regulamentação⁴⁵ tenham sido um primeiro passo nesta direção. O país não dispõe de uma lei geral de proteção de dados, o que permite aos governos subnacionais tratarem do tema segundo seus próprios princípios e diretrizes de gestão. No caso específico da cidade de São Paulo, nenhuma legislação municipal ou estadual balizava, até o fim de 2016, a lida da prefeitura com bancos de dados de pessoas físicas, cabendo a cada órgão sua própria política.

Questionado sobre o tema, o prefeito Fernando Haddad afirmou que “o princípio é que os dados [dos cidadãos] são reservados”, e que sua gestão não trabalhou com a perspectiva de venda ou disponibilização destes dados em contratos com fornecedores ou terceirizados, por exemplo: “Fico receoso. Sou cauteloso. Não disporia. Como princípio, entendo que não seria algo saudável [vender ou disponibilizar]”. Sobre a questão da privacidade, o prefeito avalia:

Entendo que houve uma política saudável de privacidade. Não tenho lembrança de nenhum vazamento de dados, nenhum banco de dados que tenha vazado ou coisa que o valha. A única polêmica que lembro foi da divulgação do cadastro do IPTU [pelo GeoSampa]. Mas nós tínhamos um argumento muito tranquilo quanto a isso. Os dados do IPTU são públicos. Se você for num cartório, você consegue saber quem é dono de um apartamento. O trabalho era só braçal, não era um dado sigiloso. Se não era sigiloso, era só trabalhoso, por que não tornar esse dado disponível, sendo que a gente sabia que esse cadastro era vendido até no Viaduto do Chá? Com o risco de ser falsificado. Teve ameaça de ação judicial, o que nunca se confirmou. A OAB

⁴⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm (acesso em 22/mar/2018)

⁴⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8771.htm (acesso em 22/mar/2018)

se manifestou positivamente. Não existiu polêmica em torno dos dados de educação, saúde ou outra área. (Entrevistado 1)

A tentativa de implementação e institucionalização de regras gerais padronizadas para privacidade e uso de dados dos cidadãos na administração municipal, incluindo políticas de acesso a dados por parte dos servidores públicos, aconteceu no âmbito dos segundo e terceiro escalões, por empreendimento de gestores envolvidos com o tema da transparência. Em especial, as lideranças da São Paulo Aberta e da Controladoria-Geral do Município. Não lograram êxito, no entanto.

Privacidade e proteção de dados dos cidadãos eram um problema, sim, para a São Paulo Aberta e para esse grupo de pessoas que acreditava na São Paulo Aberta dentro da Prefeitura. A gente construiu, junto com a Secretaria de Negócios Jurídicos, uma proposta de projeto de lei, que parou na Secretaria de Governo, e uma proposta de decreto que quase foi assinada. Não tem governo aberto sem privacidade dos dados pessoais. Mas não conseguimos avançar, nem o projeto de lei, nem o decreto de governo aberto, que eram mais amplos, mas um dos temas era esse. (Entrevistado 8)

Gestores entrevistados relatam numerosas ofertas de produtos e serviços por parte de empresas privadas, incluindo doações, que, como contrapartida, demandavam ao poder público o acesso a cadastros e bases de dados para uso privado e atividades com lucrativos. Em sua totalidade, os gestores avaliaram o período do governo Haddad como, em geral, avesso a este tipo de negociação. Ainda assim, reconhecem que o debate sobre o tema no interior da administração é incipiente.

Essa discussão da privacidade é muito recente. Claro que, por exemplo, na Saúde, isso já tem uma certa história. Transporte tem uma discussão. Mas algo mais amplo em termos de política de informação é muito recente, porque o nosso problema sempre foi o oposto. Excesso de sigilo, excesso de dados fechados. A briga era outra. O caso do IPTU [GeoSampa publica todo o cadastro de imóveis da cidade] foi quando essa discussão chegou mais forte, porque a gente abriu tudo. Informações sobre a propriedade, não sobre a pessoa. O pessoal (servidores) tinha medo, dizia que ia ser preso. Mas não houve nem processo. Era um dado público, podia ir no cartório e pedir. (Entrevistado 5)

Sobre a comunicação interna e externa, o que inclui e-mails e ferramentas para chats e grupos de discussão, e a circulação e armazenamento de documentos e arquivos internos digitais, são disponibilizados pela Prodam serviços avaliados, em geral, como insuficientes.

Hoje em dia, a gente tem muito mais consciência dos riscos do monopólio da informação e da tecnologia. É impressionante como isso muda em quatro anos. Questões até de soberania. Lembro que a Prodam mandou para a gente um formulário Google para a gente fazer um inventário de bases de dados. Falei “não, não”, faz um formulário próprio. (Entrevistado 5)

É comum que servidores utilizem ferramentas de empresas privadas, como Google, Facebook e Amazon, entre outros, por maior capacidade de armazenamento e dinamismo na operação.

4. ESTUDO DE CASO: PODER EXECUTIVO DO RIO DE JANEIRO (2013-2016)

Fundado em 1º de março de 1565, o município do Rio de Janeiro é o segundo maior do Brasil em população – 6,5 milhões na cidade e 12 milhões na região metropolitana (IBGE, estimativa para 2017) – e PIB anual, a preços correntes, na casa dos 320 bilhões de reais (IBGE, 2015). Possui 1.200 km² de área total, dividida em 160 bairros, e 2.145.379 domicílios particulares permanentes (CENSO IBGE, 2010)⁴⁶.

Destes domicílios, 1.268.311 (59,1%) possuíam microcomputador, dos quais 1.116.187 acessavam a internet (52% do total de domicílios) em 2010. Possuíam, ao menos, um telefone celular, 1.909.022 domicílios (88,9%). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua, do IBGE) do último trimestre de 2016⁴⁷ aponta que 72% da população de mais de 10 anos de idade do estado do Rio de Janeiro havia acessado a internet no período, seja por meio de computadores, seja por meio de telefones celulares (*smartphones*).

Neste contexto, a complexa máquina da Prefeitura do Rio de Janeiro iniciou o segundo mandato do prefeito Eduardo Paes (2013-2016) com 26 secretarias, sete subprefeituras e 33 regiões administrativas, além de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, conselhos e fundos. O número de servidores municipais ativos ultrapassa a casa dos 94 mil⁴⁸. O orçamento municipal liquidado⁴⁹ foi de 20,5 bilhões de reais em 2013; 23,1 bilhões em 2014; 26,1 bilhões em 2015; e 27,9 bilhões em 2016. Para efeito de comparação, estes números giravam na casa dos 10,09 bilhões em 2008 e 10,03 bilhões em 2009, ano em que o Rio de Janeiro é escolhido para sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

⁴⁶ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/23/27652> (acesso em 29/mar/2018)

⁴⁷ <http://bit.ly/2GdzEYz> (acesso em 30/mar/2018)

⁴⁸ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/1/21682> (acesso em 30/mar/2018)

⁴⁹ <https://bit.ly/2E7tZhp> (acesso em 30/mar/2018)

Quadro 4. Relação de secretarias no início do segundo mandato Paes (2013-2016)

Governo	Políticas para as Mulheres
Abastecimento e Segurança Alimentar	Urbanismo
Esportes e Lazer	Promoção e Defesa dos Animais
Casa Civil	Transportes
Assistência Social	Ciência e Tecnologia
Cultura	Desenvolvimento Econômico Solidário
Administração	Fazenda
Meio Ambiente	Habitação
Envelhecimento Saudável e Qual. de Vida	Obras
Ordem Pública	Pessoa com Deficiência
Saúde e Defesa Civil	Trabalho e Emprego
Turismo	Conservação e Serviços Públicos
Proteção e Defesa do Consumidor	Educação

Fonte: Elaboração própria

Graduado em direito pela PUC-RJ, Eduardo Paes iniciou a carreira política aos 23 anos, como subprefeito da região da Barra da Tijuca e Jacarepaguá na primeira gestão César Maia (1993-1996). Foi vereador do Rio (1997-1998), deputado federal (1999-2000), secretário municipal de meio ambiente (2001-2002), reeleito deputado

federal em 2002 e candidato derrotado ao governo do estado do Rio em 2006. Em 2007, assumiu a secretaria de esporte, lazer e turismo do governo do estado do Rio na primeira gestão Sérgio Cabral. Até então, havia sido filiado ao PV, PFL, PTB e PSDB.

No ano seguinte, logo após migrar para o PMDB, candidatou-se e venceu as eleições para prefeito do Rio no segundo turno, superando Fernando Gabeira (PV) com 1.696.195 votos, ou 50,83% dos votos válidos. A diferença para o adversário foi de apenas 55.225 votos. Em 2012, foi reeleito no primeiro turno com 2.097.733 votos, ou 64,6% dos votos válidos.

4.1 Planos e narrativas

A eleição de 2012 é a primeira, a nível municipal, cuja obtenção do deferimento do registro de candidatura a prefeito só se dá a partir da apresentação de um plano de governo, por exigência da lei federal 12.034/2009⁵⁰. A lei, no entanto, não especifica o formato ou conteúdo mínimo do documento.

Nas 85 páginas de conteúdo do plano de governo apresentado por Eduardo Paes na campanha de 2012⁵¹, o termo “transparência” é encontrado apenas uma vez. “Participação” é encontrado sete vezes. “Dado” é encontrado oito vezes, sendo cinco no subcapítulo Saúde Inteligente. Não há citações ao termo “privacidade”. Confira os detalhes no quadro 5:

Quadro 5. Plano de Governo de Paes: expressões-chave

<p>Transparência (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretrizes de gestão e finanças públicas, pág. 74: “Aperfeiçoar os processos para garantir a transparência nas contratações, a eficácia e a eficiência na gestão das finanças públicas”
<p>Participação (7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de Educação, pág.11: “promoveu-se um aumento da participação dos pais na educação de seus filhos” • Descrição da UPP Social, pág.38: “uma unidade de gestão baseada no IPP Rio dedica-se à [...] criação de canais permanentes de diálogo e participação social junto às lideranças e moradores das comunidades” • Situação atual do Fomento à Produção Cultural, pág.59: "a falta de capacitação [...] dos produtores culturais limita a participação e ampla adesão aos editais do município"

⁵⁰ <https://bit.ly/1Yhu9cG> (acesso em 30/mar/2018)

⁵¹ <https://glo.bo/2GYh1pl> (acesso em 30/mar/2018)

- Diagnóstico de Desenvolvimento Social, pág.62: "a maior **participação** dos pais nas reuniões escolares"
- Descrição da Nota Carioca 2.0, pág.77: "pretende-se ampliar a **participação** do cidadão que, estimulado a exigir a Nota Carioca (nota fiscal eletrônica), contribuirá ativamente para a redução da informalidade e da sonegação. Essa **participação** será motivada pelo aumento do número de sorteados nos certames de prêmios"
- Descrição do Rio Capital do Turismo, pág.84: "realização de campanhas de promoção da cidade: **participação** em feiras e eventos nacionais e internacionais"

Dado (8)

- Situação atual da Saúde Inteligente, pág.25: "até então, não havia registro eletrônico com **dados** dos pacientes em nenhuma unidade de saúde. Em 2011, mais de 1 milhão de pessoas têm seus **dados** cadastrais e **dados** clínicos registrados nos prontuários das Clínicas das Famílias"
- Descrição da Saúde Inteligente, pág.25: "a iniciativa de Saúde Inteligente contemplará: Prontuário Eletrônico Ambulatorial - disponibilização de todos os **dados** cadastrais e clínicos de todos os usuários do sistema de saúde"
- Indicadores de desempenho da Saúde Inteligente, pág.25: "proporção de usuários com **dados** clínicos nos prontuários em relação ao número de usuários cadastrados"
- Indicadores de desempenho do Governo de Alto Desempenho, pág.75: "integração das bases de **dados** domiciliares e administrativas"
- Descrição do Rio Cidade Inteligente, pág.76: "aquisição e implantação de itens de infraestrutura, de novas políticas operacionais de Tecnologia da Informação e Comunicação e detalhamento e construção de itens da arquitetura de aplicações e **dados** que sustentam os processos de negócio da Prefeitura"
- Resultados esperados do Rio Cidade Inteligente, pág.76: "habilitação para novas iniciativas, tais como [...] integração de **dados** de programas assistenciais"

Fonte: Plano de Governo. Elaboração própria

“Tecnologia” é uma expressão utilizada 17 vezes ao longo do plano, em contextos como tecnologia de informação ou TIC (7); tecnologia de autosserviço (2); tecnologia na prefeitura (2); tecnologia para a indústria de energia (1); tecnologias para o processo de aprendizagem (1); uso da tecnologia (1); substituição de tecnologias – inovação (1); tecnologias diversas (1); e tecnologia para processos (1).

“Informação” é um termo utilizado 18 vezes, nos seguintes contextos: tecnologia de informação ou TIC (7); sistema de informação e controle (2); sistema de informação ao usuário (2); melhoria do cadastro de informação (2); informação à população (1); acesso à informação (1); integração da informação dos equipamentos de trânsito (1); informação de alto desempenho (1); e informação ao turista (1).

Inserido no capítulo Projetos para Gestão e Finanças Públicas, o projeto Rio Cidade Inteligente (pág. 76) faz o seguinte diagnóstico: “Os históricos baixos níveis de investimento acarretaram forte obsolescência da infraestrutura e dos serviços de tecnologia da prefeitura. O datacenter atual não possui infraestrutura suficiente para a expansão e melhoria dos serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação, não há estrutura de contingência confiável, a conectividade é reduzida, com apenas 20% dos pontos conectados em rede, e o parque de equipamentos necessita modernização. Da mesma forma, 80% dos sistemas de informação que atendem os processos corporativos da prefeitura se encontram obsoletos, com baixo nível de integração e desenvolvidos sobre diversas tecnologias. Há elevado risco operacional para processos críticos da prefeitura”.

O projeto promete, genericamente, “aquisição e implantação de itens de infraestrutura, de novas políticas operacionais de Tecnologia da Informação e Comunicação, e detalhamento e construção de itens da arquitetura de aplicações e dados que sustentam os processos de negócio da prefeitura. Serão interligados 2.000 pontos da estrutura por meio de conexão de alta velocidade, renovação de todo parque tecnológico, criação de um novo Datacenter, definição da arquitetura de negócios, implantação de sistemas estruturantes, tecnologia para processos e ambiente de colaboração”.

Os resultados esperados são: “redução do risco operacional dos serviços da prefeitura, tais como Centro de Operações Rio, Central de Regulação de Leitões, Nota Carioca, entre outros. Habilitação para novas iniciativas, tais como sinalização inteligente, telemedicina, prontuário eletrônico, atendimento aos cidadãos através de canais virtuais, visão única do cidadão, integração de dados de programas assistenciais, entre outros. Maior integração e eficiência aos processos burocráticos da prefeitura”.

