

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM ADMINISTRAÇÃO

DANIEL JOSÉ SILVA OLIVEIRA

GOVERNO ABERTO:
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB OS PRINCÍPIOS DE
TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO

Belo Horizonte
2020

DANIEL JOSÉ SILVA OLIVEIRA

GOVERNO ABERTO:

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOB OS PRINCÍPIOS DE
TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO

Tese apresentada ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Linha de pesquisa: Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais.

Orientador: Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff, PhD

Ficha catalográfica

Oliveira, Daniel José Silva.
O48g Governo aberto [manuscrito] : análise de políticas públicas sob
2020 os princípios de transparência, participação e colaboração / Daniel
José Silva Oliveira. – 2020.
304 f.: il., tabs.

Orientador: Ivan Beck Ckagnazaroff.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 262-293) e apêndice.

1. Políticas públicas – Teses. 2. Administração local – Brasil
– Teses. 3. Administração pública – Brasil – Teses. I.
Ckagnazaroff, Ivan Beck. II. Universidade Federal de Minas
Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
III. Título.

CDD: 658

Elaborada por Rosilene Santos CRB6-2527

Biblioteca da FACE/UFMG. – RSS 32/2020



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração

ATA DA DEFESA DE TESE DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **DANIEL JOSÉ SILVA OLIVEIRA**, REGISTRO N° 243/2020. No dia 18 de fevereiro de 2020, às 14:00 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Tese, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 29 de janeiro de 2020, para julgar o trabalho final intitulado "**Governo Aberto: Análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**", requisito para a obtenção do **Grau de Doutor em Administração**, linha de pesquisa: **Gestão Organizacional e Tecnologias Gerenciais**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Ivar Beck Skagnazaroff, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO:

REPROVAÇÃO:

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 18 de fevereiro de 2020.

NOMES

Prof. Dr. Ivar Beck Skagnazaroff
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)

Prof.^a. Dr.^a. Ana Paula Paes de Paula
(CEPEAD/UFMG)

Prof.^a. Dr.^a. Flávia de Paula Duque Brasil
(Fundação João Pinheiro/MG)

Prof. Dr. Jorge Alberto Silva Machado
(EACH/USF)

Prof. Dr. Thiago Ferreira Dias
(PPGP/UFRR)

ASSINATURAS


.....

.....

.....

.....

.....

“A democratização das nossas sociedades se constrói a partir da democratização das informações, do conhecimento, das mídias, da formulação e debate dos caminhos e dos processos de mudança.”

Herbert José de Sousa (Betinho)

“Se, na verdade, não estou no mundo para simplesmente a ele me adaptar, mas para transformá-lo; se não é possível mudá-lo sem um certo sonho ou projeto de mundo, devo usar toda possibilidade que tenha para não apenas falar de minha utopia, mas participar de práticas com ela coerentes.”

Paulo Freire

*Dedico esta tese
à minha avó, Edite (in memoriam);
à minha mãe, Vanilda;
à minha amada esposa, Daniely;
à minha irmã, Beatriz;
aos meus sobrinhos, Ana Laura e João Henrique; e
ao meu menino Dante, fiel amigo e companheiro.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu orientador, professor Ivan Beck Ckagnazaroff, pela acolhida, pelos ensinamentos e por sempre ter me guiado nesse percurso com muita sabedoria, paciência e bom humor. Seu jeito simples, gentil e atencioso, além do vasto conhecimento que possui, fizeram muita diferença em todas as etapas da construção deste trabalho.

À minha mãe, Vanilda, que acompanhou de perto meus estudos desde a infância e me deu todo o apoio necessário, sempre me fazendo acreditar em minha capacidade de conquistar objetivos.

À minha querida esposa Daniely pelo carinho, paciência e apoio durante esses quatro anos de dedicação para a construção desse trabalho.

Aos professores do CEPEAD, especialmente à professora Ana Paula Paes de Paula, por sua obra, pela inspiração e por todos os ensinamentos.

A todos os professores que avaliaram e enriqueceram este trabalho com suas considerações na apresentação do primeiro projeto da tese, nos ensaios teóricos, no exame de qualificação e na defesa da tese.

A todos os agentes públicos da Prefeitura Municipal de São Paulo e aos membros de organizações da sociedade civil e de organizações privadas que gentilmente aceitaram ser entrevistados para a realização deste estudo.

Aos meus colegas de doutorado pelas conversas, ensinamentos, orientações e companheirismo. É um agradecimento especial ao colega Leandro Martins Vieira (*in memoriam*), a quem tive um contato mais próximo até sua partida precoce.

A todos os servidores e funcionários terceirizados do CEPEAD/UFMG, especialmente à Vera Maria Dias por todo o suporte, pela simpatia e pela gentileza com que me recebeu durante os últimos quatro anos.

À equipe do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais pelo apoio, especialmente Leonardo Cimino, Jeanne Botelho e Elza Diniz, que me incentivaram desde o início desta caminhada.

Gostaria de deixar também meu agradecimento a todos os professores e professoras de todas as escolas públicas em que estudei desde o ensino fundamental: E. E. Carmelita Carvalho Garcia, Perdões MG (1989-1991), E. M. Princesa Isabel, Carmo do Cajuru MG (1991-1994), E. E. Pe. João Parreiras Villaça, Carmo do Cajuru MG (1995-1997), E. E. João Melo Gomide, Perdões MG (1998-2001), Centro de Educação Profissional do Sul de Minas (2002-2003), Universidade Federal de Lavras (2010-2015), Universidade Federal de São João del-Rei (2014-2016) e Universidade Federal de Minas Gerais (2016-2020).

Enfim, agradeço a todos que, de maneira direta ou indireta, contribuíram para que eu chegasse até aqui e pudesse apresentar esta tese, que é resultado de muito trabalho e uma longa estrada.

RESUMO

Na última década, o governo aberto tornou-se um tema amplamente discutido por governos nacionais e subnacionais em todo o mundo. Apesar disso, tanto entre os governos quanto na literatura acadêmica ainda não há um entendimento consolidado sobre quais princípios devem nortear as iniciativas de governo aberto. Isso ocorre porque o conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos. Ao longo do tempo, as definições foram incorporando diversos princípios, muitas vezes sob influência dos contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico de cada momento na história, desde os primeiros registros do termo até as iniciativas pioneiras que influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo. Na literatura acadêmica contemporânea sobre governo aberto, os princípios da transparência, participação e colaboração têm sido os mais empregados, porém, na maioria das vezes, discutidos apenas superficialmente. Esse é um dos motivos da escassez de estruturas e diretrizes para se analisar a efetividade das iniciativas de governo aberto e a influência destes princípios sobre o ciclo de políticas públicas, especialmente em governos locais, que são as instâncias mais próximas dos cidadãos. Por isso, o principal objetivo desta tese é identificar se, como e quando os princípios de transparência, participação e colaboração estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas em governos locais. Para tanto, foi proposto um esquema teórico para a análise de políticas públicas construído mediante a integração da abordagem do ciclo de políticas públicas com os princípios de transparência, participação e colaboração. O esquema teórico-analítico foi aplicado em um estudo de caso sobre a iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo, em que foram selecionadas três políticas públicas distintas como unidades de análise: o Laboratório de Inovação Aberta (Mobilab+), o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas. Ao reunir as perspectivas dos 23 atores-chave entrevistados em torno das dimensões, categorias e subcategorias propostas no esquema de análise, foi possível verificar que, em nenhuma das políticas selecionadas, os princípios de governo aberto foram incorporados em todas as fases do ciclo político e que a iniciativa de governo aberto não foi completamente institucionalizada pelo governo municipal de São Paulo.

Palavras-chave: Governo aberto. Políticas públicas abertas. Transparência. Participação. Colaboração.

ABSTRACT

In the last decade, open government has become a topic widely discussed by national and subnational governments around the world. Despite this, both among governments and in the academic literature, there is not still a consolidated understanding of what principles should guide open government initiatives. This occurs because the concept of open government has been constructed in different ways. Over time, the definitions have incorporated several principles, often under the influence of the political, social, economic, cultural and technological contexts of each moment in history, from the first records of the term to the pioneering initiatives that influenced the understanding of the meaning of open government around the world. In the contemporary academic literature on open government, the principles of transparency, participation and collaboration have been the most used, however, in most cases, it was discussed only superficially. This is one of the reasons for the scarcity of structures and guidelines for analyzing the effectiveness of open government initiatives and the influence of these principles on the public policy cycle, especially in local governments, which are the instances closest to citizens. Therefore, the main objective of this thesis is to identify whether, how and when the principles of transparency, participation and collaboration are being incorporated in the phases of the public policy cycle in local governments. To this end, a theoretical framework for the analysis of public policies was proposed, built by integrating the public policy cycle approach with the principles of transparency, participation and collaboration. The theoretical-analytical framework was applied in a case study on the open government initiative of the São Paulo City Hall, in which three different public policies were selected as units of analysis: *Laboratório de Inovação Aberta* (Open Innovation Laboratory - Mobilab+), *Plano Municipal pela Primeira Infância* (Municipal Plan for the First Childhood) and *Programa Operações Urbanas* (Urban Operations Program). By gathering the perspectives of the 23 key actors interviewed around the dimensions, categories and subcategories proposed in the analysis framework, it was possible to verify that, in none of the selected policies, the principles of open government were incorporated in all stages of the policy cycle and that the open government initiative was not completely institutionalized by the municipal government of São Paulo.

Keywords: Open government. Open policies. Transparency. Participation. Collaboration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa dos países-membros da OGP	42
Figura 2 – Mais e menos integridade	66
Figura 3 – Oito degraus da escada de participação cidadã de Sherry Arnstein.....	75
Figura 4 – Escala de participação de Juan Diaz Bordenave	76
Figura 5 – Escala de participação OCDE	78
Figura 6 – Diferentes modos de colaboração	85
Figura 7 – Continuum de Parceria.....	94
Figura 8 – Continuum de Alianças Estratégicas.....	96
Figura 9 – Continuum de Cooperação.....	96
Figura 10 – Continuum de Arranjos Colaborativos	97
Figura 11 – Políticas públicas: formas de análise	103
Figura 12 – Ciclo de políticas abertas	119
Figura 13 – Situações e cenários de desenvolvimento de políticas públicas.....	120
Figura 14 – Esquema teórico-analítico de políticas públicas abertas.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios de governo aberto da <i>Open Government Initiative</i> – EUA	30
Quadro 2 – Categorias consideradas como critérios de avaliação do plano de governo aberto	33
Quadro 3 – Princípios de governo aberto segundo a Declaração de Governo Aberto australiana	36
Quadro 4 – Missão e Visão da OGP	38
Quadro 5 – Princípios de governo aberto segundo a OGP	43
Quadro 6 – Definições de governo aberto utilizadas por organismos internacionais	45
Quadro 7 – Definições de governo aberto na literatura contemporânea	46
Quadro 8 – Variantes de transparência	55
Quadro 9 – Mecanismos de participação	72
Quadro 10 – Escala de Participação Pública	77
Quadro 11 – Níveis de participação	79
Quadro 12 – Elementos essenciais de cooperação, coordenação e colaboração	92
Quadro 13 – Níveis de colaboração	98
Quadro 14 – Critérios, indicadores e padrões de avaliação de políticas públicas	115
Quadro 15 – Dimensão transparência: categorias e subcategorias de análise	126
Quadro 16 – Dimensão participação: categorias e subcategorias de análise	129
Quadro 17 – Dimensão colaboração: categorias e subcategorias de análise	132
Quadro 18 – Relação das políticas públicas selecionadas para a pesquisa	142
Quadro 19 – Dimensões, categorias e subcategorias de análise	146
Quadro 20 – Fórum de Gestão Compartilhada 2018-2020	152
Quadro 21 – Textos que foram alterados pelo governo municipal de São Paulo referentes ao 2º Plano de Ação em Governo Aberto	154
Quadro 22 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+	168
Quadro 23 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+	175
Quadro 24 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+	184
Quadro 25 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância	191

Quadro 26 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância.....	198
Quadro 27 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância	203
Quadro 28 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas	213
Quadro 29 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas.....	221
Quadro 30 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas	226

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos entrevistados.....	143
Tabela 2 – Perfil dos Entrevistados	144

LISTA DE SIGLAS

API	<i>Application Programming Interface</i>
ASNE	<i>American Society of Newspaper Editors</i>
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construção
CET	Companhia de Engenharia de Trafego
CGM	Controladoria Geral do Município
CGU	Controladoria-Geral da União
CIGA-SP	Comitê Intersecretarial de Governo Aberto
CLAD	Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EMASP	Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FOIA	<i>Freedom of Information Act</i>
IAP2	<i>International Association for Public Participation</i>
IRM	<i>Independent Report Mechanism</i>
ITA	Índice de Transparência Ativa
LabProdam	Laboratório de Inovação Tecnológica da Prefeitura de São Paulo
LUDO	<i>Linked Useful Democratic Open Government</i>
MobiLab	Laboratório de Mobilidade Urbana de São Paulo
MobiLab+	Laboratório de Inovação Aberta da Prefeitura Municipal de São Paulo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OIDP	Observatório Internacional da Democracia Participativa
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
OSs	Organizações Sociais
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
Prodam	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação de São Paulo
SAGA	Supervisão para Assuntos de Governo Aberto
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
Sesc	Serviço Social do Comércio
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

SMDHC	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMIT	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
SMRI	Secretaria Municipal de Relações Internacionais
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes
SOF	Sistema Orçamentário Financeiro
SPTrans	São Paulo Transporte S/A
SP Urbanismo	São Paulo Urbanismo
TICs	Tecnologias da informação e comunicação
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UBS	Unidade Básica de Saúde
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	17
1.1	Objetivos	19
1.2	Justificativa	20
2.	GOVERNO ABERTO	22
2.1	Primeiros registros	22
2.2	Governo aberto no século XX: Do acesso à informação ao acesso às arenas de tomada de decisão	23
2.3	Governo aberto no século XXI: Iniciativas pioneiras de governo aberto	28
2.3.1	<i>International Roundtable on Building Open Government – OCDE</i>	28
2.3.2	<i>Open Government Initiative – EUA</i>	30
2.3.3	<i>Government 2.0 – Austrália</i>	35
2.3.4	<i>Open Government Partnership</i>	37
2.4	O conceito de governo aberto na atualidade	43
2.5	Transparência	51
2.5.1	Tipos de transparência.....	54
2.5.2	Natureza da transparência	58
2.5.3	Perspectivas da transparência.....	59
2.5.4	Determinantes da transparência	60
2.5.5	Mecanismos de transparência.....	61
2.5.6	Implicações da Transparência	64
2.6	Participação	67
2.6.1	Formas de participação.....	69
2.6.2	Tipos de participação	70
2.6.3	Determinantes da participação	71
2.6.4	Mecanismos de participação	72
2.6.5	Níveis de participação	74
2.6.6	Implicações da Participação	79
2.7	Colaboração	81
2.7.1	Tipos de colaboração.....	83
2.7.2	Modos de colaboração.....	85
2.7.3	Determinantes da colaboração	86
2.7.4	Mecanismos de colaboração.....	87
2.7.5	Níveis de colaboração	91

2.7.6	Implicações da colaboração	98
3.	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	101
3.1	Políticas públicas: formas e abordagens de análise.....	103
3.1.1	Ciclo de políticas públicas.....	108
3.1.1.1	<i>Formação da agenda</i>	<i>110</i>
3.1.1.2	<i>Formulação</i>	<i>110</i>
3.1.1.3	<i>Tomada de decisão.....</i>	<i>112</i>
3.1.1.4	<i>Implementação</i>	<i>114</i>
3.1.1.5	<i>Avaliação.....</i>	<i>115</i>
3.1.2	Considerações sobre o ciclo de políticas públicas	116
3.2	Análise de políticas públicas no contexto do governo aberto.....	117
3.3	Proposta de um esquema teórico para a análise de políticas públicas sob a ótica de governo aberto.....	124
3.3.1	Dimensão transparência	125
3.3.2	Dimensão participação	129
3.3.3	Dimensão colaboração	132
4.	METODOLOGIA	139
4.1	Tipo e natureza da pesquisa	139
4.2	Procedimentos técnicos	140
4.3	Objeto de estudo	140
4.4	Coleta de dados.....	142
4.5	Análise dos dados	145
5.	CONTEXTO DA PESQUISA	148
6.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	159
6.1	Laboratório de Inovação Aberta – MobiLab+.....	159
6.1.1	A transparência no MobiLab+.....	160
6.1.2	A participação no MobiLab+	169
6.1.3	A colaboração no MobiLab+.....	176
6.2	Plano Municipal pela Primeira Infância.....	184
6.2.1	A transparência no Plano Municipal pela Primeira Infância.....	185
6.2.2	A participação no Plano Municipal pela Primeira Infância	192
6.2.3	A colaboração no Plano Municipal pela Primeira Infância.....	199
6.3	Programa Operações Urbanas.....	204
6.3.1	A transparência no Programa Operações Urbanas.....	205
6.3.2	A participação no Programa Operações Urbanas.....	214

6.3.3	A colaboração no Programa Operações Urbanas	222
6.4	Avanços da iniciativa de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo	226
6.5	Desafios a serem superados para o avanço do governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo	238
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	255
	REFERÊNCIAS	262
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista: Responsáveis pela política	294
	APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista: Participantes	298
	APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista: Organizações colaboradoras	300
	APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista: Especialistas em governo aberto.....	302

1. INTRODUÇÃO

O conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos. Ao longo do tempo, as definições foram incorporando diversos princípios, muitas vezes sob influência dos contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico de cada momento na história, desde os primeiros registros do termo até as iniciativas pioneiras que influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo.

O primeiro registro na literatura do termo *open government* ocorreu em 1811, no Reino Unido, relacionado à igualdade na garantia dos direitos civis de todos os cidadãos (CUNINGHAME, 1811). Em 1875, o termo ressurgiu nos Estados Unidos da América (EUA) com a ideia de que governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais (INGERSOLL, 1875). Entre as décadas de 1950 a 1970, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos EUA, o termo passou a ser entendido como sinônimo de acesso à informação governamental (PARKS, 1957).

Em 2002, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizou o evento *International Roundtable on Building Open Government* em que foram discutidas diretrizes de governo aberto a partir de casos relevantes de países do sudeste da Europa. A partir das discussões entre os representantes dos governos e da sociedade civil de 28 países presentes, foram definidos três princípios básicos sobre os quais se constrói um governo aberto: *accountability*, transparência e abertura. Os resultados destas discussões foram registrados mais tarde no livro *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, publicado pela OCDE em 2003. Este foi o primeiro registro de um organismo internacional que propôs princípios de governo aberto que envolvem não só o acesso à informação, mas a participação cidadã no ciclo político.

Em 2009, o governo dos EUA implementou uma nova iniciativa de governo aberto baseada nos princípios de transparência, participação e colaboração, ampliando as noções anteriores sobre o tema. Esta experiência chamou a atenção de diferentes países, como a Austrália, que implementou sua própria iniciativa de governo aberto tomando como princípios a liderança, o engajamento (por meio da incorporação de tecnologias da Web 2.0) e o acesso às informações governamentais (TANNER, 2010a). Estas propostas mais amplas de governo aberto ganharam visibilidade em outras partes do mundo, e outros países anunciaram novas iniciativas de governo aberto. Assim, os princípios de governo aberto passaram a ser debatidos

internacionalmente, despertando o interesse tanto dos governos quanto da academia, tornando-se uma importante agenda global (LEE e KWAK, 2012). Foi nesse contexto que surgiu a iniciativa internacional denominada Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP).

A OGP é uma iniciativa internacional voluntária criada por um grupo de oito países fundadores (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega) que foi lançada oficialmente no âmbito das atividades da 66ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2011, com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos sob os princípios de transparência, participação, *accountability* e tecnologia e inovação (OGP, 2011). Os esforços da parceria têm sido muito importantes no sentido de conduzir iniciativas de abertura em diversos países, influenciando a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o conceito de governo aberto. Todavia, na literatura acadêmica, os princípios da transparência, participação e colaboração são os mais empregados na discussão conceitual contemporânea sobre governo aberto (GIANLUIGI *et al.*, 2014; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015; CASTAÑOS, 2016; DE BLASIO e SELVA, 2019).

Alguns autores como Bertot, McDermott e Smith (2012), Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012), Gianluigi *et al.* (2014), Francoli e Clarke (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015), Susa, Grönlund e Janssen (2015), Badrul *et al.* (2016), Peña (2016) e Grimmelikhuijsen e Feeney (2017) reconhecem que tanto a transparência quanto a participação são questões centrais no conceito de governo aberto, pois a abertura não deve ocorrer apenas em termos informativos, mas em termos interativos. A colaboração, por outro lado, é destacada como princípio de governo aberto por alguns autores (e.g. VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; RAMÍREZ-ALUJAS, 2015; CASTAÑOS, 2016) e por outros não (e.g. MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; GUERZOVICH e SCHOMMER, 2018). Como observam Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011) e Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014), uma das principais causas dessa alternância de princípios nos conceitos de governo é que alguns autores não traçam um limite claro entre participação e colaboração, por exemplo. Para alguns autores, a colaboração pode ser entendida como um atributo da participação ou vice-versa (ABU-SHANAB, 2015; ATTARD *et al.*, 2015). De acordo com Basco-Carrera *et al.* (2017), isto se deve em grande parte à distinção pouco clara entre esses termos em alguns estudos.

Transparência, participação e colaboração não são conceitos novos. Estes são conceitos já tratados há várias décadas na literatura e que, recentemente, foram agrupados sob um mesmo

guarda-chuva denominado governo aberto, que nada mais é do que um modelo de governança baseado nestes três princípios com foco na inclusão dos cidadãos e outros atores no processo político (*policy-making process*) (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; EVANS e CAMPOS, 2013; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015). Entretanto, em grande parte da literatura acadêmica sobre governo aberto, os conceitos de transparência, participação e colaboração têm sido tratados apenas superficialmente (HANSSON, BELKACEM e EKENBERG, 2014). Como destacam Brunswicker, Almirall e Lee (2018), os estudiosos no campo do governo aberto permaneceram relativamente silenciosos em relação ao dilema da incorporação desses princípios para a produção de políticas públicas abertas. Por esse mesmo ângulo, alguns autores chamam a atenção para a falta de diretrizes e procedimentos para se analisar a efetividade das iniciativas de governo aberto, assim como a influência dos princípios de governo aberto sobre o ciclo de políticas públicas (HARRISON e SAYOGO, 2014; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016; BRUNSWICKER, ALMIRALL e LEE, 2018). De acordo com Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012) e Ramírez-Alujas (2015), embora o objetivo das iniciativas de governo aberto seja impactar substancialmente o ciclo de políticas públicas, tornando-o mais transparente, participativo e colaborativo, essa realidade não tem sido acompanhada por esforços de interpretação e análise, especialmente em governos locais, que são as instâncias mais próximas dos cidadãos.

Sob essa perspectiva, nesta tese pretende-se responder a seguinte questão de pesquisa: Como e em que momento os princípios de governo aberto, especificamente transparência, participação e colaboração, estão sendo incorporados no ciclo de políticas públicas em governos locais?

1.1 Objetivos

O objetivo geral desta tese é identificar se, como e quando os princípios de transparência, participação e colaboração estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas em governos locais.

Visando à integração teórico-empírica, esta tese apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que os princípios de transparência, participação e colaboração foram atribuídos em sua definição;

- b) Identificar as características da transparência, participação e colaboração como princípios de governo aberto e compreender seu papel no ciclo de políticas públicas abertas;
- c) Desenvolver um esquema teórico-analítico que permita verificar a existência e a incidência da transparência, participação e colaboração nas fases do ciclo de políticas públicas e aplicá-lo em um estudo de caso.

1.2 Justificativa

Nos últimos anos, o governo aberto tornou-se uma política amplamente discutida e implementada por governos em todo o mundo (YANG, LO e SHIANG, 2015). Apesar disso, o discurso acadêmico está apenas começando a concentrar-se sobre este tema (MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012).

