

DADOS ABERTOS: esboço de uma heurística empírica¹

OPEN DATA: the outline of an empiric heuristic

Leon Rabelo²

Resumo: Os 'dados abertos' têm se tornado uma das principais manifestações das práticas de 'governo aberto' e um importante recurso entre os repertórios da chamada 'e-democracia'. O presente trabalho irá se aproximar sobre algumas das dinâmicas e consequências de sua implementação e, a partir destas, testar uma hipótese heurística sobre suas lógicas interacionais. A discussão partirá da seguinte premissa: os efeitos institucionais dos dados abertos, enquanto metodologia de abertura, podem ser avaliados empiricamente se a análise se desenvolver em torno da questão da maior ou menor aceitação de seus resultados concretos, por parte da instituição que abre seus dados. O principal eixo analítico para tal averiguação será a de entender de que maneira os aplicativos desenvolvidos em cima dos dados abertos se relacionam com as instituições e quais os fatores que definem essa relação.

Palavras-Chave: Dados abertos. Heurística. Empírica

Abstract: 'Open data' has become one of the main embodiments of 'open government' practices and are considered an important resource among the 'e-democracy' repertoires. The present work will approach some of the dynamics and consequences of its implementation and, from these, test a heuristic hypothesis about its interactional logics. The discussion will start from the following premise: the institutional effects of open data as a methodology can be evaluated empirically if the analysis develops around the question of the greater or lesser acceptance of its concrete results by the institution that opens their data. The main analytical axis for such an inquiry will be to understand how the applications developed on the open data relate to the institutions and what factors define this relationship.

Keywords: Open Data. Heuristics. Empirics.

1. Introdução

A demanda por transparência institucional é tão antiga quanto os próprios ideais democráticos e as expectativas de lisura no trato da 'coisa pública'. E uma

¹ Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho 8 – Políticas de Comunicação do VII Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VII COMPOLÍTICA), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), de 10 a 12 de maio de 2017.

² Doutorando na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. leon.rabelo@gmail.com

das instâncias primordiais de atendimento dessa demanda se dá na publicação, ou 'publicização', de informações sobre a gestão e resultados das instituições de governo. Historicamente, tais dinâmicas de publicação sempre se viram inseridas nas correlações de força política entre as instituições de poder, que controlavam as informações, e os públicos interessados, espalhados pela sociedade.(THOMPSON, 1998) Elas também se configuravam segundo os diferentes recursos técnicos de que se dispunha para realizá-las, num contínuo jogo de tensionamentos, tecnicamente mediado, entre a demanda pública por esclarecimentos e as prerrogativas institucionais de ocultação; entre aquilo que a sociedade demanda saber e o que as instituições de poder de fato 'entregam'.

Essa herança se faz hoje presente na metodologia dos 'dados abertos', cujos projetos ainda são bastante recentes. O seu início se deu através de um acordo internacional em 2011, a *Open Government Partnership*,³ pelo qual os países participantes comprometeram-se a implementar programas de publicação de seus dados governamentais, possibilitando assim novos modos quanto a seu exame e escrutínio por parte da sociedade civil. Ora, nas instituições públicas que estão adotando essa metodologia de publicação integral de seus dados, geralmente os projetos estão em fase de implementação ou em suas primeiras edições. Os dados abertos são uma tentativa – em meio a outras – de aumentar a transparências das instituições públicas, viabilizando seu acesso informacional por parte da sociedade.

Mas muito resta ainda por fazer. Não se sabe ainda até que ponto as iniciativas orientadas pela metodologia dos dados abertos terão sucesso ou nem mesmo relevância, a médio e longo prazo. (MCKENZIE, 2014) Entre as tarefas à frente, uma será a de averiguar quais os desdobramentos concretos das publicações. Até que ponto e sob que circunstâncias práticas os dados publicados serão apropriados pela sociedade? Tais processos irão efetivamente gerar mudanças institucionais? Como os dados abertos irão se ajustar às demandas e discursos dos diferentes atores envolvidos em seus processamentos? E enquanto objeto de estudo, quais serão os modelos heurísticos que permitiriam analisar e compreender de forma palpável essa problemática?