Para isso, o orçamento indicado é de 811,6 milhões de reais, sendo 769,1 milhões de fontes próprias – 215,6 milhões para custeio e 553,5 milhões para investimento - e 42,5 milhões de fontes externas, exclusivamente para investimento. Para medir os resultados, os indicadores de desempenho enumerados são “cobertura da rede, disponibilidade operacional, obsolescência do parque, consistência das informações, amplitude dos serviços da Prefeitura”.

Ainda em 2012, ano de eleição e último ano do primeiro mandato de Eduardo Paes, a prefeitura fez publicar o Plano Estratégico 2013-2016⁵². Desenvolvido em sete meses pela Casa Civil em parceria com a McKinsey, empresa multinacional de consultoria estratégica que atende tanto governos quanto grandes players da iniciativa privada, o plano coincide, em boa parte, com o plano de governo apresentado pela campanha de Eduardo Paes para o segundo mandato. As 123 páginas, entretanto, trazem metas setoriais mais detalhadas, no total de 56, e 58 iniciativas estratégicas, além de visão geral sobre temas de relevância.

Na página 8, o capítulo intitulado Uma visão de futuro explicita as aspirações da prefeitura nos campos social, econômico e político. No campo político, lê-se “desejamos ser reconhecidos como um dos principais centros políticos e culturais do cenário global. Para isso, seremos: reconhecidos pela realização de grandes eventos e sede de fóruns decisórios para assuntos de sustentabilidade global e desenvolvimento econômico de países emergentes; referência nacional em gestão pública de alto desempenho; reconhecidos pela produção cultural de alto valor e influência mundial; destaque pelo respeito à diversidade humana”.

A expressão “cidade inteligente” aparece no documento por conta da iniciativa estratégica Rio Cidade Inteligente, que consta *ipsis literis* como no plano de governo. A palavra transparência aparece três vezes. Na página 5, nas palavras iniciais do prefeito, “A transparência na divulgação das metas e iniciativas, assim como dos resultados obtidos, tem nos aproximado cada vez mais do cidadão carioca”. Na página 73, “Aperfeiçoar os processos para garantir a transparência nas contratações, a eficácia e a eficiência na gestão das finanças públicas”. Na página 113, “Dar maior transparência aos resultados de cada órgão responsável por metas setoriais”.

A palavra participação aparece oito vezes, sete delas de forma idêntica ao plano de governo. A única inclusão está na página 110, “junho de 2013 – plano para participação nos megaeventos” de jovens de comunidades carentes atendidas por um programa da área de esportes. A expressão privacidade tampouco consta deste documento. “Dado” aparece dez vezes, nos mesmos temas do plano de governo. “Tecnologia” e “informação”, 20 vezes cada. São três vezes a mais a palavra “tecnologia” e duas vezes a palavra “informação”. A inclusão mais relevante está na

⁵² http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104304/planejamento_estrategico_1316.pdf (acesso em 30/mar/2018)

página 76: “grandes marcos – outubro de 2013 – implantação da nova governança de tecnologia da informação e comunicação”.

Das 56 metas setoriais estipuladas, nenhuma está relacionada às palavras-chave “transparência”, “participação”, “privacidade”, “dado” ou “informação”. Cinco estão relacionadas à palavra-chave tecnologia. São elas: (1) prover conectividade com alto padrão de eficiência para todas as unidades da Prefeitura e garantir alta disponibilidade para os sistemas críticos (24x7) até 2016; (2) aumentar o número de atendimentos do 1746 (serviço de ouvidoria da prefeitura) por ano para 3,5 milhões de atendimentos em 2016, aumentando para 85% os serviços entregues classificados como satisfeito/muito satisfeito em pesquisa de opinião; (3) tornar as 33 unidades de administração regional em centros de atendimento presencial ao cidadão dotadas de tecnologia de autosserviço até 2016; (4) instituir o Sistema Municipal de Gerenciamento de Projetos e Monitoramento de Metas (SMGPM); e (5) garantir que todos os alvarás e licenças concedidos pela Prefeitura sejam emitidos por meio eletrônico, com 100% dos alvarás de baixo risco em até três dias, até 2016.

Das 58 iniciativas estratégicas, nenhuma está relacionada às palavras-chave “transparência”, “participação”, “privacidade”, “dado” ou “informação”. Seis estão relacionadas à palavra-chave tecnologia. São elas: (1) Governo de Alto Desempenho – institucionalização do Sistema de Metas e Projetos (SMGPM) e criação de uma plataforma de geração e manutenção de informações da cidade, além de melhoria dos processos de compras; (2) Rio Cidade Inteligente – descrito acima; (3) Nota Carioca 2.0 – ampliação da utilização da nota fiscal eletrônica pelos cidadãos; (4) Prefeitura Presente - aperfeiçoamento e ampliação do serviço de ouvidoria 1746 para outros canais integrados e criação de um novo portal de serviços; (5) Tráfego Inteligente - sistemas de monitoramento e previsão de tráfego, e expansão da infraestrutura de equipamentos inteligentes – semáforos inteligentes, painéis de mensagem e medidores de tráfego; e (6) Saúde Inteligente - Prontuário Eletrônico Ambulatorial, Sistema de Informação e Controle de Gestão de Saúde, Central de Regulação para agendamento de exames, consultas e internações, e sistemas de teleconferência em todas as unidades da rede.

Sobre o processo de desenvolvimento do plano, o chefe da Casa Civil à época e coordenador geral do Plano Estratégico, Pedro Paulo Carvalho Teixeira, afirma no documento:

Não poupamos esforços e aproveitamos toda a experiência adquirida pela administração nestes últimos três anos de execução do Plano Estratégico (de 2009). Foram mais de 2.000 horas investidas em reuniões de trabalho com os gestores da prefeitura, coleta e análise de informações de referência (benchmarks) em diversas capitais do país e do exterior, entrevistas com especialistas em serviços públicos, condução de quatro grandes oficinas de trabalho, envolvimento de mais de 100 servidores no diagnóstico e proposição de ações, realização de uma pesquisa popular com mais de 1.000 cidadãos cariocas e a estruturação do Conselho da Cidade, um fórum consultivo de alto nível. Ao mesmo tempo, as informações coletadas pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) e o refinamento de metas provenientes do bem-sucedido “Acordo de Resultados” proporcionaram um salto de qualidade no processo de planejamento. (Plano Estratégico, pág.10)

Na seção Processo de construção do conteúdo (página 12), o documento informa que foram feitas entrevistas individuais com aproximadamente 30 especialistas e mais de 20 executivos da prefeitura, além de oficinas de trabalho com o recém-formado Conselho da Cidade (110 membros), com o prefeito, secretários e a Unidade Estratégica da Casa Civil - 12 participantes da coordenação do plano - para definir as metas setoriais e as iniciativas estratégicas. É informado que cerca de 170 pessoas foram envolvidas na realização, além da “pesquisa popular com mais de mil cidadãos cariocas” citada. O documento, entretanto, não publica fotos ou maiores detalhes desta pesquisa.

Em entrevista realizada em 19 de fevereiro de 2018, o já ex-prefeito Eduardo Paes avalia que, por todo o primeiro mandato e no planejamento inicial do segundo mandato, a agenda relacionada ao tema tecnologia estava focada em ganhos de eficiência no desempenho do governo e na melhor prestação de serviços à população. Apenas após as grandes manifestações de junho de 2013⁵³, segundo ele, as potencialidades das tecnologias de informação e comunicação para o aprofundamento democrático conquistaram sua atenção.

Precisei ter 500 mil pessoas na minha porta, xingando de todos os nomes, na Avenida Presidente Vargas [dia 20 de junho de 2013, na sede da Prefeitura], para entender. [...] Ali, eu percebi que o desejo de participação

⁵³ <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090> (acesso em 10/fev/2018)

popular não era mais uma agenda só da esquerda. [...] Os protestos não foram por causa da má qualidade dos serviços públicos. Boa parte dos manifestantes ali não utiliza os hospitais e escolas públicas. Foram, por um lado, contra a corrupção dos políticos, mas tinha uma coisa relacionada ao questionamento da democracia representativa, ao desejo da democracia direta. [...] A nova ágora são as redes sociais, e as cidades voltaram a ter o protagonismo. [...] O legal da tecnologia e das mídias digitais é que elas desmascaram um pouco dessa estratégia de muitos governos de esquerda, de criar conselhos para legitimar o que você está querendo fazer. Democratizou. (Entrevistado 10)

Paes cita, neste sentido, duas iniciativas: sua maior utilização pessoal das redes sociais (Facebook, Twitter e Instagram, em especial) e de plataformas de transmissão pública de vídeo em tempo real (Google Hangout e Skype) para respostas mais céleres sobre temas de relevância em voga sobre sua gestão, além de debates com jornalistas e interessados – disputa de narrativas sobre a cidade; e a criação do Laboratório de Participação da Prefeitura do Rio de Janeiro (Lab.Rio), “uma oportunidade de a gente criar formas, um processo de aprendizado [dentro da administração]”, segundo ele. (ler mais nas páginas seguintes)

Sobre o tema participação, o ex-prefeito afirma que acompanha experiências internacionais e dialoga com gestores do Brasil e do exterior sobre o assunto, mas acredita que o poder público enfrenta dilemas complexos ao abordar a questão. Diz ainda que participação digital é uma pauta nova e precisa ser melhor experimentada para gerar resultados sólidos e confiáveis.

Não acredito numa Secretaria da Participação, por exemplo. Essa cultura tem que estar na administração inteira. Você não vai levar assuntos de Fazenda, de números fiscais, para um debate popular. Mas diria que 90% das coisas, sim. Vai ter que direcionar, que instruir, que simplificar a explicação. É uma mistura de comunicação com esses instrumentos. Em 1996, fui vereador. Fiz lá o orçamento participativo, chamado Orçamento Cidadão, nos moldes da gestão do PT em Porto Alegre na década de 1980. Aí, você percebe que a população, na sua falta de informação, pode fazer coisas absurdas. Fizemos um exercício certa vez, um questionário múltipla escolha, e saúde e educação apareceram como prioridades. Mas, na hora de dizer livremente o que a pessoa prefere ter no seu bairro, aparece campo de futebol em detrimento de posto de saúde, por exemplo. Até onde você pode exercer essa democracia direta? Que tipo de preparação séria que o governo tem que

fazer indutora desse debate? Esse é o desafio, porque governos são poderosos. Dispõem de instrumentos políticos, têm a habilidade de se comunicar, portanto podem induzir ações políticas. A esquerda se utiliza muito desse instrumento. Plebiscito permanente pode ser mal utilizado. (Entrevistado 10)

Sobre o tema transparência, Eduardo Paes argumenta sobre os possíveis impactos da abertura de dados e informações no dia-a-dia da tomada de decisões do prefeito. Para ele, o poder público tem instituições e mecanismos de controle robustos no combate à corrupção, e a transparência pode gerar barreiras e limitações à ação dos gestores, o que eventualmente atrasa entregas. Em última análise, afinal, eles são avaliados e cobrados por suas realizações, segundo ele.

Com algumas experiências que eu estou vivendo, secretário de obras [preso], alguém que, de certa maneira, eu até defendia, quando você vê do que o cara é acusado hoje, fica com cara de babaca e fica se perguntando o que podia ter sido se tivesse ouvido mais, sido mais aberto. Talvez isso não tivesse acontecido. Mas, vamos lá. Dou o exemplo das obras relacionadas aos Jogos Olímpicos de 2016. Você tinha Tribunal de Contas da União (TCU) e do Município (TCM) em cima. Força-tarefa do Ministério Público Federal, e por aí vai. Essa coisa da transparência... Primeiro que você tem muitos dados sofisticados. [...] Quanto mais transparência tiver, mais porrada você vai tomar. Faz parte. Vivo com esse processo todo em que todos somos acusados de tudo, e as suspeitas são, infelizmente, compreensíveis. Se eu tivesse oportunidade, eu ia abrir geral, mas como que abre geral sem tornar imóvel o governo? Sem transformar tudo numa assembleia permanente? No final, você tem que tomar decisão. Fazer acontecer dá muito trabalho no poder público. Acho que (a transparência) constrange (a corrupção), gera clima, mas acho que não tem ninguém com fórmula pronta para isso, não. (Entrevistado 10)

Por fim, Paes desconstrói a narrativa de cidade inteligente, em voga durante sua gestão, como demonstrou em diversas aparições em eventos no Brasil⁵⁴⁵⁵⁵⁶ e no exterior

⁵⁴ <http://www.querodiscutiromeuestado.rj.gov.br/noticias/4432-rio-sediara-forum-de-cidades-inteligentes-em-novembro> (acesso em 31/mar/2018)

⁵⁵ <http://assespro.org.br/na-midia/noticias-regionais/2013-10-04-prefeito-eduardo-paes-abrira-pensando-ti-sobre-cidades-inteligentes/> (acesso em 31/mar/2018)

⁵⁶ <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2016/06/07/eduardo-paes-abrira-o-evento-connected-smart-cities-2016-nesta-quarta/> (acesso em 31/mar/2018)

- incluindo uma palestra no evento internacional TED⁵⁷ - e em numerosas entrevistas para veículos de comunicação⁵⁸⁵⁹⁶⁰⁶¹.

Cidade inteligente não era a narrativa inicial [no primeiro mandato]. Eu não acredito no conceito, acho um produto do mercado. Claro que não sou um alucinado, tem coisas importantes e válidas, não é um conceito artificial. Eu usei ele, ganhamos prêmio, era um produto que eu vendia, como outros elementos de uma gestão moderna, que de fato é. [...] Mas essa história de cidade inteligente virou muito um negócio de marketing. [...] Todas essas multinacionais de tecnologia que você possa imaginar, todo mundo tinha um pacote pronto para resolver todos os problemas da cidade. [...] A IBM usou o Centro de Operações Rio (COR) para se vender, até o dia em que eu me irritei. Eles botaram um negócio de previsão climática que não servia para nada. É o setor privado querendo vender modelos prontos e tá cheio de gente bobona aí usando. Mas o conceito de cidade inteligente é muito mais simples do que pode parecer. Queriam fazer um sistema mirabolante relacionado ao trânsito e o aplicativo Waze tinha acabado de ser lançado. Um aplicativo em que a população colabora e tal. Vamos usar o Waze. (Entrevistado 10)

4.2 Cidade inteligente e o foco na prestação de serviços

As definições de cidade inteligente podem abarcar iniciativas de diversas naturezas levadas a cabo durante a gestão Eduardo Paes (ver quadro na página seguinte). O projeto de maior repercussão nacional e internacional, entretanto, foi o Centro de Operações Rio (COR). Considerado “o primeiro equipamento olímpico”⁶² entregue pela Prefeitura, ainda no fim do ano de 2010, a integração da operação de cerca de 30 órgãos municipais e concessionárias de serviços em um mesmo prédio, entretanto, pouco ou nada teve a ver com o megaevento esportivo, que aconteceria cinco anos e meio depois da inauguração.

