

Administração Pública e Governo Aberto: um caminho para a inovação?

LUCAS GERALDO CAMPOS DALENOGARE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)

lucascdalenogare@gmail.com

HIRONOBU SANO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN)

hiro.sano@gmail.com

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO ABERTO: UM CAMINHO PARA A INOVAÇÃO?

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é descrever e analisar as possíveis contribuições do Governo Aberto para a inovação no Brasil, no contexto atual da Administração Pública. Para tanto, se recorre aos principais conceitos de inovação e sua trajetória evolutiva no país, bem como às premissas e finalidades propostas pelo Governo Aberto.

Ainda que seja recente a atenção dispensada para a inovação no setor público, o tema sofreu e ainda sofre forte influência dos conceitos de inovação característicos do setor privado, que possuem especificidades não compatíveis ao setor público, que como bem pontua Hartley (2013), possui elementos distintivos que operam dentro de um contexto político e democrático, com a governança por parte dos políticos e a prestação de contas ao eleitorado. Santos e Sano (2016) sobrealvam que hoje o Brasil carece de um referencial de inovação que seja específico e possa permitir o seu adequado desenvolvimento, que leve em conta os estudos de caso de ações empreendidas, mas que perpassasse necessariamente os aspectos sociais e culturais.

Para Oliveira, Santana e Gomes (2014), a geração de inovações no setor público deve considerar uma variedade de ações e de intervenções do Estado na sociedade. É importante ter claro que nem todas essas ações possuem as mesmas características e capacidade de capilaridade. Assim, é possível considerar que não existe uma única inovação no setor público, mas sim uma variedade de ações de inovação no setor público, que se caracterizam em função do nível de impacto que trazem à sociedade.

Com a redemocratização do Brasil, se introduziram as premissas do modelo democrático de aproximação do Estado com os cidadãos, evoluindo para o apelo pela instituição de espaços participativos deliberativos para a melhoria dos serviços públicos e promoção da transparência e responsabilização dos agentes, durante um período em que as novas tecnologias e a internet se fortaleceram, momento em que a inovação encontrou espaço para ser reconhecida como importante ferramenta de desenvolvimento e consolidação das ações democráticas dos governos.

Além do mais, vale evidenciar que o processo democrático é um processo contínuo, que não se esgota na escolha de governantes e de representantes políticos por meio do voto. Deve ser fortalecido e aprofundado, beneficiando-se no século XXI dessas novas tecnologias da comunicação e da informação, que permitem novas formas de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e conferem maior legitimidade às políticas públicas (CGU, 2011). Foi com essa consciência que o governo brasileiro se dispôs ao compromisso com a Parceria para o Governo Aberto (OGP), que pela sua finalidade, fomenta a modernização do Estado e suas práticas, e o empoderamento dos cidadãos para o uso de mecanismos de controle e participação que resultem, no contexto dessa relação mais próxima e ativa, maior transparência, prestação de contas, responsabilização e colaboração, direcionando à inovação no setor público, propriamente.

A visão de governo aberto exige que os governos promovam mudanças profundas para transformar e disseminar um novo modelo de gestão no qual o cidadão deixe de ser consumidor e passe a ser um parceiro na formulação das políticas públicas, e um dos compromissos que se assume com a sua implantação se relaciona com a melhoria da gestão e dos serviços públicos, por meio da criação e disseminação de ferramentas e métodos inovadores.

O Brasil faz parte da OGP desde a sua criação e assumiu a responsabilidade de fortalecer práticas relacionadas à transparência dos atos governamentais, prevenir e combater

a corrupção, melhorar a prestação do serviço público e promover o acesso à informação pública e à participação social no governo (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014). Desde então investiu em uma estrutura e planos de ação voltados à consecução de metas e atendimento a compromissos alinhados com os propósitos da parceria.

Porém, de que forma o Governo Aberto no Brasil tem contribuído para com as práticas de inovação no setor público? Que aspectos favorecem a inovação e a superação de barreiras a partir da proposta de abertura de governo com a qual o Brasil se comprometeu frente à OGP?

Essas perguntas é que pretendemos responder ao longo do texto, subdividido em quatro seções que tratam, primeiro, do referencial teórico, em seguida, da metodologia adotada, logo, análise e discussão, e finalmente a conclusão, sucedida pelas referências bibliográficas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção serão tratados os principais conceitos e trajetória evolutiva da inovação no Brasil, visando uma melhor compreensão sobre a temática e sobre as possíveis contribuições do Governo Aberto, abordado na sequência do texto, incluindo tópico específico sobre os avanços em abertura de governo no país.

2.1 A inovação na Administração Pública: evolução e conceitos

Considerando que a Administração Pública no Brasil passou por diferentes fases e estágios de desenvolvimento ao longo dos anos, em diferentes momentos histórico-políticos influenciados por diferentes paradigmas, de forma semelhante ocorre com a inovação no setor público, que segundo Pinho e Santana (1998), teve seu processo desencadeado fundamentalmente na esfera municipal a partir da crise do Estado Desenvolvimentista – no final de década de 1970 – associada à aprovação da Constituição de 1988, que fez com que importantes tarefas antes assumidas pelo poder central, passassem a ser incorporadas no âmbito governamental subnacional.