³ <http://www.opengovpartnership.org/about> consultado em 10/10/2015

O presente trabalho tem como objetivo avançar alguns pontos sobre esta última questão, entendendo que, por sua relativa novidade, faz-se ainda premente a elaboração de mapeamento que possam elucidar as dinâmicas antes, durante e após a publicação dos dados, elucidando as contradições interacionais que certamente surgirão entre os atores sociais participantes em tais projetos. Isso, por sua vez, talvez permitirá se responder a perguntas mais gerais e conclusivas. Nesse sentido, será aqui apresentada um modelo – uma hipótese metodológica – para que depois se possa tentar ainda algumas discussões de caráter mais empírico.

2. Hipótese: o ‘Ciclo dos Dados Abertos’

Em termos práticos, os dados abertos têm uma matriz relativamente simples. Sua implementação tem duas metades, ou hemisférios. De um lado, eles são um protocolo ou método de publicação de dados por parte de instituições. E do outro lado, de forma complementar, os dados abertos implicam em culturas e métodos específicas de apropriação dos dados publicados, onde cabe um papel mais ativo por parte da sociedade civil (WARMLING, BERNARDES & SANTOS, 2014). O propósito dessas apropriações, obviamente, é o de se construir sobre os dados institucionais informações relevantes e claras para a coletividade, sendo que tal construção se dá prioritariamente segundo os vieses e agendas da sociedade civil, e não mais segundo as coordenadas das instituições. Enfim, a hipótese “metodológica” ou “de pesquisa” (BRAGA 2008) a ser proposta aqui tenta ser fiel a essa configuração básica dos dados abertos, mas observa também sua trajetória processual, servindo como um ‘fio vermelho’ de suas dinâmicas e desdobramentos.

Em termos metodológicos, adotou-se portanto uma postura de máxima aproximação empírica, tentando identificar movimentos, figuras e diferentes configurações na processualidade mesma dos dados abertos. E percebeu-se, inicialmente, o que pareceu ser uma *configuração circular* dos dados, ao perfazerem seu percurso entre o hemisfério institucional e o da sociedade civil. Percebe-se também alguns ‘momentos’ ou estações que articulam tal movimento circular.

Para ilustrar, eis a representação gráfica do que será chamado de ‘ciclo dos dados abertos’:⁴

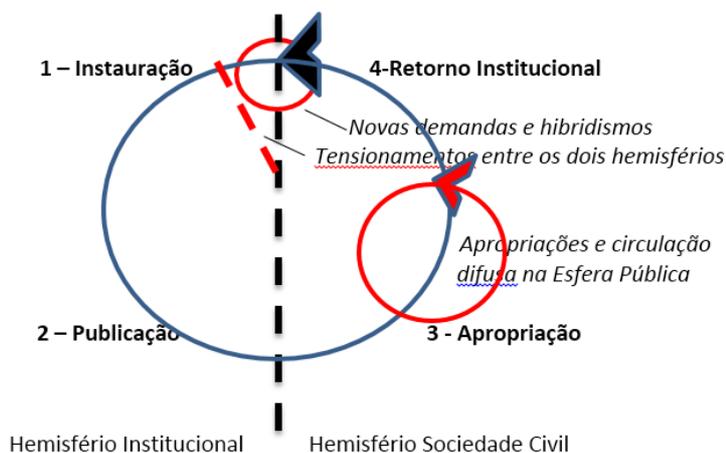


FIGURA 1: O Ciclo dos dados abertos

De maneira esquemática, portanto, a figura apresenta os *dois hemisférios* constituintes dos dados abertos, o ‘institucional’ e o ‘da sociedade civil’; que por sua vez são subdivididos em *quatro ‘momentos’*: ‘instauração’, ‘publicação’, ‘apropriação’ e ‘retorno institucional’. Os hemisférios são assim denominados pelo fato das ações sociais configuradoras dos dados abertos se localizarem prioritariamente ora no espaço formal das instituições, ora nos espaços informais da sociedade. Quanto aos quatro momentos, estes foram denominados por sua posição articuladora nos estágios de implementação prática dos projetos de abertura de dados. Eles são primeiramente apresentados enquanto projetos institucionalmente chancelados, daí há o preparo, depois a publicação efetiva dos dados, possibilitando por sua apropriação pela sociedade civil. Por fim, há a culminância desse processo, no quarto momento, que será chamado de ‘retorno institucional’, e que precisa ser explicado em maior detalhe.