⁵⁷ https://www.ted.com/talks/eduardo_paes_the_4_commandments_of_cities (acesso em 31/mar/2018)

⁵⁸ <https://exame.abril.com.br/brasil/o-que-faz-do-rio-uma-das-cidades-mais-inteligentes-do-mundo/> (acesso em 31/mar/2018)

⁵⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/newyorktimes/30696-rio-e-nova-cidade-inteligente.shtml> (acesso em 31/mar/2018)

⁶⁰ <http://g1.globo.com/globo-news/cidades-e-solucoes/platb/tag/centro-de-operacoes/> (acesso em 31/mar/2018)

⁶¹ <https://www.nytimes.com/2012/03/04/business/ibm-takes-smarter-cities-concept-to-rio-de-janeiro.html> (acesso em 31/mar/2018)

⁶² <http://cor.talentstechnologia.cloud/institucional/> (acesso em 3/abr/2018)

Na noite de 5 abril de 2010, uma forte chuva, de mais de 15 horas de duração, atingiu a região metropolitana do Rio, causando enchentes, deslizamentos e paralisações no trânsito por toda a cidade, com mortos, feridos e desabrigados. Ainda que, nesta época do ano, fenômenos naturais do tipo sejam comuns, a falta de preparo do poder público para dar resposta à situação de “calamidade”, na qualificação do prefeito à época⁶³, causou repercussão negativa tal que o momento político exigiu anúncio de medidas de prestação. O COR seria instituído por decreto⁶⁴ na sequência.

Em dezembro de 2010, o Centro era inaugurado, com construção e operação da Prefeitura em parceria com grandes corporações multinacionais, como IBM⁶⁵, Cisco e Samsung. Órgãos como Defesa Civil, Companhia de Engenharia de Tráfego (CET-Rio), Comlurb, secretarias diversas, entre outros, passaram a operar em conjunto no espaço, que convencionou-se chamar, por membros da administração, de “quartel-general da Prefeitura”. Em entrevista para esta pesquisa, o ex-prefeito afirmou que o COR era “um sonho” seu desde os tempos em que era subprefeito, na década de 1990.



Figura 3. Sala de controle do Centro de Operações Rio.

Fonte: Divulgação/COR

⁶³ <http://noticias.r7.com/cidades/noticias/prefeito-eduardo-paes-diz-que-rio-passa-por-situacao-de-calamidade-20100406.html> (acesso em 3/abr/2018)

⁶⁴ <https://bit.ly/2EhnXeu> (acesso em 3/abr/2018)

⁶⁵ <https://www-03.ibm.com/press/br/pt/pressrelease/33308.wss> (acesso em 3/abr/2018)

Além do COR, dois projetos estruturantes de integração entre órgãos e foco no usuário (o cidadão) foram a Central de Atendimento 1746 e o portal Carioca Digital, este último citado genericamente no Plano Estratégico.

A Central de Atendimento 1746 nasce, também por decreto⁶⁶, como um projeto de integração de todos os canais de atendimento por telefone da prefeitura - cerca de 50 -, em um canal único para ouvidoria e demandas dos cidadãos aos diversos órgãos. O serviço tem início em março de 2011, seis meses após a determinação do prefeito, com o número de telefone, e se expande para um portal na internet e um aplicativo para celular ao longo do segundo mandato. Para Paes, a iniciativa foi um marco em termos de eficiência de gestão, mas também no jogo político da cidade.

A gente copia o 1746 do prefeito Bloomberg, de Nova York. Ficou pronto em 2010, licitação fechada, mas eu estava na dúvida. A gente não tinha capacidade de dar resposta [a todas as demandas da população]. Aí, o Bloomberg me disse: "Eduardo, bota na rua. A prefeitura só vai melhorar se você souber o que está rolando, quem está prestando serviço direito ou não". Aqui, muito vereador chiou muito. É uma relação de trocas políticas, vereador perde muito poder com esse negócio. [...] Vereador bom se dá por satisfeito quando o serviço é prestado. O picareta quer ser o intermediário único dos serviços, e o 1746 cortou isso. (Entrevistado 10)

Em abril de 2014, é lançado o portal Carioca Digital, *hub* de serviços da prefeitura. De início, reúne 23 serviços, que incluem boletim, frequência escolar e consulta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) das escolas municipais; abertura de chamado online e acompanhamento dos chamados do 1746; serviços de IPTU: emissão de segunda via de guia de pagamento, consultas a atrasos, histórico de pagamentos e emissão de certidão fiscal e enfitêutica; créditos da nota fiscal de serviços eletrônica (NFS-e); geolocalização de serviços do município: unidades de saúde, escolas municipais, feiras livres e de arte, eventos em espaços públicos, bombeiros e delegacias de polícia; multas de trânsito e comunicação de veículos rebocados; agenda cultural, com busca por bairro, tipo de evento, palavra-chave e preço; entre outros serviços.

⁶⁶ http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/36587Dec%2033530_2011.pdf (acesso em 3/abr/2018)

Ao fim do ano de 2017, o portal reúne mais de 100 serviços. A Prefeitura, entretanto, oferece mais de mil serviços ao cidadão.

Quadro 6. Iniciativas relacionadas ao conceito de cidade inteligente (2009-2016)

Porto Maravilha – Bairro Inteligente	Projeto de revitalização urbanística da zona portuária, numa área de 5 milhões de metros quadrados.
Carioca Digital	Portal que integra serviços online da Prefeitura
Naves do Conhecimento	Espaços nas periferias cujo objetivo é democratizar o acesso à informação e ao conhecimento em ambientes colaborativos e criativos, com oferta de cursos e projetos
Data Rio: Open Data	Portal de Dados Abertos da Prefeitura
Armazém de Dados	Portal implementado e administrado pelo Instituto Pereira Passos, que oferece dados, estatísticas, mapas, estudos e pesquisas relacionadas à cidade
Rio Datamine Gestão da Informação Urbana	Repositório de dados públicos gerados pelos diversos órgãos da Prefeitura
Desafio Rio Ideias 450	Concurso para estimular ideias de aplicativos que ajudem a melhoria da qualidade de vida na cidade
Rio Smart City: Mobilidade na Copa	Serviço de informação para melhorar a experiência do turista na cidade
Rio Conectado (Cidade Digital)	Ampliação da rede de telecomunicação da cidade para 480km de fibra óptica, renovação do parque tecnológico e criação de um novo datacenter
Centro de Operações Rio (COR)	Prédio que integra cerca de 30 órgãos responsáveis pelas operações urbanas na cidade, para monitoramento de demandas e resposta célere e eficiente a crises
Pensa - Sala de Ideias	Equipe de cientistas de dados cujo objetivo era produzir conhecimento a partir da análise de <i>big data</i> produzido pelo COR, portal 1746 e outros órgãos

Central de Atendimento 1746	Serviço de ouvidoria da prefeitura via telefone, site e aplicativo, que concentra mais de mil serviços municipais
Rio Resiliente (Escritório Sustentabilidade e Resiliência)	Órgão cuja finalidade é garantir o desenvolvimento de baixo carbono e resiliente do município, em atenção à Política Municipal de Mudanças Climáticas e outros planos
Lab.Rio	Laboratório de participação, cujo objetivo é testar técnicas e ideias de aproximação de cidadãos e poder público na tomada de decisões, além de funcionar como uma consultoria interna dos diversos órgãos para assuntos relacionados à participação social
Núcleo de Governo Aberto – GP/NGAB	Tentativa de institucionalização do Lab.Rio via decreto no último ano da gestão Paes
Transparência Carioca	Portal de transparência da Prefeitura
Transparência da Mobilidade	Portal mantido pela Secretaria de Transporte com dados relacionados à área de mobilidade
Rio Transparente	Portal de transparência da Controladoria-Geral do Município (CGM), focado na área financeira e na gestão de recursos
Rio+	Canal de prototipação de soluções inovadoras para a cidade, uma parceria com a empresa de financiamento coletivo Benfeitoria

Fonte: Adaptado de Melo (2018).

O portal Carioca Digital é apontado por servidores entrevistados como o maior projeto de inovação da IplanRio na gestão Eduardo Paes. A IplanRio é a empresa municipal responsável pela administração dos recursos de TIC da Prefeitura⁶⁷, como os grandes sistemas em operação – IPTU, ISS, matrículas escolares, alvará online, entre outros -, serviços de datacenter e a rede de conectividade entre os órgãos e prédios públicos, além de prestar consultoria e análise de negócio internos na área de TIC e desenvolver soluções integradas, como o Carioca Digital. Estão sob os cuidados da IplanRio, ainda, o planejamento estratégico de TIC, a guarda das informações da

⁶⁷ <http://prefeitura.rio/web/iplanrio1/produtos-e-servicos> (acesso em 3/abr/2018)

prefeitura (fiel depositário), o suporte técnico ao usuário e a viabilização de aquisições e contratações corporativas de TIC.

Criada em 1979 como Fundação RIOPLAN, passa a ter o nome de Instituto de Planejamento – IPLANRIO em 1983, com foco em planejamento urbano. Em 1990, torna-se a Empresa Municipal de Informática e Planejamento e, só em 1996, Empresa Municipal de Informática S.A., a atual IplanRio, com o desmembramento da empresa anterior e a criação do Instituto Pereira Passos (IPP) para a área de planejamento urbano.

Em maio de 2009, Eduardo Paes assina decreto⁶⁸ que redefine o Sistema Municipal de Informática e a Política de Informática no âmbito do Poder Executivo Municipal. A IplanRio fica vinculada à Secretaria da Casa Civil – posteriormente, seria deslocada para a Secretaria de Administração. Pelo artigo 4º, é a responsável por elaborar e propor as diretrizes e políticas de TI do município, e elaborar a proposta dos planos anuais de trabalho, com posterior aprovação da secretaria. Este seria o modelo de governança de TI nas gestões Eduardo Paes por direito. Segundo entrevistados, entretanto, a governança - portanto, a priorização de projetos - está ligada, na prática, às metas setoriais e iniciativas estratégicas do Plano Estratégico, com o desdobramento no Acordo de Resultados feito com os diversos órgãos.

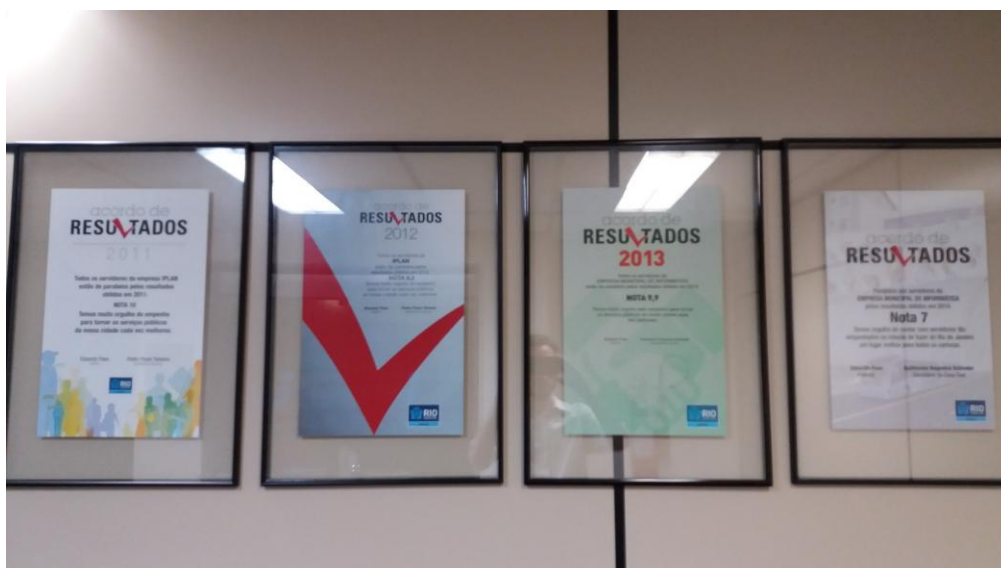


Figura 4. Avaliações anuais do Acordo de Resultados com a IplanRio expostas na entrada da empresa.

Fonte: Foto própria

⁶⁸ http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/31508Dec%2030648_2009.pdf (acesso em 3/abr/2018)

Segundo um servidor, a empresa não teve voz ativa no Plano Estratégico do primeiro mandato, mas, no segundo, foi chamada a contribuir e apresentou projetos. Ainda assim, outros fatores incidiam nas tomadas de decisões.

A governança, na verdade, não existia. Foi sempre na base do convencimento caso a caso. Simulávamos uma discussão da governança a partir das metas do Plano, mas [a priorização de projetos] acaba sendo pelo órgão que tem mais poder, mais recursos e, eventualmente, como a gente viabiliza o desenvolvimento [do projeto] aqui. [...] A IplanRio não é contratada pelo órgão para um projeto, não tem essa receita. Diferente de São Paulo, por exemplo. Os órgãos aqui solicitam o desenvolvimento do projeto e nós respondemos se há possibilidade de fazer internamente ou se será feito fora, no mercado, mas sempre com o aval técnico da IplanRio. (entrevistado 11)

O valor médio efetivamente pago do orçamento anual da IplanRio no período 2013-2016 fica na casa dos 85 milhões de reais⁶⁹, dos quais ao menos metade é de custo com pessoal. Em 2008, a empresa contava com um total de 937 servidores⁷⁰. Em 2012, o número é de 876, quantidade que diminui para 631 servidores em 2015, dos quais apenas 551 em efetivo exercício. O último concurso público para a empresa aconteceu em 2008, mas a totalidade dos concursados deixou seus cargos antes de completar um ano por melhores salários. O concurso anterior havia sido em 2004.

Durante os oito anos da gestão Eduardo Paes, quatro diretores-presidentes passaram pela IplanRio. Segundo entrevistados familiarizados com o tema, os 811 milhões de reais orçados no Plano Estratégico no escopo do projeto Rio Cidade Inteligente nunca chegaram, de fato, a serem investidos. A gestão não publicou o resultado final do cumprimento das metas setoriais e iniciativas estratégicas.

Em apresentação de 2015 disponibilizada no portal da Prefeitura (70), a diretoria da empresa aponta, como principais dificuldades e desafios: a satisfação dos clientes, a governança de TIC, a remuneração do corpo técnico, os investimentos previstos no Plano Estratégico, a falta de concursos públicos e a evasão dos contratados. Questionado sobre a IplanRio, o ex-prefeito avalia:

⁶⁹

<http://riotransparente.rio.rj.gov.br/dados.asp?EXERCICIO=2013&orgao=IPLANRIO&codOrgao=&cmd=ExecOrcResposta1&visao=despesas> (acesso em 3/abr/2018)

⁷⁰ <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91333/9e510318-b97c-44e2-96f1-b49698f1a353> (acesso em 3/abr/2018)

Essa coisa do desejo do prefeito é fundamental, mas o prefeito precisa ser provocado. Qualquer gestor precisa ser provocado. [...] Se a IplanRio fosse mais proativa, certamente, eu teria feito mais. A empresa é um gargalo total para o desenvolvimento da Prefeitura. [...] (A melhora) dos processos internos é pouco demandada pelo servidor, em geral. Os programas [com este foco] eram muito dinheiro. Prioridade era para dinheiro na ponta. A pressão era pequena, coisa do alto nível do servidor, que contestava, reclamava, ou o sujeito qualificado que você trazia de fora. Ou ainda o prefeito, trabalhando com disquete e assinando 500 processos de uma vez só. (Entrevistado 10)

4.3 Organização da informação

Ao fim da gestão Eduardo Paes, em 2016, o Poder Executivo do município contava com quatro portais de transparência - cada um de responsabilidade de um órgão diferente - e mais um portal de dados abertos, denominado Data.Rio - administrado por um quinto órgão, a IplanRio. São eles o Transparência Carioca, sob os cuidados da Secretaria da Casa Civil; o Rio Transparente, da Controladoria-Geral do Município (CGM); o Transparência da Mobilidade, da Secretaria de Transportes; e o Armazém de Dados, sob a gestão do Instituto Pereira Passos (IPP).