Esse novo quadro de novas responsabilidades, novas atribuições e novos papéis em um contexto de crise levou os governos municipais a enfrentarem problemas para os quais não só não estavam preparados como não tinham tradição de atuação. Esta situação se configurou, assim, como um desafio, mas também como uma oportunidade de criação de novos caminhos para o enfrentamento de problemas sociais onde a inovação surge como uma estratégia concreta (PINHO; SANTANA, 1998).

Ainda dentro deste quadro de crise, de aguçamento de problemas das mais variadas ordens, ocorre a redemocratização no Brasil, cuja face mais visível são as eleições diretas e livres. Abre-se, assim, a oportunidade, após décadas de autoritarismo, para partidos de esquerda e/ou centro-esquerda chegarem ao poder, ainda que basicamente de governos municipais. E a partir daí configuram-se experiências inovadoras, algumas bem sucedidas, ainda que tenham sido motivadas por fatores políticos e ideológicos que objetivavam criar uma diferenciação e ganhar espaço (PINHO; SANTANA, 1998).

Farah (2006) reforça que a inovação no setor público nacional é resultado da ênfase em empreendedorismo e eficiência, proposta na década de 1980, resultado do cenário de crise fiscal. Para autora, a inovação no setor público brasileiro se desenvolveu em duas vertentes: uma representada pela eficiência e reformas gerenciais e a outra pela democracia e ampliação da participação social e descentralização na construção de políticas públicas.

Contudo, Santos e Sano (2016) observam que a inovação no setor público vem sendo construída a partir da transferência e adaptação de sua definição no setor privado, o que é esperado, já que este constitui o berço de emergência do conceito, e a partir de estudos que

foram desenvolvidos vão se evidenciando suas características e abordagens próprias dentro da gestão pública. Observa-se também que ao longo do desenvolvimento, os teóricos incorporam novas características e tornam a temática mais complexa.

Adentrando a esfera teórica, reiteram que os estudos sobre inovação em gestão pública no Brasil são recentes e buscam em sua maioria apresentar casos de inovação desenvolvidos nas organizações públicas. O referencial teórico tem buscado bases na literatura da inovação no setor privado por meio da transferência destas para o setor público, dando destaque à importância da inovação para o desempenho econômico. Outro aspecto é o foco na criação do novo, seja um produto, processo ou método, se relacionando bastante com melhorias organizacionais. Poucos trabalhos têm adotado em seu referencial uma postura social do processo aliado à técnica numa visão sociotécnica (SANTOS; SANO, 2016).

Uma ilustração desse raciocínio é o próprio movimento da Nova Gestão Pública, que consistia em um processo que transformou o setor público em vários países e chegou ao Brasil a partir dos anos 90, e que apesar de promover uma renovação do campo da Administração Pública e ainda buscar uma sociedade civil ativa (ANDION, 2012), passou a focar nos resultados dos serviços públicos inspirada por metodologias do setor privado, chegando a ser considerada parte de um movimento de privatização, passando a adotar termos como clientes ao invés de cidadãos, e caracterizando o setor público em termos de mercado (KOCH, HAUKNES, 2005). Mas de que maneira é possível compreender melhor a inovação e o que ela significa para o setor público?

Cabe destacar que um dos autores centrais que pensou e propôs a inovação foi Schumpeter, que teve por referência a análise do processo de inovação nos sistemas produtivos e do capitalismo (PINHO E SANTANA, 1998), e acabou influenciando muitos pesquisadores (ABREU, 2017). Este último autor destaca que Schumpeter defendia o argumento da “destruição criativa”, servindo como um impulso ao capitalismo onde a concorrência centrada na inovação destrói estruturas antigas, substituindo-as por novas e elevando a economia a novos patamares de renda.

Essa destruição criativa associada à ideia de inovação é que impulsiona o capitalismo, na visão de Schumpeter, ao desenvolvimento de novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados, novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria (PINHO E SANTANA, 1998). Ainda nesse sentido, Mulgan e Albury (2003) definem inovação como “novas ideias que funcionam”, que ao se tornarem bem sucedidas criam e implementam novos processos, produtos, serviços e métodos de prestação que resultam em melhorias significativas nos ganhos com eficiência, efetividade ou qualidade (ANAO, 2009).

Por outro lado, ainda que o setor privado seja usado como referência para comparar o setor público em termos de inovação, Hartley (2013) alerta que se faz necessário revisar cuidadosamente a literatura para garantir que dados e evidências sejam relevantes e aplicáveis às organizações públicas, pois compreender os limites e possibilidades de aprendizagem entre setores é essencial para que as organizações públicas evitem a adoção excessiva de práticas do setor privado. Há elementos distintivos para as organizações públicas, que operam dentro de um contexto político e democrático, com a governança por parte dos políticos e a prestação de contas ao eleitorado.

Spink (2004) destaca que a inovação no setor público é algo que representa uma mudança substancial, qualitativa ou quantitativa, nas práticas e estratégias anteriores na área geográfica ou temática em foco, mediante a implantação de um novo programa ou conjunto de atividades ou na melhoria significativa das atividades ou programas existentes; permita ou aponte maneiras pelas quais a experiência pode ser repetida por outro e transferida a outras regiões e jurisdição; amplie e consolide formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas agências públicas, aumentando a qualidade da prática política e institucional; utilize recursos

locais e/ou nacionais e/ou oportunidades internacionais em uma perspectiva de desenvolvimento responsável e estimule, sempre que possível, práticas autóctones e autônomas que possam tornar-se autossustentáveis.