A dinâmica circular dos dados abertos origina primeiramente de sua natureza pendular, entre as instituições e a sociedade civil. Mas o ciclo é também indicativo

⁴ A plena exploração, detalhamento e teste dessa hipótese do ‘ciclo de dados abertos’ está sendo desenvolvida num projeto de doutoramento, ora em curso na Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. O presente texto, mesmo fazendo parte do escopo geral de tal projeto de pesquisa, irá focar mais em alguns de seus desdobramentos e no teste empírico de seus argumentos.

de uma expectativa social de transformação das instituições: a de que possa haver um 'ganho', ou a geração de 'algo a mais', seja em termos de transparência ou participação democratizantes. Em termos comunicacionais, tal dinâmica entre os dois polos, portanto, pode ser entendida como um contínuo jogo de "respostas sociais" (BRAGA, 2006), resultantes das tensões e deslocamentos que um opera em relação ao outro. Seja na criação e circulação de sentido social, seja na compreensão transformada dos atores envolvidos nos processos. Em termos políticos mais amplos, a possibilidade é a de que ocorra uma consequente alteração da cultura institucional por meio dos dados abertos. São esses possíveis ganhos, ou alterações, que serão denominado o 4º momento do ciclo, o do 'retorno institucional'. A aposta é a de que isso também implique em benefícios democratizantes, gerando ao menos algum aumento de transparência pública, ou contribuições concretas para o seu processo, em termos práticos e palpáveis. Esse quarto e último momento, caso de fato a hipótese se sustente, será também o momento de *novas demandas*, por parte da sociedade em relação às instituições. E realizando a agenda da sociedade civil 'dentro' da instituição de governo, o momento de 'retorno institucional' constitui-se também numa situação de 'híbridismo' entre os dois hemisférios.

3. Teste empírico do modelo

Eis que se chega à principal questão do presente estudo. Se a aposta que se faz é a dos dados abertos afetarem efetivamente a cultura institucional onde forem implementados, tais alterações devem poder ser avaliadas empiricamente. Como bem observa Cristiano Ferri, um dos eixos de observação será o de auferir se, ou como, os resultados das ações de apropriação, mobilizados no 3º momento do ciclo dos dados abertos, serão encaminhados ao 4º momento, onde poderão se integrar ao funcionamento das instituições, incorporando-se à sua cultura e rotinas. Ou se contrariamente, essas apropriações não serão aceitas no interior das instituições,

mas relegadas ao espaço social exterior às suas fronteiras, gravitando ao seu redor de forma antagonista.⁵

Para aclarar em termos práticos tal problemática e discuti-la em maior detalhe, será necessária a ilustração de exemplos concretos. Ademais, tais ilustrações são estruturais para a metodologia proposta, que é a da aproximação empírica. Para o presente trabalho, portanto, o corpus analítico foi escolhido de algumas das interface entre instituições e sociedade do legislativo federal brasileiro, mais precisamente a Câmara dos Deputados em Brasília. Parte deles foram criadas por um projeto pioneiro em termos de e-democracia e dados abertos, o Laboratório Hacker da Câmara dos Deputados.⁶

4. Dois modos distintos de resposta institucional

Como exemplo, será usada a questão dos temas dos discursos parlamentares. No congresso nacional brasileiro, uma maneira convencional do público consultar informações relacionadas aos temas dos discursos parlamentares se dá pela interface abaixo, encontrada no portal da Câmara.⁷

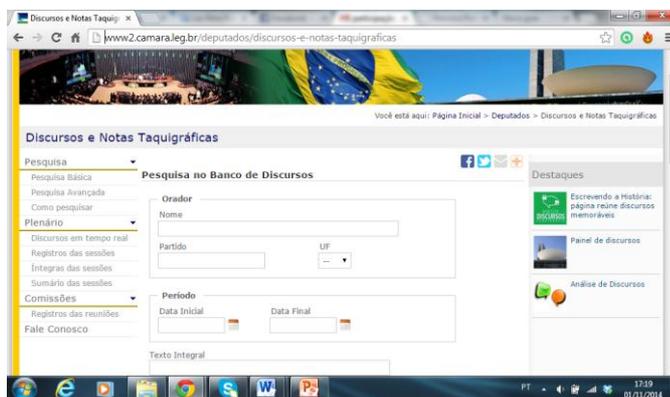


FIGURA 2: interface convencional de pesquisar o conteúdo dos discursos parlamentares
FONTE: Webite Congresso Nacional

O requerente preenche o nome do parlamentar, o partido ao qual ele pertence, o estado de onde ele vem e período de tempo a ser pesquisado. A partir

⁵ Agradeço a Cristiano Ferri (ferri.cristiano@gmail.com) por todo o insight de partida dessa formulação, apresentada em entrevista pessoal em 30/10/2014, no Laboratório Hacker, da Câmara dos Deputados em Brasília.