Houve ainda uma sexta plataforma, a Transparência Olímpica⁷¹, lançada em 2009, exclusivamente para informações sobre despesas, acompanhamento de entrega de obras e de outras obrigações da Prefeitura relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. O site, entretanto, migrou para o portal Cidade Olímpica, também da Prefeitura, com escopo maior, e parte de seu conteúdo terminou diluído por outros canais, inclusive de outras instâncias governamentais e da organização dos Jogos, a cargo de uma entidade privada.

Criado pelo decreto 35.606, de 15 de maio de 2012⁷², que estabelece os procedimentos de aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo do município, o portal Transparência Carioca deveria reunir todas as informações de transparência ativa dos órgãos da administração direta, das autarquias,

⁷¹

<http://esporte.ig.com.br/mais/2009/10/08/prefeitura+do+rio+lanca+portal+para+divulgar+despesas+com+jogos+de+2016+8777985.html> (acesso em 4/abr/2018)

⁷² http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4179996/4100619/decreto_n_35606.pdf (acesso em 4/abr/2018)

fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo município.

Segundo o decreto, o portal deveria disponibilizar o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades, e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, segundo a classificação orçamentária; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

O artigo 4º do mesmo decreto demanda ainda que a Controladoria-Geral do Município (CGM) e a IplanRio, em conjunto, implementem melhorias no portal Rio Transparente⁷³. Lançada em setembro de 2006, por iniciativa da CGM, e relançada com novas funções e interface em janeiro de 2013, em atendimento ao decreto, a plataforma teve como foco informações sobre a execução orçamentária - receitas e despesas -, favorecidos e contratações. Foi alimentada com dados dos diversos órgãos do Poder Executivo, imputados no sistema de controle da execução orçamentária e contabilidade da Prefeitura - Sistema FINCON.

A Controladoria-Geral do Município foi criada em 1993, fazendo do Rio a primeira cidade do Brasil a contar com um órgão dedicado ao controle interno. Sua missão, segundo o site oficial⁷⁴, está centrada “no controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade e economicidade”. Na prática, segundo servidores entrevistados, a CGM funcionou como uma auditoria interna da Prefeitura, sem maior proatividade em temas que ultrapassem a análise de contratos e a execução orçamentária.

Já o canal Transparência da Mobilidade, alimentado pela Secretaria de Transportes, foi lançado no segundo semestre de 2013, em resposta aos questionamentos da sociedade civil sobre os constantes aumentos do preço da passagem de ônibus. O tema servira de estopim para as grandes manifestações de junho daquele ano. Constavam do canal o edital de licitação do sistema de ônibus, os contratos de

⁷³ <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/SobreOPortal.asp> (acesso em 4/abr/2018)

⁷⁴ <http://prefeitura.rio/web/cgm> (acesso em 4/abr/2018)

concessão dos ônibus, a fórmula paramétrica de reajuste das tarifas, o histórico das tarifas, o relatório de operações por linha, indicadores de demanda, participação dos consórcios e indicadores de mercado, entre outros dados.

O mais antigo dos portais de transparência da Prefeitura era o Armazém de Dados. Foi lançado em 2001, como uma réplica do Anuário Estatístico da Cidade publicado em 2000, com dados de 1998. Com o passar dos anos e a consolidação do ambiente de geoprocessamento da Prefeitura, o Portal Geo, as informações estáticas (não-atualizáveis) dão lugar às informações dinâmicas (atualizáveis). No Armazém, era possível encontrar estatísticas, mapas, estudos e pesquisas com foco na cidade.

O Armazém de Dados era um projeto do IPP, que nasce do desmembramento da Empresa Municipal de Informática e Planejamento (hoje IplanRio), em 1999, e assume então as atividades de planejamento urbano, produção cartográfica e produção de estatísticas da cidade. Dez anos depois, o gerenciamento do espaço urbano passa para a Secretaria Municipal de Urbanismo, e o IPP muda seu foco para projetos de desenvolvimento econômico e social. Paralelamente, continua como referência em dados e informação. A única diretoria que permaneceu ativa desde sua origem é a Diretoria de Informações da Cidade, dividida em cinco gerências: Cartografia, Estudos Econômicos, Estudos Habitacionais, Geoprocessamento, e Sociodemográfica e Ambiental.

A estrutura de servidores e técnicos do IPP, entretanto, vem diminuindo. No total, o órgão, que já chegou a contar com 300 profissionais na primeira década dos anos 2000, chegou ao fim de 2016 com menos de 100. Além disso, nos oito anos da gestão Eduardo Paes, o IPP teve cinco presidentes diferentes, cada um com uma prioridade específica, seja em projetos de desenvolvimento econômico, seja em projetos de desenvolvimento social ou em produção de dados e conhecimento.

Sob parecer negativo do IPP, a gestão Eduardo Paes lançou ainda um portal de dados abertos independente dos outros portais de transparência, nomeado Data.Rio. Administrado pela IplanRio, o portal reuniu e disponibilizou bases de dados em formato legível por máquina em uma plataforma CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*), software aberto de referência mundial no trato com grandes bases de dados governamentais. Ao fim de 2016, o Data.Rio afirmava disponibilizar mais de 1.200 arquivos.

Nas três avaliações da Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, chamadas Escala Brasil Transparente, realizadas em abril de 2015, agosto a novembro de 2015 e agosto de 2016 a janeiro de 2017, o município do Rio de Janeiro⁷⁵ conquistou notas 4,72, 8,61 e 5,83, respectivamente, numa escala de 0 a 10. Na última avaliação, entre as 26 capitais de estados e mais o Distrito Federal, ficou na 24ª colocação.

Já no Ranking Nacional da Transparência, do Ministério Público Federal, avaliação focada nos Portais de Transparência, o Rio⁷⁶ recebeu nota 8,5 (de 10) na primeira avaliação, realizada de 8 de setembro a 9 de outubro de 2015, e ficou em sexto lugar entre as 26 capitais de estados, mais o Distrito Federal. Alcançou nota 8,2 na segunda avaliação, realizada de 11 de abril a 27 de maio de 2016, e terminou no 16º lugar entre as 27 cidades.

4.4 O Plano Diretor e o SIURB

Sancionada por Eduardo Paes em 2 de fevereiro de 2011, a revisão do Plano Diretor da cidade⁷⁷ pôs fim a dez anos de um processo de grande complexidade técnica e política, com numerosas idas e vindas entre Câmara Municipal, Poder Executivo e Ministério Público Estadual, acompanhado em detalhes e intensamente criticado pela sociedade civil organizada em um movimento chamado Fórum Popular de Acompanhamento do Plano Diretor⁷⁸.

Antes de 2011, o Plano Diretor em vigência datava de 1992. Pela letra da lei, deveria ter sido revisto em 1997 e atualizado em 2002. O compromisso, entretanto, adentrou o primeiro mandato de Paes, iniciado em 2009. Em março deste ano, foi instalada a quinta versão da Comissão Especial do Plano Diretor na Câmara Municipal. Em maio, o prefeito cria a Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor, sob a coordenação da Secretaria de Urbanismo, que conta ainda com as secretarias de Meio Ambiente, Transportes, Obras, Habitação, além da RioÁguas, CET-Rio e IPP. O objetivo era apoiar a Comissão Especial na análise das emendas apresentadas ao Projeto

⁷⁵ https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=23 (acesso em 4/abr/2018)

⁷⁶ <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-rj.pdf> (acesso em 4/abr/2018)

⁷⁷ <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/plano-diretor1> (acesso em 5/abr/2018)

⁷⁸ <http://www.eliomar.com.br/wp-content/uploads/2010/12/resumo-histc3b3rico-atc3a9-abril-20101.ppt> (acesso em 5/abr/2018)

de Lei Complementar 25, proposta de revisão do Plano Diretor apresentada pelo Poder Executivo em 2001.

Em julho de 2009, o prefeito faz uma apresentação na Câmara sobre o andamento dos trabalhos relacionados ao Plano Diretor no Poder Executivo. No mesmo mês, acontece a primeira audiência pública sobre o tema, realizada no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA). No mês seguinte, o Executivo envia 45 emendas à proposta inicial para a Câmara. Entre setembro e outubro, são realizadas nove audiências públicas temáticas, organizadas pela Comissão Especial. É estabelecido um prazo de apresentação de sugestões pela sociedade civil que vai de 19 de outubro a 13 de novembro de 2009, e um prazo para apresentação de novas emendas legislativas, que vai de 16 a 27 de novembro de 2009.

Após medidas judiciais por parte da sociedade civil e intervenções do Ministério Público Estadual durante o ano de 2010, a Câmara Municipal vota e aprova em três dias, entre novembro e dezembro daquele ano, com 175 emendas de vereadores, a Lei Complementar 111, o novo Plano Diretor. Ela é sancionada pelo prefeito em fevereiro do ano seguinte.

No dia da sanção, o presidente do CREA à época, Agostinho Guerreiro, declarou à imprensa: “Se ouviu muito pouco a população. Uma das características, quando o Plano foi aprovado por lei [em oportunidade anterior], era exatamente ouvir a ideia da população, para compartilhar com ela o curso da cidade. A ideia era ir acabando com esse planejamento de gabinete”. Foi prontamente respondido por Eduardo Paes: “O Plano Diretor foi debatido durante dez anos. O que eles gostam é de um impasse, que as coisas não sejam votadas, e por isso o Rio de Janeiro foi parar nesse lugar que está”⁷⁹. Durante seus oito anos de gestão, Eduardo Paes contou com maioria absoluta de seu grupo político na composição do Poder Legislativo da cidade. O segundo mandato iniciou com apenas 12 dos 51 vereadores declaradamente de oposição⁸⁰.

No seu artigo 301, o Plano Diretor determina a criação de cinco sistemas de articulação intersetorial: o Sistema de Planejamento e Gestão Ambiental e o Sistema de Controle de Uso e Ocupação do Solo, que não haviam sido implementados até o fim de 2016; o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Urbana, coordenado pela

⁷⁹ <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2011/02/plano-diretor-do-rio-e-sancionado-com-restricoes-de-ocupacao-do-solo.html> (acesso em 5/abr/2018)

⁸⁰ <https://oglobo.globo.com/brasil/bancada-pro-paes-maioria-na-camara-dos-vereadores-do-rio-6326922> (acesso em 5/abr/2018)

Secretaria de Urbanismo; o Sistema de Defesa da Cidade, coordenado pelo Centro de Operações Rio (COR); e o Sistema de Informações Urbanas (SIURB).

Em seus artigos 315 e 316, o Plano detalha apenas que o SIURB tem “a finalidade de gerir e disseminar publicamente as informações sobre a cidade do Rio de Janeiro” e “se pauta pelos princípios da transparência, da autonomia, e da isenção e neutralidade, na utilização dos dados e na disseminação das informações urbanas municipais”, e que “ato do Poder Executivo definirá [sua] a constituição”. O decreto que constitui o SIURB data de 2 de julho de 2014⁸¹.

No artigo 1º do decreto, lê-se que o SIURB tem como finalidade “reunir, gerir, integrar e atualizar o conjunto de informações sobre a cidade do Rio de Janeiro, estabelecendo um canal de comunicação eficiente entre os órgãos de forma a subsidiar políticas públicas da administração municipal”. A plataforma começa a ser desenvolvida sob a coordenação do Instituto Pereira Passos (IPP), e o Comitê Gestor do SIURB é formado, além do IPP, pelas secretarias de Urbanismo, Meio Ambiente, Habitação, Transportes e Obras. Todos os órgãos da Prefeitura, entretanto, são envolvidos no projeto, tanto como produtores e responsáveis pela manutenção de dados atualizados na plataforma, quanto como usuários de informações de outros órgãos.

O prefeito é apresentado à geotecnologia e quer produtos atualizados a todo momento. Quer informação geolocalizada para tomada de decisão. Houve um processo de convencimento e o decreto do SIURB é assinado. Dez técnicos [do IPP] construíram a plataforma, que é uma “plataforma de prateleira”. Desenvolve-se muito pouco nela. É informação corporativa inserida a partir da colaboração e prioridades dos órgãos, com autonomia deles. Antes, o IPP corria atrás dos órgãos. Com o SIURB, essa institucionalização é construída a partir deles, até porque, hoje, a manutenção de toda informação seria um processo caótico, um modelo que não se consegue mais manter. Aos poucos, o SIURB passou a ser incorporado como instrumento de trabalho nos órgãos. Todos eles passaram a ter metas vinculadas ao SIURB no Plano Estratégico, e o IPP verifica se estão cumprindo. (Entrevistado 12)

⁸¹ <http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/bfa4443f-4bd2-4619-8e58-9e9097cc17cb> (acesso em 5/abr/2018)

Segundo um gestor entrevistado, entretanto, entre julho de 2014 e dezembro de 2016, o SIURB alcançou menos de 20% do objetivo final para a plataforma. Alguns gargalos são apontados para a lentidão do processo.

Havia essa necessidade de integração dos órgãos. Essa é a importância do SIURB. Necessidade de informação, acesso mais fácil e mais seguro, dar visibilidade a informações internamente, integração. Mas tem que avançar mais. Ainda precisa ter informações mais articuladas, mais cruzamento de dados. As secretarias precisam introjetar no seu dia a dia essa dinâmica. Será que os profissionais são capacitados para trabalhar com a plataforma? Na Secretaria de Urbanismo, sim, por ter o *know how* pela natureza da sua atividade. Mas, nas outras secretarias, não. O SIURB sistematiza para essas secretarias que não têm facilidade de construir sua própria solução. Mas, as pessoas estão acostumadas com processos e isso leva tempo. (Entrevistado 13)

4.5 O Pensa - Sala de Ideias

O escritório de análise de *big data* da Prefeitura, nomeado Pensa – Sala de Ideias, foi o terceiro e último eixo de um tripé inspirado no modelo do prefeito Michael Bloomberg (2002-2013) na cidade de Nova York: Call Center 311 – Centro de Emergência – Escritório de Análise de Dados (*Data Analytics*). Seus análogos no Rio foram a Central de Atendimento 1746, o COR e o Pensa, respectivamente.