Koch e Hauknes (2005) complementam declarando que a inovação no setor público pode ser dividida em vários tipos, que compreendem um novo serviço ou a melhoria de um serviço já existente, inovação em processos, inovação administrativa, inovação tecnológica, inovação conceitual e inovação radical, e defendem que a inovação está no cerne da implementação premeditada de um propósito ou mudança intencional de comportamento dos agentes sociais dentro de um contexto de atividade em consideração.

Além do mais, no setor público as mudanças começam a ocorrer no sentido da inovação, direcionadas pelo aumento da pressão nos orçamentos, levando à escassez de recursos, aumento das mudanças em tecnologia, o que acarreta uma lacuna entre o que as pessoas esperam dos serviços e como esses serviços são entregues na verdade, e também pela crescente influência da sociedade e dos atores ou *stakeholders* na formulação de inovações de “baixo para cima” ou *bottom-up*, iniciativas que ajudam a minimizar as lacunas que podem comprometer os programas de inovação e a melhorar a qualidade dos serviços públicos (STEWART-WEEKS; KASTELLE, 2015).

Dados os parâmetros que delimitam a inovação no setor público, emerge o entendimento de que no Brasil, mesmo com as ações empreendidas em diferentes níveis de governo nos últimos anos, ainda se verifica uma situação onde o protagonismo mais coletivo, a construção de novos desenhos institucionais, o repensar de abordagens e a cogestão da esfera pública ainda não encontraram tanto espaço quanto a simples inversão de prioridades, a inclusão individual e a resolução técnica e prática de problemas. Dar atenção aos que precisam, reorientar o orçamento público e utilizar as competências presentes pode não representar o conteúdo de um “best-seller” acadêmico, mas talvez seja um dos caminhos para construir a democracia e reduzir a pobreza e a desigualdade (SPINK, 2004).

Koch e Hauknes (2005) defendem que para aprender e inovar, os atores devem interagir com outros atores, ou seja, pessoas, organizações e várias outras fontes de informação. Sua habilidade de inovar depende de sua habilidade de descobrir competências relevantes, entendê-las e usá-las. Quanto mais os atores desenvolverem redes de cooperação que levarão ao acesso de competências relevantes e parcerias que ajudarão no processo de aprendizagem, maiores serão as chances de êxito no processo de inovação. Outro aspecto importante que destacam remete ao que se pode chamar de antecedentes – barreiras e condutores da inovação – que podem servir como exemplos de condições estruturais que influenciam as capacidades para inovar, tanto das instituições como dos indivíduos

Além disso, na gestão pública, ao se discutir inovação, é necessário que se leve em conta um amplo leque de possibilidades, com a premissa da necessidade de se considerarem o conjunto do sistema e os alcances e limites dos processos políticos institucionais. A inovação, nesse caso, deverá sempre se referir a uma determinada institucionalidade, no terreno das práticas sociais e de políticas em curso (FREITAS E DACORSO, 2014).

Para esses autores, a administração pública deve deixar de lado o formato tradicional e se transformar em uma agência prestadora de serviços com foco na transparência, na responsabilidade e no cidadão, em busca de um resultado perceptível para a tarefa de inserção dos cidadãos no processo. Isso se deve à democratização do acesso à informação e à facilitação da relação do cidadão com os serviços públicos prestados. Caracteriza-se assim o modelo das gestões públicas que pensam de forma inovadora.

Santos e Sano (2016) chamam a atenção para a emergência de um referencial conceitual específico para o Brasil que passa, sem dúvida, pela apresentação das inovações empreendidas no setor público nacional – a partir de estudos de caso –, porém, para que haja o entendimento do que define inovação no setor público no país, seria necessário promover uma

discussão que considere o impacto de fatores culturais e sociais característicos do Brasil e que influenciam no desenvolvimento da gestão pública.

De toda forma, com o advento recente do Novo Serviço Público e sob a influência das transformações históricas que sofreu a Administração Pública, adentrando a um novo modelo baseado na participação social, desburocratização e descentralização, emergem fortemente conceitos como governança, transparência e a temática da inovação, no contexto em que o cidadão passa a ser protagonista na prestação do serviço público e na promoção da transformação social, agindo como coprodutor e não como simples beneficiário (ANDION, 2012), o que figura como estímulo às práticas inovadoras.

2.2 Um novo momento: o Governo Aberto

Avançando-se na linha histórica e evolutiva da inovação na Administração Pública, tendo em vista a relevância do entendimento e conceitos de inovação para o setor público brasileiro, é demarcado um novo momento ou o que poderíamos talvez assumir como nova fase da gestão democrática, que se reflete na abertura de governo, referenciada na emergente prática do Governo Aberto.

No cenário político internacional, um movimento importante se desenvolveu a partir da ocasião em que o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, proferira um discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2010, na qual desafiou os países a se encontrarem no ano seguinte com compromissos concretos para promover a transparência, combater a corrupção, promover o engajamento dos cidadãos e promover novas tecnologias que sustentassem a democracia (NEVES, 2013).

No ano anterior, em 2009, o mesmo presidente ao assumir seu mandato já havia publicado um memorando intitulado “*Transparency and Open Government*”, onde exigia que os departamentos do governo americano apresentassem, no prazo de cento e vinte dias, planos para tornar mais transparentes as ações e o acesso aos dados do governo federal, enfatizando a participação dos membros da sociedade nas ações governamentais (OLIVERIO, 2011).