De acordo com Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014) e Sandoval-Almazan e Gil-Garcia (2016), a noção básica de governo aberto raramente é problematizada, e muitos autores não discutem os princípios do governo aberto. Segundo Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012), essa discussão sobre governo aberto e os princípios na qual ele se desenvolve é fundamental para o presente e o futuro dos estudos em políticas públicas. Para os autores, o governo aberto está redefinindo o ciclo de políticas, situação que demanda a construção de novas referências conceituais ou a revisão das existentes para adaptar as ferramentas e estratégias de análise disponíveis, ou seja, as reflexões devem abordar o papel e a influência dos instrumentos de governo aberto sobre o ciclo de políticas públicas. Portanto, a presente tese justifica-se diante da carência de estudos que abordem o papel e a influência dos princípios de governo aberto sobre o ciclo de políticas públicas, bem como nas ações e decisões políticas (CRUZ-RUBIO e RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017; BRUNSWICKER, ALMIRALL e LEE, 2018).

Conforme Sandoval-Almazan e Steibel (2013), poucas pesquisas foram realizadas no sentido de avaliar os avanços das iniciativas de governo aberto. De acordo com Kornberger *et al.* (2017, p. 184, tradução nossa), “existem apenas alguns estudos empíricos de governo aberto” e “a maioria das pesquisas se baseia em evidências informais ou em meras suposições”. Por isso, há a necessidade de pesquisas que busquem por métodos de análise para melhorar a compreensão sobre as iniciativas de governo aberto e verificar sua efetividade (WIRTZ, WEYERER e RÖSCH, 2018).

Segundo Gavelin, Burall e Wilson (2009), também é necessário ampliar a perspectiva do governo aberto olhando para além das medidas estáticas dos marcos legais e institucionais e começar a fazer perguntas sobre seu escopo, eficácia e impacto. Isso merece atenção, pois a falta de evidências sobre o impacto das iniciativas de governo aberto dificulta o planejamento e a implementação de políticas públicas para melhor atender as necessidades de cidadãos e *stakeholders* (OECD, 2017). Isso exige esforços contínuos na busca de métodos de análise apropriados para se aprofundar o conhecimento sobre o ciclo de políticas públicas no contexto de governo aberto (RAEDER, 2015; MALHOTRA, 2017). Por meio desta tese, pretende-se reduzir essas lacunas.

Esta tese está estruturada da seguinte forma: no próximo capítulo, são apresentados os primeiros registros do termo governo aberto, as principais iniciativas que influenciaram maneira como o termo é entendido atualmente e uma discussão sobre os princípios de transparência, participação e colaboração. No terceiro capítulo, são discutidas as formas e abordagens de análise de políticas públicas, além da proposição de um esquema teórico-analítico específico para políticas públicas elaboradas sob os princípios de governo aberto. O quarto capítulo compreende a metodologia que foi utilizada na condução do estudo. No quinto capítulo, é retratado o contexto da pesquisa. No sexto capítulo, os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos. Por fim, no sétimo capítulo, o estudo é concluído.

2. GOVERNO ABERTO

Nas últimas décadas, o termo governo aberto tem sido utilizado por governos em todo o mundo e pela academia de diferentes maneiras. As discussões sobre o tema percorrem tanto abordagens limitadas ao acesso às informações governamentais quanto abordagens mais amplas que incorporam outros princípios e valores, tais como transparência, participação cidadã colaboração, entre outros. Isso ocorre porque o conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos, desde seus primeiros registros até a atualidade.

2.1 Primeiros registros

Embora alguns autores acreditem que o primeiro registro do termo governo aberto tenha ocorrido junto ao Movimento pela Liberdade de Informação nos EUA, na década de 1950 (e.g. YU e ROBINSON, 2012; FRANCOLI e CLARKE, 2014; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2014; ABU-SHANAB, 2015; DE BLASIO e SORICE, 2016; KORNBERGER *et al.*, 2017), uma busca minuciosa na literatura revelou que o termo já era utilizado desde o século XIX. O primeiro registro do termo *open government* foi encontrado na obra “*Principles of the Constitution of Governments*” de William Cuninghame, publicada na cidade de Londres em 1811. Para Cuninghame (1811), há apenas dois tipos de governos, existentes ou que podem existir no mundo, que seriam:

Um [governo] aberto, que tem em vista os interesses de todos e protege os interesses de todos, isto é, os direitos civis de todos, igualmente – e um restrito, que tem em vista os interesses de alguns, e protege os interesses de alguns, ou seja, mais do que os direitos civis de alguns, particularmente. O caminho para se ter um governo aberto é ter as pessoas que o compõe, influenciadas por um espírito geral, para que elas possam contribuir para o benefício geral, e o caminho para se ter um [governo] restrito é ter as pessoas que o compõe influenciados por um espírito particular, de modo que elas possam constituí-lo nesse mesmo sentido (CUNINGHAME, 1811, p. 48, tradução nossa).

A noção de que um governo aberto é aquele que defende os direitos civis de todos com igualdade, conforme descrito na obra de Cuninghame (1811), provavelmente foi influenciada pelas mudanças que ocorriam na economia, na cultura e nas leis britânicas uma década após a formação do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda. Esta foi uma época marcada pelo florescimento da atividade associativa, por reuniões públicas, pela participação popular nas eleições e pelos esforços diretos na tentativa de influenciar o Estado Nacional, especialmente por meio do Parlamento britânico (TILLY, 1995).

A dicotomia entre governo aberto e governo restrito se repete nos EUA algumas décadas depois na obra *“Fears for Democracy Regarded from the American Point of View”*, de Charles Ingersoll, publicada na Filadélfia em 1875. Primeiramente, o autor expõe sua opinião de que os EUA, no final do século XIX, tinha um governo restrito: “todo homem sincero deve admitir que uma sociedade, tão capaz como a nossa, não se integra ao governo. O governo não é influenciado por todos, mas, como em outras partes do mundo, por poucos” (INGERSOLL, 1875, p. 4, tradução nossa). No decorrer da obra, em sua crítica à Convenção Constitucional dos EUA de 1787, Ingersoll sugere um governo aberto como alternativa:

Uma grande experiência devia ser feita: um povo, com ideias novas, iniciando suas carreiras, deveria exigir das mãos de seus governantes, não uma democracia pura, que, necessariamente, estava fora de questão, mas um governo aberto, com instituições que lhes dariam ampla liberdade de ação (INGERSOLL, 1875, p. 18, tradução nossa).

Essa ideia de Ingersoll (1875) de que um governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais reflete o momento político que ficou conhecido nos EUA como Era da Reconstrução (*Reconstruction Era* – 1865 -1920). Este foi um período durante o qual os americanos contestaram a natureza do governo e estiveram em pauta várias discussões sobre sufrágio, cidadania e direitos civis sob uma visão emancipacionista relacionada a questões de raça, gênero, imigração e economia (RICHARDSON, 2017).

O entendimento do que é (ou deveria ser) um governo aberto para Cuninghame e Ingersoll possui uma diferença. Para Cuninghame (1811), o governo aberto é aquele que defende o interesse e os direitos de todos de forma igualitária, sendo os membros do governo os protagonistas. Por outro lado, Ingersoll (1875) sugere um governo aberto em que o povo também seja um sujeito ativo com liberdade de agir junto às instituições governamentais. Contudo, é importante ressaltar que os dois autores não procuraram desenvolver um conceito estruturado de governo aberto, mas os trechos de suas obras demonstram que, desde o século XIX, a expressão composta pelo substantivo “governo” qualificada pelo adjetivo “aberto” tinha certa relação com a democracia, a igualdade e a emancipação social.

2.2 Governo aberto no século XX: Do acesso à informação ao acesso às arenas de tomada de decisão

Na segunda metade do século XX, a noção de governo aberto começa a percorrer um novo caminho, muitas vezes relacionado ao acesso à informação governamental.

Ainda que a primeira lei de acesso à informação tenha sido promulgada pela Suécia em 1766, a ideia de governo aberto como sinônimo de acesso às informações governamentais está relacionada ao Movimento pela Liberdade de Informação que ocorreu nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 a 1970 (CALDERÓN, 2012). Este foi um período marcado por um movimento que lutava contra as restrições no acesso à informação sobre atividades e operações governamentais. As restrições das informações no governo dos EUA remontam do arcaico *Housekeeping Statute* de 1789, que era a lei federal que controlava a divulgação das informações governamentais e dava autonomia para que os governos mantivessem seus registros em sigilo, sem a obrigatoriedade de divulgá-los ao público, à imprensa e até mesmo para outras entidades governamentais (YU e ROBINSON, 2012).

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a restrição de acesso à informação foi intensificada, o que desencadeou uma série de debates em direção à abertura das informações governamentais (BLANCHARD, 1972; FRANCOLI e CLARKE, 2014). Segundo Yu e Robinson (2012), no período pós-guerra, houve uma pressão inicial contra as restrições por parte da *American Society of Newspaper Editors* (ASNE) que foi crucial para a introdução de leis sobre liberdade de informação alguns anos mais tarde. De acordo com os autores, em 1950, James Pope – que era o primeiro presidente do Comitê Nacional de Liberdade de Informação da ASNE – encomendou ao advogado Harold Cross um estudo abrangente sobre a restrição de informações pelo governo dos EUA. No estudo intitulado “*People’s Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*”, Cross detalhou como o governo federal e os governos estaduais negavam rotineiramente os pedidos públicos de acesso à informação, mantendo um verdadeiro “culto oficial ao sigilo” utilizando-se interpretações distorcidas da legislação para justificarem a restrição às informações (HALSTUK e CHAMBERLIN, 2006). O estudo de Cross foi a primeira referência expressa ao “direito de saber” nos EUA e um marco importante para o movimento que buscava um governo mais transparente (YU e ROBINSON, 2012).

Em 1953, ano em que o estudo de Cross foi publicado como livro, o deputado federal recém-eleito pelo Partido Democrata, John Emerson Moss solicitou informações ao governo sobre a demissão em massa de funcionários federais por “razões de segurança nacional”. Seu pedido foi categoricamente recusado, e Moss descobriu que não tinha nenhum recurso legal contra a recusa de acesso à informação, o que o motivou a investigar a situação e se tornar um dos maiores críticos no Congresso dos EUA sobre a restrição às informações governamentais e defensor de uma nova legislação de liberdade de informação (HALSTUK e CHAMBERLIN, 2006).

De acordo com Walker (2012), a investigação de Moss revelou uma série de práticas de sigilo que não tinham qualquer ligação com a segurança nacional, o que provocou um intenso debate político sobre a questão. Segundo o autor, membros do governo sugeriram que o movimento contra a restrição de informações era um ataque partidário contra o governo do então presidente Dwight David Eisenhower (1953-1961, Partido Republicano), e não um compromisso com os princípios de abertura do governo.

Em meio à crescente pressão política, em novembro de 1954 o advogado do *House Government Operations Committee*, Wallace Parks, apresentou argumentos ao novo líder da Câmara dos Representantes dos Estados Unidos (*House of Representatives*), John McCormack, e ao presidente do comitê, William Dawson, sugerindo a criação de um novo subcomitê para investigar a restrição de informações sobre as operações governamentais (BLANCHARD, 1972). Em 1955, a Câmara criou o *Special Subcommittee on Government Information*, tendo John Moss como seu primeiro presidente e, por isso, ficou popularmente conhecido como Subcomitê de Moss (FRANCOLI e CLARKE, 2014). De acordo com Yu e Robinson (2012), Wallace Parks, que atuou como conselheiro no subcomitê, é creditado como um pioneiro na exposição do termo “*open government*” em seu artigo “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, publicado pela *The George Washington Law Review* em 1957. Porém, o termo aparece apenas duas vezes no corpo do artigo, e, no trecho mais relevante, Parks (1957) relaciona governo aberto especificamente com a ideia de que a disponibilização de informações governamentais ao público deveria ser uma norma:

[...] é inquestionável que o governo aberto e a disponibilidade de informações devem ser a regra geral, havendo exceções somente quando existirem direitos, interesses e considerações substanciais que exijam sigilo ou confidencialidade (PARKS, 1957, p. 4, tradução nossa).

Sobretudo, o trabalho de Parks, juntamente com outros trabalhos desenvolvidos pelo *Special Subcommittee on Government Information* – particularmente os esforços obstinados de John Moss – e o apoio da imprensa culminaram, alguns anos depois, na histórica *Freedom of Information Act*¹ (FOIA).

¹ A FOIA tornou-se uma das mais importantes leis de liberdades civis já aprovadas. Segundo Walker (2012), durante quase meio século após a aprovação da FOIA, foram publicadas várias revelações sobre a má conduta do governo americano, trazendo à luz espiões do FBI, atos da CIA e literalmente dezenas de milhares de páginas de documentos sobre o abuso de poder do presidente George W. Bush (2001-2009, Partido Republicano) na guerra ao terrorismo.

A FOIA foi assinada em 4 de julho de 1966 pelo então presidente dos EUA, Lyndon Baines Johnson (1963-1969, Partido Democrata), que, embora tivesse reservas quanto à abertura das informações governamentais (YU e ROBINSON, 2012), concluiu a assinatura com uma breve declaração: “Eu assinei esta medida com um profundo sentimento de orgulho que os Estados Unidos são uma sociedade aberta em que o direito de saber das pessoas é valorizado e protegido” (CLARK, 1968, p. 264, tradução nossa).

A FOIA foi um instrumento muito importante no sentido de garantir o acesso às informações governamentais. Entretanto, mesmo com este instrumento legal, as atitudes do governo em relação à transparência oscilaram ao longo do tempo, muitas vezes afetadas pelo clima político do país ou por eventos significativos (e.g. ataques terroristas e vazamentos de informações confidenciais) que podem mudar as opiniões sobre “o que” e “quanta” informação deve ser disponibilizada ao público (GINSBERG, 2011).

Ao longo das décadas posteriores, o termo governo aberto continuou sendo empregado como sinônimo para o acesso às informações governamentais nos EUA (FRANCOLI e CLARKE, 2014). Como a jurisprudência e outras regulamentações relacionadas à FOIA se desenvolveram a partir da década de 1970, os tribunais federais dos EUA começaram também a utilizar o termo governo aberto em suas decisões referindo-se igualmente ao acesso à informação (YU e ROBINSON, 2012; MASEH e KATUU, 2017). No Reino Unido não foi diferente. Ronald Wraith, em sua obra “*Open Government: The British Interpretation*”, publicada em 1977 pelo *Royal Institute of Public Administration*, definiu governo aberto como o direito do público de acesso às informações:

Este ensaio discute o que veio a ser chamado de “governo aberto”, uma expressão moderna cuja intenção geral é razoavelmente clara, mas cujo significado prático aguarda esclarecimentos. Em termos gerais, trata-se do direito do público de acesso às informações oficiais, um assunto em que a prática dos governos decorre de uma das duas premissas – a primeira, que essa informação deve ser livremente disponível, exceto quando motivos específicos podem ser alegados para sua restrição; o segundo, que o público não tem esse direito de acesso, a menos que seja possível demonstrar que seria de interesse público permiti-lo (WRAITH, 1977, p. 9, tradução nossa).

Essa concepção de governo aberto continuou predominando em grande parte das publicações da época, como o Relatório Suplementar nº 2 da Comissão das Informações Oficiais da Nova Zelândia de 1981, intitulado “*Towards Open Government*” (DANKS, 1981); o *White Paper* intitulado “*Open Government*”, que foi submetido ao Parlamento Britânico pelo então Chanceler do Ducado de Lancaster, William Waldegrave, em 1993, no Reino Unido (WALDEGRAVE, 1993); ou o livro “*Open Government: Freedom of Information and Privacy*”,

de Andrew McDonald e Greg Terrill, publicado em 1998 na cidade de Londres, que reúne vários textos que relacionam o termo governo aberto ao direito de acesso à informação em países como Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá e Irlanda (MCDONALD e TERRILL, 1998). Algumas exceções são Redford (1969), Cameron (1972), Clark (1986) e Robertson (1999).

Em 1969, na obra “*Democracy in the Administrative State*”, o cientista político e professor da *University of Texas*, Emmette Shelburn Redford, insere o termo governo aberto em um contexto de acesso à informação para abertura do debate político:

A moralidade democrática admite flexibilidade nas técnicas de participação. Requer, no entanto, participação significativa e, para isso, existem muitos elementos essenciais. Entre eles estão (1) acesso à informação, com base na educação, governo aberto, comunicação livre e discussão aberta; (2) acesso, direto ou indireto, a fóruns de decisão; (3) capacidade de abrir qualquer questão para discussão pública; (4) capacidade de afirmar suas reivindicações sem medo de retaliação coercitiva; e (5) consideração de todas as reivindicações reivindicadas. Chamamos uma sociedade em que essas condições existem uma sociedade aberta, e a moralidade democrática coloca a sociedade aberta como uma condição prévia para atingir a sociedade humana (REDFORD, 1969, p. 8, tradução nossa).

De modo semelhante, um impresso intitulado “*Open government: to what degree?*”, publicado pela *Victorian Fabian Society* em 1972 na Austrália, de autoria do então Ministro do Trabalho australiano, Clyde Robert Cameron (1972-1974, Partido Trabalhista Australiano), apresenta uma ideia de governo aberto que enfatiza o acesso à informação como instrumento para envolver os cidadãos nos assuntos públicos:

Eu digo que é possível argumentar contra o sigilo oficial a favor do Governo Aberto: para tornar a democracia mais democrática. As pessoas têm o direito de saber. E, no entanto, como é possível informar as pessoas sem permitir que servidores públicos se envolvam em discussões públicas sobre seu trabalho? As duas coisas se fundem. Não é possível alcançar um sem conceder o outro. Não podemos tomar decisões precisas e úteis em nossas vidas privadas e profissionais com informações incompletas. Não podemos tomar decisões precisas e relevantes nos assuntos públicos sem nenhuma informação. Assim como você na gestão de pessoas deve conhecer o homem com quem está lidando, todos nós devemos na vida pública, o cidadão ou o parlamentar, conhecer todos os antecedentes de todos os problemas e decisões antes que possamos exercer nosso julgamento com confiança; antes que possamos conduzir os assuntos públicos de maneira eficiente, satisfatória e justa (CAMERON, 1972, pp. 14-15, tradução nossa).

No artigo “*Open Government: The French Experience*”, publicado no periódico *The Political Quarterly* em 1986, David Clark esboça o entendimento de governo aberto como algo mais que acesso à informação. Para Clark (1986, p. 287), o direito de acesso a informações oficiais não é uma permissão para um governo aberto, pois garantir o direito à informação não é o mesmo que garantir o direito a uma consulta preliminar à decisão, e muito menos co-decisão.

No livro “*Secrecy and open government: Why governments want you to know*” de Kenneth Robertson, publicado em 1999 na cidade de Londres, o autor considera que governo aberto está relacionado ao acesso dos cidadãos às arenas de tomada de decisão.

Governo aberto significa, parafraseando a famosa frase do presidente dos EUA, Woodrow Wilson, ‘políticas abertas, alcançadas abertamente’, que tal mudança envolveria uma democracia participativa, e não consultiva, na qual a influência do povo pudesse ser exercida em todas as etapas do processo de tomada de decisão (ROBERTSON, 1999, p. 21, tradução nossa).

Esta visão começou a se popularizar na primeira década do século XXI. A expressão governo aberto passou a ser amplamente discutida devido a algumas iniciativas pioneiras que influenciaram diretamente a incorporação de novos princípios à noção de governo aberto.

2.3 Governo aberto no século XXI: Iniciativas pioneiras de governo aberto

A partir da primeira década do século XXI surgiram algumas iniciativas que influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo. Em 2002 foi realizado um importante evento pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que foram discutidas diretrizes de governo aberto a partir de casos relevantes de países do sudeste da Europa (OECD, 2003). Em 2009, o governo dos EUA implementou a pioneira *Open Government Initiative* (GINSBERG, 2011; BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012; LEE e KWAK, 2012). Essa experiência passou a ser amplamente discutida, chamando a atenção de diferentes países, como a Austrália, que implementou sua própria iniciativa de governo aberto denominada *Government 2.0* (FRANCOLI e CLARKE, 2014). Estas iniciativas ganharam visibilidade em outras partes do mundo, e outros países anunciaram novas iniciativas de governo aberto. Assim, o tema governo aberto passou a ser debatido internacionalmente, despertando o interesse tanto dos governos quanto da academia, tornando-se uma importante agenda global. Foi nesse contexto que surgiu a *Open Government Partnership*. Cada uma destas iniciativas será discutida a seguir.

2.3.1 *International Roundtable on Building Open Government* – OCDE

Nos dias 23 e 24 de maio de 2002, foi realizado em Ljubljana, Eslovênia, o evento “*International Roundtable on Building Open Government in South East Europe: Information, Consultation and Public Participation*”. A mesa-redonda foi organizada pela OCDE em parceria com o Governo da Eslovênia, o *World Bank Institute* e a *Open Society Institute*, e

contou com a presença de representantes de 28 países entre membros e não membros da OCDE, com igual número de profissionais dos governos e da sociedade civil. O objetivo do evento foi promover uma discussão baseada nas experiências dos países convidados sobre como criar estruturas legais, institucionais e políticas robustas para acesso a informações, consultas e participação do público na elaboração de políticas visando gerar contribuições para a construção de políticas públicas melhores, para o combate à corrupção e para gerar maior confiança do público no governo.

As discussões realizadas no evento foram registradas no livro “*Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*”, que foi publicado em 2003 pela OCDE. O livro fornece uma visão geral dos principais problemas envolvidos na construção de um governo aberto, como garantir transparência e *accountability*, ampliar as oportunidades de participação do cidadão na formulação de políticas públicas e construir parcerias entre governo, cidadãos e organizações da sociedade civil (OECD, 2003). Este foi o primeiro registro de um organismo internacional multilateral que propôs diretrizes de governo aberto que envolvem não só o acesso à informação, mas a participação cidadã no ciclo político.

A partir das discussões entre os representantes dos governos e da sociedade civil presentes no evento, foram definidos três princípios básicos sobre os quais se constrói um governo aberto:

- **Accountability:** significa que é possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações;
- **Transparência:** significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo devem estar disponíveis ao público;
- **Abertura:** significa que os governos devem ouvir os cidadãos e empresas e levar em consideração suas sugestões ao elaborar e implementar políticas públicas.

De acordo com as diretrizes propostas pela OCDE naquele momento, esses princípios não deveriam ser encarados como noções abstratas, pois cada um pode ser aplicado na prática por meio de legislação, políticas e estruturas institucionais formais e informais, o que demanda aos governos democráticos que procurem atualizar constantemente suas leis, políticas e ferramentas a fim de envolver efetivamente os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas (OECD, 2003).

2.3.2 *Open Government Initiative* – EUA

No dia 21 de janeiro de 2009, em seu primeiro dia como presidente dos EUA, Barack Hussein Obama (2009-2017, Partido Democrata) assinou dois memorandos relacionados diretamente com questões de transparência e governo aberto (GINSBERG, 2011; BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012; LEE e KWAK, 2012). O primeiro foi o memorando “*Freedom of Information Act*”, em que o presidente Obama reafirma o compromisso de seu governo com a transparência e a *accountability*, prescrevendo orientações sobre a aplicação da FOIA. De acordo com Obama (2009a, p. 1, tradução nossa), “a Lei de Liberdade de Informação deve ser administrada com uma clara presunção: em face da dúvida, a abertura prevalece”. O segundo foi o “*Memorandum on Transparency and Open Government*”, que significou o primeiro anúncio oficial sobre a abertura do governo ao povo americano. Este memorando foi endereçado aos chefes de departamentos e agências executivas com o objetivo de firmar um compromisso para inaugurar uma nova era de abertura e transparência do governo (VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014). No primeiro parágrafo do documento, Obama demonstrou quais eram as intenções de seu governo no sentido de se construir um governo aberto:

Minha administração está empenhada em criar um nível sem precedentes de abertura no governo. Vamos trabalhar em conjunto para garantir a confiança pública e estabelecer um sistema de transparência, participação pública e colaboração. A abertura irá fortalecer a democracia e promover a nossa eficiência e eficácia no governo (OBAMA, 2009b, p. 1, tradução nossa).