Criado pelo decreto 37.215⁸², de 3 de junho de 2013, e complementado pelo decreto 37.541⁸³, de 13 de agosto de 2013, que franqueou seu acesso às bases de dados de todos os órgãos da administração municipal direta e indireta, o Pensa funcionou em uma sala cedida pelo COR e contou com uma equipe de seis cientistas de dados, cujas titulações eram, no mínimo, de mestrado. Foi liderado por Pablo Cerdeira, um advogado e professor da Fundação Getúlio Vargas do Rio, nomeado *Chief Data Officer* da cidade.

No site oficial⁸⁴, seção O que fazemos, o Pensa assim define suas atividades:

Escritório vinculado à Casa Civil [...] que desenvolve projetos baseados em dados. Nossos projetos são sempre transversais e multidisciplinares. Ou seja, buscamos usar dados gerados pelos órgãos públicos, por empresas parceiras e

⁸² <https://bit.ly/2GEltZx> (acesso em 5/abr/2018)

⁸³ <https://bit.ly/2JmSXgP> (acesso em 5/abr/2018)

⁸⁴ <http://www.pensa.rio/main/pensa/> (acesso em 5/abr/2018)

pela sociedade carioca para ajudar as secretarias a tomar decisões. Acreditamos no modelo de polisdigitocracia. E temos certeza que, ao coletar dados sobre o comportamento da cidade em seus mais diversos aspectos, 24 horas por dia, 7 dias por semana, mesmo quando o cidadão não tem tempo para parar, refletir e enviar uma sugestão, estamos ajudando na construção do que chamamos de Democracia Digital Ubíqua, ou seja, aquela democracia que, ao final, está sempre presente. (<http://www.pensa.rio/main/pensa/>)

O fluxo de trabalho do Pensa consistiu em coleta de dados ("Coletamos dados de diversas fontes, como secretarias, empresas parceiras, como o Waze, e de redes sociais, e consolidamos tudo em um único banco de dados"); cruzamentos ("Cruzamos esse volume gigantesco de dados entre eles, para encontrarmos oportunidades de desenvolvimento para a Prefeitura"); análises ("Analisamos os dados com cientistas de dados e em parceria com universidades para desenhar soluções que ajudem as secretarias na sua busca por melhorar a cidade, sempre"); e entregas ("Os projetos que se mostram viáveis são apresentados às secretarias, em conjunto com a Casa Civil, para que estas analisem nossas ideias e, entendendo ser viável, incluam em seus planos de ação e metas").

Dados gerados pelo Portal de Atendimento 1746 e pelo Centro de Operações – estes, dados dinâmicos que antes não eram armazenados -, passaram a ser coletados e hospedados pelos servidores do Pensa para posterior análise. Gestores entrevistados dão informações desconhecidas sobre o destino destas bases de dados após o fim da gestão Eduardo Paes, em 2016, e o encerramento do Pensa. IplanRio, IPP e Casa Civil são citados, mas negam que estejam com a guarda deste conteúdo.

Entre projetos de relevância do Pensa, destacam-se um estudo sobre o consumo de água e energia nas escolas, que gerou uma economia de 58 milhões de litros de água em seis meses ao identificar desvios, além da possibilidade de economizar de 16% a 25% de energia sem mudanças estruturais ou tecnológicas; o georreferenciamento de casos de dengue, que colaborou para políticas não só da Secretaria de Saúde, mas também de Educação, na prevenção, e da Comlurb, no recolhimento de lixo em áreas sensíveis; demandas da sociedade por ciclovias, o que serviu de apoio ao planejamento da localização de nova malha; custos dos engarrafamentos; simulações de espalhamento de trânsito pelas regiões e vias da cidade; análise e acompanhamento da arrecadação do

ISS; visualização de dados das demandas dos cidadãos via Central de Atendimento 1746; entre outras.

Em entrevista, o já ex-prefeito avalia assim a atuação do Pensa:

A gente sistematizou pouco a ação do Pensa. Ainda era um negócio que precisava da minha cacetada pessoal para avançar. A maioria dos secretários não incorporava a informação que recebia para o seu cotidiano, não usava aquilo como devia ou como podia usar. [...] O Pensa foi (criado) para (mostrar) obviedades não vistas. Trazia uma reflexão que a máquina não trazia, que as demandas da imprensa não trazem. O Pensa trazia um novo olhar sobre as coisas. [...] O conceito de *big data*, os governos podem utilizar isso para o bem ou para o mal. O big brother vale para tudo, governos, empresas, academia, manipulação política. Vale para tudo. Eu buscava usar isso nesses conceitos interessantes para a cidade. (Entrevistado 10)

Outro entrevistado analisou o papel do Pensa pela perspectiva do jogo político nos poderes da cidade. Para ele, Paes transformou a estrutura verticalizada da tomada de decisão, que envolve prefeito, secretariado, técnicos, servidores da ponta, prestação de serviços, depois o caminho de volta para a informação chegar ao prefeito, em uma estrutura matricial.

O prefeito quebrou a verticalidade. Quebrou estruturas de poder local. Se você fosse da zona norte e quisesse sua rua asfaltada, a árvore podada, tinha que falar com o responsável local: o vereador, o deputado, o filho de não sei quem com poder na área. Isso acontecia em todas as regiões da cidade. Ainda acontece, mas diminuiu muito. Isso gera votos para esses caras e gera a necessidade de o prefeito se aproximar desses caras. Eles acabam montando a Câmara de Vereadores. A Câmara acaba impondo secretários e gestores, que por sua vez são vinculados a esses grupos. Às vezes, tem pessoas que estão lá que são muito mais ligadas a certas regiões do que propriamente ao prefeito. É o presidencialismo de coalização, que funciona ao nível municipal também. Quando o prefeito cria uma estrutura dessas, Centro de Operações, 1746, um Pensa coletando dados, o prefeito passa a ter conhecimento lá da ponta, do que está acontecendo, e passa a definir suas ações não mais de acordo com a informação que ele está recebendo do secretário. Que pode ser enviesada, que pode estar colorida de acordo com as lentes do secretário. Passa a ter mais independência do seu secretariado. Só isso já é importante numa gestão

pública. O prefeito direcionava a política pública, não o secretário. Até porque os secretários mudam muito, tem alta rotatividade. (Entrevistado 14)

Na figura abaixo, fica demonstrado um exemplo de poder local citado. A vereadora Rosa Fernandes, uma das mais votadas da cidade, cuja concentração de votos localiza-se na região dos bairros da Vila da Penha e Irajá, envia uma carta a um órgão prestador de serviços, a COMLURB, como uma intermediária garantidora desta prestação. Em seguida, faz questão de publicizar esta comunicação para os moradores, distribuindo cópias da carta em todas as caixas de correio.

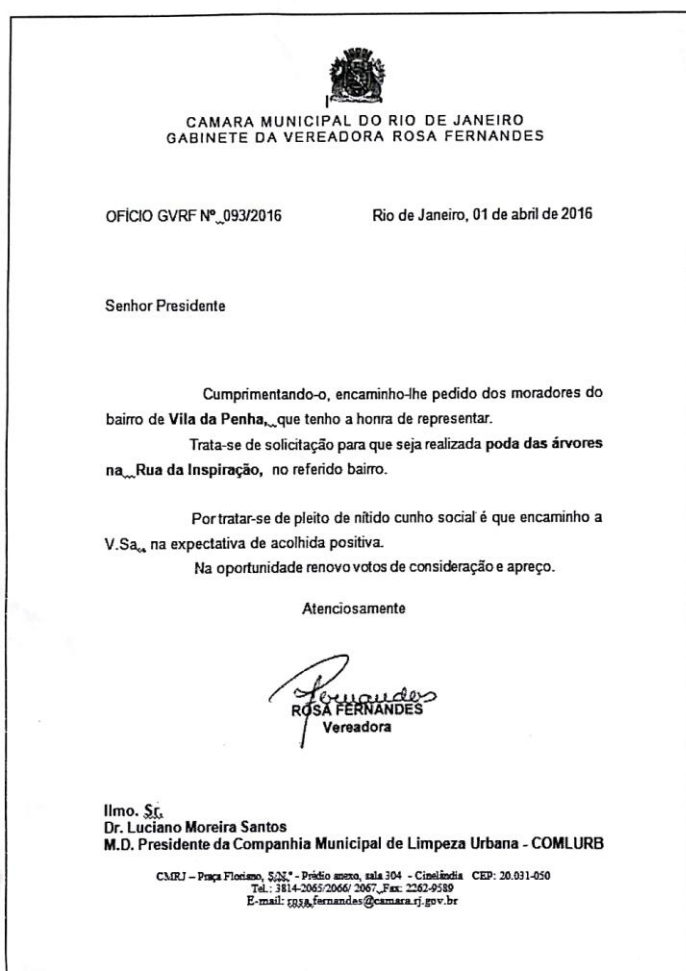


Figura 5. Exemplo de estrutura de poder local: carta de vereadora recebida pelos moradores da Rua da Inspiração, bairro Vila da Penha, nas suas caixas de correio

Fonte: Arquivo pessoal

Criado pelo prefeito para gerar resultados rápidos, com equipe pequena e ágil, sem necessidade de concurso público para provimento de cargos, ao largo do regime de contratação de tecnologia que a IplanRio exigia - menos burocrático e mais célere - e com uso intensivo de software *opensource*, o Pensa terminou por não se encaixar no modelo de organização da informação previamente colocado na administração, o que lhe custou críticas internas durante e depois da gestão Paes. Como observado por um entrevistado:

O Pensa foi outra iniciativa da gestão Eduardo Paes, que queria tirar análises rápidas de um universo de informações. Foram processos que se perderam. Não se institucionalizaram. Não construíram padrões. Não tem nem como replicar o que estava sendo feito. Atendeu à gestão durante aquele período, mas não é o processo que o IPP recomenda. (Entrevistado 15)

4.6 O Laboratório de Participação (Lab.Rio)

No calor das manifestações de junho de 2013, Eduardo Paes solicitou aos assessores mais próximos que convidassem jovens de perfis diversos, que estivessem participando dos eventos de rua, para um jantar na Gávea Pequena, residência oficial do prefeito. O objetivo era dialogar e buscar informação sobre o que acontecia naquele período histórico, de demandas populares difusas, que apresentava ao país novos e poderosos modelos de mobilização política. Cerca de 20 pessoas participaram do encontro, com média de idade de pouco mais de 30 anos. Um jovem de 21, porém, chamou a atenção de Paes. Era o que mais divergia da autoridade máxima da cidade.

Luiz Carlos Guedes, ou Luti, era aluno de direito na PUC/RJ e fazia intercâmbio de um ano em Madri, num curso de gestão de políticas públicas. No primeiro encontro com o prefeito, mostrou conhecimento de causa em críticas diversas sobre linha de atuação e denúncias sobre violações de direitos humanos, com embasamento sobre a gestão e dados concretos sobre a cidade. O prefeito o convidou para um segundo encontro. Desta vez, com convidados escolhidos por Luti. Em seguida, convidou-o a pensar em projetos que envolvessem o conceito de participação social no interior da Prefeitura. Em fevereiro de 2014, logo após o intercâmbio na Espanha, Luti passou a ocupar um posto de trabalho no gabinete do prefeito.

De fevereiro a agosto de 2014, trabalhou sem equipe. Teve o aval de Paes para conhecer a estrutura da Prefeitura por dentro. Participou como ouvinte de reuniões de

gestores e construiu relação próxima com as equipes técnicas dos diversos órgãos. Em setembro, pediu dois profissionais de comunicação, que foram deslocados de outras funções da administração, e deu início ao primeiro projeto, o Desafio Ágora Rio (ver quadro na página seguinte). Em dezembro, lançou a plataforma online do que seria denominado, a partir de então, Laboratório de Participação da Prefeitura do Rio (Lab.Rio). Já ex-prefeito, Eduardo Paes avaliou:

A função do Luti era me perturbar e perturbar o governo. [...] Era um cara que eu queria me provocando. Quando você tem provocação da oposição, ela não é carregada de sinceridade. A imprensa é uma tragédia. A coisa mais perdida do mundo em agenda é a imprensa. É um negócio assustador, também cheia de visões equivocadas. Então, falei: tem que botar alguém de dentro do governo pressionando. [...] Muita gente não entendia. Como eu podia confiar num moleque daquele? Botava ele em reunião do secretariado. Às vezes, ele colocava no Facebook, dava uma confusão, um trabalho desgraçado. Mas, eu preciso de alguém me perturbando. O Luti foi desenvolvendo. Ele provocava debate interno. Era a oportunidade de a gente criar formas, mas era tudo laboratório mesmo. É um processo de aprendizado. (Entrevistado 10)

Nos anos de 2015 e 2016, o laboratório desenvolveu cinco projetos (detalhados no quadro da próxima página), além de servir como consultoria interna para assuntos de processos participativos. Ocorria, em especial, em momentos de assinaturas de parcerias, acordos ou convênios com organismos nacionais e internacionais que exigiam instâncias ou fases de participação.

Dos cinco projetos, nenhum deles atingiu o nível “empoderar”, o maior da escala de participação da Associação Internacional para Participação Pública (IAP2)⁸⁵, utilizada pelo próprio laboratório para avaliar suas iniciativas:

Informar: Oferecer à população informação objetiva e qualificada para ajudá-la na compreensão do problema, das alternativas, das oportunidades e/ou das soluções.

Consultar: Receber comentários e opiniões da população sobre projetos, posicionamentos, análises e/ou decisões da Prefeitura.

⁸⁵ <http://www.labrio.cc/about#escala-one> (acesso em 6/abr/2018)

Envolver: Trabalhar diretamente com a população através de processos que garantam que suas preocupações e intenções serão constantemente entendidas e consideradas.

Colaborar: Trabalhar em parceria com a população em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da melhor solução.