⁶ <http://labhackercd.net/> consultado em 07/04/2017

⁷ <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas> consultado em 20/11/2016

disso, o programa elenca quais os temas que fizeram parte dos discursos em plenários daquele deputado, sendo que sobre os quais a busca é realizada estão contidos nos acervos dos registros taquigrafados, processados e organizados rotineiramente pelo departamento de taquigrafias, chamado DETAQ.⁸

Essa mesma funcionalidade foi dinamizada por um aplicativo desenvolvido no 1º Hackathon da Câmara dos Deputados, em novembro de 2013.⁹ Os bancos de dados dos discursos dos parlamentares foram abertos e oferecidos à sociedade para serem apropriados. Em cima deles criou-se um aplicativo chamado “Retórica Parlamentar”¹⁰, que opera sobre a mesma base de dados da interface convencional, mostrada acima. A diferença é que ele oferece uma interface dinâmica e interativa, permitindo a visualização não apenas um tema específico, mas o conjunto de temas mais frequentes, além de mostrar quais parlamentares falaram sobre quais temas. Se comparado à primeira interface, é fácil perceber o ganho que o “Retórica Parlamentar” permite em termos de agilidade, interatividade e poder de síntese e visualização.

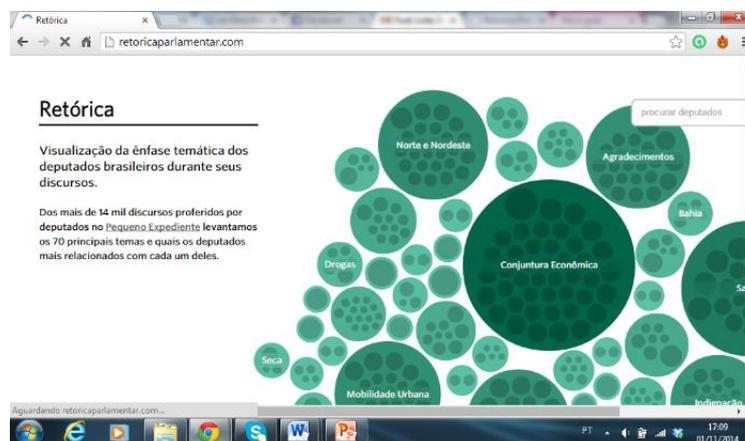


FIGURA 3: a nova interface, possibilitada pelo "Retórica Parlamentar"
FONTE: Webite do aplicativo

Através do aplicativo, os temas já aparecem de antemão visualizados, de acordo com sua frequência nos discursos, não havendo necessidade de serem especificados individualmente pelo requerente. Os temas aparecem já ranqueados

⁸ <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretoria-legislativa/estrutura-1/detaq/departamento-taquigrafia> consultado em 20/11/2016

⁹ <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/hackathon/2013> consultado em 20/11/2016

¹⁰ <http://retorica.labhackercd.net/2015.html> consultado em 20/11/2016

em sua frequência, de acordo com o tamanho dos ‘balões’. Quanto maior o balão, maior a frequência do tema. Clicando-se no balão, aparecem os perfis dos deputados que apresentaram o tema em seus discursos.

O ganho de efetividade e agilidade da visualização permitida pelo aplicativo “Retórica Parlamentar” fez surgir o interesse, por parte do corpo administrativo da Câmara dos Deputados, de que ele fosse integrado ao portal da Câmara. Após algumas pequenas alterações de *layout* e acréscimos de funcionalidades, o aplicativo foi inserido nas rotinas de interface da instituição, contando com sua chancela oficial.

Eis a imagem da versão beta do aplicativo, já integrado ao portal da Câmara:¹¹



FIGURA 4 : o aplicativo Retórica Parlamentar já incorporado à página oficial da Câmara
FONTE: Webite Congresso Nacional

Observe-se que as funcionalidades agregadas a essa versão oficializada foram sugeridas pela administração da instituição, tal como a possibilidade de se fazer a pesquisa por intervalos específicos de tempo ou por tema. Ou seja, em sua versão final, o aplicativo é o resultado de uma simbiose entre ações vindas tanto de agentes exteriores, quanto interiores à instituição.