Como é possível perceber neste trecho do memorando, a forma com que Obama aborda a abertura do governo se expandiu para além de seus limites anteriores. De acordo com Van Long, Hoa e Anh (2017), este memorando estabeleceu a base para o conceito moderno de governo aberto. Nesta nova abordagem, o conceito de governo aberto se apoia em um conjunto de estratégias baseadas nos princípios de transparência, participação e colaboração, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios de governo aberto da *Open Government Initiative* – EUA

Princípios	Motivação	Papel dos departamentos e agências executivas
Transparência	A transparência promove a <i>accountability</i> e fornece informações aos cidadãos sobre o que o Governo está fazendo. A informação mantida pelo Governo Federal é um bem nacional.	Devem aproveitar as novas tecnologias para colocar informações sobre suas operações e decisões on-line e prontamente disponíveis para o público. Solicitar <i>feedback</i> público para identificar as informações de maior utilidade para o público.

Participação	O engajamento público aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões. O conhecimento é amplamente disperso na sociedade, e os funcionários públicos beneficiar-se-ão de ter acesso a esse conhecimento disperso.	Oferecer aos cidadãos maiores oportunidades de participar nas fases do ciclo de políticas públicas e fornecer ao governo os benefícios de sua experiência e informações coletivas. Solicitar a opinião pública sobre como podemos aumentar e melhorar as oportunidades de participação pública no governo.
Colaboração	A colaboração envolve ativamente o público no trabalho de seu governo.	Utilizar ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si, em todos os níveis do governo e com organizações sem fins lucrativos, empresas e indivíduos no setor privado. Solicitar <i>feedback</i> do público como forma de avaliar e melhorar o nível de colaboração e identificar novas oportunidades de cooperação.

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em Obama (2009b).

Outro ponto de destaque no memorando foi que Obama delegou ao diretor de tecnologia, ao administrador de serviços gerais e ao diretor do Gabinete de Gestão e Orçamento da Casa Branca (*Office of Management and Budget – OMB*) que coordenassem, junto aos departamentos e agências executivas, o desenvolvimento de diretrizes para o governo aberto contendo medidas concretas para implementar os princípios de governo aberto relacionados no memorando (CASTAÑOS, 2016). Em maio de 2009, o OMB anunciou a *Open Government Initiative*, iniciando uma série de fóruns on-line com o objetivo de obter ideias e *feedback* de cidadãos, funcionários federais e representantes de empresas sobre novas formas para o governo se tornar mais transparente, participativo e colaborativo (GINSBERG, 2011). Este primeiro esforço resultou em um conjunto de orientações aos departamentos e agências executivas dos EUA.

Em 8 de dezembro de 2009, o diretor do OMB, Peter Richard Orszag, emitiu o memorando “*Open Government Directive*”, orientando as agências do governo a imediatamente tomarem medidas específicas para implementar os princípios de transparência, participação e colaboração (WILSON e LINDERS, 2011; LEE e KWAK, 2012; EVANS e CAMPOS, 2013; PIOTROWSKI, 2017). O memorando de Orszag (2009) exigiu que os departamentos e agências executivas tomassem as seguintes medidas para cumprir o objetivo de criar um governo aberto:

- **Publicação on-line das informações do governo:** para reforçar a *accountability*, promover a participação de um público informado e criar oportunidades econômicas, cada agência deve tomar medidas rápidas para expandir o acesso à informação, tornando-o disponível on-line em formatos abertos.
- **Melhorar a qualidade da informação governamental:** para melhorar a qualidade da informação governamental disponível ao público, os líderes devem certificar-se de que a informação está em conformidade com as orientações do OMB sobre a qualidade da informação no que diz respeito a objetividade, utilidade e integridade das informações disseminadas pelas agências federais, e que os sistemas e processos adequados estão sendo implementados dentro das agências para promover tal conformidade.
- **Criar e institucionalizar uma cultura de governo aberto:** para criar um nível sem precedentes e sustentável de abertura e *accountability* em todas as agências, os líderes devem se esforçar para incorporar os valores de transparência, participação e colaboração no trabalho em andamento de sua agência. A efetivação de um governo mais aberto exigirá que as várias áreas do governo, como política, jurídico, compras, finanças e operações tecnológicas, trabalhem em conjunto para definir e desenvolver soluções de governo aberto.
- **Criar um quadro político que favoreça o governo aberto:** As tecnologias emergentes abrem novas formas de comunicação entre um governo e as pessoas. É importante que as políticas evoluam para realizar o potencial da tecnologia para o governo aberto.

Dentro de cada uma dessas categorias amplas, a *Open Government Directive* incluiu uma lista de medidas a serem tomadas pelas agências para alcançar os objetivos gerais de abertura do governo. Como parte das diretrizes, as agências executivas do governo devem definir essas medidas em seus Planos de Governo Aberto, que deveriam ser reformulados a cada dois anos, e publicá-los em seus *sites* de governo aberto (PIOTROWSKI, 2017). Em contrapartida, Orszag (2009) alerta que as diretrizes não devem ser interpretadas como se a abertura impedisse a proteção legítima de informações cuja liberação ameaçasse a segurança nacional, invadissem a privacidade pessoal, violassem a confidencialidade ou prejudicasse outros interesses genuinamente importantes.

Nas diretrizes assinadas por Orszag (2009), foi prevista a criação de um grupo de trabalho composto pelo alto escalão das agências executivas que deveriam atuar com foco em transparência, *accountability*, participação e colaboração no governo federal, incluindo:

- Criar um fórum com objetivo de compartilhar melhores práticas e ideias inovadoras para promover a transparência, acrescentando soluções em sistemas e processos para coleta, agregação, validação e disseminação de informações;
- Coordenar os esforços para garantir a execução das normas existentes sobre a transparência dos gastos públicos, incluindo o *Federal Funding Accountability Transparency Act* e o *American Reinvestment and Recovery Act*; e
- Criar um fórum para promover a participação e colaboração com o apoio das novas tecnologias, tirar proveito da experiência e percepção das pessoas dentro e fora do governo federal e formar uma colaboração de alto impacto com pesquisadores, setor privado e a sociedade civil.

O grupo de trabalho realizou sua primeira reunião em janeiro de 2010, momento em que puderam compartilhar suas diferentes experiências na implementação das estratégias e princípios de governo aberto previstos no *Memorandum on Transparency and Open Government* e na *Open Government Directive* (GINSBERG, 2011).

Em abril de 2010, visando garantir o cumprimento das diretrizes, as agências executivas foram submetidas a um processo de avaliação. As agências deveriam responder um formulário de autoavaliação contendo 30 questões relacionadas à transparência, participação, colaboração, detalhes sobre a formulação do Plano de Ação e compromissos emblemáticos assumidos, conforme as categorias listadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Categorias consideradas como critérios de avaliação do plano de governo aberto

Dados de alto valor	Se a agência registrou três conjuntos de dados de alto valor.
Integridade de dados	Se a agência atribuiu um funcionário de alto escalão para ser responsável pela integridade dos dados.
Abrir página da Web	Se a agência lançou uma página da Web com todos os elementos necessários.
Consulta pública	Se a página da agência incluiu um mecanismo de <i>feedback</i> público.
Plano Geral de Governo Aberto	Se o Plano de Governo Aberto da agência cumpriu os 30 critérios estabelecidos no texto da <i>Open Government Directive</i> .
Formulação do Plano	Se o plano (a) foi desenvolvido por meio da colaboração multidisciplinar, (b) envolveu consulta pública, (c) foi publicado em formato aberto, on-line e pontualmente, e (d) incluiu um plano para o envolvimento público contínuo.

Transparência	Se o plano cumpriu os requisitos para abrir as portas e os dados da agência de acordo com os critérios de avaliação.
Participação	Se o plano cumpriu os requisitos para melhorar a participação pública: (a) explicando como a agência irá melhorar a participação, (b) fornecendo <i>links</i> para <i>sites</i> em que o público possa se envolver em processos participativos existentes e (c) oferecendo propostas para novos mecanismos de <i>feedback</i> .
Colaboração	Se o plano cumpriu os requisitos de colaboração com o departamento, entre agências de outros níveis de governo e com o setor privado.
Iniciativa emblemática	Se o plano incluiu um projeto específico e ambicioso de governo aberto.

Fonte: Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011, p. 56, tradução nossa).

Em cada questão do formulário, as agências deveriam indicar se o plano não satisfaz o requisito, se satisfaz parcialmente o requisito ou se satisfaz plenamente o requisito, utilizando a codificação vermelho, amarelo e verde, respectivamente. Os resultados da avaliação indicaram que muitas agências não demonstraram real potencial de transformação sob a ótica do governo aberto, pois não apresentaram mudanças nas políticas e práticas internas (WILSON e LINDERS, 2011). O próprio governo dos EUA teve sua cota de responsabilidade nesses resultados, pois, embora a *Open Government Directive* exigisse um sistema para avaliar o progresso no sentido de alcançar as metas, poucas foram as orientações recebidas pelas agências sobre o processo de implementação e avaliação das iniciativas (LUKENSMEYER, GOLDMAN e STERN, 2011). Além disso, a *Open Government Directive* não especificou quaisquer consequências para as agências que não cumprissem as diretrizes (GINSBERG, 2011).

Mesmo com estas limitações, durante dois anos a administração de Barack Obama se esforçou para criar um modelo de governo aberto baseando-se na ideia de que as tecnologias da informação e comunicação (TICs) poderiam abrir as portas para transparência, *accountability*, inovação, eficiência e flexibilidade no governo (DAWES e HELBIG, 2010; YU e ROBINSON, 2012; GIANLUIGI *et al.*, 2014). Nesse sentido, a *Open Government Directive* foi um mecanismo importante para iniciar o processo de transformação institucional (BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012).

Esta experiência iniciada nos EUA chamou a atenção de diferentes países. Alguns países desenvolvidos como Reino Unido, Austrália, Japão e Coréia do Sul, bem como países em desenvolvimento, incluindo Indonésia, México e Egito passaram a rever sua relação com o público e, sobretudo, a se interessar pelo tema governo aberto (ALANAZI e CHATFIELD, 2012).

A exemplo dos EUA, a Austrália implementou uma iniciativa de governo aberto inovadora denominada *Government 2.0*.

2.3.3 *Government 2.0* – Austrália

O governo da Austrália seguiu a iniciativa pioneira dos EUA e anunciou seu próprio modelo de governo aberto: *Government 2.0* (FRANCOLI e CLARKE, 2014). Neste país, a abertura do governo foi recomendada por um grupo de trabalho chamado *Government 2.0 Taskforce*, que foi composto por políticos, técnicos e gestores do governo, empresas, universidades e instituições culturais (VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; GILCHRIST, 2015).

Em 22 de dezembro de 2009, exatamente duas semanas após a publicação da *Open Government Directive* nos EUA, o presidente do *Government 2.0 Taskforce*, Nicholas Gruen, entregou ao governo australiano o relatório intitulado “*Engage: Getting on with Government 2.0*” (GRUEN, 2009). De acordo com o relatório, o *Government 2.0* baseia-se em três pilares: (1) liderança; (2) a aplicação de ferramentas e práticas colaborativas da Web 2.0 aos processos do governo; e (3) acesso aberto às informações governamentais.

A recomendação central do relatório, segundo Gilchrist (2015), era a assinatura de uma Declaração de Governo Aberto pelo governo australiano reconhecendo que:

- utilizar a tecnologia para aumentar o envolvimento do cidadão e a colaboração dos cidadãos no ciclo de políticas públicas e na prestação de serviços ajudará a conseguir um governo mais colaborativo, participativo e transparente;
- a informação do setor público é um recurso nacional e abri-la tanto quanto possível maximizará seu valor econômico e social para os australianos e reforçará sua contribuição para uma democracia saudável;
- o engajamento on-line de servidores públicos, envolvendo discussão profissional sólida como parte de suas funções ou enquanto indivíduos, beneficia suas agências, seu desenvolvimento profissional, aqueles com quem estão envolvidos e os cidadãos australianos. Esse envolvimento ativo deve ser encorajado.

Para Gruen (2009), o cumprimento desta recomendação em todos os níveis de governo é parte integrante dos objetivos do *Government 2.0*, incluindo a reforma do setor público, a inovação

e o investimento em tecnologias da informação visando a uma comunidade informada, conectada e democrática.

Em 3 de Maio de 2010, o Ministro Lindsay James Tanner, do *Department of Finance and Deregulation*, publicou a resposta ao relatório do grupo de trabalho com o título “*Government Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce*”. Em relação à recomendação central do relatório, o Ministro Tanner respondeu:

O governo australiano está comprometido com os princípios de abertura e transparência no governo, e uma Declaração de Governo Aberto é uma afirmação importante de liderança sobre estes princípios. Uma declaração, em conjunto com as reformas propostas pelo governo australiano para a Lei de Liberdade de Informação de 1982, também ajudará a promover uma cultura pró-divulgação em todo o governo. Consequentemente, o governo australiano elaborará uma Declaração de Governo Aberto para a apresentação ao parlamento e, por ele, ao povo australiano (TANNER, 2010b, p. 3, tradução nossa).

Além do compromisso em assinar a Declaração de Governo Aberto, o governo australiano também destaca no documento as TICs, principalmente as tecnologias da Web 2.0, como instrumentos de interação com os cidadãos, tendo como finalidade estabelecer um governo mais colaborativo, participativo e transparente (KATSONIS e BOTROS, 2015).

Atendendo à recomendação, em julho de 2010, o Ministro Tanner assinou a Declaração de Governo Aberto (TANNER, 2010a; ALANAZI e CHATFIELD, 2012) em que o governo australiano se compromete à abertura e transparência sob três princípios fundamentais, conforme descrição no Quadro 3.

Quadro 3 – Princípios de governo aberto segundo a Declaração de Governo Aberto australiana

Princípios	Motivação
Acesso à informação	Fortalecer os direitos dos cidadãos de acesso às informações governamentais, estabelecendo uma cultura de abertura e engajamento entre as agências do governo australiano e incentivando a reutilização de dados abertos por parte dos cidadãos de maneiras novas, valiosas e potencialmente inovadoras, fazendo com que o governo mantenha os dados abertos mais acessíveis e utilizáveis para inovação on-line.
Engajamento	Atuar em colaboração com os cidadãos no ciclo de políticas e execução de serviços para aprimorar os processos de administração pública e melhorar os resultados de desempenho.
Participação	Tornar o governo mais consultivo e participativo.

Fonte: Baseado em Tanner (2010a).

Os princípios apresentados pela Declaração de Governo Aberto australiano são semelhantes aos princípios de governo aberto estabelecidos pela *Open Government Directive* dos EUA (transparência, participação e colaboração). No entanto, enquanto o governo norte-americano reconhece as TICs como ferramentas importantes para impulsionar a interação entre o governo e o público (KORNBERGER *et al.*, 2017; VAN LONG, HOA e ANH, 2017), na visão do governo australiano, elas (especialmente as ferramentas da Web 2.0 como *blogs* e mídias sociais) são imprescindíveis para implementação do governo aberto (KHAN, 2015).

Estas propostas inovadoras de governo aberto ganharam visibilidade em outras partes do mundo quando, além dos EUA e Austrália, países como Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e alguns países da União Europeia anunciaram iniciativas independentes de abertura em seus governos (FREITAS e DACORSO, 2014; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015). Foi nesse contexto que surgiu a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*).

2.3.4 *Open Government Partnership*

A *Open Government Partnership* (OGP) é uma iniciativa internacional voluntária criada com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos de diversos países quanto a promover a transparência, aumentar a participação dos cidadãos nos debates e decisões políticas, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias da informação para fortalecer a governabilidade e a qualidade dos serviços públicos (RAMÍREZ-ALUJAS e DASSEN, 2012; FRANCOLI e CLARKE, 2014).

A ideia de criação da OGP foi lançada pelo então presidente dos EUA, Barack Obama, em setembro de 2010, na 65ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) (WEINSTEIN, 2013; FRAUNDORFER, 2016). Em seu discurso sobre a relação entre crescimento econômico e direitos humanos, Obama destacou:

[...] a experiência nos mostra que a história está do lado da liberdade, e que o alicerce mais forte para o progresso humano se encontra em economias abertas, sociedades abertas, e os governos abertos. [...] Em todas as partes do mundo, vemos a promessa de inovação para tornar o governo mais aberto e responsável. E agora devemos construir esse progresso. E quando nos reunirmos aqui no próximo ano, devemos trazer compromissos específicos para promover a transparência, combater a corrupção, estimular o engajamento cívico e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer os alicerces da liberdade em nossos próprios países (OBAMA, 2010, p. 1412, tradução nossa).

O Brasil foi o primeiro país a ser convidado pelos EUA para participar da parceria que seria formalizada no ano seguinte juntamente com mais seis países, compondo um grupo de oito países fundadores (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega). Segundo o então ministro-chefe da Controladoria-Geral da União (CGU), Jorge Hage, o convite do Brasil foi motivado pela repercussão internacional das ações promovidas até aquele momento pelo governo federal no que diz respeito a transparência pública, controle social e prevenção e combate à corrupção, destacando-se o Portal da Transparência² (BRASIL, 2011).

A OGP foi lançada oficialmente no âmbito das atividades da 66ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011 (LEE e KWAK, 2012; PIANA, 2013). A cerimônia de lançamento³ ocorreu no Hotel Waldorf Astoria, em Nova York, e foi copresidida pelo presidente dos EUA, Barak Obama e pela então presidenta do Brasil, Dilma Vana Rousseff (2011-2016, Partido dos Trabalhadores) (PEÑA, 2016). Durante a cerimônia, os chefes de Estado dos oito países fundadores endossaram a Declaração de Governo Aberto e anunciaram seus Planos de Ação iniciais (FREITAS e DACORSO, 2014; BROCKMYER e FOX, 2015).

De acordo com Martínez (2018), o lançamento da OGP representou um primeiro esforço multilateral no sentido de promover a abertura do governo ao escrutínio público e à participação e colaboração dos cidadãos na concepção e monitoramento de políticas públicas, assim como declarado em sua missão e visão (Quadro 4).

Quadro 4 – Missão e Visão da OGP

Missão da OGP
Fornecer uma plataforma internacional para conectar, capacitar e incentivar os reformadores empenhados em transformar os governos e a sociedade por meio da abertura. Além disso, introduzir um mecanismo de política nacional – o processo do Plano de Ação – por meio da sociedade civil e dos governos, que são encorajados a estabelecer um diálogo permanente sobre a concepção, implementação e acompanhamento das reformas de governo aberto.

² O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) lançada em novembro de 2004 para assegurar a boa e correta aplicação dos recursos públicos. O objetivo é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar. O Portal da Transparência pode ser acessado pelo *link*: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

³ O vídeo da cerimônia de lançamento da OGP está disponível em <<https://youtu.be/R2Bad3J7a4A>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Visão da OGP
A visão da OGP é que mais governos se tornem mais transparentes, mais responsáveis e mais receptivos aos seus próprios cidadãos, com o objetivo final de melhorar a qualidade das políticas e serviços públicos, bem como o nível e o alcance da participação pública. Isso exigirá mudanças nas normas e na cultura para garantir um diálogo aberto e honesto entre os governos e a sociedade civil.

Fonte: OGP (2014, p. 5, tradução nossa).

Estes fundamentos da OGP foram inspirados no fato de que os cidadãos desejam que os governos sejam mais transparentes, eficazes e responsáveis, com instituições que fortaleçam a participação da sociedade e atendam suas necessidades e aspirações (RAMÍREZ-ALUJAS e DASSEN, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2013). Visando suprir esta demanda, a OGP procura ampliar o debate a respeito da política interna dos países-membros promovendo um diálogo contínuo entre o governo e a sociedade civil sobre a concepção, implementação e acompanhamento dos compromissos de abertura do governo, além de fornecer uma plataforma global para conectar, capacitar e apoiar os reformadores nacionais empenhados em tornar seus governos mais abertos (OGP, 2014). Isso abre a possibilidade para que os países-membros da OGP possam se relacionar uns com os outros, com empresas e organizações da sociedade civil (OSCs) visando desenvolver soluções inovadoras (FREITAS e DACORSO, 2014).

De acordo com os requisitos estabelecidos pela OGP (2015), para ser um membro da parceria, os países interessados devem:

- a) endossar a Declaração de Governo Aberto;
- b) assumir compromissos concretos, como parte de um Plano de Ação Nacional, que sejam ambiciosos e ultrapassem as práticas atuais em desenvolvimento no país, por meio de um processo *multi-stakeholder*, com o envolvimento ativo dos cidadãos e das OSCs.
- c) comprometer-se a realizar uma autoavaliação e submeter-se a uma avaliação independente sobre o progresso do país; e
- d) contribuir para o avanço do governo aberto em outros países por meio do intercâmbio de melhores práticas, conhecimentos especializados, assistência técnica, tecnologias e recursos, conforme for apropriado.

Ao endossar a Declaração de Governo Aberto, os países comprometem-se a: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; apoiar a participação cívica; implementar altos padrões de integridade profissional no serviço público; e aumentar o acesso às novas tecnologias para a abertura e *accountability* (OGP, 2011; PEÑA, 2016).

Os Planos Nacionais de Ação são essenciais para definir a participação de um país na OGP. Eles são o produto de um processo de cocriação em que o governo e a sociedade civil definem ambiciosos compromissos para promover a transparência, a *accountability* e a participação pública (CERDAN, 2017). Assim, os países são considerados oficialmente participantes da OGP apenas quando o governo começar a desenvolver um Plano de Ação Nacional (OGP, 2015).

Além de endossar uma Declaração de Governo Aberto e entregar um Plano de Ação desenvolvido com consulta pública, os países-membros da OGP devem criar relatórios anuais sobre o progresso de seus compromissos, os chamados relatórios de autoavaliação, e se submeterem a uma avaliação independente sobre o progresso do país (FRAUNDORFER, 2016). Esta avaliação independente é realizada por meio do Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism – IRM*). De acordo com Piotrowski (2017), o IRM exige relatórios de progresso independentes bianuais para cada país participante. Suas principais funções são: (a) avaliar cada governo sobre o desenvolvimento e implementação de seu plano de ação, (b) acompanhar o progresso no cumprimento de princípios de governo aberto e (c) fazer recomendações técnicas específicas visando melhorias para o próximo Plano de Ação Nacional.

Para cada país participante, o IRM contrata pesquisadores locais para produzir avaliações de progresso em cada compromisso do Plano de Ação seguindo um conjunto de critérios suficientemente flexível para explicar diferenças muito variadas entre os países (BROCKMYER e FOX, 2015). Essa primeira avaliação é submetida a um grupo internacional de especialistas que é responsável por analisar os relatórios dos países visando manter a qualidade e a consistência (OGP, 2015). No entanto, mesmo com a centralização da avaliação final, os resultados do IRM não são adequados para uma análise comparativa entre os países-membros da OGP.

O IRM avalia o progresso dos países quanto aos compromissos firmados em seus planos de ação nacionais, mas como a OGP não propõe uma agenda específica de governo aberto, fica difícil medir o nível de abertura de cada país e compará-los. Como afirmam Brockmyer e Fox (2015, p. 37, tradução nossa), “o IRM foi concebido para permitir que os países acompanhem o seu próprio progresso, mas não para comparar o seu progresso com o de outros países”. Se, por um lado, permitir aos países-membros a liberdade para formularem seus próprios compromissos pode ser um incentivo à adesão de novos membros ou à permanência dos atuais, por outro, a falta de uma agenda específica dificulta a avaliação do impacto dos esforços

realizados por cada país-membro (BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012). Segundo Wilson (2017), para tratar os compromissos do Plano de Ação da OGP como resultados, exige-se que os compromissos representem as intenções reais dos governos, o que nem sempre pode ser o caso.

De acordo com a OGP, o principal objetivo dos relatórios de progresso é promover o diálogo e a aprendizagem a nível nacional, além de contribuir para o avanço do governo aberto em outros países por meio do intercâmbio de melhores práticas e conhecimentos (OGP, 2014).