Empoderar: Delegar a decisão final à população

Os cinco projetos desenvolvidos pelo Lab.Rio estão descritos abaixo:

Quadro 7. Projetos desenvolvidos pelo Lab.Rio

Projeto	Descrição	Classificação
Desafio Ágora Rio	<p>Com o objetivo de abrir mais uma forma de diálogo e reforçar a participação da população nas tomadas de decisão, a Prefeitura do Rio lançou, em setembro de 2014, o Desafio Ágora Rio: uma plataforma colaborativa onde o cidadão pode propor e discutir as políticas públicas da cidade com as respectivas secretarias e órgãos municipais.</p> <p>O primeiro tema foi o legado olímpico, por ser um tema transversal que engajava diversas secretarias na discussão. Além disso, a plataforma foi lançada em setembro de 2014, quando a discussão sobre o legado da Copa fazia a população refletir sobre o legado das Olimpíadas.</p> <p>Cada desafio temático dura três meses, cujo produto final é um documento construído colaborativamente com as propostas melhor avaliadas pelos próprios usuários e usuárias da plataforma, que então é estudado pela Prefeitura e comentado pelo prefeito em uma videoconferência. Na ocasião, ele apresenta como e por que as propostas recebidas serão ou não levadas adiante.</p>	Colaborar
Conselho da Juventude da Cidade	<p>Uma via democrática de participação juvenil dentro da gestão municipal, constitui a oportunidade de intervir nas políticas públicas mais diretamente, numa interface com as secretarias e órgãos. O objetivo é ser um espaço de diversidade, multiplicidade de projetos, pensamentos e vivências, de construção coletiva, gestão e produção horizontal, e rede de troca de experiências e conhecimentos.</p> <p>Foram selecionados 100 jovens de 14 a 29 anos, que irão acompanhar e fiscalizar o andamento do Planejamento Estratégico de 2012/2016 e participar da construção do Planejamento Estratégico de 2017/2020, emitir pareceres sobre os projetos a serem realizados, apresentar suas próprias propostas, participar de reuniões com secretários,</p>	Envolver

	secretárias e gestores municipais, além de acompanhar outras atividades que o Conselho julgar necessário para ampliar a presença da juventude nas futuras escolhas da cidade.	
Imersão	<p>O IMERSÃO é um projeto que atende a uma demanda de cidadãos e cidadãs cariocas de conhecer melhor o funcionamento e os processos decisórios da gestão municipal. Por meio de um processo seletivo aberto a toda a população, 30 pessoas são selecionadas para passar três dias imersos na Prefeitura.</p> <p>Cada imersão aborda três temas centrais da gestão municipal e outros três temas escolhidos segundo os interesses indicados no momento de inscrição. No período da manhã, o grupo debate com as equipes técnicas e gestoras de diversas secretarias e autarquias. Na parte da tarde, o projeto propõe que o grupo conheça de perto instalações, equipamentos e obras municipais que ilustram metodologias e processos relativos à cidade.</p>	Informar
Chega Junto	<p>O exercício acontece em duas etapas: na primeira, as crianças e adolescentes que estudam na rede pública municipal descobrem como funciona o orçamento participativo por meio de uma simulação que parte de números reais. Atividades pedagógicas e lúdicas são propostas e as crianças são divididas em grupos para distribuir valores fechados em investimentos reais, como capacitação de professores (no caso da Secretaria Municipal de Educação) e reforma de equipamentos públicos (no caso da Secretaria Municipal de Cultura).</p> <p>No segundo momento, os estudantes têm a liberdade de criar e colocar no papel aquilo que identificam como prioritário para a gestão do Rio. Em seguida, apresentam suas visões e propostas para a cidade aos secretários e secretárias municipais. Após essa apresentação, é a vez das representantes das secretarias comentarem as atividades feitas pelos jovens, explicando a maneira como esses processos de gestão se dão na prática.</p>	Informar
Mapeando	<p>Uma plataforma de código aberto, de usabilidade simples e georreferenciada, o Mapeando foi criado para a coleta de dados sobre mobilidade urbana, mas, internamente, o propósito de expandir a sua capacidade de funcionamento para outras áreas da gestão segue firme. Em pouco tempo, foi adotado por outras cidades de outros estados do país e atingiu o número de 3.000 usuários ativos.</p> <p>A plataforma foi utilizada como mapa de demandas da população, incorporadas pelos técnicos da equipe de trabalho responsável pelo Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS).</p>	Colaborar

Fonte: Elaborado com base em <http://lab.rio/>

O Lab.Rio contou com equipe fixa enxuta, de menos de dez pessoas, mas cada projeto envolveu participantes eventualmente remunerados ou com auxílios de alimentação e transporte. Em geral, o perfil era de jovens abaixo dos 30 anos, com diversidade de gênero, cor, orientação sexual, religião e território de origem. Em iniciativas como o Conselho da Juventude da Cidade, o objetivo era abarcar também o máximo de diversidade em posicionamento político-ideológico. Segundo um entrevistado que participou desta experiência, o Conselho da Juventude era um paralelo ao Conselho da Cidade, cuja composição, para ele, nada tinha de diversa ou democrática.

Um entrevistado resumiu assim a experiência do Lab Rio:

o indicador de sucesso do Lab é esse: mudança de percepção da equipe técnica. Entender que participação cidadã não é só influência na tomada de decisão. Tem a ver com processos. Fizemos todos os esforços para ser um mecanismo para as equipes técnicas, não para o prefeito. A longo prazo, eles ligavam para a gente e diziam que queriam fazer [seus projetos] de forma participativa. [...] A premissa era de ser um laboratório, não um canal de escuta ou uma secretaria. É o amadurecimento democrático. É o técnico se frustrar [com decisões superiores, com gargalos e incapacidades de solução] e as pessoas verem que eles se frustram. Estava gravado, exposto na internet para todos. [...] O que eles deveriam entender é que participação é um direito do cidadão e um dever do poder público, não o contrário. Faziam audiência pública três da tarde, diziam que fizeram e responsabilizavam a cidadania por não participar. Participação é promover mudança, senão é referendar. [...] Equipes técnicas também têm capacidade de transformação. Pensar políticas públicas também é um processo de poder. [...] O objetivo do Lab era produzir cultura. Produziu frustração. (Entrevistado 15)

Para este entrevistado, o projeto político do prefeito e de seu grupo são opostos ao que uma dinâmica de participação social propõe, apesar da iniciativa do laboratório.

Antes do Lab, o que eles estavam chamando de participação era o Rio+ [concurso de ideias de soluções para a cidade], nada a ver com projetos de políticas públicas. O Lab foi mais uma aposta do que uma estratégia. A estratégia existia, mas era mais personalista, do prefeito. Não se pode falar de uma gestão participativa, porque isso não aconteceu. Sempre deixamos claro que não era participativa porque a gente existia. O projeto político que ele

apresentava e capitaneava, não acho que se apropriou. Tinha muito mais a ver com os interesses pessoais dele do que interesses coletivos. Houve esforços reais de cooptação, não de apropriação. Era muito uma tentativa de formar novas lideranças políticas, que depois ele poderia vir a utilizar como uma base, que retroalimentasse. Acho que tinha mais a ver com uma dinâmica de política velha, de compadrio, apadrinhamento, de criar relações comigo, em especial, e talvez com outros. (Entrevistado 15)

Eduardo Paes reconhece que o laboratório era experimental e não se consolidou, mas faz uma análise positiva dos momentos que sucederam as manifestações de junho de 2013.

Não conseguimos montar um arcabouço legal desse papel do Lab, não. Ficou no decreto, e aí o próximo revoga. Ficou numa política de governo, não de Estado. [...] Mas meu primeiro governo foi bem mais autoritário do que o segundo. No segundo, estava bem mais aberto. Apesar de a popularidade ter caído, ter tomado muito mais porrada no segundo governo, eu era muito mais aberto. Prestava muito mais atenção à crítica do que prestava no primeiro. Antes, via como 'esse aí quer me derrubar'. Aquelas 500 mil pessoas na minha porta serviram para alguma coisa. (Entrevistado 10)

4.7 Privacidade e uso de dados dos cidadãos

A privacidade e os direitos e deveres relativos aos usos de dados dos cidadãos por parte de governos não possuem legislação específica a nível federal no Brasil, ainda que o Marco Civil da Internet⁸⁶ e seu decreto de regulamentação⁸⁷ tenham sido um primeiro passo nesta direção. O país não dispõe de uma lei geral de proteção de dados, o que permite aos governos subnacionais tratarem do tema segundo seus próprios princípios e diretrizes de gestão.

No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, o decreto 29.385⁸⁸, de 30 de maio de 2008, assinado pelo então prefeito César Maia, estabeleceu a política de segurança da informação da Prefeitura que permaneceu em voga durante a gestão de Eduardo Paes. O documento tem três páginas e meia e cita a palavra privacidade uma

⁸⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm (acesso em 22/mar/2018)

⁸⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8771.htm (acesso em 22/mar/2018)

⁸⁸ <https://bit.ly/2He4m1H> (acesso em 6/abr/2018)

vez - no artigo 2º, inciso I, letra b: “o acesso, o processamento e a disseminação de informações pela prefeitura através de suas redes de computadores ou de seus equipamentos isolados estará a serviço do cidadão e da sociedade, respeitando sempre os critérios de garantia da privacidade e segurança das pessoas físicas e jurídicas”.

No artigo 9º, o decreto estabelece que a IplanRio, “por meio de portarias específicas, regulamentará a Política de Segurança da Informação, assim como suas normas de segurança complementares”. A Portaria número 123⁸⁹, de 28 de maio de 2010, da IplanRio, regulamenta a Política de Segurança de Informação da Prefeitura. Um servidor da empresa avalia sua aplicação:

Existe a Política de Segurança estabelecida no decreto, regulamentada por portarias nossas. Os dados tributários que têm a ver com sigilo fiscal são criptografados. A CGM nos audita o tempo inteiro para saber quem tem acesso aos sistemas, quem concedeu. Mas o gestor que é o dono da informação que toma a decisão. Em tese, deveria ter classificação da informação sistema a sistema. Cada gestor tinha que chegar e falar ‘esse dado aqui é um dado sigiloso ou não’. Não fazem. Via de regra, de acordo com a Lei de Acesso à Informação, avalia-se caso a caso. Mas o sistema é do órgão que contratou, a IplanRio é fiel depositária apenas. (Entrevistado 11)

Outro entrevistado que lidava com grandes bancos de dados da Prefeitura explicou os procedimentos referentes à privacidade:

A medida mais simples que eu tomava era não ter dado privativo. Eu evitava trazer para o banco. Quando puxava dados do 1746, não puxava dados pessoais. Tinha acesso à base, ia lá e copiava tudo, menos os dados cadastrais. Mas pegava um ID do usuário. Fazia todos os cruzamentos, pessoas que estavam pedindo muito, pedindo pouco e, só se fosse necessário, colocava o nome. Para a Fazenda, em estudo de arrecadação, notas fiscais, eu precisava dos nomes das empresas. Aí, sim. Mas, em todos os outros casos, 99,9%, não tinha. Alguns confundem um pouco *big data* para rastreamento personalizado de pessoas, que quem quer fazer é a empresa de venda, empresa que quer direcionar uma propaganda, ou talvez um político que queira fazer projetos de *big data* para campanha eleitoral. No caso de uma

89

<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5267415/4138219/portarian123politicadesegurancadeinformacaodapcrj2010.pdf> (acesso em 6/abr/2018)

prefeitura, do Pensa, a última coisa que eu tinha interesse era dado pessoal. Praticamente não usava. Quando salvava, era criptografado. [...] Eu não tinha uma política mais restrita. Qualquer um dos seis caras do Pensa acessava qualquer tabela, fazia qualquer exportação, porque eles tinham que poder fazer isso, senão a coisa não ia andar. Se tivesse num ambiente muito amarrado, não ia funcionar. (Entrevistado 14)

Outro gestor explicou como a sua organização lida com o tema da privacidade e o uso de dados dos cidadãos:

[...] todo dado é público, salvo se o gestor do dado tem parâmetros. A Fazenda, por exemplo. No caso do SIURB, o ambiente é controlado pela segurança da própria plataforma. São diversos níveis de segurança. O que circula internamente é de responsabilidade do gestor do dado. (Entrevistado 13)

Questionado sobre o tema, o ex-prefeito reconheceu não ter informação sobre a legislação específica no âmbito do município. Sua avaliação é generalista:

Governo não tem que entrar na privacidade do cidadão nunca. Agora, no movimento urbano, o cidadão na sua face pública, na dimensão pública, de deslocamentos diários, por exemplo, não vejo problema. Governos vão enfrentar o dilema que todo mundo está enfrentando. Só que os governos têm muito mais poder. O Brasil é superacanhado nisso ainda. Nos EUA, é 'eu sei que eles estão me grampeando'. Acho ruim. (Entrevistado 10)

O debate sobre o controle da utilização de dados e a privacidade dos cidadãos no âmbito do Poder Executivo do município do Rio de Janeiro se mostrou incipiente e limitado a especialistas da área.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Análise comparativa dos estudos de caso

Entre os anos de 2013 e 2016, os municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro experimentaram processos distintos em termos de linha de atuação do Poder Executivo municipal e, mais além, de projetos de cidade e do que se entende por vivência de cidadania. Por outra perspectiva, Fernando Haddad e Eduardo Paes, representantes de grupos e campos políticos opostos, de trajetórias profissionais diversas, se depararam com desafios e gargalos de naturezas próximas. O poder público de ambas as cidades não escapa aos dilemas e ao significativo passivo estrutural inerente à administração pública no Brasil.

Cabe ressaltar, no entanto, as diferenças de contexto e de escala. O período marca o segundo mandato consecutivo de Eduardo Paes, um político de carreira, enquanto que Haddad cumpria seu primeiro mandato. Jamais havia participado de eleições. No primeiro ano de Paes como prefeito, 2009, o Rio de Janeiro conquistara o direito de sediar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, que seria o último ano de Paes no cargo. O orçamento municipal anual efetivamente liquidado da cidade do Rio sobe da casa dos 10 bilhões de reais em 2008 e 2009 para 20,5 bilhões em 2013 e 27,9 bilhões em 2016. Os números de São Paulo, por sua vez, são de 36,7 bilhões em 2013 e 47,9 bilhões em 2016. São Paulo conta com 138 mil servidores ativos. O Rio dispõe de 94 mil.

Ambos os prefeitos enfrentaram o desafio das revisões do plano diretor das cidades no início dos seus primeiros mandatos. O plano do Rio em vigência até então datava de 1992, e a cidade demorou 19 anos para estabelecer um novo pacto, quando a regra é de revisão decenal. A gestão Eduardo Paes foi capaz de liderar um novo acordo, travado durante anos no Poder Legislativo, e sancioná-lo, em fevereiro de 2011. Sofreu, no entanto, duras críticas da sociedade civil pela falta de participação social no processo. Já em São Paulo, a revisão do plano diretor contou com diversas fases participativas e se tornou marco simbólico da gestão Haddad no contexto do uso das tecnologias da informação e comunicação para este fim.

Instrumentos de planejamento para os quatro anos de mandato, o Planejamento Estratégico (Rio) e o Programa de Metas (São Paulo) também foram consolidados de maneira distinta. O Programa de Metas nasceu com 100 metas, passou por 35

audiências públicas e recebimento de propostas por canal digital, e foi apresentado oficialmente com 123 metas, acompanhadas diariamente pelo portal PlanejaSampa. No último dia de mandato, a gestão Fernando Haddad publicou o resultado final das metas, o que não aconteceu com a gestão Eduardo Paes.

O Planejamento Estratégico estabeleceu 56 metas setoriais e 58 iniciativas estratégicas, em um trabalho desenvolvido, ainda em 2012, pela Secretaria da Casa Civil, em parceria com uma consultoria internacional. Foram entrevistados técnicos e gestores da prefeitura, especialistas externos escolhidos pela própria equipe, além de “entrevistas com mil cidadãos cariocas”, segundo o documento – sem comprovação de qualquer natureza. As metas setoriais e iniciativas estratégicas se desmembravam em contratos de gestão com os diversos órgãos e secretarias, com acordos de resultados coletivos e individuais. As recompensas eram financeiras. O acompanhamento destes resultados era feito através de um sistema interno, sem acesso público.