O processo aqui relatado é a evidência empírica de um diálogo, ou negociação, entre instituição e sociedade. Tem-se uma solução confeccionada e apresentada pela sociedade civil – a partir de uma demanda informacional e operada em cima dos dados abertos – que é revertida em mudanças nas rotinas de interface comunicacional entre a instituição e a sociedade.

¹¹ <http://retorica.labhackercd.net/2015.html> consultado em 20/11/2016

Tal interação pode ser qualificada de ‘pacífica’ ou ‘concordante’, pois a instituição aceita e absorve um processamento informacional oriundo da sociedade civil. Tal relação pode ter a seguinte esquematização:

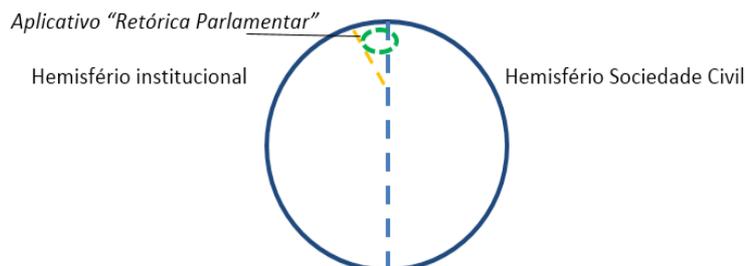


FIGURA 5: localização do aplicativo Retórica Parlamentar

A envergadura da linha divisória entre hemisfério institucional e da sociedade civil, assinalada pela linha amarela, indica que uma ação por parte desta última adentrou o âmbito da instituição, alterando em alguma medida suas rotinas. Essa alteração se dá tanto em seus processos internos – posto que agora o aplicativo se integrou às suas rotinas de interface – quanto afeta sua lógica de relações com o entorno social, no sentido de que agora o acesso informacional, bem como os debates que eles engendrarão, mudam em termos de modo, visibilidade e operacionalidade. Graças à iniciativa e ação de atores externos à instituição, os ‘hackers cívicos’, dados que antes ficavam escondidos dentro dos arquivos institucionais são agora facilmente expostos, manuseados e tornados transparentes, de forma interativa e dinâmica.

Já outro aplicativo, confeccionado no mesmo Hackathon de 2013, abrigado pela Câmara dos Deputados¹², em que foi criado o “Retórica Parlamentar”, engendra uma reação ou resposta institucional inteiramente diversa. Trata-se do aplicativo chamado “Meu Congresso Nacional”¹³, que faz um mapeamento do financiamento de campanha dos deputados eleitos.

¹² <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/educacao-para-a-democracia-1/hackathon/2013> consultado em 20/11/2016

¹³ <http://meucongressonacional.com/> consultado em 03/02/2017



Figura 6 O aplicativo Meu Congresso Nacional
 FONTE: Webite do Aplicativo

O “Meu Congresso Nacional” consegue essa rápida visualização dos financiamentos de campanha dos deputados por acessar, além de dados abertos pela Câmara, também os do Tribunal Superior Eleitoral, onde constam as doações declaradas de campanha, com os respectivos números de CNPJ dos doadores. Desse cruzamento obtém-se rapidamente um detalhamento que de outra forma seria consideravelmente mais moroso e burocrático. Ora, não é difícil entender que a exposição de informações dessa natureza se torna pouco palatável para a agenda política de muitos parlamentares, tocando em assuntos sensíveis, tais quais a relação de sua afiliação programática em função dos apoios econômicos recebidos. Tais melindres fazem com que dificilmente o aplicativo seja integrado às rotinas de interface da instituição, como foi o caso do “Retórica Parlamentar”.