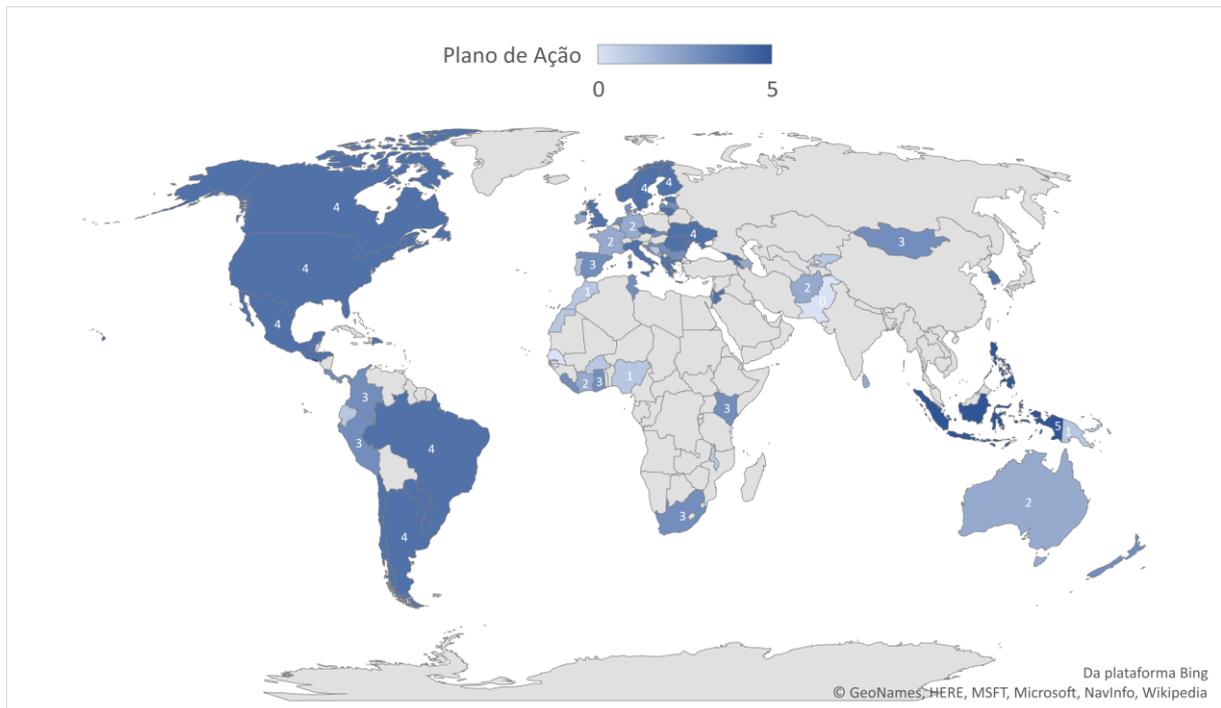
Além dos atores estatais, representantes da sociedade civil também podem se tornar membros da OGP, porém não é exigido que estes se associem por meio de um processo formal como fazem os governos. Em vez disso, as OSCs ou indivíduos devem encontrar suas próprias formas de se tornarem ativos na OGP por meio da comunidade global, do diálogo nacional ou de ambos. Segundo os critérios de elegibilidade da OGP (2017), os atores da sociedade civil podem contribuir durante cada fase do processo da seguinte forma:

- a) Organizar-se como sociedade civil e defender junto ao seu governo a iniciativa para aderir à OGP, caso seu país for elegível. Caso não seja elegível, contribua para que seu país cumpra os critérios de elegibilidade.
- b) Fornecer contribuições ao governo de seu país para estabelecer um processo de consulta eficaz na elaboração do primeiro Plano de Ação.
- c) Trabalhar junto ao governo de seu país para criar um mecanismo permanente para a sociedade civil apoiar e fornecer *feedback* sobre a implementação dos compromissos da OGP.
- d) Fornecer informações sobre o relatório de autoavaliação do governo e o processo de pesquisa do IRM, além de trabalhar com parceiros da sociedade civil para discutir esses relatórios e/ou preparar uma avaliação paralela e independente da OGP.

Este modelo de representação compartilhada e colaborativa reflete os valores da OGP. Considerando esta estrutura, a OGP é inovadora em vários aspectos, pois seu modelo de governança também prevê a partilha de poder entre os países-membros e os representantes da sociedade civil no Comitê Diretor (PIOTROWSKI, 2017).

Desde o lançamento da OGP em 2011 até 2020, o número de países-membros aumentou de 8 para 78. Os atuais países-membros constam na Figura 1.

Figura 1 – Mapa dos países-membros da OGP



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado em OGP (2020).

Como pode ser observado na Figura 1, os países-membros encontram-se em diferentes níveis quanto ao desenvolvimento do Plano de Ação Nacional. Isso ocorre porque cada país, ao ingressar na OGP, deve criar um plano de ação em conjunto com a sociedade civil para ser implementado em dois anos. A partir do cumprimento dos compromissos firmados no plano, o país participante poderá avançar para o próximo ciclo e criar um novo plano de ação. Cada ciclo tem a duração de dois anos ininterruptos.

Atualmente, 3 países-membros estão no quinto plano de ação, 29 estão no quarto, 22 no terceiro, 9 no segundo, 12 no primeiro e 3 ainda não apresentaram o primeiro. Em 2016, a Turquia e o Azerbaijão foram considerados inativos pelo Comitê Diretor do OGP. A Turquia não conseguiu elaborar um Plano de Ação Nacional desde 2014 e acabou sendo desligada da OGP. O Azerbaijão está suspenso porque seu governo fez ameaças contra OSCs (*Publish What You Pay*, *Civicus* e *Article 19*) que operam no país (PIOTROWSKI, 2017).

Diferentemente do “*Memorandum on Transparency and Open Government*” publicado pelo governo dos EUA em 2009 e da Declaração de Governo Aberto australiana de 2010, a OGP identifica quatro princípios de governo aberto (OGP, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; OGP, 2015), conforme o Quadro 5:

Quadro 5 – Princípios de governo aberto segundo a OGP

Princípios	Motivação
Transparência	As informações sobre as atividades e as decisões do governo devem ser abertas, abrangentes, pontuais e livremente disponíveis ao público de acordo com as normas de dados abertos.
Participação cidadã	Os governos devem mobilizar os cidadãos a participar no debate público e contribuir para o desenvolvimento de uma governança mais responsiva, inovadora e eficaz.
<i>Accountability</i>	Devem haver regras, regulamentos e mecanismos para que atores governamentais justifiquem suas ações, atuem em resposta às críticas e aceitem as consequências da falta de cumprimento das leis ou compromissos.
Tecnologia e inovação	Os governos devem reconhecer a importância de proporcionar aos cidadãos o livre acesso à tecnologia, bem como o papel das novas tecnologias na promoção da inovação e investir na capacitação dos cidadãos para que possam utilizar da melhor forma as ferramentas tecnológicas.

Fonte: Baseado em OGP (2014; 2015).

O cumprimento destes princípios não implica um modelo rígido de governança a ser adotado pelos países-membros, pois como a OGP é uma parceria voluntária, cada governo é livre para formular os seus próprios compromissos e criar a sua própria infraestrutura nacional para prosseguir com o plano de ação, desde que respeitem os princípios de governo aberto (FRAUNDORFER, 2016). A OGP procura promover a inovação por meio da interação entre seus membros, e não pela definição de padrões a serem utilizados como pré-condição para a cooperação ou assistência (OGP, 2014). Desde o início, a OGP procura incentivar a troca de experiências entre seus membros ao invés de impor agendas ou ideias específicas (WEINSTEIN, 2013; FRAUNDORFER, 2016). Entretanto, os esforços da parceria em conduzir iniciativas de abertura em diversos países influenciaram diretamente a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o significado de governo aberto (FRANCOLI e CLARKE, 2014). Este é um dos motivos que fez com que a OGP se tornasse a principal referência sobre governo aberto na atualidade (CASTAÑOS, 2016). Contudo, diferentes princípios ainda são atribuídos ao conceito.

2.4 O conceito de governo aberto na atualidade

Conforme discutido anteriormente, o conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos, incorporando diversos princípios sob a influência dos contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico das últimas décadas (FRANCOLI e CLARKE, 2014; WIRTZ *et al.*, 2016; BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017; KORNBERGER *et al.*, 2017).

Com o anúncio da *Open Government Initiative* feito pelo governo dos EUA em 2009, o termo governo aberto ganhou destaque nas discussões políticas em todo o mundo. Assim, os princípios de governo aberto passaram a ser debatidos internacionalmente, despertando o interesse tanto dos governos quanto da academia, tornando-se uma importante agenda global (LEE e KWAK, 2012).

Na literatura acadêmica, o termo governo aberto tem sido discutido a partir de diferentes linhas de pensamento. Alguns autores influenciados pela abordagem que predominou durante a segunda metade do século XX ainda limitam a discussão sobre o tema ao enfoque relacionado ao acesso às informações governamentais que, em alguns casos, tratam governo aberto como sinônimo de dados governamentais abertos (*open government data*) (e.g. BRITO *et al.*, 2014; CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2014; BRITO *et al.*, 2015; MARJANOVIC e CECEZ-KECMANOVIC, 2017). Há também autores que consideram o governo aberto uma evolução do governo eletrônico (*e-government*) (e.g. HARRISON *et al.*, 2011; GEIGER e LUCKE, 2012; DE BLASIO e SORICE, 2016; SANTOS, 2019). Por último, os autores influenciados pelas iniciativas pioneiras, como a dos EUA, da Austrália e a iniciativa internacional da OGP, consideram que o conceito de governo aberto está associado a uma gama mais ampla de princípios e valores, tais como transparência, participação, colaboração entre outros (e.g. RAMÍREZ-ALUJAS, 2011b; CALDERÓN, 2012; HILGERS, 2012; INSULZA, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; EVANS e CAMPOS, 2013; FRANCOLI e CLARKE, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; SANDOVAL-ALMAZÁN, 2015; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015; BONIVENTO, 2016; CASTAÑOS, 2016; WIRTZ *et al.*, 2016; KORNBERGER *et al.*, 2017; GUERZOVICH e SCHOMMER, 2018).

Sobre as duas primeiras abordagens, Cruz-Rubio (2015, p. 39, tradução nossa) esclarece que “o governo aberto não é o mesmo que governo eletrônico” e “o governo aberto não é o mesmo que dados abertos”. Para o autor, o governo aberto não deve ser entendido simplesmente como uma extensão conceitual de governo eletrônico. O governo aberto é um modelo de governança que visa tornar o governo mais transparente, participativo e colaborativo. Já o governo eletrônico se limita à utilização de ferramentas tecnológicas na prestação de serviços públicos. Apesar de algumas convergências entre os conceitos no que diz respeito à utilização da tecnologia para impulsionar a interação entre governo e cidadãos, o governo eletrônico não implica uma mudança nos valores ou nos princípios que regem o desempenho do setor público, como é o caso do governo aberto. Da mesma forma, o governo aberto não deve ser confundido com a abertura de dados governamentais. Para Cruz-Rubio (2015), dados abertos podem ser definidos

como uma filosofia e prática que visa disponibilizar certos dados livremente para todos, sem restrições de direitos autorais, patentes ou qualquer outro mecanismo de controle. Nesse sentido, a abertura de dados governamentais pode ser considerada um eixo articulador de maior transparência, que é uma das dimensões de governo aberto.

Quanto à terceira abordagem, Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012), Musa, Bebić e Đurman (2015) e Wirtz e Birkmeyer (2015) acreditam que está sendo estabelecido um consenso de que governo aberto é mais que transparência, pois a abertura não ocorre apenas em termos informativos, mas em termos interativos, ou seja, o acesso à informação e o acesso às arenas de tomada de decisão precisam ser conectados de forma proveitosa, especialmente por meio da participação. Esta linha de pensamento é corroborada em várias definições de governo aberto utilizadas por organismos internacionais e pela literatura acadêmica contemporânea (Quadros 6 e 7).

Quadro 6 – Definições de governo aberto utilizadas por organismos internacionais

Organismos	Conceito	Princípios
<p><i>Organización de los Estados Americanos</i> (OEA, 2015)</p>	<p>Governo aberto propõe uma governança horizontal baseada em alianças entre governo, cidadãos, organizações da sociedade civil e o setor privado. Sua proposta é promover a transparência, a participação cidadã e a colaboração entre os atores e fomentar o uso das tecnologias da informação. O objetivo final é ter uma democracia de cidadãos para cidadãos, que defina políticas públicas e práticas de gestão baseadas na abertura, <i>accountability</i> e fácil acesso às informações públicas.</p>	<p>Transparência, participação e colaboração (potencializadas pelas TICs).</p>
<p><i>Comisión Económica para América Latina y el Caribe - ONU</i> (CEPAL, 2016)</p>	<p>Um governo aberto é caracterizado por ser transparente e promover esquemas de participação e colaboração, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos.</p>	<p>Transparência, participação e colaboração.</p>
<p><i>Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo</i> (CLAD, 2016)</p>	<p>O governo aberto é entendido como o conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a boa governança, com base nos pilares da transparência, participação do cidadão, colaboração e inovação, focando e incluindo os cidadãos no processo de tomada de decisão, bem como na formulação e implementação de políticas públicas, para fortalecer a democracia, a legitimidade da ação pública e o bem-estar coletivo.</p>	<p>Transparência, participação, colaboração e inovação.</p>

<p><i>European Commission</i> (EC, 2016)</p>	<p>Governo aberto refere-se aos governos que abrem e compartilham ativos – abrindo dados, serviços e decisões – permitindo a colaboração no <i>design</i> e no fornecimento de serviços públicos, aumentando as formas participativas de formulação de políticas. É baseado nos princípios de transparência, colaboração e participação; funcionando dentro de uma estrutura de governança aberta.</p>	<p>Transparência, participação e colaboração.</p>
<p><i>Banco Interamericano de Desarrollo</i> (BID, 2019)</p>	<p>Constituem a espinha dorsal de um governo aberto: a transparência e o acesso à informação; o desenho, implementação e monitoramento participativo de políticas públicas; a <i>accountability</i> e integridade na gestão de recursos públicos; as novas tecnologias de informação e comunicação, entre outros.</p>	<p>Transparência, participação, <i>accountability</i>, integridade, TICs.</p>
<p><i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (OECD) (OECD, 2019)</p>	<p>Governo aberto é entendido como uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, <i>accountability</i> e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo.</p>	<p>Transparência, participação, integridade e <i>accountability</i>.</p>

Fonte: Adaptado e atualizado a partir de Bellix, Guimarães e Machado (2017).

Quadro 7 – Definições de governo aberto na literatura contemporânea

Autores	Conceito	Princípios
<p>Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012)</p>	<p>A abertura do governo está relacionada à proporção na qual os cidadãos podem monitorar e influenciar os processos governamentais através do acesso à informação governamental e do acesso às arenas de tomada de decisão.</p>	<p>Transparência e participação.</p>
<p>Calderón (2012)</p>	<p>Governo aberto é aquele que estabelece um diálogo constante com os cidadãos, a fim de ouvir o que eles dizem e solicitam, que toma decisões com base em suas necessidades considerando suas preferências, que facilita a colaboração dos cidadãos e funcionários no desenvolvimento de suas atividades, e comunica tudo o que decide e faz de forma aberta e transparente.</p>	<p>Transparência, participação e colaboração.</p>
<p>Insulza (2012)</p>	<p>Governo aberto é uma política pública que reúne os conceitos de transparência, participação e colaboração dos cidadãos na administração pública, sendo que as informações do governo desempenham um papel essencial.</p>	<p>Transparência, participação e colaboração.</p>

Ramírez-Alujas (2011b)	O governo aberto surge como um novo paradigma e modelo de relacionamento entre governantes, administração e sociedade: transparente, multidirecional, colaborativo e orientado para a participação cidadã, tanto nos processos quanto na tomada de decisões, em cuja plataforma ou espaço de ação é possível catalisar, articular e criar valor público a partir e além das fronteiras das burocracias estatais.	Transparência, participação e colaboração.
Hilgers (2012)	Governo aberto é termo resultante de uma compreensão moderna de Estado, que não se preocupa em apenas oferecer serviços públicos, mas integra todas as partes interessadas na administração pública, especialmente os cidadãos. Isso pode ser feito através de relacionamentos formais e informais que geralmente são fortemente influenciados pela aplicação de novas tecnologias de informação e comunicação.	Transparência, participação e colaboração (apoiadas pelas TICs).
Evans e Campos (2013)	O governo aberto é entendido como a alavancagem das tecnologias da informação para gerar diálogo participativo e colaborativo entre os formuladores de políticas e os cidadãos.	Transparência, participação e colaboração (geradas pelas TICs).
Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014)	Governo aberto é um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura, transparência e interação entre governo e cidadãos.	Transparência, participação e colaboração.
Cruz-Rubio (2015)	Definimos governo aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que – baseada firmemente nos valores e princípios de transparência, de democracia participativa e empoderamento cidadão, de <i>accountability</i> , de dados abertos e do uso de inovações tecnológicas, e na conformação de governos como plataformas que promovam a colaboração e interação – se constitui como um modo e/ou estratégia para o desenho, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, e que coloca o cidadão como centro de atenção e de prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão pública.	Transparência, participação, deliberação, colaboração, acessibilidade, integralidade, <i>accountability</i> .
Sandoval-Almazán (2015)	Um governo aberto deve ser entendido como uma plataforma tecnológica institucional que converte dados do governo em dados abertos para permitir a sua utilização por parte dos cidadãos promovendo a colaboração nos processos de tomada de decisões, gerando melhorias nos serviços públicos.	Abertura das informações do governo por meio das TICs, participação dos cidadãos e colaboração.

Wirtz e Birkmeyer (2015)	Governo aberto é um processo multilateral, político e social, o que inclui, nomeadamente, a ação transparente, participativa e colaborativa por parte do governo e da administração. Para atender estas condições, os cidadãos e grupos sociais devem ser integrados nos processos políticos com o apoio das modernas tecnologias de informação e comunicação, que juntos devem melhorar a eficácia e a eficiência da ação governamental e administrativa.	Transparência, participação e colaboração (apoiadas pelas TICs).
Castaños (2016)	Governo aberto consiste na abertura do governo ao escrutínio público, aproveitando as tecnologias e tomando como base os princípios da transparência, colaboração e participação, todos com o objetivo de construir um novo modelo de governança em que os laços entre os cidadãos e governantes são sustentados pela confiança e resposta eficiente às demandas sociais.	Transparência, participação e colaboração (apoiadas pelas TICs).
Bonivento (2016)	O propósito de um governo aberto é permitir, incentivar e apoiar a intervenção e a participação dos cidadãos nos assuntos governamentais, buscando alcançar decisões cada vez mais legítimas e com a maior quantidade de informação possível, contribuindo para a eficácia e a eficiência da ação do Estado.	Transparência, participação, colaboração e <i>accountability</i> .
Guerzovich e Schommer (2018)	Governo aberto, embora seja um conceito novo e confuso, refere-se a cidadãos, sociedade civil e governos trabalhando juntos, compartilhando interesses para enfrentar os desafios de governança e desenvolvimento. Transparência sustentável, <i>accountability</i> , participação e responsividade do governo a seus próprios cidadãos, às vezes auxiliados pela tecnologia, são componentes essenciais desse conceito.	Transparência, <i>accountability</i> , participação e responsividade (apoiadas pelas TICs).
De Blasio e Selva (2019)	O governo aberto pode ser concebido como uma agenda política orientada para a transparência, participação e colaboração que se apoia nas tecnologias digitais para alcançar seus objetivos. A transparência envolve mecanismos de <i>accountability</i> horizontal, como a divulgação de dados abertos e o fornecimento de ferramentas para a ampliação dos poderes de monitoramento e fiscalização dos cidadãos.	Transparência, participação, colaboração (apoiadas pelas TICs).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode ser observado nos Quadros 6 e 7, tanto os organismos internacionais quanto os pesquisadores acadêmicos têm se esforçado em definir um conceito de governo aberto que integra diversos princípios. Percebe-se, no entanto, que os princípios de transparência, participação e colaboração são os mais empregados na discussão conceitual contemporânea. Em todos os casos os princípios de transparência e participação se repetem enquanto os princípios de colaboração e *accountability* são destacados por alguns autores. Como observam Lukensmeyer, Goldman e Stern (2011) e Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014), uma das principais causas dessa alternância de princípios nos conceitos de governo aberto é que alguns autores não traçam um limite claro entre participação e colaboração, tal como entre transparência e *accountability*. Para alguns autores, a colaboração pode ser entendida como um atributo da participação e vice-versa (ABU-SHANAB, 2015; ATTARD *et al.*, 2015). Como afirmam Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014, p. 279, tradução nossa), “não está claro se a participação é colaborativa ou a colaboração é participativa”. Isto se deve em grande parte à distinção pouco clara entre esses termos em alguns estudos (BASCO-CARRERA *et al.*, 2017). Do mesmo modo, a *accountability* é incorporada ao princípio da transparência por alguns autores (OBAMA, 2009b; LATHROP e RUMA, 2010; HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014). De toda forma, implícita ou explicitamente, boa parte dos autores abordam a participação destacando a necessidade de envolvimento e colaboração entre as partes interessadas, bem como a transparência como princípio fundamental para o controle social e a *accountability* governamental (BUIJZE, 2013; BONIVENTO, 2016; DIAS e OLIVEIRA, 2016).

Para autores como Bertot, McDermott e Smith (2012), Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012), Gianluigi *et al.* (2014), e Francoli e Clarke (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015) e Badrul *et al.* (2016), tanto a transparência quanto a participação são questões centrais no conceito de governo aberto. O governo aberto é, em princípio, o reconhecimento tácito de que apenas a transparência não é suficiente, pois a abertura não ocorre apenas em termos informativos, mas em termos interativos (PEÑA, 2016). No entanto, a transparência é um requisito para a participação e a colaboração (BUIJZE, 2013; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; SUSHI, GRÖNLUND e JANSSEN, 2015). Por isso, como apontam Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), os princípios de transparência, participação e colaboração tomados isoladamente não definem governo aberto. Nesse sentido, Ramírez-Alujas (2012a) considera que, na atualidade, a expressão governo aberto diz respeito à incorporação de três princípios nas ações e decisões governamentais: a) melhoria dos níveis de transparência e acesso à informação por meio da

abertura de dados públicos visando o controle social e à *accountability*, e a reutilização das informações do setor público para promover a inovação e o desenvolvimento econômico; b) facilitar a participação dos cidadãos nas fases do ciclo de políticas públicas e no processo decisório; e c) favorecer a criação de espaços de colaboração entre os diversos atores, particularmente entre governo, a sociedade civil e outros atores não governamentais para coproduzirem bens e serviços públicos.

Para que seja possível incorporar estes princípios nas ações e decisões governamentais, alguns autores consideram que as TICs são ferramentas imprescindíveis para a efetivação de um governo aberto (REICH, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; HILGERS, 2012; YU e ROBINSON, 2012; FRANCOLI e CLARKE, 2014; KASSEN, 2014; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2014; BONSON, ROYO e RATKAI, 2015; JANSSEN *et al.*, 2017). Uma questão relevante sobre esta abordagem é que muitos autores que enfatizam a importância da tecnologia, principalmente aqueles que acreditam que a utilização das TICs é uma condição *sine qua non* para as iniciativas de governo aberto, não refletem sobre algumas limitações destas ferramentas, além de desconsiderarem os contextos social e político das iniciativas. Essas abordagens muitas vezes são motivadas pelo entusiasmo tecnológico e pela ambiguidade conceitual relacionada ao governo aberto (WILSON, 2017). Muitos desses autores, quando se referem ao público, não consideram que este é marcado por diferenças. Como destacam Oszlak (2013) e Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), ao se tratar das TICs no contexto do governo aberto, é preciso lembrar que existe desigualdade no acesso a estas ferramentas entre grupos sociais distintos e que há interesses antagônicos entre estes grupos. Como Oliverio (2011) ressalta, as diferenças sociais e econômicas do mundo real ainda limitam o acesso de muitas pessoas às redes virtuais, e, por isso, é necessário fornecer acesso aos cidadãos em condições igualitárias.