Publicamente, a gestão Eduardo Paes referenciou grande parte de suas ações aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, aproveitando-se da atenção dos veículos de imprensa. A inauguração do Centro de Operações Rio foi anunciada como a entrega do primeiro equipamento olímpico, por exemplo, apesar de pouco ou nada ter a ver com a realização do megaevento esportivo. O Planejamento Estratégico recebeu menos atenção pública do que o Caderno de Encargos, documento de compromissos firmado entre as instâncias governamentais, o Comitê Organizador dos Jogos e o Comitê Olímpico Internacional, cujas responsabilidades eram compartilhadas e difusas.

O perfil expansivo e midiático do prefeito do Rio, com empatia, respostas simples e compreensíveis ao grande público, comunicação ágil e atenta às narrativas sobre sua gestão construídas na mídia corporativa e nas redes sociais, além da munição de uma pauta de impacto como os Jogos, contrasta com o perfil professoral de Fernando Haddad, cuja estratégia de comunicação da gestão terminou criticada interna e externamente. Ao contrário do mandatário carioca, que contou com uma poderosa pauta positiva, Haddad ainda precisou lidar com grave crise política que envolveu seu partido, o PT, no governo federal. A presidenta Dilma Rousseff, sua correligionária, terminou por sofrer impeachment no ano de 2016.

Para além da capacidade de comunicação, no entanto, a gestão Fernando Haddad buscou dar ênfase ao tema da transparência na administração pública com iniciativas concretas. A criação, em 2013, e o empoderamento da Controladoria-Geral do

Município ao longo dos quatro anos de mandato foram simbólicos neste sentido. O órgão foi o responsável pela implementação da Lei de Acesso à Informação no município, e centralizou a gestão dos portais de transparência e de dados abertos. Contou, além disso, com uma equipe jovem, proativa e empreendedora.

Nas palavras de Fernando Haddad para esta pesquisa, “a transparência só tem custo para quem tem o que esconder”. O benefício em termos de organização interna de informação e logística de prestação de contas para órgãos de controle é uma “antecipação de problemas” e um “ganho em agilidade operacional para sanar deficiências”. Para ele, ser mais transparente é “um falso dilema”, “vai te poupar tempo e dor de cabeça, porque as informações vão chegar para você mais rapidamente, a ponto de você poder tomar providências”. Por fim, elogiou a CGM: “quando pega um desvio, eu digo que fui eu que criei a CGM, justamente para pegar”.

Já na avaliação de Eduardo Paes, a administração pública já conta com órgãos responsáveis pelo combate à corrupção suficientes, e a transparência pode causar custos indesejados para a gestão. “Se eu tivesse oportunidade, eu ia abrir geral, mas como que abre geral sem tornar imóvel o governo? Sem transformar tudo numa assembleia permanente? No final, você tem que tomar decisão. Fazer acontecer dá muito trabalho no poder público”, afirma. “Quanto mais transparência tiver, mais porrada você vai tomar. Faz parte”, diz o gestor, que conclui: “acho que não tem ninguém com fórmula pronta para isso, não”.

A CGM do Rio foi criada em 1993, mas, na prática, teve perfil de auditoria interna de contratos, sem maior proatividade. O órgão foi responsável pelo portal Rio Transparente, cujo conteúdo está exclusivamente relacionado às finanças das administrações direta e indireta do município. Mas o Poder Executivo contou ainda com outros três portais de transparência e um de dados abertos, geridos por órgãos diferentes: Casa Civil, Secretaria de Transporte, Instituto Pereira Passos e, ainda, a IplanRio, empresa pública de tecnologia da informação. Ela foi responsável pelo portal de dados abertos, tarefa distante de seu *know how* de atuação.

Nas três avaliações da Controladoria-Geral da União sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, chamadas Escala Brasil Transparente, São Paulo conquistou nota máxima em todas. O Rio de Janeiro obteve notas 4,72, 8,61 e 5,83. Já no Ranking Nacional da Transparência, do Ministério Público Federal, avaliação focada nos portais de transparência, São Paulo recebeu nota 9,3 de 10 na primeira avaliação,

segundo lugar entre as capitais de estados, e nota 9,5 na segunda avaliação, sétimo lugar entre as capitais. O Rio recebeu nota 8,5 de 10 na primeira avaliação, sexto lugar, e nota 8,2 na segunda avaliação, 16º lugar entre as 27 cidades.

Projetos estruturantes de integração da informação nos respectivos municípios, o GeoSampa e o Sistema de Informações Urbanas (SIURB) foram lançados no mesmo ano, 2014, mas se desenvolveram em ritmos distintos. O primeiro era parte integrante do Plano de Metas da gestão Haddad. Foi planejado em 12 meses e executado nos 36 meses seguintes, com entregas parciais. O segundo, que constava da nova versão do Plano Diretor da cidade do Rio, terminou 2016 com menos de 20% do objetivo final do projeto entregue. Ambos os sistemas são plataformas-prateleira, alimentadas e atualizadas pelas diversas secretarias e órgãos. O GeoSampa tornou-se uma das ferramentas centrais da política de transparência do município de São Paulo, enquanto que o SIURB limitou seu escopo ao ambiente interno de trabalho da Prefeitura do Rio, sem abertura de dados para o público até o fim da gestão Paes.

Em relação à inovação e ao uso das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas para participação social, as gestões de ambas as cidades apostaram em projetos experimentais e laboratórios, com iniciativas pontuais de algum alcance, como o processo de discussão do Plano Diretor de São Paulo. Mesmo na capital paulista, com a criação da CGM e sua Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI), além da São Paulo Aberta, as iniciativas ficaram dependentes de poucos empreendedores individuais dentro da gestão e não se consolidaram como políticas públicas de larga escala. Houve baixa institucionalização de programas e processos. No Rio, o tema veio à tona apenas após as grandes manifestações de junho de 2013. O Laboratório de Participação (Lab.Rio) foi capaz de pautar o tema dentro da administração, com foco em consultoria interna para equipes técnicas, mas tampouco logrou escala ou institucionalização.

Apontadas em entrevistas com servidores como grandes gargalos de ambas as administrações, as empresas municipais de tecnologia da informação, Prodam e IplanRio, têm perfis distintos, mas ineficiência semelhante. A Prodam é uma empresa pública que presta serviços para órgãos da Prefeitura de São Paulo via assinatura de contrato. Com isso, gera receita, que custeará em parte a pesada estrutura interna. Seus preços e prazos estão em permanente conflito com as necessidades e realidades dos clientes, conflito este parcialmente mediado pela Secretaria de Planejamento,

Orçamento e Gestão – depois renomeada para Secretaria de Gestão, com escopo menor. Fernando Haddad avaliou, em entrevista para esta pesquisa, que a Prodam “é um gargalo a ser driblado”. “Driblar” a empresa, entretanto, não é tarefa simples. Por lei, a Prodam é monopolista na prestação da maioria dos serviços relacionados à tecnologia de informação e comunicação demandados pelos órgãos da Prefeitura.

Já a IplanRio não opera por contratos. Presta serviços por demanda das secretarias e órgãos da Prefeitura de acordo com sua disponibilidade, e dá o parecer técnico final da execução caso seja necessária contratação de serviços no mercado. Seu corpo de funcionários diminuiu ano após ano na gestão Paes, assim como sua capacidade de implementação de projetos. Vinculada inicialmente à Secretaria da Casa Civil, posteriormente passou a responder à Secretaria de Administração, mas permanece como órgão responsável pela Política de Tecnologia de Informação do município. Neste sentido, é o responsável pela governança da área na Prefeitura.

A governança pode ser traduzida como coordenação de estratégias e priorização de projetos dentro da administração. No caso do Rio, na prática, as metas setoriais e as iniciativas estratégicas do Planejamento Estratégico balizaram a priorização de projetos por parte da IplanRio, mas o poder político e a capacidade de investimento do órgão demandante foram decisivos no convencimento caso a caso. Em São Paulo, a Política Municipal de Governança de TIC estabelece o Conselho Municipal de TIC, presidido pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão colegiado de governança. Seu braço executivo é a Coordenadoria de Gestão de TIC.

O modelo estabelecido para o Conselho, de reuniões com o secretariado, entretanto, foi sendo esvaziado ao longo da gestão. As reuniões, em geral, giraram em torno de disputa por verbas para projetos de infraestrutura. Sem recursos, a Coordenadoria abriu mão da responsabilidade da governança e focou na execução de projetos pontuais.

Por fim, o tema da privacidade e de regras para a manipulação de dados dos cidadãos é um debate ainda incipiente na administração pública das duas cidades. No Rio, em oito anos, a gestão Eduardo Paes não atualizou um decreto de 2008, do prefeito anterior, sobre segurança da informação, que estabelece normas genéricas. Na prática, as políticas neste campo são implementadas pela IplanRio, e cada órgão trata seus sistemas e bancos de dados com políticas próprias. Sistemas mais modernos, como o SIURB, no Rio, e o GeoSampa, em São Paulo, já aplicam camadas de acesso a dados

para servidores, de responsabilidade dos gestores. São Paulo não possui legislação própria sobre o tema. São comuns, em ambas as administrações, a utilização de e-mail e armazenamento de arquivos de trabalho em serviços oferecidos por grandes players do mercado, como Google e Amazon.

5.2 Conclusões

Este trabalho procurou analisar distintos modelos de aplicação das tecnologias de informação e comunicação relacionados a projetos de governo, sem perder de vista o cenário encontrado pelos mandatários no início das suas gestões. Buscou também avaliar o nível de institucionalização das numerosas iniciativas levadas a cabo, e até que ponto problemas estruturais foram enfrentados, “driblados” ou simplesmente ignorados.

Para além de ferramentas técnicas, restou evidente o papel político da implementação das TIC nos governos, não apenas na relação Estado-sociedade, mas também nas relações entre os poderes, entre gestores e seus subordinados e entre os próprios servidores ao nível horizontal. O século XXI trouxe novos paradigmas para a gestão pública, mas o século XX não terminou por completo em termos de estruturas de poder e organização da administração pública, mesmo nas cidades mais populosas do Brasil.

Em São Paulo, Fernando Haddad, um professor universitário que jamais havia disputado uma eleição, propunha, na campanha para prefeito, medidas de descentralização e horizontalização das decisões, e a tentativa de consolidação de uma cultura de transparência, combate à corrupção e participação social no interior da administração. No início do mandato, o Programa de Metas participativo e o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico, com diversas fases de acolhimento de sugestões da população, inclusive por meios digitais, foram os primeiros sinais concretos desta linha de atuação.

A criação e o empoderamento da Controladoria-Geral do Município (CGM), uma promessa eleitoral, seriam um dos pilares deste movimento. A CGM liderou a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) - marco histórico da legislação federal sobre transparência - na administração do município, além de ter sido o órgão de referência no combate à corrupção, com resultados expressivos. Sua Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) teve a missão de supervisionar e desenvolver estruturas como o Portal da Transparência, o Portal de Dados Abertos e o Sistema

Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), entre outros projetos de iniciativa própria.

Outro eixo fundamental foi a instituição da iniciativa São Paulo Aberta, em janeiro de 2014. Buscou-se integrar e articular projetos e ações transversais dos vários órgãos de governo, na tentativa de ampliar alcance e efetividade, além de apostar em processos formativos para a população no tema do governo aberto. No seu escopo estavam o Portal São Paulo Aberta, de consultas públicas, o Gabinete Aberto e o Gabinete de Bolso, canais de diálogo do alto escalão com a população, o Programa Agentes de Governo Aberto, de formação para participação social mais efetiva, entre outros.

Cabe ressaltar, no entanto, a dificuldade da iniciativa – e da gestão Haddad como um todo – de alcançar o nível “empoderar” da escala da Associação Internacional para Participação Pública (IAP2). Ou seja, “delegar decisões finais à população”. Os níveis informar, consultar, envolver e colaborar foram atingidos com frequência.

Ainda neste contexto, o investimento em um projeto estruturante de gestão da informação e transparência na administração municipal, como o Portal GeoSampa, atacou o gargalo da falta de integração de dados de secretarias, subprefeituras e os diversos órgãos da administração. A plataforma proporcionou diagnósticos mais confiáveis para tomada de decisões e implementação de políticas públicas no território, além de promover o acesso público a todas as suas ferramentas.

Se os adventos da CGM, da São Paulo Aberta e do GeoSampa foram ao encontro da narrativa fundamentada desde o plano de governo, ainda na eleição, e significaram, ao menos, respostas iniciais a desafios estruturais da administração municipal, outros destes gargalos permaneceram distantes de enfrentamentos mais incisivos.

O desafio não é apenas político. O enorme passivo de infraestrutura de TIC, de servidores capacitados e de investimento em áreas-meio impede projetos de maior escala em termos, por exemplo, de participação social. Dado que as tecnologias de informação e comunicação são centrais para o aprofundamento democrático nos governos no século XXI, a concretização de seu potencial passa, necessariamente, pela infraestrutura instalada, seus operadores e sua governança interna.

No caso de São Paulo, a Prodam, empresa pública de TIC, responsável por toda a infraestrutura e operação da área na prefeitura, é apontada, inclusive pelo prefeito,

como gargalo crônico, que deve ser, por vezes, “driblada” - na expressão utilizada por ele em entrevista para esta pesquisa. Para além da empresa e do passivo de infraestrutura instalada de TIC, a ineficiência do planejamento e da governança de TIC (priorização e alinhamento de projetos para objetivos pré-definidos) aparecem, na avaliação de gestores dos mais diversos órgãos, como barreiras para avanços mais concretos em diversas frentes.

No Rio de Janeiro, a gestão de Eduardo Paes, político de carreira, que cumpriu seu segundo mandato a frente da prefeitura da cidade entre 2013 e 2016, encampa a narrativa de cidade inteligente nominalmente em seu Plano Estratégico, lançado ainda em 2012. Orçado em cerca de 811 milhões de reais, o Projeto Rio Cidade Inteligente, que consta do documento, inclui, por exemplo, “aquisição e implantação de itens de infraestrutura, de novas políticas operacionais de Tecnologia da Informação e Comunicação [...] renovação de todo parque tecnológico, criação de um novo *datacenter*, definição da arquitetura de negócios e implantação de sistemas estruturantes”.

A proposta era ousada, mas genérica. No mesmo Plano Estratégico, das 56 metas setoriais, apenas cinco estavam relacionadas à utilização de tecnologia. Das outras 58 iniciativas estratégicas, apenas seis. Na prática, a abordagem da gestão para o tema, reconhecida pelo prefeito em entrevista para esta pesquisa, foi menos de investimento em infraestrutura e mais em soluções céleres para prestação de serviços públicos, com aplicação intensiva de TIC. Envolveu outros recursos e objetivos distintos.