Assim, a partir de diálogos que se desenvolveram entre os Estados Unidos e o Brasil e também com outros países, nasce, em 2011, a Parceria para o Governo Aberto (OGP – sigla em inglês de *Open Government Partnership*), inicialmente formada por oito países e nove organizações da sociedade civil, incluindo o Brasil, cujo lançamento foi marcado pela adesão à Declaração de Governo Aberto, na qual os países reconhecem uma maior demanda por abertura pela sociedade, aceitam que os países envolvidos precisam enfrentar metas diferentes e aceitam a responsabilidade de fortalecer em seus governos a transparência, a integridade, a participação social e o acesso a tecnologias que promovam maior permeabilidade entre governo e sociedade (NEVES, 2013).

O propósito do Governo Aberto está em uma administração que esteja em constante conversa com os cidadãos a fim de entender as necessidades e unir os atores em busca do bem comum. A decisão coletiva tem como foco atender a pluralidade de ideias que existem em uma determinada região, e leva a uma relação mais estreita entre o Estado e o cidadão e no desenvolvimento da capacidade deste último em fiscalizar, participar e colaborar com as decisões do próprio Estado (OLIVÉRIO, 2011).

Por meio da Declaração de Governo Aberto da OGP (2011), os países signatários, incluindo o Brasil, passaram a reconhecer formalmente que as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura nos governos, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes. E assim sendo, aceitaram a responsabilidade de fortalecer seu empenho em promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos e

dominar o poder das novas tecnologias, visando tornar os governos mais efetivos e responsáveis.

Além do mais, passaram defender e assumir o compromisso com os cidadãos para aperfeiçoar os serviços, gerir os recursos públicos, promover a inovação e criar comunidades mais seguras; aderindo aos princípios de Governo Aberto e transparente com a intenção de atingir maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana, no âmbito de cada nação e em um mundo cada vez mais conectado (OGP, 2011).

Um dos objetivos centrais do Governo Aberto é ainda destacado por Harrison *et al.* (2012), que é fazer com que a informação e os processos de tomada de decisão nos governos se tornem acessíveis à análise e participação dos cidadãos, e facilitar o julgamento político e social desses cidadãos, sobre os resultados das ações dos governos. O amplo acesso aos dados governamentais e outros documentos, a habilidade de contribuir para o processo de tomada de decisão junto às agências de governo, e a possibilidade de um engajamento cidadão responsável são ações mais democráticas que residem no ponto central da visão de Governo Aberto.

Os compromissos assumidos pelos países membros da Parceria para o Governo Aberto, e que devem compor planos de ação bienais em cada uma das nações, são orientados pelos princípios da transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação, sendo que conforme a Controladoria Geral da União (2017):

- A transparência prevê que as informações sobre as atividades de governo devem ser abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos;
- Através da participação cidadã o governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo;
- Prevê que por meio da *accountability*, que se traduz em prestação de contas e responsabilização, 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;
- E finalmente através da 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.

No que tange aos princípios, especialmente o último que aborda tecnologia e inovação, é comum que haja certa confusão entre Governo Aberto e Governo Eletrônico, porém se faz necessário esclarecer que o conceito de Governo Aberto significa que o foco não está tão somente na tecnologia, mas na interoperabilidade, abertura e dimensão participativa que a tecnologia pode proporcionar, aliada a uma fundamental mudança em como os governos operam. O significado de Governo Aberto ainda evidencia maneiras de tornar o governo mais eficiente e inovador e maneiras de aprimorar a democracia (HANSSON, BELKACEM E EKENBERG, 2015).

Oszlak (2013) destaca alguns direcionadores ou supostos implícitos em que se baseia o Governo Aberto, quais sejam: 1) na atualidade, a tecnologia disponível torna possível uma comunicação fluida e uma interação de mão dupla entre governo e cidadãos; 2) à medida que o governo abre esses canais de diálogo e interação com os cidadãos, poderá aproveitar sua potencial contribuição ao processo de gestão estatal; e 3) se os cidadãos aproveitarem esses novos canais participativos, poderão colaborar ativamente com a gestão governamental, promovendo deste modo os componentes deliberativos e participativos da democracia.

Contudo, se está falando da instauração de novas regras de jogo sobre a maneira de como os governos se relacionam com os cidadãos. E se a tecnologia é aceita como algo que permite essa interação, também se deve admitir que para que os funcionários públicos e

administradores públicos se mostrem dispostos a trabalhar sob essas novas regras, se faz necessária uma alta dose de vontade política desde o mais alto nível governamental para impô-las. Um grau de determinação que rompa com estruturas e mecanismos decisórios ancestrais, que por muitas distintas razões, poucos estariam dispostos a modificar (OSZLAK, 2013).

De outra banda, o mesmo autor também adverte que não é concebível a participação da sociedade civil nessa nova proposta colocada em marcha e a avaliação das políticas estatais, a menos que esteja empoderada. Esse empoderamento implica que o cidadão conheça seus direitos individuais e coletivos, as formas pelas quais pode obter a garantia de seu exercício e a capacidade de análise de informação pertinente, assim como sua capacidade de ação, ou seja, de ser ou fazer aquilo em que encontra razões e finalmente, ainda que empoderado, o cidadão valorize a participação política e tenha vontade de exercê-la (OSZLAK, 2013).