Sobre esse ponto, Kornberger *et al.* (2017) complementam que, embora a tecnologia desempenhe um papel significativo para impulsionar as iniciativas de governo aberto, trata-se de uma ferramenta, ou seja, ela é um dos meios para promover o governo aberto, e não um requisito para sua existência. Nesse sentido, Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014) argumentam que o foco do conceito de governo aberto não deve ser a tecnologia, mas a abertura a partir dos princípios de governo aberto, cujo alcance pode ser ampliado pela tecnologia. Esse argumento é particularmente interessante porque transparência, participação e colaboração são temas que já vinham sendo tratados nos campos da ciência política, da administração pública e de outras ciências sociais antes mesmo da existência das ferramentas digitais. Não se pode negar o fato de que essas tecnologias ampliaram exponencialmente o alcance da comunicação e

impulsionaram a interação entre governos e o público, mas a discussão sobre esses temas não deve estar limitada ao uso de ferramentas tecnológicas, pois há outras importantes questões (políticas, sociais, institucionais, etc.) em jogo. Como defende Oszlak (2012), o governo aberto não é um novo desenvolvimento tecnológico, mas uma forma de governar.

Em vista do que foi discutido, neste estudo o governo aberto é considerado um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas e nas arenas de tomada de decisão com o apoio de mecanismos adequados (on-line e off-line). Assim, espera-se fortalecer a cidadania, o controle social, a *accountability*, a integridade e a legitimidade, além de tornar as ações governamentais e administrativas mais eficazes e efetivas, gerando valor público.

Esta definição de governo aberto incorpora as premissas mais relevantes discutidas na literatura contemporânea sobre governo aberto (BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012; CALDERÓN, 2012; HILGERS, 2012; INSULZA, 2012; JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; EVANS e CAMPOS, 2013; FRANCOLI e CLARKE, 2014; GIANLUIGI *et al.*, 2014; HANSSON, BELKACEM e EKENBERG, 2014; MATEI e IRIMIA, 2014; TRAUNMÜLLER, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; SANDOVAL-ALMAZÁN, 2015; BADRUL *et al.*, 2016; BONIVENTO, 2016; CASTAÑOS, 2016; PEÑA, 2016).

Como pode ser observado, vários autores reconhecem que a transparência, a participação e a colaboração são os princípios mais relevantes na discussão contemporânea sobre governo aberto. No entanto, como salientam Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), as características destes princípios têm sido pouco discutidas na literatura acadêmica sobre governo aberto. Por isso, é importante que se faça uma discussão sobre as particularidades de cada um deles, principalmente por se tratarem de conceitos multifacetados.

2.5 Transparência

A palavra transparência tem origem no termo em latim *transparentia* que designa o fenômeno pelo qual os raios luminosos se deixam perceber ou o ato de se tornar visível, de dar a conhecer, de esclarecer (TELES, 2011). De acordo com Heald (2003), os sinônimos de transparência incluem clareza, franqueza, inteligibilidade e explicitude. Transparência remete ao oposto de

opacidade, obscuridade e sigilo, ou seja, se a transparência ocorre, ela deve (ou deveria) transmitir honestidade e integridade (BALL, 2009).

Apesar de a discussão sobre transparência ter se intensificado nas últimas décadas no campo da administração pública, a ideia de um governo transparente não é nova. A transparência como uma ideia básica de reduzir a opacidade do governo tem sido discutida desde a “batalha das luzes” contra o absolutismo no século XVIII, tendo como principais proponentes os filósofos iluministas Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) e Jeremy Bentham (1748-1832) que criticavam o absolutismo e o sigilo da política imperial (*arcana imperii*) defendidos por seus predecessores, como Jean Bodin (1530-1596) e Arnold Clapmar (1574-1604) (BOBBIO, 1986; ROBERTS, 2006).

De acordo com Hood (2001), Bentham foi o principal defensor da transparência e possivelmente o primeiro a usar o termo como a base para o monitoramento efetivo do governo. No mesmo sentido, Rousseau argumentava que os funcionários públicos deveriam operar à vista do público e que isso seria um mecanismo para evitar intrigas desestabilizadoras (MEIJER, 2014).

Ainda no século XVIII, a Suécia foi o primeiro país no mundo a adotar a legislação de liberdade de informação em sua transição do regime burguês absolutista para o liberal em 1766 (ERKKILÄ, 2012). A Revolução Francesa (1789-1799) também foi uma importante referência para o abandono da concepção absolutista do segredo de Estado. Contudo, segundo Roberts (2006), apenas no final do século XIX algumas das democracias ocidentais conseguiram o que se pode chamar de um nível de transparência básica em que o Estado de direito foi estabelecido e o processo de criação de leis começou a ser visualizado. Porém, o autor ressalta que, apesar dessas conquistas, a ruptura com o sigilo no governo estava distante, pois a opacidade ainda era a regra predominante.

Segundo Meijer (2014), apesar do pioneirismo da Suécia, somente em 1951 um segundo país – no caso, a Finlândia – promulgou uma lei relacionada à transparência: o *Act on the Publicity of Official Documents n° 83/1951*, que foi revogado em 1999 e substituído pelo *Act on the Openness of Government Activities n° 621/1999*. O principal preceito da lei é que os documentos oficiais passariam a ser de domínio público, a menos que especificamente previsto de outra forma, e que todas as autoridades do Estado, incluindo autoridades administrativas, tribunais, empresas estatais, autoridades municipais, agências e instituições parlamentares,

estariam sujeitas à lei. No entanto, a legislação sobre liberdade de informação ganhou popularidade internacional a partir de 1966, quando a FOIA foi assinada pelo então presidente dos EUA, Lyndon Baines Johnson (1963-1969, Partido Democrata), e o exemplo foi seguido por outros países a partir da década de 1970. Desde então, o direito à liberdade de informação foi gradativamente implementado em vários países⁴. Os governos melhoraram sua capacidade de monitorar impostos e gastos, e o processo de criação de leis foi aberto ao escrutínio público (ROBERTS, 2006). Vários países da Europa Ocidental (Dinamarca, Noruega, Holanda, França, Luxemburgo) e também a Nova Zelândia adotaram leis de acesso à informação na década de 1970, enquanto Áustria, Austrália e Canadá seguiram o mesmo caminho a partir da década de 1980 (MEIJER, 2014). Após a queda do Muro de Berlim no final da década 1980, vários outros países aprovaram leis relacionadas à transparência (ERKKILÄ, 2012). No Brasil, por exemplo, a transparência e o acesso à informação foram incluídos na legislação a partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, em leis específicas como a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009) e, mais recentemente, a Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n.º 12.527/2011).

Na década de 1990, período em que a reforma da administração pública estava no topo de muitas agendas políticas (e. g. Estados Unidos, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia), a transparência passou a ser entendida como uma norma de comportamento voltada para a geração de valor público (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). De acordo com Ball (2009), nesse período, o fornecimento de informações ao público sobre as ações e decisões políticas era considerado a solução para inibir a corrupção.

Atualmente, o termo transparência tem sido utilizado na literatura sob diferentes pontos de vista, que vão desde a divulgação de informações sobre os resultados das ações de atores governamentais até outras definições mais amplas, que incluem a transparência nas operações e decisões políticas (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013). Segundo Blind (2014) e Cruz *et al.* (2016), estas definições de transparência são determinadas pelas perspectivas de oferta e demanda. Pela perspectiva da demanda, a transparência é considerada como o acesso irrestrito do público a informações oportunas e confiáveis sobre ações e decisões (ARMSTRONG, 2005). Do ponto de vista da oferta, transparência refere-se à medida em que as organizações públicas revelam informações sobre suas operações, procedimentos e processos de tomada de decisão

⁴ No estudo “*Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws*”, David Banisar (2006) descreve como leis de transparência e acesso à informação foram incluídas em 75 países.

(WONG e WELCH, 2004). De modo geral, a transparência tem sido frequentemente discutida como a solução para resolver uma ampla gama de problemas do governo relacionados à ineficiência, corrupção e mau desempenho por meio da disponibilização de informações relevantes, confiáveis, oportunas e compreensíveis sobre as ações e decisões políticas (ROBERTS, 2006; PLATT NETO *et al.*, 2009; CRUZ *et al.*, 2016). Mais especificamente, nos estudos sobre políticas públicas, a transparência é definida como a disposição e a capacidade de um governo de disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2011).

A transparência é considerada por muitos como a chave para a boa governança, uma norma global que exige um Estado transparente, instituições transparentes, processos transparentes e, até mesmo, uma sociedade transparente (KOPITS e CRAIG, 1998; HOOD, 2001; ROBERTS, 2006; HOOD, 2007; ERKKILÄ, 2012; STAROSCKY *et al.*, 2014; LUNKES *et al.*, 2015; MICHENER, 2015b; KOIVISTO, 2016). À medida que os acadêmicos desenvolveram estudos sobre a transparência e apresentaram sucessivas interpretações e reinterpretações, seu significado expandiu de um instrumento de combate à corrupção para um valor a ser incorporado nas políticas públicas e um meio de encorajar a tomada de decisão aberta e a divulgação pública visando promover a *accountability* (PIOTROWSKI e ROSENBLOOM, 2002; HEALD, 2006; ROBERTS, 2006; PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; BALL, 2009; BUIJZE, 2013; ALA'I e VAUGHN, 2014; FRANCOLI e CLARKE, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; MEIJER, 2015).

As discussões, principalmente nos campos do direito, da economia, da ciência política e da administração pública, apresentam diversas faces da transparência que geralmente estão relacionadas à promoção de uma série de valores, incluindo o Estado de direito, a participação democrática, iniciativas anticorrupção, direitos humanos, eficiência econômica, proteção ambiental, entre outros (HOOD, 2001; BUIJZE, 2013; ALA'I e VAUGHN, 2014). Em função disso, a transparência pode ser melhor compreendida pela observação de seu tipo, sua natureza, bem como suas perspectivas, determinantes, mecanismos e implicações, conforme detalhado a seguir.

2.5.1 Tipos de transparência

Na literatura, a transparência tem sido classificada de várias maneiras no que diz respeito à tipologia. A maioria dessas classificações correspondem a variações dicotômicas da

transparência, tais como: transparência geral ou específica, direta ou indireta, ativa ou passiva, nominal ou efetiva, *fishbowl* ou fundamentada (HEALD, 2003; 2006; FOX, 2007; HOOD, 2007; HEALD, 2012; FIGUEIREDO e GAZONI, 2016; MICHENER, MEDRANO e NISKIER, 2018).

Hood (2007) classifica a transparência em quatro tipos distintos: transparência geral ou específica e transparência direta ou indireta. A transparência geral diz respeito ao tipo de sociedade em que ninguém pode ser anônimo e todos estão sujeitos ao escrutínio de todos os outros, sendo a privacidade algo impossível. Por outro lado, a transparência específica refere-se ao tipo de sociedade em que há divisões nítidas entre a vida pública e privada, com a transparência se aplicando apenas à primeira (governos, organizações, funcionários públicos, entre outros). A transparência direta está relacionada às atividades ou resultados que são diretamente observáveis pelo público em geral. De outro modo, a transparência indireta refere-se ao tipo de mecanismo de informação ou relatório que torna as atividades ou os resultados visíveis e verificáveis apenas para agentes ou especialistas técnicos.

De acordo com Hood (2007), quatro variantes podem ser derivadas da combinação entre transparência geral/específica e direta/indireta, conforme o Quadro 8:

Quadro 8 – Variantes de transparência

	Transparência direta	Transparência indireta
Transparência geral	(1) Aberta ao escrutínio mútuo	(2) Vigilância geral
Transparência específica	(3) Ocupantes de cargos públicos	(4) Transparência burocrática

Fonte: Hood (2007).

A primeira variante da transparência (geral e direta) corresponde às “instituições totais” (presídios, orfanatos, casernas militares, campos de concentração, seminários católicos, etc.) e outras organizações que possuem um controle rígido das interações sociais, ou seja, organizações em que as ações de (quase) todos são diretamente observáveis por todos os outros. A segunda variante (geral e indireta) está relacionada principalmente a questões relacionadas à segurança. Nesse caso, todas as interações sociais estariam sob vigilância por observadores especialistas (por exemplo: torres de vigilância, grampos de telefone ou câmeras de vigilância). A terceira variante baseia-se na ideia de que transparência envolve a observação direta e específica, ou seja, os detentores de cargos públicos são observados pelo público em geral no que diz respeito às atividades públicas. Trata-se do conjunto de maneiras pelas quais os

cidadãos podem observar as ações e decisões do governo, bem como a atuação de seus membros por meio de reuniões públicas, portais de transparência, documentos públicos, entre outros. A quarta variante (específica e indireta) é essencialmente sobre métodos de governança, procedimentos institucionais e regras de decisão. Essa variante se resume na obrigação dos gestores de organizações que prestam serviços públicos em fornecer informações técnicas a departamentos centrais ou organismos de auditoria, inspeção e classificação.

Outros tipos de transparência descritos na literatura são a transparência ativa ou passiva e a transparência nominal ou efetiva. De acordo com Figueiredo e Gazoni (2016), a transparência ativa consiste na publicação do máximo de informações de interesse geral por parte das organizações. Trata-se da difusão periódica e sistemática de informações sobre a gestão governamental a partir de ações voluntárias dos gestores públicos, motivada ou não por obrigações legais (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019). A transparência ativa refere-se à estratégia de publicar periodicamente, sem a necessidade de qualquer solicitação, informações sobre o funcionamento e o desempenho do governo, permitindo que o público possa conhecê-las, analisá-las e utilizá-las como forma de promover a participação informada e o controle social (CLAD, 2016). Por outro lado, a transparência passiva refere-se à obrigação do Estado em conceder o acesso a informações governamentais e documentos oficiais a qualquer cidadão que os requeiram, exceto aqueles considerados sigilosos pela legislação (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA e RICCIO, 2015; ZUCCOLOTTO e TEIXEIRA, 2019). A transparência passiva se resume na disponibilização de canais de acesso e de pessoal para atender demandas e pedidos de informação mais específicos ou detalhados atendendo ao interesse particular do solicitante (FIGUEIREDO e GAZONI, 2016). Sobre essas formas de transparência, Michener, Medrano e Niskier (2018) destacam que, enquanto as informações que os governos publicam como transparência ativa podem ser “higienizadas” ou “escolhidas a dedo” por gestores públicos, a transparência passiva obriga funcionários públicos a responderem a demandas não antecipadas de informação aos cidadãos.

De acordo com Heald (2012), além da transparência ativa e passiva, é muito importante que se faça uma distinção entre transparência nominal e transparência efetiva, pois pode haver um abismo entre o que é representado como fato em termos de transparência pública e a realidade subjacente. Para o autor, a transparência nominal é aquela que visa tornar a imagem do governo aceitável ou simpática à opinião pública, atendendo aos requisitos de muitos dos índices de transparência por meio da publicação de grandes volumes de dados, mas sem se preocupar com a compreensibilidade dos mesmos pela sociedade. Essa forma de transparência envolve a

disseminação de informações que não revelam como as instituições realmente se comportam na prática, seja em termos de como elas tomam decisões, seja no resultado de suas ações (FOX, 2007). Sobre a prática da transparência nominal, em um estudo anterior, Heald (2006) chama a atenção para o risco de superficialidade ou de perversão do princípio da transparência. Em contraste, a transparência efetiva é aquela em que a sociedade pode acessar, entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos (HEALD, 2003; 2012). Ela lança luz sobre o comportamento institucional, permitindo que as partes interessadas, tais como formuladores de políticas, formadores de opinião e o público em geral, tenham acesso a informações confiáveis sobre o desempenho institucional (FOX, 2007). Segundo Michener, Medrano e Niskier (2018), dentre as formas de transparência nominal e efetiva, a primeira é mais comumente praticada nos governos, uma vez que a segunda rompe de fato o sigilo, e alguns governos têm grande interesse em mantê-lo.

Quanto ao *timing* da transparência, Heald (2012) distingue dois tipos possíveis: transparência em retrospectiva e transparência em tempo real. A transparência em retrospectiva significa que as informações sobre a organização são disponibilizadas *ex post*, após um prazo necessário para publicação. Esse prazo pode ser positivo, no sentido de tornar possível a estruturação das informações para facilitar sua compreensão, e negativo, visto que as informações podem sofrer interferências (manipulação) que comprometam sua confiabilidade. Nos casos em que o prazo for muito dilatado ou houver atrasos na publicação das informações, isso pode inviabilizar qualquer tipo de intervenção. Por outro lado, na transparência em tempo real a informação é liberada assim que é criada, sendo divulgada de forma contínua. Apesar de a publicação de informações em tempo real torná-las menos suscetível a interferências, corre-se o risco de haver perdas em termos de compreensibilidade no caso da publicação de dados brutos ou desestruturados.

Por fim, a transparência também pode ser classificada como transparência de aquário (*fishbowl*) e transparência fundamentada. Licht *et al.* (2014), Meijer (2015) e Coglianese e Lehr (2018) utilizam a metáfora do aquário⁵ para descrever um tipo de transparência no qual os que estão “fora do aquário” podem ver o que aqueles que estão dentro dele estão fazendo, ou seja, que o público pode observar o governo e adquirir informações sobre o que as autoridades estão

⁵ A metáfora da transparência de aquário ganhou destaque em 1983, quando o então administrador da Agência de Proteção Ambiental dos EUA, William Doyle Ruckelshaus, emitiu um memorando contendo um conjunto de princípios básicos de transparência declarando que a agência deveria operar como se estivesse em um aquário. O documento ficou amplamente conhecido como “*Fishbowl Memo*” (RUCKELSHAUS, 1983).

fazendo. Essa forma de transparência está relacionada com o acesso do público às informações que o governo detém e as informações sobre o que o governo faz, incluindo os registros armazenados em arquivos físicos e bancos de dados eletrônicos. Por outro lado, a transparência fundamentada enfatiza a importância de o governo explicar suas ações, apresentando as razões por terem seguido um determinado curso de ação e rejeitado outros. Nessa forma de transparência, os agentes públicos devem informar ao público sobre o conteúdo de suas decisões, bem como os fatos e razões que embasaram as decisões (LICHT *et al.*, 2014; MEIJER, 2015).

2.5.2 Natureza da transparência

De acordo com Dror (1999), a transparência tem dupla natureza: normativa e instrumental. A natureza normativa parte da suposição de que a transparência levará os decisores a tomarem as melhores decisões devido à responsabilização, ou seja, a transparência afeta o comportamento tanto dos que utilizam os mecanismos de transparência quando daqueles cujas ações estão sendo expostas por esses mecanismos (FISHER, 2014). A crença normativa é que todos os níveis de governo devem informar da maneira mais conveniente possível sobre “como”, “quando”, “o que”, “quanto” e o “porquê” em relação a suas atividades (CRUZ *et al.*, 2016). A transparência como norma faz parte dos sistemas de valores da democracia liberal e dos direitos humanos, que preveem o direito do cidadão de saber o que está acontecendo no governo e o dever do governo de ser transparente (DROR, 1999). No entanto, deve-se notar que estes não são direitos e deveres incondicionais ou absolutos. Portanto, eles devem ser considerados em relação a outros direitos e deveres, como o sigilo em questões sobre segurança nacional, por exemplo.

Para Dror (1999), a transparência também pode ser conduzida por uma natureza instrumental ao contribuir para maior eficiência e eficácia, pressionando o governo a ser mais cuidadoso. A transparência como instrumento oferece a promessa de melhorar o funcionamento do governo, prevenir a corrupção e aumentar a legitimidade (HEALD, 2006; DRAGOȘ, NEAMȚU e COBÂRZAN, 2012). No entanto, Dror (1999) ressalta que essas promessas não são automaticamente atendidas por mais transparência, pois existe o risco de que o governo procure apenas cumprir o “manual” para se proteger das críticas ao invés de atender realmente aos anseios do público.

2.5.3 Perspectivas da transparência

Na literatura sobre administração pública, a transparência tem sido discutida pelas perspectivas institucional, política, fiscal, operacional e processual (LIBICH, 2006; CRUZ *et al.*, 2016; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

A transparência institucional corresponde à disponibilização de informações sobre o órgão no que diz respeito à sua missão, objetivos, agenda, planos, relatórios, regras, atribuições, estrutura, recursos humanos e patrimônio, entre outros (FINEL e LORD, 1999; CUCCINIELLO *et al.*, 2014; MEIJER, 2015).

A transparência política refere-se ao acesso às informações sobre representantes eleitos (por exemplo, presidente, governador, deputado, prefeito, vereador, membros de conselhos, etc.) no que diz respeito às prioridades e atividades políticas (reuniões, negociações, acordos, decisões, etc.), bem como às responsabilidades inerentes ao cargo ocupado (GERAATS, 2002; HALLETT e VIEGI, 2003; EIJJFINGER e GERAATS, 2006; BLIND, 2014; CUCCINIELLO e NASI, 2014; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

A transparência fiscal, de acordo com Kopits e Craig (1998), diz respeito à disponibilidade de informações para o público em geral sobre a estrutura e as funções do governo relacionadas à política fiscal, contas do setor público e projeções para que possam avaliar a situação financeira do governo, os custos e benefícios das atividades governamentais, incluindo suas implicações econômicas e sociais. A transparência fiscal não se limita ao fornecimento de informações sobre o orçamento público, mas dedica-se à disponibilização de informações detalhadas sobre todos os aspectos relacionados à arrecadação e utilização de recursos públicos, incluindo as obrigações financeiras, os ativos e passivos públicos (HEALD, 2003; ALT e LASSEN, 2006; ESTELLER-MORÉ e POLO OTERO, 2012; GANAPATI, CID e REDDICK, 2019).

A transparência operacional ou administrativa diz respeito à disponibilização de informações relacionadas às atividades da administração pública, tais como rotinas, estratégias, desempenho, eventuais falhas, mudanças organizacionais e outras informações que permitam ao público verificar a eficiência administrativa do órgão e responsabilizar os agentes públicos pelas suas ações (GERAATS, 2002; EIJJFINGER e GERAATS, 2006; BALL, 2009; BLIND, 2014; LAURENS, ARNONE e SEGALOTTO, 2016).

Por último, a transparência processual refere-se ao fornecimento de informações sobre os processos governamentais, tais como os procedimentos adotados na prestação de serviços, a forma como o governo formula, planeja e implementa suas políticas públicas, as medidas adotadas no processo decisório e a divulgação de resultados (BALL, 2009; BLIND, 2014).

Embora esses tipos de transparência possam se sobrepor, a delimitação sobre cada perspectiva é importante para o reconhecimento das diferentes abordagens da transparência. Essas perspectivas de transparência, quando agrupadas, representam um vasto conjunto de informações que devem ser disponibilizadas pelos governos ao público (WILLIAMS, 2015; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

2.5.4 Determinantes da transparência

De acordo com Platt Neto *et al.* (2009), a transparência possui três elementos determinantes: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações à população, propiciando seu acesso em múltiplos meios de domínio dos usuários. Isso significa que as informações devem ser completas e facilmente encontradas (MICHENER e BERSCH, 2013). Conforme Wallin e Venna (1999), não apenas os documentos de rotina devem estar acessíveis ao público, pois as informações sobre os processos de tomada de decisão também devem ser acessíveis. Entretanto, Cruz *et al.* (2012, p. 157) ressalta que “dar publicidade não significa necessariamente ser transparente”, pois “[...] é necessário que as informações sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas”. Isso está diretamente relacionado ao segundo determinante da transparência que é a compreensibilidade das informações.

Segundo Platt Neto *et al.* (2009), a compreensibilidade está relacionada com a apresentação visual ou formatação das informações (demonstrativos, relatórios, entre outros) e ao uso da linguagem. Para o autor, os documentos devem ser formulados em termos compreensíveis utilizando-se uma linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários. Além disso, as pessoas devem saber como, quando, por quem e o porquê as decisões foram ou serão tomadas. Para Platt Neto *et al.* (2009), mais do que garantir o atendimento de normas legais, a transparência deve favorecer o exercício da cidadania e, nesse sentido, a compreensão das informações pelos usuários é uma condição indispensável.