Simbólicos do conceito de cidade inteligente, os adventos do Centro de Operações Rio – integração, em um espaço físico, de mais de 30 órgãos de operações urbanas; da Central de Atendimento 1746 – central telefônica de ouvidoria, que, em seguida, é ampliada para um portal na internet e um aplicativo de *smartphone*; do Pensa Sala de Ideias – escritório de análise de *big data* para auxílio em políticas públicas; e do portal Carioca Digital, *locus* digital de prestação de serviços da Prefeitura, proporcionaram resultados concretos *vis-à-vis* o foco anunciado. Em sua entrevista, concedida um ano e dois meses após o fim do governo, entretanto, Eduardo Paes problematiza a própria narrativa de cidade inteligente, amplamente utilizada por ele durante seus mandatos.

Como em São Paulo, as novas iniciativas contrastaram com antigos gargalos. Congênere da Prodam, a IplanRio é a empresa pública de TIC da Prefeitura responsável

por todos os sistemas, redes de conectividade e infraestrutura de serviços de TIC da administração municipal. Tem a tarefa, também, de coordenação da governança de TIC, dado seu modelo de negócios, distinto da Prodam. É ela quem define prioridades e faz o planejamento relacionado à área. Subfinanciada e com cortes regulares de pessoal, entretanto, foi apontada em entrevistas, da mesma forma que São Paulo, como barreira para o desenvolvimento de diversas iniciativas e setores.

A governança de TIC, ou seja, o planejamento e priorização de investimentos e execução de projetos de TIC, é fundamental para o desenvolvimento institucional dos governos no século XXI. Em São Paulo, as falhas de governança geraram problemas de comunicação e desperdício de recursos, numa tensão e fricção permanentes entre Prodam e órgãos do governo. No Rio, a IplanRio é a responsável pela governança quando, de fato, não é um órgão de planejamento ou gestão.

Os temas da transparência governamental e da otimização da organização dos dados e da informação no interior da administração municipal tiveram espaço reduzido na agenda da gestão Paes. A Prefeitura manteve quatro portais de transparência, além de um portal de dados abertos, todos coordenados por órgãos diferentes. Por vezes, porém, com escopos semelhantes. As avaliações do Ministério Público Federal e da Controladoria-Geral da União colocaram a cidade entre as capitais de estado pior ranqueadas em termos de transparência no Brasil. O modelo centralizado de administração dos portais de transparência de São Paulo é mais simples de ser gerido que o modelo descentralizado e com numerosos responsáveis do Rio de Janeiro.

A participação social, entretanto, entrou em pauta a partir das grandes manifestações populares de junho de 2013, ponto de partida para esta pesquisa. A abordagem do prefeito, em geral personalista e com foco nos resultados, ganhou, segundo o próprio, um olhar para os processos. E para as escutas. A demanda das ruas por mais incidência nas tomadas de decisão dos governos e no desenvolvimento das políticas públicas, intensa e concentrada em algumas semanas, tinha um significado maior. Eduardo Paes fez esforços para compreender. Apostou, em seguida, num laboratório de práticas participativas, liderado por um jovem de 21 anos, com mesa em seu gabinete. Projetos experimentais de participação social (SP Aberta e Lab.Rio) lograram baixo grau de institucionalização e dificuldades para alcançar o nível “empoderar”, o mais alto da escala da Associação Internacional para Participação Pública (IAP2).

Cabe destacar, por fim, uma perspectiva distinta da literatura clássica sobre participação social que tem lugar na narrativa de cidade inteligente e foi aplicada na gestão Paes. Consta da autodefinição das atividades do Pensa – Sala de Ideias, no seu site: “temos certeza que, ao coletar dados sobre o comportamento da cidade em seus mais diversos aspectos, 24 horas por dia, sete dias por semana, mesmo quando o cidadão não tem tempo para parar, refletir e enviar uma sugestão, estamos ajudando na construção do que chamamos de Democracia Digital Ubíqua, ou seja, aquela democracia que, ao final, está sempre presente”.

Ubiquidade, ou a qualidade do que está ou existe em todos os lugares ao mesmo tempo, remete ao *big brother* orwelliano, discutido aqui no capítulo teórico sobre privacidade. Para além das implicações ético-filosóficas da “participação involuntária”, cabe o questionamento sobre a guarda e o acesso a esta quantidade potencialmente infinita de dados gerados e analisados por órgãos governamentais. Não só no que diz respeito a iniciativas como o Pensa – Sala de Ideias, mas, da mesma forma, em relação aos sistemas e softwares proprietários, cuja tecnologia pertence a grandes *players* do mercado, e do uso amplamente difundido de ferramentas de comunicação e compartilhamento de arquivos de empresas como Google e Amazon por parte dos servidores públicos das duas prefeituras.

Limitações da pesquisa e sugestões para trabalhos futuros

O debate sobre formatos de participação por meios digitais está em voga no mundo, e as administrações dos dois municípios enfrentaram seus dilemas, especialmente São Paulo. Dados demonstram que participação por meios digitais é concentrada em territórios privilegiados da cidade. Como ampliar esta modalidade de participação? É desejável? Como utilizar as redes sociais? A participação deve ser um processo pedagógico de cidadania ou um processo necessariamente deliberativo? São questionamentos a serem explorados futuramente.

Este trabalho consistiu em um estudo exploratório sobre duas gestões municipais em período histórico específico. A abordagem escolhida, de análise de estratégias, iniciativas e políticas transversais, não incluiu aprofundamento sobre políticas setoriais de implementação de TIC. Tampouco foi a fundo na análise de infraestrutura de TIC instalada na administração. Fica assim a sugestão para pesquisas futuras. Da mesma forma, o campo da prestação de serviços públicos por meios digitais demanda

observações mais detidas por parte da academia e de setores interessados no desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação nos governos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRE, P. Surveillance and capture: Two models of privacy. *The Information Society: An International Journal*, 10:2, p. 101-127, 1994.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Rev. Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAROCAS, S.; HOOD, S.; ZIEWITZ, M. Governing algorithms: A provocation piece. Paper para Conferência Governing Algorithms. New York, 2013.

BATTY, M.; AXHAUSEN K.; *et al.* Smart cities of the future. *Eur. Phys. J. Special Topics*, n. 214, p. 481–518, 2012.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. in BAUER, M.; GASKELL, G. (eds.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*. Trad. Pedrinho Guareschi. Petrópolis: Vozes, p. 189-217, 2002.

BAUMAN, Z. *Vigilância líquida*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Expresso Zahar, 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil, 1988.

BRINKERHOFF, D. Taking account of accountability: a conceptual overview and strategic options. Washington: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 2001.

BUSTAMANTE, J. Poder comunicativo, ecossistemas digitais e cidadania digital. in SILVEIRA, S.A (ed.). Cidadania e redes digitais. São Paulo: Maracá – Educação e Tecnologias, p. 9-31, 2010.

CARAGLIU, A.; DEL BO, C.; NIJKAMP, P. Smart cities in Europe. *Journal of Urban Technology*, n. 18(2), p. 65–82, 2011.

CGU. Comitê Interministerial. *Parceria para Governo Aberto*, 2014.

COCCHIA, A. Smart and Digital City: A Systematic Literature Review. in DAMERI, R; ROSENTHAL-SABROUX, C. (eds.). *Smart City, Progress in IS*. Genebra: Springer, 2014.

CORDELLA, A.; TEMPINI, N. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Government Information Quarterly*, 2015.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Admin Rev*, n. 77, p. 32-44, 2017.

CUNHA, M. A.; MIRANDA, P. R. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. *Organ. Soc.*, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, 2009.

DINIZ, V. A história do uso da tecnologia da informação na gestão pública brasileira através do CONIP - Congresso de Informática Pública. in *Congreso CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago: Anales... 2005.

FARIA, A.; TANSCHKEIT, T. Políticas públicas para uma cidade democrática? O lugar da participação social no Rio de Janeiro. in RODRIGUES, T. (ed.) O Rio que queremos: propostas para uma cidade inclusiva. Rio de Janeiro: Núcleo Piratininga de Comunicação, p. 95-112, 2016.

FIORIN, M.; PERIOTTTO, A. Estudo da utilização do governo eletrônico pelas prefeituras paranaenses das regiões da COMCAM e AMUSEP. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2012.

FUNG, A.; WRIGHT, E. (eds.) Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance. Real Utopias Project. Londres: Verso, 2003.

HOLLANDS, R. Will the real smart city please stand up? City: Analysis of Urban Trend, Culture, Theory, Policy, Action, n. 12, p. 303–320, 2008.

HUSTINX, P. Privacy by design: delivering the promises. Bruxelas: Springer, 2010.

INTRONA, L. Algorithms, performativity and governability. Lancaster: Lancaster University, 2012.

KOMNINOS, N. The architecture of intelligent cities: integrating human, collective and artificial intelligence to enhance knowledge and innovation. IEEE Xplore, pp. 13–20, 2006.

LEVY, P. Ciberdemocracia. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIPS, A.; TAYLOR, J.; ORGAN, J. Identity management, administrative sorting and citizenship in new modes of government. Information, Communication and Society, n. 12, p. 715–734, 2009.

LYON, D. Surveillance as Social Sorting: Privacy, risk and digital discrimination. in LYON, D. (ed.) Surveillance as Social Sorting: Privacy, risk and digital discrimination. Nova York/Londres: Routledge, 2005.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic accountability in Latin America. In MAINWARING, S.; WELNA, C. (eds.) Democratic accountability in Latin America. Nova York: Oxford University Press, p. 3-33, 2003.

MEDEIROS, P. H.; GUIMARÃES, T. A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. São Paulo: RAE, v. 46, n. 4, 2006.

MEIJER, A. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. Public Administration Review, 73 (3), p. 429-439, 2013.

MELO, L. Tese de doutorado: Rio, Cidade Adjetivada: o direito à cidade e a narrativa cidades inteligentes no contexto 2009-2016. Rio de Janeiro, 2017.

NEVES, O. Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. in VI Consad, 2013. Brasília. Anais... Consad, 2013.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Trad. Clarice Cohn e Álvaro Augusto Comin. Rev. Lua Nova, n.44, p. 27-54, 1998.

OGP. What's in the OGP Subnational Action Plans. Open Government Partnership, 2017. Disponível em <https://www.opengovpartnership.org/resources/whats-ogp-subnational-action-plans-2017>

PASQUALE, F. The Black Box Society. Cambridge e Londres: Harvard University Press, 2015.

PÉREZ-GONZALEZ, D.; DÍAZ-DÍAZ, R. Public Services Provided with ICT in the Smart City Environment: The Case of Spanish Cities. Journal of Universal Computer Science, v. 21, n. 2, p. 248-267, 2015.

PINHO, J. A. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Rio de Janeiro: Rev. RAP, ed. Maio/junho, 2008.

PNUD. Governance for sustainable development. Nova York, p.36, 1997.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. Citizen Information and Government Accountability: What must citizens know to control government. New York: New York University, 1995.

PRADO, O. Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O Programa de Governo Eletrônico do Brasil. Tese de doutorado. São Paulo: FGV, 2009.

PRIETO-MARTÍN, P.; RAMIREZ-ALUJAS, A. Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n. 58, p. 61-100, 2014.

RAMIREZ-ALUJAS, A. Presente y futuro del Gobierno Aberto: Hackear el Gobierno, reprogramar la Administración Pública y configurar una nueva infraestructura cívica. Telos: Cuadernos de comunicación e innovación, n. 94, p. 84-96, 2013.

REINHARD, N.; DIAS, I. Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives. in Congreso CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago: Anales... 2005.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. in SCHEDLER, A. *et al.* (eds.) The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers, p. 13-28, 1999.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, D. Transparência na esfera pública interconectada e dados governamentais abertos. in SILVEIRA, S. A. (ed.). Cidadania e redes digitais. São Paulo: Maracá – Educação e Tecnologias, p. 113-133, 2010.

SILVEIRA, S. A. Ambivalências, liberdade e controle dos ciberviventes. in SILVEIRA, S. A. (ed.). Cidadania e redes digitais. São Paulo: Maracá – Educação e Tecnologias, p. 61-83, 2010.

_____. Tudo sobre tod@s: Redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2017.

SOLOVE, D. The Digital Person: Technology and Privacy in the Information Age. Nova York: New York University Press, 2006.

STEVENTON, A.; WRIGHT, S. Intelligent spaces: The application of pervasive ICT. Londres: Springer, 2006.

UNESCO. Defining e-Governance, Nova York, 2005.

UNESCO. Direito à informação: peça-chave nas engrenagens da sociedade do conhecimento. CGU, 2010.

WIKLUND, H. A Habermasian analysis of the deliberative democratic potential of ICT-enabled services in Swedish municipalities. *New media and society*. v.7, p.701–723, 2005.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2010.

7. APÊNDICE I – LISTA COMPLETA DE ENTREVISTAS

Rio de Janeiro

Nome	Cargo	Local e data
Eduardo Paes	Prefeito do Rio de Janeiro (2009-2016)	Por vídeo, 19 de fevereiro de 2018
Divulgação não autorizada	Servidor da IplanRio	Rio de Janeiro, 21 dezembro de 2017
Ahnis Fraga	Gerente de Planejamento e Inovação da IplanRio	Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2017
Adriano Alem	Coordenador de Informações da Cidade - IPP	Rio de Janeiro, 19 dezembro de 2017
Pablo Cerdeira	<i>Chief Data Officer</i> e coordenador do Pensa - Sala de Ideias	Rio de Janeiro, 18 dezembro de 2017
Luiz Carlos Guedes (Luti Guedes)	Coordenador do Lab.Rio	Rio de Janeiro, 14 dezembro de 2017
Daniel Mancebo	Coordenador de Macroplanejamento da Secretaria de Urbanismo	Rio de Janeiro, 26 dezembro de 2017

São Paulo

Nome	Cargo	Local e data
Fernando Haddad	Prefeito de São Paulo (2013-2016)	São Paulo, 28 de novembro de 2017
Marcio Bellisomi	Diretor-presidente da Prodam (2013-2016)	Por vídeo, 12 de dezembro de 2017
Danilo Bertazzi	Assessor especial da Secretaria de Planejamento, Orçamento e	Por telefone, 6 de fevereiro de 2018

	Gestão, depois Coordenador de Gestão de TIC entre março de 2015 e fevereiro de 2016	
Laila Bellix	Coordenadora da COPI/CGM (2016)	São Paulo, 29 de novembro de 2017
Tomás Wissenbach	Diretor do Deinfo, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, responsável pelo GeoSampa	São Paulo, 30 de novembro de 2017
Weber Sutti	Chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2013 a 2015), depois Secretário adjunto da Secretaria de Governo (outubro de 2015 a dezembro de 2016)	Por telefone, 11 de dezembro de 2017
Fernanda Campagnucci	Diretora da Divisão de Fomento ao Controle Social (2013 e 2014) e coordenadora da COPI/CGM (2015 e 2016)	Por telefone, 4 de dezembro de 2017
Gustavo Vidigal	Chefe de Gabinete do prefeito (2013) e Secretário adjunto da Secretaria de Relações Internacionais e Federativas e coordenador da Iniciativa São Paulo Aberta (2014 a 2016)	São Paulo, 30 de novembro de 2017
Alexandre Calil	Coordenador do LabProdAm	São Paulo, 28 de novembro de 2017