2.2.1 O Governo Aberto no Brasil

No contexto da abertura de governo, de acordo com Neves (2013), importantes mudanças foram promovidas no Brasil nos últimos anos, pela introdução de mecanismos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a adoção do Pregão Eletrônico para as compras públicas, o lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal e a Lei da Transparência (LC nº 131/2009), que foram determinantes na promoção de maior transparência, responsabilização e controle social sobre os governos, culminando com novas tendências paradigmáticas.

Nessa perspectiva, por meio do Decreto Presidencial de 15 de setembro de 2011, o governo brasileiro instituiu o Plano Nacional para o Governo Aberto e cria o Comitê Interministerial Governo Aberto, para orientar, propor, promover articulação, coordenar e identificar ações de Governo Aberto voltadas aos princípios de transparência das atividades governamentais, fomento à participação social nos processos decisórios, aprimoramento da governança pública e responsabilização e finalmente, de estímulo ao uso das novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, fomentando a inovação (BRASIL, 2011).

A literatura manifesta, até certo ponto, que muitas das propostas do Governo Aberto não seriam novidade para o Brasil, porque a Constituição Federal de 1988 já previa, em seu art. 5º, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, e também pelos mecanismos que já vinham sendo implantados no país com orientação muito próxima aos princípios da parceria. Contudo, o Governo Aberto vem como um importante reforço do compromisso com a ampliação dessas ações, à medida que propõe a alteração do *status quo* e do funcionamento da máquina administrativa, dando poder aos cidadãos, questionando os limites da democracia representativa e criando novos canais de participação e apoio à tomada de decisões, tendo as mídias sociais e a internet como plataforma e promovendo a inovação (BERBERIAN, MELLO E CAMARGO, 2014).

Dáí em diante, o Brasil elaborou três planos de ação para o desenvolvimento do Governo Aberto, sendo o primeiro em 2011, o segundo em 2013 e o terceiro em 2016, com 32, 52 e 16 compromissos firmados, respectivamente, totalizando o número de 100 compromissos voltados à abertura de governo no Brasil, cujos eixos temáticos (CGU, 2011; CGU, 2013) são dispostos na tabela a seguir, em consonância com os desafios da OGP:

Quadro 1 – Eixos temáticos dos planos de ação brasileiros

Eixos Temáticos
Aumento da Integridade Pública
Gestão mais Efetiva dos Recursos Públicos
Aumento da Responsabilidade Corporativa
Melhoria da Prestação de Serviços Públicos
Criação de Comunidades Mais Seguras

Fonte: elaboração própria, 2017.

Torna-se relevante destacar que, no âmbito dos compromissos dos três planos de ação, importantes ações foram empreendidas pelo governo, dentre as quais se destacam as contribuições para a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/12), que deixa claro o compromisso do Estado em fornecer informações para os cidadãos quando provocado, prevê o provimento dessas informações em formato aberto e legível por máquina, se alinhando a uma crescente demanda mundial por dados que possam ser livremente usados, redistribuídos e reutilizados, inclusive com apoio de softwares e aplicativos, e que também prevê novas obrigações de transparência ativa para órgãos e entidades públicas (NEVES, 2013). Além disso, se destacam a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13), a elaboração da Infraestrutura Nacional para Dados Abertos, que culminou com o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Plano Nacional de Dados Abertos, Portal Brasil e outras ferramentas e portais, como também o aumento do número de conferências e canais de participação cidadã, a partir da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), realizada em 2012 (CGU, 2013; CGU, 2016).

Uma novidade que o 3º Plano de Ação destaca para sua fase de elaboração e execução foi a criação do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, por meio da eleição de representantes de entidades, com o objetivo de envolver de forma mais ampla a sociedade civil nos processos de construção, execução, monitoramento e avaliação dos planos de ação, assim como assessorar o grupo executivo presidido pela Controladoria Geral da União (CGU) na formulação de políticas e diretrizes relacionadas com a atuação do Poder Executivo Federal na Parceria para Governo Aberto, sugerindo a inclusão de temas, indicando e sugerindo mecanismos de aperfeiçoamento do processo de participação social e manifestando-se a respeito do relatório de auto avaliação, produzido anualmente pelo governo federal (CGU, 2016).

Nesse contexto, Hansson, Belkacem e Ekenberg (2015), pontuam que já há um grande número de ferramentas que suportam um governo mais colaborativo, participativo e transparente, e parece que essa combinação com o adequado suporte de dados teria o potencial de um melhor uso para deliberação informada e tomada de decisão participativa. O conceito de governo aberto tem sido uma crescente importante para comportar esses propósitos, enquanto habilita um setor público mais inovador e colaborativo, facilitando, além disso, sistemas democráticos mais deliberativos e participativos. Entretanto, uma série de questões está conectada com essa proposta de mudança mais radical de governo e desenvolvimento de uma democracia deliberativa baseada em uma esfera pública plural.

3. METODOLOGIA

O presente estudo se caracteriza como uma pesquisa de tipo qualitativo e descritivo. Descritiva porque está contemplada no propósito de descrição de fenômenos, situações, contextos e eventos, ou seja, detalhar como são e se manifestam, especificando propriedades e características; e qualitativa, pela sua natureza interpretativa e indutiva, em que se busca

conhecer mais profundamente fenômenos, conceitos e ideias (SAMPIERI, COLLADO E LUCIO, 2013).

Para tanto, utilizou-se como método de coleta a consulta bibliográfica, por meio da busca e seleção de dados secundários representados prioritariamente por artigos científicos publicados em periódicos especializados e disponíveis em bases de pesquisa. Também foram consultados os planos de ação brasileiros para o Governo Aberto, a fim de identificar os compromissos relacionados diretamente à inovação para incluí-los no estudo.