Por fim, o terceiro determinante da transparência é a utilidade das informações para o processo de tomada de decisão. A utilidade está fundamentada na relevância, comparabilidade, confiabilidade e na capacidade para se inferir algo, deduzir e chegar a uma conclusão a partir das informações disponibilizadas (PLATT NETO *et al.*, 2009; MICHENER e BERSCH, 2013). Uma vez que as pessoas precisam de informação para saber como agir efetivamente no processo político, a transparência e o acesso à informação devem permitir que as pessoas em geral, e as partes interessadas em particular, contribuam para o processo de tomada de decisão (WALLIN e VENNA, 1999).

2.5.5 Mecanismos de transparência

O acesso à informação e a abertura de dados são apontados pela literatura acadêmica como os principais mecanismos de transparência (MOSER, 2001; PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; CRUZ *et al.*, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; MANTELERO, 2014; LOURENÇO, 2015; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016; CHATWIN, ARKU e CLEAVE, 2019).

Para Moser (2001), o mecanismo básico da transparência é garantir o amplo acesso à informação. De acordo com Heald (2006), o acesso à informação refere-se à disponibilidade e ao fluxo de informações governamentais. Enquanto a perspectiva de disponibilidade enfatiza a amplitude do acesso às informações do governo, a perspectiva do fluxo de informações leva em consideração quem tem acesso às informações. Estas perspectivas sobre o acesso à informação são complementares e incluem atributos como acessibilidade, quantidade, qualidade, abrangência, relevância e confiabilidade das informações governamentais (VISHWANATH e KAUFMANN, 2001; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Estes são os requisitos básicos para que os cidadãos possam examinar as ações e decisões governamentais e envolverem-se no debate público (MOSER, 2001). O acesso à informação é, nesse sentido, uma pré-condição para o acesso às arenas de tomada de decisão, para o exercício do controle social e a *accountability* (BELLVER e KAUFMANN, 2005; CRUZ *et al.*, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; CRUZ *et al.*, 2016; DIAS e OLIVEIRA, 2016). Sob o mesmo ponto de vista, Vishwanath e Kaufmann (2001) acreditam que, se o acesso à informação for negado, a informação fornecida for irrelevante, ou se a informação for deturpada, imprecisa ou intempestiva, a transparência simplesmente não existe.

O acesso à informação é considerado um direito fundamental garantido pelas Constituições nacionais em muitos países (CRUZ *et al.*, 2016) e pelo Art. 19 da Declaração dos Direitos

Humanos: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras” (ONU, 1948).

Para Gavelin, Burall e Wilson (2009), a legislação para garantir o acesso dos cidadãos à informação é um passo importante para formas mais abertas e participativas de governo e uma condição prévia para que os cidadãos possam examinar, questionar e contribuir para a tomada de decisões. Porém, Cunha Filho (2018) alerta que apenas a existência de leis de acesso à informação não garante mais transparência, pois a forma com que essas leis são operacionalizadas na prática é decisiva para efetividade da transparência. Na mesma lógica, Michener (2015a, p. 77) considera que, ao mesmo tempo em que o conteúdo das leis de acesso à informação pode ser um indicador da disposição dos governos em relação à transparência e ao “direito de saber” do público, o que está efetivamente sendo praticado pode sugerir “se o oxigênio da democracia está diminuindo ou aumentando”.

Além da legislação, outra questão importante sobre o acesso à informação são os instrumentos utilizados para facilitar o acesso do público às informações governamentais. Nesse âmbito, a expansão das ferramentas de transparência baseadas nas TICs (e.g. *sites*, portais de transparência, bancos de dados, etc.) contribuiu muito para a disseminação de um grande volume de informações (CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014; CRUZ *et al.*, 2016). Para Pollitt e Bouckaert (2011), o desenvolvimento das TICs fez com que o acesso do público às informações governamentais se tornasse mais imediato e abrangente. No entanto, alguns autores ressaltam que um fluxo maior de informações não significa necessariamente mais transparência, pois questões como a qualidade, a compreensibilidade e a utilidade destas informações, tal como a inclusão digital, devem ser consideradas (FLORINI, 1999; BERTOT, JAEGER e GRIMES, 2010). Para Florini (1999), é um desafio determinar o que é importante em um grande volume de dados, e acrescenta: “de fato, uma maneira de ocultar informações é enterrá-las em uma enxurrada de dados” (p. 167, tradução nossa). Mesmo com estes desafios, tanto as leis quanto as várias tecnologias de comunicação são necessárias para garantir o amplo acesso às informações governamentais, pois a efetividade da transparência no setor público depende em grande parte da capacidade de resposta do governo à demanda de informações do público (CARPENTIER, 2011; CRUZ *et al.*, 2016). Vale destacar que alguns tipos de transparência, principalmente a ativa, passiva e em tempo real, tiveram seu escopo e alcance largamente ampliados pelas TICs (BERTOT, JAEGER e GRIMES, 2010; HARRISON e SAYOGO, 2014; MEIJER, 2015). De acordo com Nam (2012), por meio das TICs, os governos puderam garantir a

divulgação imediata da informação e disponibilizá-la ao público em diversos formatos que contribuem para uma participação qualificada.

Como visto, as leis e as TICs propiciam, pelo menos em princípio, o acesso às informações governamentais. Porém a transparência não se limita apenas ao acesso à informação, pois ela está relacionada com o fluxo total de informações dentro de um sistema político (HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2014). Nessa lógica, Platt Neto *et al.* (2009) lembram que uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna ou compreensível. E o acesso à informação é valioso na medida em que o público faz algo com a informação disponibilizada (LUKENSMEYER, GOLDMAN e STERN, 2011). Para isso, a informação deve ser acessível e estar disponível em formatos que facilitem seu fluxo e utilização (VISHWANATH e KAUFMANN, 2001). Estes são alguns dos aspectos relacionados às políticas de dados abertos (*open data*).

Outro mecanismo de transparência é a abertura de dados. De acordo com Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014), a abertura de dados é um dos pré-requisitos para a transparência nas iniciativas de governo aberto. Dados abertos são aqueles que podem ser disponibilizados no interesse público sem quaisquer restrições de uso e distribuição, ou seja, que podem ser usados livremente, reutilizados e redistribuídos por qualquer pessoa (GEIGER e LUCKE, 2012; CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014). Segundo Attard *et al.* (2015), uma política de dados abertos deve seguir as seguintes diretrizes:

1. **Completos:** Todos os dados públicos disponíveis que não estão sujeitos a limitações de privacidade, segurança ou controle de acesso devem ser disponibilizados.
2. **Primários:** Os dados devem ser publicados na forma coletada na fonte, e não de forma agregada ou transformada.
3. **Atuais:** Os dados deverão ser disponibilizados o mais rápido possível após sua criação a fim de preservar seu valor.
4. **Acessíveis:** Os dados deverão ser disponibilizados para o público mais amplo possível, para os propósitos mais variados possíveis e sem limitações em seu uso.
5. **Processáveis por máquina:** Os dados devem ser razoavelmente estruturados para permitir o seu processamento automatizado.
6. **Acesso não discriminatório:** Os dados deverão estar disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

7. **Formatos não proprietários:** Os dados devem ser publicados em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.
8. **Livres de licenças:** Os dados não estarão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos.

Essas diretrizes são fundamentais para que os dados governamentais, que são ativos públicos, sejam acessados e utilizados pelo público de maneira que possam contribuir para a melhoria dos serviços, para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e o exercício do controle social (DAWES, 2010; SANDOVAL-ALMAZAN, 2011; FRANCOLI e CLARKE, 2014; ATTARD *et al.*, 2015; CASTAÑOS, 2016; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016; AFFUL-DADZIE e AFFUL-DADZIE, 2017; PARK e OH, 2019). Embora esses possíveis benefícios possam ter motivado a implementação de políticas de dados abertos por vários governos em todo o mundo, Susha *et al.* (2015) destacam que a efetividade da abertura de dados depende de um compromisso político consistente, estruturas e recursos adequados, competência técnica dentro das organizações públicas e uma sociedade que tenha a capacidade necessária para compreender e utilizar esses dados.

Conforme discutido, a transparência governamental depende de um conjunto de instrumentos legais, tecnológicos e administrativos. O advento das leis de acesso à informação em todo o mundo e a disseminação de portais dedicados à transparência do governo estão ganhando cada vez mais espaço nas democracias modernas (RELLY e SABHARWAL, 2009; CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014). Porém, a legislação e as ferramentas tecnológicas sozinhas não são suficientes para garantir que as entidades públicas disponibilizem dados relevantes de forma acessível (LOURENÇO *et al.*, 2013). Por isso, é preciso que as informações sejam publicadas conforme as diretrizes de dados abertos (VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014).

2.5.6 Implicações da Transparência

A partir do que foi discutido até aqui, é possível delinear três implicações da transparência: controle social, *accountability* e integridade pública.

De acordo com Serra e Carneiro (2012), o controle social é o exercício do direito dos cidadãos, individual ou coletivamente, de aferir, fiscalizar, examinar, coletar informações, acompanhar, consultar ou denunciar questões de interesse pessoal, público ou social inerente ao desempenho

da administração pública. A transparência, de acordo com Souza *et al.* (2013), é um dos elementos necessários para se consolidar o controle social, pois fornece as informações necessárias para o monitoramento e fiscalização das ações do governo, estimulando o compartilhamento das responsabilidades sobre o acompanhamento das políticas públicas e da prestação de serviços públicos entre o governo e os cidadãos, além da adoção de medidas que contribuem para: (a) garantir melhores resultados das políticas públicas; (b) fortalecer o cumprimento das decisões adotadas; e (c) proporcionar o acesso dos cidadãos ao processo de elaboração de políticas públicas e aos serviços públicos.

A transparência também é fundamental para promover a *accountability* (PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; BONIVENTO, 2016). A *accountability* pode ser entendida como “o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade” (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 78). A *accountability* governamental se materializa a partir da divulgação de informações claras e oportunas acerca dos resultados da atuação do governo, bem como suas implicações para a sociedade, envolvendo, de um lado, a capacidade ou o direito de demandar respostas e, de outro, a capacidade de sanção (FOX, 2007; CRUZ *et al.*, 2012). Dessa forma, a transparência facilita a *accountability* quando realmente apresenta um aumento significativo da informação disponível, quando há atores capazes de processar a informação e quando a exposição tem um impacto direto ou indireto no governo ou agência pública (MEIJER, 2014). Fox (2007) distingue a *accountability* de duas formas: individual e institucional. Segundo o autor, a *accountability* individual seria mais legalista, tendendo a se concentrar em falhas individuais e na conduta do agente público. A *accountability* institucional, por sua vez, se concentra mais nos processos da organização, como as agências realmente utilizam os recursos públicos e seus resultados.

Além de ser um elemento fundamental para o exercício do controle social e para a *accountability* (DIAS e OLIVEIRA, 2016), a transparência também é um elemento importante na garantia da integridade pública (HEALD, 2003; CRUZ *et al.*, 2016). Para Huberts (2014), a integridade – seja ela, individual, profissional, organizacional ou a integridade de um sistema – diz respeito à ética ou qualidade moral do processo de governança. Isso quer dizer que os indivíduos e instituições devem pautar-se segundo as normas e valores morais válidos, ou seja, o que é certo ou errado, bom ou ruim aos olhos do público (HUBERTS, 2018). Para Armstrong (2005), na administração pública, integridade refere-se à honestidade ou confiabilidade no cumprimento de deveres oficiais, servindo como antítese à corrupção ou abuso de poder, que são violações de integridade. Huberts (2014) classifica essas violações de integridade em

subtipos de comportamento corrupto e antiético, tais como: suborno, favoritismo, conflito de interesses, fraude, roubo de recursos, desperdício ou mau uso dos recursos, uso indevido do poder, manipulação e vazamento de informações, intimidação, assédio, discriminação e má conduta. Para o autor, cada tipo de violação de integridade consiste em um espectro de comportamentos, do mais ao menos grave, que determinam a que distância os indivíduos e instituições estão das expectativas normativas e de valor, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Mais e menos integridade



Fonte: Huberts (2014, tradução nossa).

De acordo com Huberts (2018), a transparência é importante no sentido de evitar violações de integridade ou o questionamento leviano da integridade alheia, o que o autor chama de “integritismo⁶”, ou seja, acusações inapropriadas de que indivíduos ou instituições não tenham agido com integridade, sem uma boa razão para tal, por oportunismo ou mal-entendido sobre o que é integridade (qualidade moral dos processos relacionados às políticas, e não sobre o conteúdo e o resultado das decisões).

Um ponto de destaque nas discussões sobre integridade é que essa limitação do conceito em normas e valores relacionados apenas aos processos de governança, desconsiderando os resultados das ações e decisões, não é unânime na literatura acadêmica. Para Philp (2005), a integridade não está limitada apenas aos processos de governança, pois considera que os fins perseguidos por um indivíduo ou instituição são relevantes para se atribuir ou não integridade a eles. Na visão do autor, não é possível descartar os fins em que as consequências de um ato são previsivelmente vis, mesmo que os processos tenham sido cumpridos de acordo com padrões estabelecidos de integridade.

⁶ Inspirado na morfologia da palavra *moralism* (moralismo, preocupação indevida pela moral), Huberts (2014) criou o neologismo *integritism* (integritismo, preocupação indevida com a integridade).

2.6 Participação

A palavra participação origina-se do latim *participatio* (*pars-in-actio*) que significa fazer parte, tomar parte ou ter parte em determinada ação. De acordo com Bordenave (1986), a participação faz parte da natureza social do homem e tem acompanhado sua evolução desde os tempos primitivos, com as tribos e clãs, até as associações, organizações e partidos políticos na atualidade.

Segundo Demo (1988), a participação está no cerne dos desejos políticos do homem, pois é ela que sedimenta suas metas de convivência, liberdade, democracia e autogestão por meio de um processo de conquista de poder e de liberdade que é lentamente construído e interiorizado na sociedade. Teixeira (2002) explica que essa relação de poder não ocorre apenas por intermédio do Estado, que a materializa, mas entre os próprios atores sociais. Por esse ângulo, a participação pode ser considerada como “um instrumento fundamental no sentido de promover a articulação entre os atores sociais, fortalecendo a coesão da comunidade e melhorando a qualidade das decisões, tornando mais fácil atingir objetivos comuns” (MEDEIROS e BORGES, 2007, p. 67).

De acordo com Santos e Gugliano (2015), as experiências participativas adquiriram visibilidade internacional ao se constituírem como instrumentos de aprofundamento democrático e de qualificação da gestão pública nas últimas décadas. Consoante a este fato, o debate acadêmico sobre participação tem ocorrido mais frequentemente sob dois eixos distintos: a participação política e a participação cidadã ou social (PATEMAN, 1970; AMMANN, 1977; DALLARI, 1983; BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998; TEIXEIRA, 2002; BORBA, 2012; BRASIL e REIS, 2015; CARNEIRO e BRASIL, 2016).

A participação política está associada à democracia representativa, ou seja, à participação indireta por meio de representantes eleitos (GAVENTA e VALDERRAMA, 1999). Trata-se da ação de indivíduos ou grupos na competição pela conquista do poder político, na barganha relacionada com a escolha de objetivos políticos e os meios para atingir esses objetivos (MELO, 1984; HABERMAS, 2003; AVELAR, 2007; VAN DETH, 2016). Esse exemplo de participação compreende um conjunto de formas tradicionais de envolvimento político, tais como: atividades eleitorais (votar, candidatar-se, atuar em partidos políticos, trabalhar em campanhas eleitorais, ocupar cargos políticos), *lobby*, mobilizações a favor e contra autoridades políticas,

movimentos para reivindicar direitos, entre outros (MILBRATH, 1981; DALLARI, 1983; BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1998; GAVENTA e VALDERRAMA, 1999).

A participação cidadã ou social, por sua vez, consiste na redistribuição de poder. Diferentemente da participação política, a participação cidadã está associada à democracia deliberativa, isto é, a participação direta dos principais interessados nas decisões políticas (PATEMAN, 1970; GAVENTA e VALDERRAMA, 1999). A participação cidadã é algo que desafia a concepção elitista de uma democracia estritamente representativa que restringe a participação às atividades eleitorais (CARNEIRO e BRASIL, 2016). De acordo com Arnstein (1969), a participação cidadã proporciona aos cidadãos excluídos dos processos políticos a oportunidade de deliberarem sobre o futuro da sociedade. Trata-se de “uma forma de intervenção na vida pública com uma motivação social concreta que se exerce de forma direta, e de um método de governo baseado num certo nível de institucionalização das relações Estado/sociedade” (JACOBI, 1990, p. 132).

De forma sucinta, a participação social consiste na inclusão de diferentes atores, como cidadãos e OSCs, nas decisões políticas e no processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MILANI, 2008). Segundo Santos e Gugliano (2015), a inclusão dos cidadãos e OSCs nos processos de deliberação sobre as políticas públicas visa preencher a lacuna existente entre as demandas da sociedade civil e as decisões estatais, que se baseavam na aferição de interesses via formação de maiorias eleitorais. De acordo com Teixeira (2002, p. 30), esse é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento da sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Sobre essa redefinição de papéis, o autor ressalta que a participação cidadã não significa a negação do sistema de representação, mas seu aperfeiçoamento, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões. A ideia não é substituir o Estado, mas lutar para que ele cumpra seu dever de proporcionar serviços públicos com qualidade para todos (GOHN, 2004). Dessa forma, a participação configura uma possibilidade para que os cidadãos exerçam um papel mais ativo e relevante na relação Estado/sociedade, assim como o exercício de um controle mais consistente da coisa pública (JACOBI, 1990).

De forma mais específica, a participação social consiste no processo mediante o qual os membros de uma sociedade tomam parte na produção, gestão e no usufruto dos bens materiais e imateriais (e.g. direitos civis, políticos e sociais) dessa mesma sociedade (AMMANN, 1977).

Nesse sentido, Bordenave (1986, p. 25) complementa que “se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente”. Para o autor, essa forma de conceber a participação social expõe a falácia de se pretender uma participação política sem uma participação social equitativa, pois, em uma democracia liberal em que os cidadãos tomam parte nos processos eleitorais para escolherem seus representantes, mas não tomam parte da gestão, isso significa que sua participação macrossocial⁷ é fictícia. Essa concepção de participação pode ser melhor compreendida a partir do reconhecimento de suas formas, tipos, determinantes, mecanismos, níveis e implicações.

2.6.1 Formas de participação

Quanto à forma, a participação pode ser classificada como espontânea, induzida, voluntária, provocada, imposta e concedida (DUSSELDORP, 1981; MEISTER, 1984; BORDENAVE, 1986; KURNIA, SUSMIYATI e HAMZAH, 2016).

A participação espontânea é aquela que leva os participantes a formarem grupos fluidos sem organização estável. Ela ocorre quando um indivíduo começa a participar por sua própria convicção, sem ser influenciado ou persuadido por outras instituições ou indivíduos. Já a participação induzida ocorre quando um cidadão ou organização da sociedade civil são convencidos, por outros cidadãos ou instituições, a participar voluntariamente de uma determinada atividade. Na participação voluntária, o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização, os objetivos e métodos de trabalho, como nos sindicatos, associações profissionais, cooperativas, movimentos sociais e partidos políticos. A participação provocada é a situação em que a formação do grupo é instigada por agentes externos com a finalidade de realizarem objetivos alheios ao próprio grupo. Na participação imposta, o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e a realizar certas atividades consideradas indispensáveis, como ocorre, por exemplo, com os rituais religiosos ou tribais, o alistamento militar e o voto obrigatório nas eleições. Por último, a participação concedida ocorre quando as organizações e/ou agentes públicos conferem poder de decisão ou de

⁷ Conforme Bordenave (1986), a participação macrossocial ou macroparticipação refere-se à intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, isto é, na história da sociedade.

influência aos subordinados e/ou aos cidadãos, como é o caso do orçamento participativo, por exemplo (AVRITZER, 2008).

2.6.2 Tipos de participação

Quanto ao tipo, a participação pode ser classificada como: direta ou indireta, ativa ou passiva, simbólica ou real, completa ou parcial (DUSSELDORP, 1981; RICHARDSON, 1983; BORDENAVE, 1986).

Conforme Richardson (1983), a participação direta refere-se a todos os meios pelos quais as pessoas participam dos esforços para influenciar o curso das políticas do governo que envolve interação pessoal (cara a cara) com porta-vozes oficiais. Ela ocorre quando a própria pessoa realiza uma determinada atividade em um processo participativo, como participar de reuniões, participar de uma discussão ou votar a favor ou contra um projeto. De outra forma, a participação indireta diz respeito aos meios pelos quais as pessoas participam de tais esforços por meio de algum sistema de representação, sem interação direta com atores governamentais (e.g. grupos de pressão, sindicatos, protestos, etc.).

Para Bordenave (1986), a participação ativa é aquela em que o indivíduo é engajado, toma parte e age frente à realidade. Por outro lado, na participação passiva, o indivíduo é inerte; faz parte, mas não toma parte. A participação simbólica ocorre quando os indivíduos têm influência mínima nas decisões, mas são mantidos na ilusão de que exercem o poder. E a participação real acontece quando os indivíduos influenciam efetivamente os processos da vida institucional.

De acordo com Dusseldorp (1981), a participação também pode ser classificada em completa ou parcial quanto ao envolvimento dos participantes nas várias etapas do processo político, tais como: formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. A participação será completa quando os cidadãos, direta ou indiretamente, estiverem envolvidos em todas as etapas do processo político. Por outro lado, a participação pode ser considerada parcial quando os cidadãos não estiverem, direta nem indiretamente, envolvidos em algumas das etapas do processo político.

2.6.3 Determinantes da participação

Segundo Dusseldorp (1981), Rowe e Frewer (2000), Abelson *et al.* (2003), Hassenforder, Smajgl e Ward (2015), Sabioni *et al.* (2016) e Sandfort e Quick (2017), alguns critérios são determinantes para a participação, tais como: representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.

O critério de representatividade significa que os participantes devem corresponder a uma amostra amplamente representativa da população interessada ou afetada por determinada política de forma que não haja privação de direitos de qualquer grupo ou segmento da sociedade. O critério de independência determina que o processo de participação deve ser conduzido de maneira independente e gerenciado de forma imparcial. O critério de informação estabelece que os participantes devem ter acesso a informações apropriadas e relevantes sobre os processos e procedimentos, o que inclui desde como os participantes são selecionados até a maneira como as decisões são tomadas. O critério de capacitação corresponde ao nível de conhecimento dos participantes que é necessário para que possam avaliar criticamente as informações apresentadas e compreenderem os elementos importantes para o processo decisório. O critério de envolvimento indica que os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo político, assim que os julgamentos de valor sobre determinada política se tornarem proeminentes. O critério de influência significa que a participação deve ter um impacto genuíno no direcionamento das políticas e não apenas dar uma aparente legitimidade sem que haja a intenção real e sem considerar a opinião dos participantes. O critério da frequência é definido pelo número de vezes que os participantes são convidados a dar sua opinião nos processos decisórios. A participação pode ser considerada intensa, quando há uma alta frequência de atividades participativas (e.g. semanal, mensal), tais como reuniões regulares do grupo, ou casual, quando há reuniões irregulares ou eventos participativos com longos intervalos. O critério da permanência refere-se à medida em que o grupo de participantes permanece constante ou muda ao longo dos diferentes eventos participativos. Por fim, o critério do contexto diz respeito aos ambientes social, político, cultural, econômico, legal e institucional, entre outros, que afetam a dinâmica dos processos participativos, como as decisões são tomadas e seus resultados.