Essa relação mais antagônica e, de certa maneira, conflituosa entre o aplicativo e a instituição pode ser esquematizado da seguinte forma:

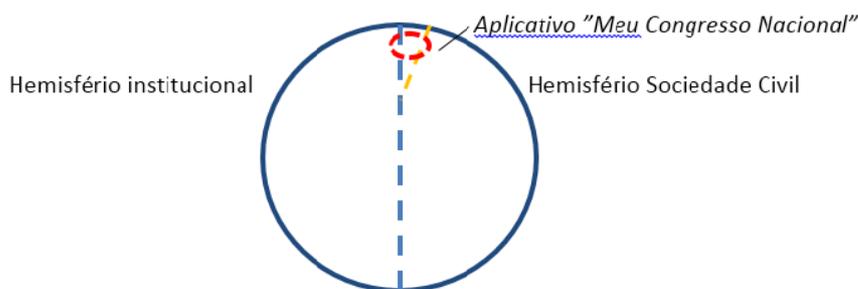


FIGURA 7 localização aplicativo Meu Congresso Nacional

Não obstante que o aplicativo exponha questões sensíveis e controversas, ele se baseia em dados encontrados dentro da instituição, disponibilizados pela metodologia dos dados abertos. Tem-se portanto aí uma dinâmica em que questões ‘internas’ à instituição são extraídas e plasmadas num conjunto informacional que fica em sua órbita, nas franjas de suas fronteiras institucionais. Mesmo à revelia da agenda política institucional, há uma interação entre sociedade e instituição, em prol de um aumento de transparência, via o aplicativo.

Justapostas as duas formas distintas de relacionamento entre aplicativos e a instituição tem-se a seguinte representação gráfica:

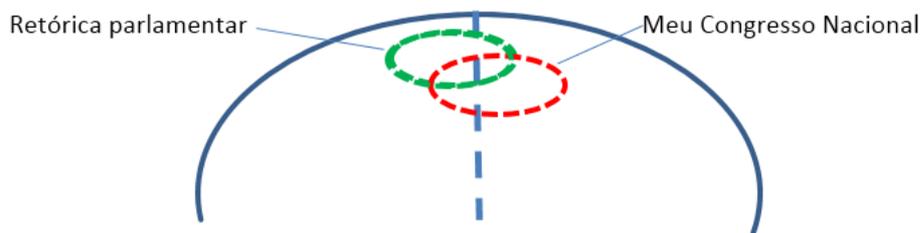


FIGURA 8: localizações diversas dos dois aplicativos

A diferença de posição entre os dois aplicativos sugere assim uma possibilidade de mapeamento, em que a localização dos aplicativos em face à instituição será dada pela configuração específica de suas funcionalidades, que por sua vez expressam a relação entre a demanda social *versus* seu encaminhamento institucional. Tal endereçamento será resultado de diversas variações no grau de tensão nas interações entre sociedade e instituição, vindas de suas agendas divergente, propósitos e intenções e serão, em última instância, indicativas da relação política entre os dois hemisférios.

5. Um possível diálogo: segundo qual gramática?

Em termos práticos, empiricamente observáveis, tal dinâmica de localização se assemelha portanto como a enunciação de ‘termos’ entre instituição e sociedade, como os de uma troca discursiva, passível a ser entendida como uma linguagem. Do lado da sociedade civil, o termo ‘expresso’ por um aplicativo será o da demanda social por informação ou ação institucional. Do lado da instituição, a resposta

correspondente será o da maior ou menos aceitação dessas demandas, submetidas pelo aplicativo. Tem-se, portanto, a configuração de um possível diálogo, sempre tensionado politicamente. A instituição diz 'sim', 'não' ou 'em termos', face às as diferentes tentativas, por parte da sociedade civil, de configurá-la, conceitua-la ou ainda traduzi-la em termos informacionais. Dito em outras palavras, a instituição reage e responde diante das diversas modalidades de apropriação informacional, realizadas pela sociedade. Os dados abertos publicados pela instituição, processados nos aplicativos e visualizados enquanto informações, são assim o substrato da *mediação comunicacional* entre instituição e sociedade.

Uma vez tomando-se tal problemática como premissa, resta saber quais os termos referenciais dessa interação dialógica, qual seria seu léxico, gramática e lógicas. Olhando-se em maior detalhe, é preciso esmiuçar quais são os fatores constituintes na publicação das bases de dados específicas, além da maneira pela qual elas são apropriadas. Quais são os fatores determinantes, nesses processos, como eles se relacionam com a cultura institucional como um todo ou a agenda política das partes envolvidas?

É de se supor que tais fatores tenham expressões bem concretas, sejam elas de ordem técnica, administrativa, político-discursiva ou de outras ordens. Em seu conjunto elas podem ser vistas como um 'enquadramento' ou contextos de relações, determinando sempre de forma específica, de acordo com circunstâncias determinadas, como um processo de construção democrática se dará, via a metodologia de dados abertos.