A análise dos dados se deu à luz do referencial teórico constituído, tendo como horizontes o objetivo e pergunta de pesquisa, visando compreender as possíveis contribuições do Governo Aberto à inovação no setor público brasileiro.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Para que tenhamos melhores condições de descrever e analisar as possíveis contribuições do Governo Aberto para a inovação no setor público no Brasil, é importante que resgatemos do referencial alguns aspectos conceituais relacionados à inovação abordados pelos autores a que recorremos:

- A inovação representa novos caminhos para o enfrentamento de problemas sociais;
- Representa novas ideias que funcionam e está associada a ganhos de eficiência, efetividade e qualidade nos serviços públicos;
- Representa mudança substancial, novos programas e atividades, ou melhorias nos programas e atividades existentes; ampliação e consolidação de formas de acesso e diálogo entre a sociedade e suas organizações públicas;
- Pode voltar-se para processos, tecnologias, conceitos ou mudanças radicais;
- Representa mudança de comportamento dos agentes sociais;
- Orienta-se para protagonismo coletivo e cogestão da esfera pública, construção da democracia e redução da pobreza e da desigualdade;
- Prevê o desenvolvimento de competências nos atores;
- Orienta-se para a participação, desburocratização e descentralização na prestação de serviços com foco na transparência, responsabilização e benefícios ao usuário final.

Esses aspectos foram relacionados com a abordagem da inovação no setor público, representando condicionantes de práticas inovadoras, finalidades, classificações ou benefícios diretos ou indiretos passíveis de serem obtidos por meio das ações inovadoras, conforme situa o referencial.

Nesse contexto ainda foram destacados antecedentes que podem figurar como condutores/facilitadores ou barreiras à inovação, que consideram diferentes níveis e contextos e que representam condições estruturais que influenciam as capacidades para inovar, devendo ser, portanto, levados em conta.

A partir deste ponto, como pode então o Governo Aberto no Brasil contribuir com a inovação e as práticas inovadoras, visando os aspectos que são considerados pelos estudiosos como inerentes ao processo de inovação no âmbito da Administração Pública?

Apresentamos as seguintes proposições:

- a) Em primeiro lugar, ao assinar a Declaração para o Governo Aberto e participar da *Open Government Partnership*, o Brasil assim como os demais membros, se compromete com a promoção da transparência, luta contra a corrupção, transferência de poder aos cidadãos e apropriação das novas tecnologias a fim de tornar o governo mais efetivo e responsável. Esse empoderamento dos cidadãos que permite ao

governo beneficiar-se das potencialidades presentes na sociedade, através de capacidades que podem contribuir com a gestão, aliado ao empenho para a introdução da tecnologia no setor público, pode ser entendido como um importante passo na direção da inovação. Pois sinaliza para a substituição de antigas práticas burocráticas, estimula a mudança e reconhece na adoção das tecnologias uma vantagem para a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos;

- b) Em seguida, ao comprometer-se com os princípios da transparência, prestação de contas e responsabilização – *accountability*, participação e inovação, culminando na elaboração e instituição de normativas como o decreto sem número, de 15 de setembro de 2011, que institui a Política Nacional de Governo Aberto, o decreto nº 8.777 de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal e o decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social, vem atender o que Oszlak (2013) denomina de alta dose de vontade política para a imposição de ações voltadas ao Governo Aberto, a fim de que se torne uma realidade;
- c) Em terceiro lugar, o estabelecimento de uma estrutura comprometida em desenvolver o Governo Aberto, através do um Comitê Interministerial de Governo Aberto, um Grupo Executivo do Comitê Interministerial e um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, articulados para coordenar, implementar e monitorar compromissos dos planos de ação bienais construídos com a participação da sociedade, torna significativamente mais possível a concretização de uma realidade proposta pelo momento atual da Administração Pública, do Novo Serviço Público e dos pressupostos da democracia vigentes na Constituição Federal, que inevitavelmente necessitam recorrer à inovação para que as mudanças aconteçam, seja em maior ou menor grau, de forma radical ou incremental;
- d) Em quarto, é importante reforçar que ainda que muitas das ações de Governo Aberto já implementadas ou em fase de implementação não se reportem diretamente ao termo inovação, o seu escopo de toda forma evidencia um estímulo às práticas inovadoras à medida que induz a transposição de obstáculos como pouca disposição à mudança, aversão ao risco, falta de competências ou baixo desenvolvimento de capacidades para a inovação. Há no contexto do Governo Aberto uma predisposição ao forte incremento da ação inovadora, inclusive devido ao compromisso assumido de fomento ao Governo Aberto nos governos subnacionais, constante no terceiro plano de ação vigente;
- e) Em quinto, porém não obedecendo a uma ordem de relevância, os próprios Planos de Ação desenvolvidos pelo governo reportam ações diretamente voltadas à inovação no setor público, conforme podemos demonstrar na tabela abaixo:

Quadro 2 – Compromissos de inovação nos Planos de Ação brasileiros.

<i>Documento</i>	<i>Ações para inovação</i>
1º Plano de Ação para Governo Aberto	Construção da Plataforma para Gestão de Informação Estratégica em Ciência, Tecnologia e Inovação (Plataforma Aquarius). (Ação consta como implementada.)
2º Plano de Ação para Governo Aberto	Incentivo à adesão de estados e municípios aos quatro princípios da OGP: transparência, <i>accountability</i> , participação e inovação. (Ação consta como implementada.)