2.6.4 Mecanismos de participação

A participação cidadã pode ocorrer por meio de diferentes mecanismos. Alguns dos principais mecanismos de participação cidadã são discutidos por Webler e Renn (1995), Rowe e Frewer (2000), Avritzer e Pereira (2005) e Orr (2013), conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Mecanismos de participação

Mecanismo de Participação	Participantes	Características do mecanismo
Audiências públicas	Cidadãos interessados, limitados em número por tamanho do local. A maior parte do tempo é dedicada a apresentações de especialistas e políticos.	Envolve apresentações de agências sobre planos em fóruns abertos. O público pode expressar opiniões, mas não têm impacto direto na recomendação.
Conselhos de políticas públicas	Cidadãos, grupos do setor privado, sindicatos de trabalhadores, órgãos estatais e associações civis, etc.	Órgão colegiado composto por representantes da sociedade, mercado e Estado. Os conselhos de políticas públicas podem ser consultivos, deliberativos ou gestores.
Consultas deliberativas	Amostra aleatória de cidadãos de determinada área geográfica.	Uma amostra aleatória de cidadãos é convidada para uma triagem. Uma amostra representativa desses entrevistados é convidada a participar de um evento de deliberação do cidadão.
Comitê consultivo	Pequeno grupo selecionado pelo governo para representar visões de vários grupos ou comunidades.	Grupo convocado pelo governo para examinar alguma questão significativa. Interação com representantes do setor.
Fóruns públicos	Abertos ao público em geral.	Evento público em que membros do governo fazem uma apresentação formal ao público sobre o tema em questão, e, posteriormente, é realizado um debate público.
Plataformas digitais	Membros do público em geral que utilizam mídias sociais.	As mídias sociais podem conectar diferentes partes interessadas em fóruns interativos, oferecendo a eles oportunidades de trocar ideias, destacar projetos, criar redes, acompanhar eventos, monitorar prazos e mobilizar as partes interessadas.

Fonte: Baseado em Webler e Renn (1995), Rowe e Frewer (2000), Avritzer e Pereira (2005) e Orr (2013).

A audiência pública é um dos mecanismos mais comuns de participação cidadã adotado por vários governos em todo o mundo (WEBLER e RENN, 1995). Trata-se de uma reunião oficial em que o público tem a oportunidade de se informar e manifestar sua opinião sobre o tema para o qual a audiência foi convocada. Alguns autores criticam as audiências públicas como mecanismo de participação cidadã devido ao fato de que muitas delas são realizadas principalmente para atender aos requisitos legais, costumam ser inacessíveis às principais partes

interessadas e são facilmente dominadas por alguns grupos de interesse, em vez de realmente promover a participação cidadã, tornando-as, muitas vezes, processos simbólicos e superficiais (CHECKOWAY, 1981; WEBLER e RENN, 1995; MOSTERT, 2003; ORR, 2013).

Os conselhos de políticas públicas são órgãos colegiados de articulação entre o Estado e a sociedade civil para atuação na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. De acordo com Martins, Ckagnazaroff e Lage (2012), os conselhos de políticas públicas “representam uma tentativa de construir espaços não só de opinião, mas também de ação, inserindo-se na agenda do governo, identificando demandas e interesses públicos e esforçando-se para que tais assuntos sejam implementados na forma de política pública”. Para Abers e Keck (2008), ainda que os conselhos sejam criados por lei, eles se diferenciam em termos de composição, atribuições e influência nas decisões estatais. Como esses conselhos podem ser consultivos, deliberativos ou gestores, sua efetividade enquanto mecanismo de participação cidadã depende de como seus membros são escolhidos e seu poder de influência (AVRITZER e PEREIRA, 2005).

A consulta deliberativa é um mecanismo de participação que objetiva identificar o comportamento da opinião pública quando os cidadãos têm a oportunidade de se informar sobre determinadas questões. De acordo com Orr (2013), nas consultas deliberativas, uma amostra aleatória de cidadãos de uma área geográfica definida é convidada a participar de uma triagem baseada em um conjunto de perguntas. Uma amostra representativa desses entrevistados é convidada para um evento de deliberação do cidadão. Aqueles que concordam em participar recebem um conjunto de informações sobre os assuntos a serem discutidos. No evento, os participantes são divididos em pequenos grupos para discutir as questões. No final do evento, os participantes devem responder a outro conjunto de perguntas cujas respostas são comparadas às perguntas iniciais da triagem para determinar se as opiniões foram alteradas devido às discussões realizadas no evento. Os resultados são indicativos do que o público pensaria se estivesse mais informado e envolvido com determinado problema. No entanto, a efetividade desse mecanismo depende do que será feito com os resultados da consulta e até que ponto as opiniões dos participantes serão consideradas nas decisões.

O comitê consultivo é um grupo com objetivo definido de partes interessadas que se reúnem regularmente para compartilhar ideias sobre questões específicas. Segundo Orr (2013), os comitês consultivos podem fornecer conhecimento externo e ajudar os governos a pensar construtivamente sobre os impactos das políticas públicas. Ao contrário de um conselho gestor,

um comitê consultivo não possui autoridade ou poder formal; seu papel é simplesmente aconselhar conforme necessário. Fatores como a frequência com que o comitê é solicitado, sua composição e a capacidade de seus membros são decisivos para sua efetividade como mecanismo de participação.

Os fóruns públicos são reuniões abertas ao público, realizadas em local que acomode os interessados ou em plataformas on-line, em que membros do governo fazem uma apresentação formal aos participantes sobre os temas de interesse; e, posteriormente, é realizado um debate por meio de perguntas e comentários. Esse é um mecanismo de participação que permite disseminar informações e resolver questões controversas por meio do debate público (ORR, 2013). No entanto, para que os fóruns públicos possam ser efetivos, é preciso que o evento seja acessível para os interessados e seja capaz de influenciar as decisões políticas.

As plataformas digitais, como mídias sociais e aplicativos eletrônicos, são ferramentas tecnológicas que criaram novas oportunidades de envolvimento das partes interessadas no debate público. Conforme Orr (2013), essas ferramentas podem ser utilizadas para disseminar informações ou estabelecer uma comunicação bidirecional entre governo e partes interessadas de forma interativa. Apesar da vantagem de tais ferramentas possibilitarem a mobilização de um grande número de pessoas no debate público, há que considerar suas limitações de acessibilidade. As partes interessadas que não tiverem acesso a essas ferramentas podem ficar de fora do processo político, caso este for o único mecanismo utilizado para a participação cidadã.

Conforme apresentado, cada um dos mecanismos de participação cidadã possui suas qualidades e limitações. Segundo Rowe e Frewer (2000), muitos desses mecanismos são utilizados por governos apenas para dar a aparência de envolvimento dos cidadãos no debate público, pois há pouco interesse genuíno na implementação de recomendações que possam surgir do exercício da participação cidadã. A efetividade desses mecanismos depende do cumprimento dos fatores determinantes da participação (representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto).

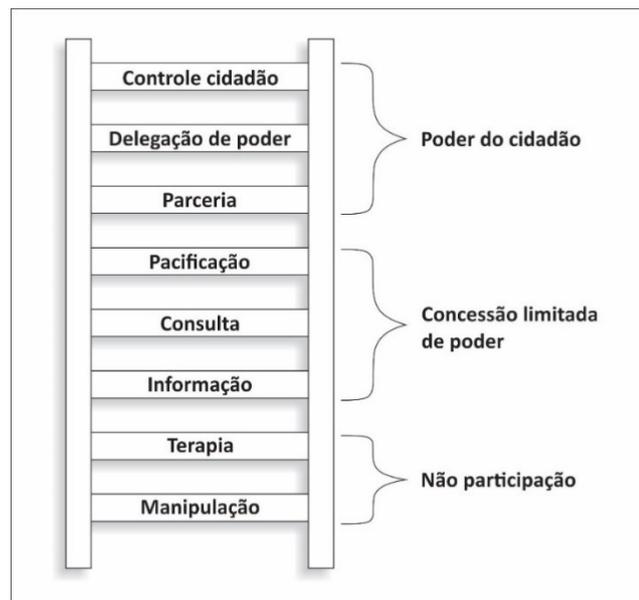
2.6.5 Níveis de participação

O envolvimento dos cidadãos nas ações e decisões do governo pode ocorrer em diferentes níveis. Visando melhorar a compreensão sobre os diversos níveis de participação possíveis,

vários autores buscaram desenvolver escalas de participação (ARNSTEIN, 1969; BORDENAVE, 1986; OECD, 2001; BRUNS, 2003; IAP2, 2014).

Sherry Arnstein, em seu estudo “*A Ladder Of Citizen Participation*”, propôs uma escala que divide os níveis de participação em oito “degraus de uma escada” (ARNSTEIN, 1969), conforme a Figura 3.

Figura 3 – Oito degraus da escada de participação cidadã de Sherry Arnstein



Fonte: Arnstein (1969, p. 217).

A Figura 3 apresenta os níveis de participação dos cidadãos nas decisões governamentais em uma ordem crescente de poder de decisão. Na concepção de Arnstein (1969), os dois primeiros degraus da escada (manipulação e terapia) pertencem ao nível de não participação. Esses dois degraus são utilizados mais comumente na administração pública patrimonialista ou burocrática em governos autoritários.

O terceiro e o quarto degrau (informação e consulta) pertencem a um nível de concessão limitada de poder que permite apenas o acesso a informações sobre direitos básicos, ainda numa concepção de cima para baixo e também permite que a sociedade organizada (associações, sindicatos, entre outros) seja ouvida. Mas nesse nível, os cidadãos, mesmo que organizados, não têm garantias de que suas opiniões sejam capazes de influenciar as decisões políticas.

O quinto degrau (pacificação) está em um nível superior da concessão limitada destacada nos degraus anteriores. Nesse nível, os cidadãos podem emitir sua opinião para os governantes, mas

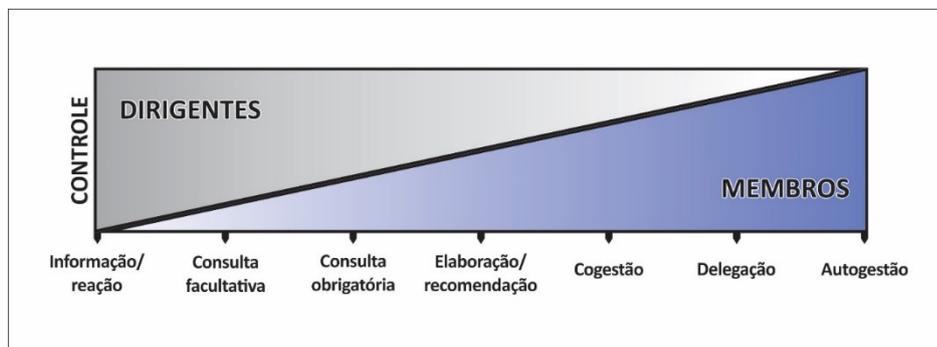
estes ainda detêm o poder da decisão final e não são obrigados a considerar a opinião dos cidadãos.

O sexto degrau (parceria) permite aos cidadãos negociarem de igual para igual com os governantes. Esse é o nível da coparticipação. No sétimo degrau (delegação de poder), os cidadãos são maioria nos fóruns de tomada de decisão, tendo o poder de assegurar os interesses públicos não estatais. O oitavo e último degrau (controle cidadão) trata da concentração do completo poder de decisão nas mãos dos cidadãos, sendo estes responsáveis pelo planejamento e gestão em sua totalidade sem intermediários.

A lógica da escala da participação cidadã de Arnstein (1969) é quanto mais alto o degrau da escada, maior o nível de participação. A partir do quinto degrau, o cidadão passa a ter uma capacidade crescente de barganhar e negociar compensações, ou mesmo assumir o controle.

Além de Arnstein (1969), outros autores propuseram diferentes escalas de participação. A escala de participação de Bordenave (1986), por exemplo, ilustra sete níveis de participação possíveis a partir do grau de acesso ao controle das decisões pelos membros de uma organização, conforme a Figura 4.

Figura 4 – Escala de participação de Juan Diaz Bordenave



Fonte: Bordenave (1986).

Na escala de participação proposta por Bordenave (1986), o menor nível de participação é o da informação/reação. Nesse nível, os membros de uma sociedade são informados de uma decisão já tomada, e sua reação é observada pelos dirigentes, que, a partir dessa observação, podem ou não reconsiderarem uma decisão inicial. Na consulta facultativa, a administração pode, se quiser e quando quiser, consultar os membros solicitando críticas ou sugestões para resolver algum problema. No nível da consulta obrigatória, os membros são consultados obrigatoriamente em certas ocasiões, mas o poder de decisão ainda é concentrado nos

dirigentes. A elaboração/recomendação é um nível mais avançado de participação na qual os membros podem elaborar propostas e recomendar medidas que a administração pode aceitar ou rejeitar mediante justificativa. No nível da cogestão, a administração e as decisões são compartilhadas por meio de comitês, conselhos e outras formas colegiadas para tomada de decisões. A delegação é um nível de participação em que os membros possuem autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservadas aos dirigentes, ou seja, os membros possuem completa autoridade nesses espaços determinados para tomarem decisões sem consultar os dirigentes. No último nível, a autogestão, os membros determinam seus objetivos, escolhem seus meios e estabelecem o controle sem influência de uma autoridade externa.

De forma semelhante às escalas de participação de Arnstein (1969) e Bordenave (1986), a Associação Internacional para a Participação Pública (*International Association for Public Participation* – IAP2) elaborou a Escala de Participação Pública (*Public Participation Spectrum*) com cinco níveis, conforme o Quadro 10.

Quadro 10 – Escala de Participação Pública

	Informar	Consultar	Envolver	Coparticipar	Empoderar
Objetivo da participação pública	Fornecer ao público informações equilibradas e objetivas para ajudá-lo a entender os problemas, alternativas e/ou soluções.	Obter <i>feedback</i> público sobre análise, alternativas e/ou decisão.	Trabalhar diretamente com o público durante todo o processo para garantir que suas preocupações e aspirações sejam consistentemente compreendidas e consideradas.	Estabelecer parcerias com o público em cada aspecto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida.	Colocar a decisão final nas mãos do público.
Promessa ao público	Nós o manteremos informado.	Vamos mantê-lo informado, ouvir e reconhecer as preocupações e aspirações e fornecer <i>feedback</i> sobre como a contribuição do público influenciou a decisão.	Trabalharemos com você para garantir que suas preocupações e aspirações sejam refletidas diretamente nas alternativas desenvolvidas.	Buscaremos conselhos e inovações na formulação de soluções e incorporaremos seus conselhos e recomendações nas decisões, na medida do possível.	Vamos implementar o que você decidir.

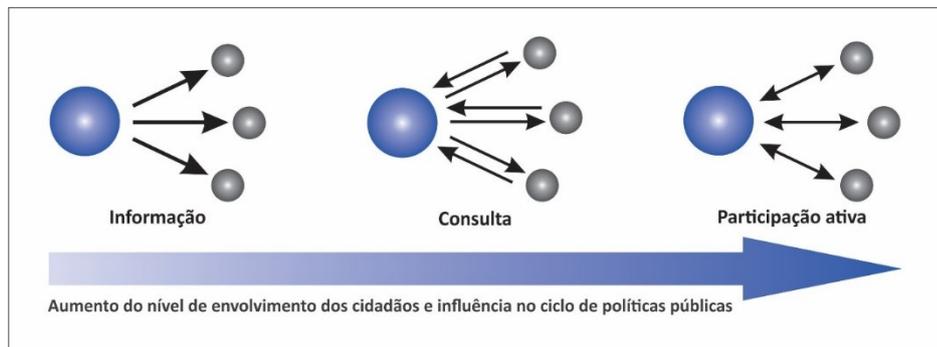
Fonte: Adaptado de IAP2 (2014).

A escala de participação da IAP2 (2014) se concentra principalmente no engajamento público nas decisões tomadas por agências governamentais, particularmente nas situações em que o governo retém autoridade final, conferindo maior poder de decisão ao público apenas no último

nível da escala (empoderar). No primeiro nível (informar), o público apenas recebe informações, não há interação. Os níveis consultar, envolver e cooperar incluem interação entre o governo e o público, mas cada nível difere-se no nível de engajamento e na capacidade de influenciar o processo decisório.

A OCDE adotou uma escala de participação mais simples que as anteriores, contendo apenas três níveis, conforme a Figura 5.

Figura 5 – Escala de participação OCDE



Fonte: OECD (2001).

A principal diferença desta escala em relação às outras três é que ela foi criada exclusivamente para identificar o nível de participação no ciclo de políticas públicas. No nível da informação, o governo divulga informações sobre as políticas públicas por iniciativa própria ou os cidadãos acessam informações de seu interesse sob demanda. Em ambos os casos, a informação flui essencialmente em uma direção, do governo para os cidadãos em um relacionamento unidirecional. No nível de consulta, o governo solicita e recebe comentários dos cidadãos sobre as políticas. Receber *feedback* dos cidadãos também exige que o governo forneça informações aos cidadãos de antemão. A consulta cria, assim, uma relação de mão dupla limitada entre o governo e os cidadãos. Por fim, no nível de participação ativa, os cidadãos participam ativamente na tomada de decisões e nas fases do ciclo de políticas públicas. Porém, a responsabilidade e a decisão final a respeito da formulação, implementação e avaliação das políticas cabem ao governo.

Apesar de apresentarem diferenças quanto ao enfoque e o número de níveis, as escalas de participação de Arnstein (1969), Bordenave (1986), IAP2 (2014) e OECD (2001) possuem

alguns pontos em comum. O Quadro 11 representa uma compilação⁸ destas escalas de participação.

Quadro 11 – Níveis de participação

Autores	Informação	Consulta	Recomendação	Coparticipação	Delegação	Empoderamento
Arnstein (1969)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bordenave (1986)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IAPP (2014)	✓	✓		✓		✓
OECD (2001)	✓	✓		✓		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como pode ser observado, os níveis de informação, consulta e coparticipação são comuns nas quatro escalas de participação, enquanto envolvimento, delegação e empoderamento foram destacados por pelo menos dois autores. Vale destacar que, nas quatro escalas, o nível da informação é o ponto de partida para a participação. De acordo com Jacobi (1990), a informação enquanto base para garantir a participação real não deve estar limitada à divulgação de informações por parte do governo, mas na garantia de que a informação esteja sendo compreendida pelos participantes. Isso é fundamental para que se avance para os níveis mais altos de participação de forma que haja real transferência de poder no processo decisório.

2.6.6 Implicações da Participação

De acordo com Rowe e Frewer (2000), a participação cidadã deve gerar um impacto real nas decisões governamentais. Nesse sentido, é importante discutir algumas implicações da participação cidadã, como o fortalecimento da cidadania, a democracia deliberativa e a legitimidade.

Uma das principais implicações da participação cidadã é o fortalecimento da cidadania por meio da incorporação dos cidadãos no processo político de modo que desenvolva as capacidades sociais e políticas de cada indivíduo (PATEMAN, 1970). Há fortalecimento da cidadania quando

⁸ Para a elaboração do Quadro 11, foram considerados os níveis de participação que são comuns em pelo menos duas das escalas descritas por Arnstein (1969), Bordenave (1986), IAP2 (2014) e OECD (2001).

a participação cidadã supera os vários tipos de discriminação e desigualdades nas arenas políticas, possibilitando aos cidadãos a chance de influenciar as ações e decisões governamentais (SÁNCHEZ, 2004; SIMIONE e CKAGNAZAROFF, 2017). A cidadania torna-se mais forte quando as resistências tecnoburocráticas são superadas e, principalmente, quando há vontade política dos que governam em abrir espaços que garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças (JACOBI, 1990). Desse modo, a participação cidadã é fundamental para que ocorram mudanças institucionais e culturais que possam conferir mais autonomia política aos cidadãos por meio da redistribuição de poder (TEIXEIRA, 1997). Para tanto, é preciso que haja o desenvolvimento de uma cidadania informada e engajada que possa contribuir ativa e efetivamente para os processos de tomada de decisão, mas que não seja cooptada (formal ou informalmente) por esse processo (ABELSON *et al.*, 2003).

A democracia deliberativa como uma implicação da participação não é pensada como uma alternativa à democracia representativa. É, antes, uma expansão da democracia representativa (CHAMBERS, 2003). Para Cohen (2005), a democracia deliberativa baseia-se no compromisso para a resolução de problemas por meio do raciocínio público entre cidadãos e instituições que estabelecem a estrutura para deliberação pública. De acordo com Chambers (2003), a deliberação ocorre a partir do debate que visa produzir opiniões razoáveis e bem informadas, nas quais os participantes estão dispostos a revisar suas preferências à luz da discussão, das novas informações e das reivindicações feitas por outros participantes. Além disso, o processo deliberativo deve ser transparente, inclusivo e igualitário no que diz respeito às oportunidades para participação (HABERMAS, 2006). Segundo Dryzek (2002), tão importante quanto o envolvimento dos cidadãos em uma deliberação é a aceitação apenas de decisões que lhes forem legítimas e justificadas em termos convincentes.

A legitimidade é uma implicação que está menos relacionada com o resultado direto da participação cidadã, visto que, em muitos casos, a influência dos cidadãos nas decisões finais pode ser limitada. A legitimidade fornece uma maneira alternativa de se analisar os resultados da participação a partir da percepção dos cidadãos do processo de elaboração de políticas como sendo justo e razoável (CHANG e JACOBSON, 2010). Häikiö (2012) distingue a legitimidade de duas formas: legitimidade de entrada (como as decisões políticas refletem a vontade dos cidadãos) e a legitimidade de saída (como as escolhas políticas promovem o bem-estar dos cidadãos). Nos dois casos, a legitimidade resulta do diálogo aberto entre cidadãos e órgãos de governo em um processo que inclui aspectos de reconhecimento, aceitação e apoio das escolhas

políticas por aqueles que são governados (HÄIKIÖ, 2007; CHANG e JACOBSON, 2010). Por essa perspectiva, o resultado da participação cidadã é a concessão de legitimidade (DIAS e OLIVEIRA, 2016), ou seja, a ratificação das decisões políticas do governo por parte dos cidadãos.

2.7 Colaboração

A palavra colaborar origina-se do latim *collaborare*, que significa trabalhar em conjunto. O termo colaboração descreve a abordagem coordenada de pessoas ou unidades organizacionais para trabalhar em conjunto visando atingir objetivos comuns (LUCKE e GROBE, 2014). As atividades colaborativas entre organizações têm sido discutidas em uma variedade de disciplinas, incluindo sociologia organizacional, ciência política, economia e administração pública (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

No contexto da administração pública, a colaboração pode ser definida como “qualquer atividade conjunta de duas ou mais agências que visa aumentar o valor público trabalhando juntas e não separadamente” (BARDACH, 1998, p. 8). Nesse caso, as organizações são reunidas para a criação de políticas públicas ou para o gerenciamento de ativos públicos em arranjos colaborativos (VANGEN, HAYES e CORNFORTH, 2015).

Essa ideia de colaboração como trabalho conjunto tem interessado um número crescente de organizações governamentais e não governamentais (MATTESSICH e MONSEY, 1992; THOMSON e PERRY, 2006). Apesar de já existirem registros de atividades colaborativas entre governo e organizações privadas desde a década de 1930 na Escócia (BOYLE, 1993), a inserção da colaboração nas atividades governamentais ganhou força durante o movimento de reestruturação do setor público iniciado por Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia entre as décadas de 1980 e 1990 (SULLIVAN e SKELCHER, 2002). Esse foi o início de um movimento de reforma e modernização da administração pública que influenciou vários países a mudarem seus padrões de governança (POLLITT e BOUCKAERT, 2011).

Nesse contexto de mudanças, uma das principais discussões era se o Estado, que estava sobrecarregado de responsabilidades e precisava de uma reforma para estabelecer uma implementação efetiva de políticas públicas, tinha a capacidade e os recursos necessários para cumprir seus objetivos políticos. Uma resposta a esse problema foi envolver outros atores na prestação de serviços de forma colaborativa.