O passo seguinte, para se desenvolver essa problemática, bem como fazê-la empiricamente palpável, precisa lançar mão de um conceito essencial aos dados abertos, que é o de 'linkagem'. Sabe-se que um dado que não possui 'meta-dados' ou ontologias, não tem como ser processado, pois que estaria sem sua configuração precisa de endereço, ou de função, dentro de uma estrutura informacional determinada (ISOTANI & BITTENCOURT, 2015). Ora, mais do que apenas uma especificação técnica, imprescindível para o trabalho de codificação e estruturação de programas e aplicativos, tal conceito deveria também poder ser ampliado e metaforizado para o conjunto de relações discursivas e políticas que circundam

aquele dado ou banco de dados. Ou seja, além das tabelas e índices puramente ao nível do código, tem que haver também um contexto, passível de ser expresso em índices, de questões políticas e interacionais a serem determinadas ao redor do dado, sem os quais não será possível estabelecer sua relevância pública.

Tais fatores de enquadramento, evidentemente, não serão unívocos e fixos, mas cambiantes e passíveis da mais diversas discordâncias e disputas de sentido, elas são propriamente políticas e comunicacionais. Eis uma primeira tentativa para sua representação gráfica:

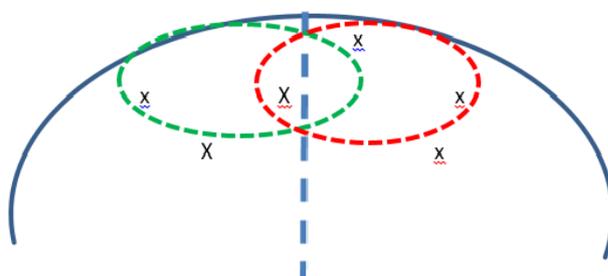


FIGURA 9 localização DOS aplicativos e seus fatores determinantes

Onde cada 'x' na figura é a representação de fatores isolados, de diversas ordens, sejam elas administrativas, técnicas ou políticas, que se relacionam tanto entre si, quanto de maneira complexa e controversa com as agendas da instituição e da sociedade. Os aplicativos terão sua localização definida de acordo com o viés, as escolhas de utilização, os modos de apropriação ou rejeição desses diferentes fatores. Ademais, os fatores se localizam tanto dentro dos hemisférios institucionais específicos, quanto estão também fora das instituições, mas levadas para seu interior via a mediação dos aplicativos. Para a metodologia dos dados abertos, é o conjunto dessas configurações complexas, de ordens e origens diversas, que ora possibilita, ora dificulta, a tarefa de fazer as paredes entre as instituições de governo e sociedade civil se tornem mais porosas e construtivamente transparentes. Os passos seguintes desta pesquisa terá que se acercar de suas características, escopo, natureza de alguns desses fatores e as mútuas relações de funcionamento entre eles.

Referências

BRAGA, José L: **Para começar um projeto de pesquisa**, in **Comunicação e Educação, Revista do Departamento de Comunicação e Artes da ECA/Universidade de São Paulo**, v.10, n.3, 2005, disponível em <http://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37542> consultado 2/10/2014

_____: **A Sociedade Enfrenta sua Mídia: dispositivos sociais de crítica midiática**. São Paulo, Editora Paulus, 2006

ISOTANI, Seiji & BITTENCOURT, Ig: **Dados Abertos Conectados**, São Paulo, Novatec, 2015

MCKENZIE, Jessica: **Near 3-Year Mark, Open Government Partnership Success Still Unclear**, disponível em <http://techpresident.com/news/wegov/25084/near-three-year-mark-ogp-success-still-unclear> consultado em 25/04/2017

WARMLING, Natalia N.; BERNARDES, Marciele B.; SANTOS, Paloma M. **A lei de acesso à informação e o dever de transparência: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça brasileiros**. In: ROVER, Aires J.; SANTOS, Paloma M.; MEZZARROBA, Orides. (Org.). **Governo eletrônico e inclusão digital: textos produzidos para o 19 encontro ibero-latino-americano de governo eletrônico e inclusão digital no ano de 2014 em Florianópolis**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

THOMPSON, John B. **A Mídia e a Modernidade: uma teoria social da Mídia**, Petrópolis, Editora Vozes, 1998