3º Plano de Ação para Governo Aberto	Construção de espaços de inovação para gestão e serviços públicos, através da consolidação de uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade. (<u>Ação em andamento</u>).
	Promoção da inovação aberta e transparência no Poder Legislativo, através da criação e difusão de repositório para a institucionalização do Parlamento Aberto, contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas. (<u>Ação em andamento</u>).
	Promoção da transparência e inovação no Poder Judiciário, através da implantação do Processo Judicial Eletrônico na Justiça Eleitoral. (<u>Ação em andamento</u>).

Fonte: Elaboração própria, 2017, com base nos Planos de Ação para Governo Aberto.

- f) Finalmente, os propósitos de Governo Aberto contribuem para a superação de barreiras à inovação, como os aspectos regulatórios, à medida que vem estimulando e contribuindo para a adoção de mecanismos e dispositivos legais que potencializam a inovação, figurando como condutores, a exemplo da própria Lei de Acesso a Informação, Política Nacional de Dados Abertos, Lei Anticorrupção, conferências e canais de participação.

As contribuições destacadas poderiam ser ilustradas da seguinte maneira, no contexto da inter-relação entre Administração Pública, Governo Aberto e Inovação:

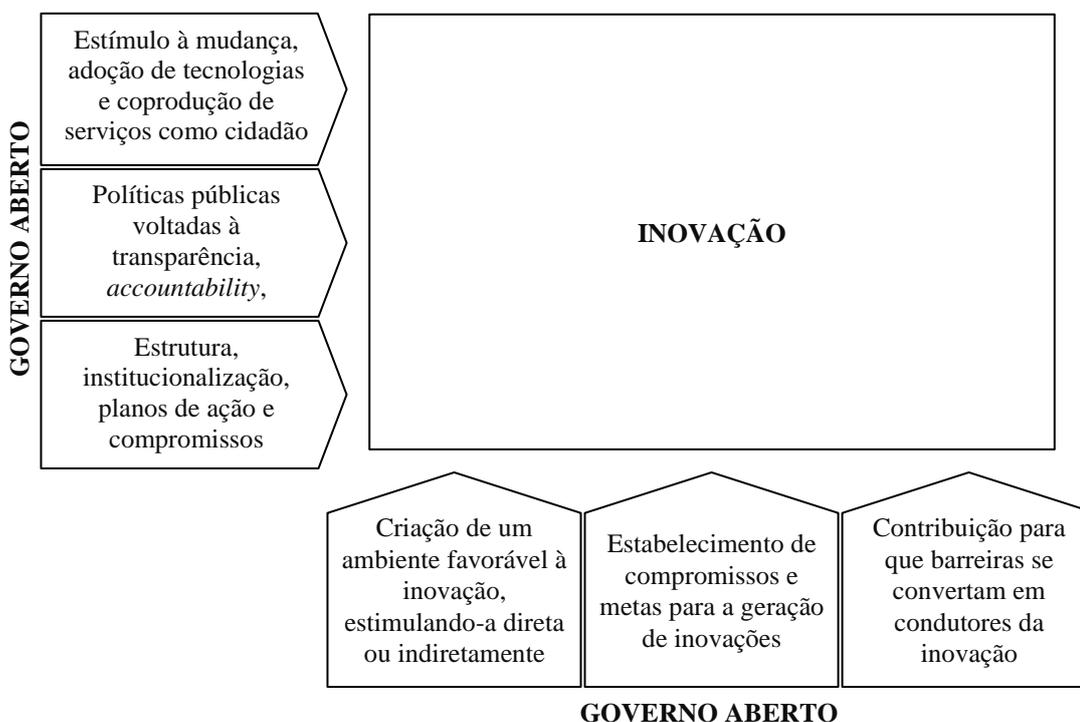


Figura 1 – Contribuições do Governo Aberto à Inovação.
Fonte: Elaboração própria, 2017.

5. CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi descrever e analisar as possíveis contribuições do Governo Aberto para a inovação no Brasil, no contexto atual da Administração Pública.

Assim sendo, se buscou conhecer os principais conceitos de inovação e sua trajetória evolutiva no país, bem como as premissas e finalidades propostas pelo Governo Aberto, que fundamentam os compromissos assumidos pelo Brasil e os quais se buscou confrontar com as características da inovação no setor público, a fim de verificar de que maneira podem contribuir para que esta temática ainda recente seja expandida nas atividades do setor público, nos serviços ofertados à população, e no processo de consolidação da democracia, cada vez mais imbuído da interação Estado-sociedade e de um crescente poder de controle e decisão do cidadão junto aos governos.

Verificou-se que os propósitos de Governo Aberto e seus princípios de transparência, *accountability* – prestação de contas e responsabilização, participação e inovação, ao desdobrarem-se em medidas concretas visam fortalecer a abertura e o acesso às informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, melhor gestão dos recursos públicos e apropriação das novas tecnologias para o diálogo com a sociedade e modernização dos serviços prestados, são capazes de contribuir significativamente com a inovação na Administração Pública, um imprescindível mecanismo diante das dificuldades orçamentárias vividas na atualidade, da reivindicação da sociedade por maior participação e controle sobre as ações e políticas públicas, da necessidade de maior qualidade e efetividade dos serviços, da presente crise de representação muito em função do descrédito da classe política por questões de corrupção, entre outros aspectos.

Traduz-se em um constante desafio para o governo federal e governos subnacionais conduzir agendas de políticas e ações orientadas para os melhores resultados, de maior abrangência e da redução o maior possível das desigualdades no contexto da sociedade brasileira. Diante disso, acreditamos que o Governo Aberto figura como grande alavanca para que o Estado inove e obtenha êxito diante dos desafios da gestão democrática, participativa, efetiva e promotora da justiça social, ao estimular o empoderamento dos cidadãos e promover capacidades, conduzir a mecanismos e dispositivos legais e infra legais capazes de dar concretude aos seus princípios, beneficiando a população; ao promover a institucionalização e o estabelecimento de estruturas voltadas à execução e monitoramento de planos de ação, para o alcance das metas definidas em cooperação com a sociedade; ao promover o comprometimento do setor público para com ações concretas voltadas diretamente ao estímulo da inovação; ao incentivar mesmo que indiretamente as inovações, inclusive junto aos governos subnacionais e ao promover a conversão de barreiras em condutores da ação inovadora.

Entretanto, a abertura de governo ainda apresenta suas limitações, dentre outras, pela falta de maior desenvolvimento e abrangência junto aos governos subnacionais, falta de maior abrangência do acesso da sociedade às decisões governamentais e espaços constituídos para o exercício da participação, ainda limitada implementação da política de dados abertos, obedecendo a todos os requisitos que permitem o amplo acesso, manipulação e compressão das informações pela população, o que se agrava pela exclusão digital que atinge até o presente momento parcela significativa dos cidadãos.

Essas limitações também são entraves à inovação, e carecem de atenção pública e comprometimento dos agentes públicos e políticos para que sejam administradas e superadas, a fim de viabilizar e ampliar cada vez mais as práticas de Governo Aberto e também da inovação, superando barreiras e fortalecendo os direcionadores, que perpassam desde o engajamento ativo dos atores no âmbito das organizações públicas, ao aprendizado, desenvolvimento de competências e mudança de cultura de servidores e da população, com a

presença de mecanismos robustos, efetivos e estimuladores da abertura e consolidação democrática.

Algumas limitações do estudo consistem no fato de se tratar apenas de uma discussão teórica, sem o tratamento de material empírico sobre a inovação e o próprio Governo Aberto, e pela não abordagem aprofundada de tipos de inovação e dos planos de ação brasileiros para a OGP.

Como sugestão para pesquisas futuras, propõe-se o estudo dos resultados dos compromissos de Governo Aberto voltados diretamente para a inovação, bem como dos estímulos indiretos à inovação por meio das políticas implantadas e tipos de inovação que foram mais potencializados com as práticas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, J. C. A. **Gestão de políticas públicas, participação democrática e internet: inovação nos modelos de gestão no setor público**. Brasília: Enap, 2017. (Cadernos, 48).

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. Public Sector Innovation: A Review of the Literature. Australia: ANAO, 2009.

ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cad. Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p.1-19, mar. 2012.

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a sociedade. **Revista do TCU**, Brasília, v. 131, n. 1, p.30-39, dez. 2014.

BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências**. Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

CGU. Controladoria Geral da União. Parceria para Governo Aberto. 2017. **Planos de Ação para Governo Aberto, versões 2011, 2013 e 2016**. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

_____. **Parceria para Governo Aberto: como funciona**. 2017. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/como-funciona>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.813-836, jun. 2011.

FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p.869-888, ago. 2014.

HANSSON, K.; BELKACEM, K.; EKENBERG, L. Open Government and Democracy: A Research Review. **Social Science Computer Review**, Thousand Oaks, v. 33, n. 5, p.540-555, 2015.

HARRISON, T. M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. **Information Polity**, Albany, v. 17, n. 1, p.83-97, 2012.

HARTLEY, J. **Public and private features of innovation**. In S. OSBORNE, & L. BROWN (Ed.), Handbook of Innovation in Public Services. Massachusetts, USA: Edward Elgar Publ., 2013.

KOCH, P.; HAUKNES, J. **Innovation in the Public Sector**. (Publin Report n. D20). Oslo: NIFU STEP, 2005.

NEVES, O. M. C. **Evolução das políticas de governo aberto no Brasil**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2013.

OLIVEIRA, L. G.; SANTANA, L. R. F.; GOMES, V. C. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: Enap, 2014. (Cadernos, 38).

OLIVERIO, M. A. **Governo aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão**. XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife, 2011.

OSZLAK, Oscar. **Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública**. Red Gealc, 2013. (Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno, 5). Disponível em: <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. **Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual**. XX EnANPAD, Foz do Iguaçu, 1998.

SAMPIERI, R.; COLLADO, C.; LUCIO, M. **Metodologia de Pesquisa**. 5ª edição. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, F. J. S.; SANO, H. Inovação no setor público: um olhar sobre os estudos brasileiros. **Revista Interface**, Natal, v. 13, n. 2, p.34-48, dez. 2016.

SPINK, Peter K. **Invertendo prioridades e resolvendo problemas: inovação na perspectiva dos inovadores**. Oficina de Avaliação de Políticas Públicas. São Paulo: FGV, 2003.

STEWART-WEEKS, M.; KASTELLE, T.. Innovation in the Public Sector. **Australian Journal Of Public Administration**, Sydney, v. 74, n. 1, p.63-72, 2015.