Na literatura, a colaboração é discutida de várias maneiras, que incluem o compartilhamento de recursos, cocriação, coprodução, compartilhamento de responsabilidades, trabalho conjunto, entre outros (GRAY, 1985; MATTESSICH e MONSEY, 1992; GRAY, 1996; COSTON, 1998; LINDEN, 2002; THOMSON e PERRY, 2006; ANSELL e GASH, 2008; LUCKE e GROBE, 2014; GAZLEY, 2015; THOMSON, PERRY e MILLER, 2015), e há até mesmo quem considere a colaboração como sendo uma variação da participação (ABU-SHANAB, 2015; ATTARD *et al.*, 2015). Nesse sentido, Linders e Wilson (2011) esclarecem que a colaboração se difere da participação em dois aspectos. Em primeiro lugar, a colaboração requer um compartilhamento de poder significativo (se não igual) entre atores governamentais e não governamentais. Além disso, a colaboração envolve a concepção e entrega de serviços por meio de parcerias entre governo e entidades organizadas (corporações, organizações sem fins lucrativos, etc.). De outro modo, a participação está relacionada ao envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais, contribuindo principalmente com ideias e opiniões. Assim, a participação está mais relacionada à redistribuição de poder nos processos decisórios e a colaboração ao trabalho conjunto e o compartilhamento de recursos e responsabilidades. Esta visão de que participação e colaboração são dimensões distintas predomina na literatura sobre governo aberto (CALDERÓN, 2012; HILGERS, 2012; INSULZA, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; EVANS e CAMPOS, 2013; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015; BONIVENTO, 2016; CASTAÑOS, 2016; CRIADO, 2016; GÓMEZ e GRANDE, 2016; MASEH e KATUU, 2017; NAVARRO, 2017; GUERZOVICH e SCHOMMER, 2018; DE BLASIO e SELVA, 2019).

Nesse estudo, a colaboração é considerada “um processo no qual atores independentes interagem por meio de negociações formais e informais, criando regras e estruturas que regem seus relacionamentos e formas de agir ou decidir sobre as questões que os uniram” (THOMSON e PERRY, 2006, p. 23, tradução nossa). Colaborar significa cooperar para alcançar objetivos comuns por meio do trabalho conjunto em arranjos multissetoriais ou multiorganizacionais (O’LEARY, GERARD e BINGHAM, 2006). Dessa forma, a colaboração ocorre quando diferentes atores (governamentais e não governamentais) produzem algo por meio do esforço conjunto, do intercâmbio de recursos e da partilha das responsabilidades (LINDEN, 2002; DIAS e OLIVEIRA, 2016). É um processo pelo qual as partes podem explorar construtivamente suas diferenças e procurar soluções para problemas que não podem ser resolvidos ou dificilmente solucionados por organizações isoladas (GRAY e WOOD, 1991; THOMSON, PERRY e MILLER, 2007).

Assim como a transparência e a participação, a colaboração é mais um conceito multifacetado. Por esse motivo, é importante que se compreenda seus tipos, formas, mecanismos, determinantes, níveis e implicações.

2.7.1 Tipos de colaboração

A colaboração no âmbito governamental é realizada a partir do trabalho conjunto entre atores do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil. Essa relação desdobra-se em seis tipos de colaboração: colaboração público-privada, público-cidadã, público-voluntária, intragovernamental, intergovernamental e multilateral (COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011).

A colaboração entre governo e empresas privadas ocorre geralmente para o desenvolvimento de projetos e atividades nas quais o governo não dispõe das habilidades ou capacidade necessárias. Esse tipo de colaboração é realizado com mais frequência para o fornecimento de serviços especializados (por exemplo, nas áreas de tecnologia e infraestrutura). Apesar do fato de que a adoção desse tipo de colaboração tenha crescido nas últimas décadas, algumas dificuldades inerentes à colaboração entre governo e empresas merecem destaque. De acordo com Sullivan e Skelcher (2002), a atividade governamental baseia-se no valor da transparência e do interesse público, e isso contrasta com o valor do sigilo, que predomina no mundo dos negócios, que tem orientação para o benefício privado.

A colaboração público-cidadã ocorre quando OSCs, tais como associações, cooperativas, sindicatos, organizações comunitárias, institutos de pesquisa, entre outras, realizam atividades de interesse público em conjunto com o governo. De acordo com Batley e Rose (2011), ao mesmo tempo que a atuação de OSCs junto ao governo apresenta oportunidades para estender a cobertura e a diversidade da prestação de serviços, esse tipo de colaboração também está exposto a riscos que envolvem a coerência das políticas e ao controle de recursos. Nos casos em que as OSCs são financiadas de forma independente a partir de contribuições ou doações, elas possuem autonomia para operar segundo suas próprias práticas e ideologias estabelecidas sobre a natureza, o objetivo e os processos da ação pública na qual estão envolvidas. Elas podem tanto colaborar sob os termos do governo quanto exercer pressão mobilizando grupos específicos. Por outro lado, quando as OSCs dependem de recursos do governo, elas têm menor autonomia.

A colaboração público-voluntária, ou seja, entre o governo e o voluntariado, é realizada mais comumente no desenvolvimento de projetos e na prestação de serviços nas áreas social, saúde e educação. Esse tipo de colaboração é flexível e varia quanto sua forma, intensidade e estabilidade. Diferentemente da colaboração público-privada, a relação entre o setor público e o voluntariado é menos suscetível à tensão quanto aos interesses das partes. Isso ocorre em parte por causa da maior compatibilidade em seus valores subjacentes e o foco na prestação de serviços públicos (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

A colaboração intragovernamental refere-se à atuação em conjunto de diversos setores de um mesmo governo, como a colaboração entre os ministérios de um governo central ou secretarias nos governos locais. Nesse tipo de colaboração, as partes costumam apresentar uma estreita compatibilidade de valores, mas também pode haver tensões no que diz respeito à agenda política, às perspectivas profissionais e às relações hierárquicas, em que questões de autonomia, controle e autoridade podem comprometer as atividades colaborativas (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

A colaboração intergovernamental corresponde ao trabalho conjunto entre governos de diferentes jurisdições. Esse tipo de colaboração pode ocorrer horizontalmente entre governos de um mesmo nível (por exemplo, entre prefeituras de dois municípios ou governos centrais de dois países), como também pode acontecer verticalmente entre governos de diferentes níveis (por exemplo, entre governo municipal e governo estadual ou federal). Nesse tipo de colaboração, a tensão quanto à agenda política de cada ente envolvido é mais evidente do que na colaboração intragovernamental. Principalmente nas conexões verticais, os governos de nível superior tendem mais a atuar pela manutenção de sua autonomia e pela expansão do domínio político do que realmente trabalhar em conjunto com os governos de nível inferior (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

A colaboração multilateral diz respeito ao trabalho conjunto entre múltiplos atores governamentais e não governamentais. Esse tipo de colaboração é promissor por incorporar ao mesmo tempo recursos e visões do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil na solução de problemas e prestação de serviços públicos. No entanto, é o tipo de colaboração mais vulnerável às tensões que podem ocorrer devido às divergências de interesses e valores de cada um desses atores. O sucesso nesse tipo de colaboração depende de como os atores lidam com suas disparidades no que concerne a recursos, objetivos e responsabilidades (COSTON, 1998).

2.7.2 Modos de colaboração

As atividades colaborativas entre governos e outros atores governamentais e não governamentais podem ocorrer de diferentes modos. Para Capdevila (2014), a colaboração pode ser relacionada a custos, baseada em recursos ou relacional (Figura 6).

Figura 6 – Diferentes modos de colaboração



Fonte: Capdevila (2014, p. 8, tradução nossa).

Na colaboração relacionada a custos, os atores objetivam reduzir seus custos operacionais e custos de transação relacionados à colaboração (AUBOUIN e CAPDEVILA, 2019). Segundo Capdevila (2014), esse é um modo de colaboração funcional em que a redução de custos não está relacionada apenas com economias monetárias a partir do compartilhamento de ativos, mas também a custos de transação no que diz respeito a fluxo de informações e proximidade geográfica por meio da criação de espaços de *coworking*. De acordo com o autor, nesse modo de colaboração, os atores são motivados pelo interesse próprio.

Na colaboração baseada em recursos, os atores se envolvem ativamente em práticas colaborativas, participando de atividades e eventos para aprender ou complementar seus recursos, integrando recursos externos e fontes de conhecimento (AUBOUIN e CAPDEVILA, 2019). Diferentemente da colaboração relacionada a custos, na colaboração baseada em recursos, o objetivo é a criação de projetos, produtos ou serviços, combinando recursos de diferentes atores em um novo esforço colaborativo numa estrutura organizacional mais flexível (CAPDEVILA, 2014).

Por fim, na colaboração relacional, as práticas colaborativas concentram-se principalmente em encontrar um efeito sinérgico da colaboração (SULLIVAN e SKELCHER, 2002; AUBOUIN e

CAPDEVILA, 2019). Para Capdevila (2014), enquanto as práticas da colaboração relacionada a custos ou da colaboração baseada em recursos possuem maior foco nos interesses individuais dos atores envolvidos, na colaboração relacional as práticas são baseadas na premissa de que o resultado da colaboração deve ser superior à soma dos interesses dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. Nesse modo de colaboração, os atores precisam ter capacidade suficiente para poder reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos em função do objetivo comum que os motivou a atuar em colaboração.

2.7.3 Determinantes da colaboração

As organizações colaboram porque pretendem alcançar propósitos específicos. Para tal, alguns fatores como a capacidade de ação conjunta, a liderança e o compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades são determinantes (WARREN, 1967; GRAY, 1996; HIMMELMAN, 1996; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; THOMSON e PERRY, 2006; THOMSON, PERRY e MILLER, 2007; ANSELL e GASH, 2008; CAPDEVILA, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015).

De acordo com Emerson e Nabatchi (2015), a capacidade de ação conjunta pode ser vista como uma coleção de elementos multifuncionais que se unem para criar o potencial de ação efetiva e servir como o elo entre estratégia e desempenho. Em outras palavras, a capacidade de ação conjunta é a dimensão funcional da dinâmica de colaboração, ou seja, está relacionada à capacidade dos atores de atuarem em função do cumprimento de seus objetivos coletivos. Conforme Thomson e Perry (2006), a capacidade de ação conjunta reside em encontrar a combinação de certa capacidade administrativa e capacidade social para construir relacionamentos intersetoriais e interorganizacionais.

A liderança como um elemento determinante da colaboração enfatiza as habilidades necessárias para líderes de esforços colaborativos. Segundo Emerson e Nabatchi (2015), esses líderes devem ter a capacidade de exercer sua autoridade formal e informal e sua visão estratégica para criar o clima e a oportunidade de cooperação focada na questão central do esforço colaborativo de maneira suficientemente ampla e inclusiva. Os líderes devem estar comprometidos com a solução de problemas com imparcialidade em relação às preferências dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. Para os autores, os líderes de esforços colaborativos devem reunir um conjunto de atributos, tais como: manter a mente aberta, estar disposto a assumir riscos e ser paciente, autoconfiante, flexível, altruísta, bom comunicador e ouvinte, trabalhar bem com pessoas e ter habilidades para gerenciar conflitos, negociar e resolver problemas.

Outro fator determinante para a colaboração é o conhecimento compartilhado. De acordo com Ansell e Gash (2008, p. 544, tradução nossa), “à medida que o conhecimento se torna cada vez mais especializado e distribuído, e as infraestruturas institucionais se tornam mais complexas e interdependentes, a demanda por colaboração aumenta”. Isso quer dizer que a capacidade de transmitir conhecimento entre organizações é essencial para os arranjos colaborativos. Segundo Emerson e Nabatchi (2015), a colaboração requer a agregação, divisão e recomposição de dados e informações, bem como a geração de novos conhecimentos em conjunto para o desenvolvimento das atividades colaborativas. Para os autores, “o conhecimento é a moeda da colaboração” (p. 71, tradução nossa) e, por isso, deve ser compartilhado e aprimorado. No entanto, os atores que atuam em colaboração precisam ter capacidade suficiente para poderem reconhecer, assimilar e aplicar novos conhecimentos de uma fonte externa (CAPDEVILA, 2014).

O compartilhamento de recursos, tais como financiamento, suporte técnico, espaços físicos, tecnologia, suporte logístico, assistência administrativa e organizacional, também é determinante para a colaboração (EMERSON e NABATCHI, 2015). De acordo com Sullivan e Skelcher (2002) e Thomson e Perry (2006), a maneira pela qual os recursos são organizados e distribuídos é um fator crítico para o sucesso da colaboração, pois as disparidades entre os que aportam os recursos e os que dependem desses recursos podem gerar tensão entre as partes.

Além do compartilhamento de conhecimento e outros recursos, os atores envolvidos em atividades colaborativas devem compartilhar responsabilidades quanto às decisões e ações realizadas em conjunto (THOMSON, PERRY e MILLER, 2007). Conforme Warren (1967), é preciso que as responsabilidades sejam assumidas pelos atores de forma equilibrada, fazendo com que as disputas e conflitos fiquem à margem do ambiente colaborativo. Para chegar nesse equilíbrio, os envolvidos precisam entender que a responsabilidade compartilhada é um fator determinante que acompanha aqueles que se engajam em colaboração (HIMMELMAN, 1996; THOMSON, PERRY e MILLER, 2007). Para Gray (1996), isso requer o reconhecimento da interdependência das partes interessadas, a capacidade de lidar com as diferenças de forma construtiva e a apropriação/responsabilidade conjunta das ações e decisões.

2.7.4 Mecanismos de colaboração

A inclusão de diversos atores nas atividades colaborativas junto às instituições públicas pode ser viabilizada por uma multiplicidade de mecanismos de colaboração. Embora uma discussão aprofundada sobre todos os possíveis mecanismos de colaboração esteja além do escopo deste

estudo, é importante que se compreenda algumas características dos mecanismos básicos, tais como parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes (SULLIVAN e SKELCHER, 2002; MCQUAID, 2010; FORRER, KEE e BOYER, 2014; DI PIETRO, 2019).

A parceria é um dos mecanismos de colaboração mais comuns. Trata-se da mobilização de uma coalizão de interesses de diferentes atores para preparar, executar e supervisionar uma estratégia acordada visando alcançar objetivos de interesse público (SULLIVAN e SKELCHER, 2002). Envolve basicamente entidades do governo com organizações privadas ou sem fins lucrativos na produção conjunta de bens e serviços públicos, em que certos aspectos da produção e da provisão são compartilhados, tais como especificações de projeto, riscos e recursos (MCQUAID, 2010; FORRER, KEE e BOYER, 2014). Normalmente, os parceiros compartilham a responsabilidade de avaliar a necessidade de ação, determinando o tipo de ação a ser realizada e os meios de implementação, ou seja, a parceria envolve a negociação entre diversos atores comprometidos no trabalho conjunto (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

As parcerias entre governo, OSCs e organizações privadas podem ser formalizadas por meio de diferentes instrumentos. De acordo com Di Pietro (2019), a parceria entre entidades públicas e OSCs é celebrada pelos seguintes instrumentos jurídicos:

- **Termo de parceria:** O termo de parceria é o instrumento adequado para firmar a parceria entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) com vistas ao fomento e à execução de atividades de interesse público, em regime de colaboração mútua. A OSCIP constitui qualificação jurídica dada a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público.
- **Termo de colaboração:** O termo de colaboração é um instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas entre governo e OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração Pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.
- **Termo de fomento:** Assim como o termo de colaboração, o termo de fomento é um instrumento utilizado para formalizar as parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e OSCs para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros. A única diferença é que, enquanto o

termo de colaboração é proposto pela Administração Pública, o termo de fomento é proposto pela OSC.

- **Acordo de cooperação:** O acordo de cooperação, assim como o termo de colaboração e o termo de fomento, é um instrumento utilizado para se formalizar as parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e OSCs para consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Porém, o acordo de cooperação é utilizado em parcerias que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

As relações contratuais estão mais intimamente associadas à prestação de serviços públicos por organizações privadas. Em sua forma mais simples, um contrato é uma relação entre o principal e o agente, em que a tomada de decisões sobre o que fornecer e o ato de produzir são realizadas por órgãos separados. De uma perspectiva mais ampla, o contrato é uma forma de colaboração intersetorial (FORRER, KEE e BOYER, 2014). O contrato especifica o que será fornecido, em que nível de qualidade e a que custo. É um documento legal, e a falha em cumprir as especificações do contrato pode resultar na aplicação de sanções. Sinteticamente, os contratos são acordos formais, específicos e juridicamente vinculativos entre organizações (SULLIVAN e SKELCHER, 2002). De acordo com Di Pietro (2019), as principais modalidades de contratos públicos são:

- **Contrato de concessão:** O contrato de concessão consiste numa convenção pela qual um ente público encarrega um ente particular da exploração de serviços públicos mediante remuneração determinada pelos resultados financeiros da exploração. Nesse tipo de contrato, a remuneração decorre de tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração decorrente da própria exploração do serviço.
- **Parcerias público-privadas:** A parceria público-privada é uma categoria de contrato público celebrada entre o Poder Público e organizações privadas que prevê duas modalidades de concessão: patrocinada e administrativa. A concessão patrocinada é uma modalidade de concessão de serviço público ou de obra pública que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. De outro modo, a concessão administrativa refere-se ao contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.
- **Contratos de gestão:** A denominação contrato de gestão é utilizada para designar acordos celebrados entre entidades da Administração Direta e Indireta, mas também entre entidades públicas e privadas que atuam paralelamente ao Estado, mais

especificamente, as chamadas Organizações Sociais (OSs). O contrato de gestão é o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como OS, com vistas à colaboração entre as partes para fomento e execução de atividades não exclusivas do Estado (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde). No contrato de gestão, são fixadas as metas a serem cumpridas pela OSs e a contrapartida pelo Poder Público, que pode ser a cessão de bens públicos, de pessoal ou transferência de recursos orçamentários. Ainda devem constar no contrato de gestão o programa de trabalho, os prazos de execução e os critérios de avaliação de desempenho, com indicadores de qualidade e produtividade, os limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza dos dirigentes e empregados das OSs.

O convênio é uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante colaboração mútua entre os atores envolvidos. Assim como no contrato, o convênio é um acordo de vontades. Porém, no contrato, os interesses entre as partes podem ser opostos ou contraditórios, enquanto que, no convênio, os interesses, ainda que diferentes, caminham na mesma direção. No convênio, os atores objetivam alcançar um resultado comum, seja um estudo, ato jurídico, projeto, obra, serviço técnico, invenção, entre outros, por meio de colaboração mútua, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros (DI PIETRO, 2019).

O consórcio, assim como o convênio, é um acordo de vontades para consecução de fins comuns. A principal diferença é que o consórcio adquire nova personalidade jurídica, que pode ser de direito público, no caso de constituir associação entre entidades públicas, e de direito privado, em associações entre entidades públicas e privadas. De acordo com Di Pietro (2019), se o consórcio tiver personalidade de direito público, terá todas as prerrogativas e privilégios próprios das pessoas jurídicas de direito público, como imunidade tributária, impenhorabilidade dos bens, processo especial de execução, juízo privativo, prazos dilatados em juízo, duplo grau de jurisdição, etc. Se o consórcio tiver personalidade de direito privado, a associação se constituirá em atendimento aos requisitos da legislação civil, mas estará submetida às normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal.

As redes de colaboração, de acordo com Borbinha (2004), são estruturas que envolvem vários atores que se coordenam para atingir objetivos comuns por meio da conjugação de seus respectivos esforços. Elas são constituídas a partir de estruturas formais e informais compostas por representantes de entidades públicas e particulares que trabalham interdependentemente para trocar informações e/ou formular e implementar em conjunto políticas e programas (AGRANOFF, 2003). Elas são frequentemente baseadas em relacionamentos que transcendem as fronteiras organizacionais e até mesmo as agendas organizacionais. Redes de colaboração são baseadas em relações fluidas que podem crescer em resposta a uma questão específica de política ou serviço e continuarão a funcionar desde que a necessidade exista e os membros da rede estejam dispostos a sustentar o relacionamento baseando-se em confiança e reciprocidade (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

2.7.5 Níveis de colaboração

A colaboração entre atores governamentais e não governamentais pode ocorrer em diferentes níveis. Na literatura acadêmica sobre o desenvolvimento de arranjos colaborativos, é possível encontrar várias escalas que estabelecem níveis de colaboração de acordo com o tipo de vínculo entre as organizações que procuram trabalhar juntas de alguma forma (PETERSON, 1991; MATTESSICH e MONSEY, 1992; THOMPSON e SANDERS, 1998; GAJDA, 2004; SADOFF e GREY, 2005; FREY *et al.*, 2006).

Peterson (1991) e Mattessich e Monsey (1992) adotam uma escala de colaboração de três níveis: cooperação, coordenação e colaboração interagências. Para Peterson (1991), os esforços conjuntos entre atores públicos e privados podem ocorrer da seguinte forma:

- **Cooperação:** As agências podem cooperar entre si oferecendo suporte geral, fornecendo informações ou endossando os programas e as atividades umas das outras ou questões específicas que estão sendo abordadas. Suas decisões são autônomas. No entanto, cada agência persegue seus próprios objetivos e planos, conforme determinado internamente.
- **Coordenação:** Para se engajar na coordenação interinstitucional, duas ou mais agências sincronizam suas atividades para promover agendas, eventos, serviços ou outros tipos de trabalho compatíveis que contribuam para a consecução da missão e dos objetivos individuais de cada agência. Embora as atividades ou serviços possam ser coordenados, as agências ainda permanecem relativamente autônomas umas das outras. Quando as

agências trabalham juntas em alguma tarefa comum, geralmente é de curto prazo, mas outros negócios da agência não são afetados por essas atividades conjuntas.

- **Colaboração interagências:** A colaboração interagências representa uma interação muito mais intensa e contínua que envolve comprometimento conjunto e atividade conjunta. Ela é guiada por um plano comum de estratégias para sua implementação que é elaborado e aprovado por todas as agências envolvidas. Para se envolver em uma verdadeira colaboração, é necessário renunciar a alguma autonomia da agência no interesse de alcançar os objetivos interagências identificados. Representantes de todas as agências participantes atuam conjuntamente no processo de planejamento, na elaboração das estratégias e implementação, na prestação de serviços, na tomada de decisão e na definição de acordos relativos às atividades coletivas.

Na visão de Peterson (1991), a cooperação ou coordenação entre agências pode ocorrer sem passar para atividades conjuntas mais complexas. Por outro lado, a colaboração interagências não pode ocorrer sem cooperação e coordenação simultâneas entre as agências.

De forma similar a Peterson (1991), os autores Mattessich e Monsey (1992) dividem também a colaboração em três níveis: cooperação, coordenação e colaboração propriamente dita. Os principais elementos desses níveis de colaboração constam no Quadro 12.

Quadro 12 – Elementos essenciais de cooperação, coordenação e colaboração

	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Relacionamentos	A base para a cooperação é geralmente entre indivíduos, mas pode ser designada por terceiros.	Os relacionamentos individuais são suportados pelas organizações que representam.	O comprometimento das organizações e de seus líderes é totalmente subjacente a seus representantes.
Missão e objetivos	Missão e objetivos organizacionais não são levados em consideração.	Missão e objetivos de cada organização são revisados para compatibilidade.	Senso comum, nova missão e objetivos são criados.
Interação	A interação ocorre conforme a necessidade, podendo durar indefinidamente.	A interação geralmente ocorre em torno de um projeto ou tarefa específica de duração definida.	Um ou mais projetos são realizados para resultados a longo prazo.

Estrutura	A cooperação é informal; cada organização funciona separadamente.	As organizações envolvidas assumem as funções necessárias, mas funcionam de forma relativamente independente uma da outra.	Nova estrutura organizacional e/ou funções claramente definidas e inter-relacionadas que constituem uma divisão formal do trabalho são criadas.
Planejamento	Nenhum planejamento conjunto é necessário.	É necessário algum planejamento específico do projeto.	É necessário um planejamento mais abrangente, que inclua o desenvolvimento de estratégias conjuntas e a medição do sucesso em termos de impacto nas necessidades das pessoas atendidas.
Comunicação	As informações são transmitidas conforme necessário.	As funções de comunicação são estabelecidas e canais definidos são criados para a interação.	Além dos papéis e canais de comunicação para interação, muitos níveis de comunicação são criados, pois informações claras são a pedra angular do sucesso.
Autoridade	A autoridade recai unicamente em organizações individuais.	A autoridade recai sobre as organizações individuais, mas há coordenação entre os atores.	A autoridade é determinada pela colaboração para equilibrar o domínio de cada organização com a conveniência de realizar um propósito.
Liderança	Liderança é unilateral e controle é central.	Há alguma partilha de liderança e controle.	A liderança é dispersa, e o controle é compartilhado e mútuo.
<i>Accountability</i>	Toda autoridade e <i>accountability</i> cabe à organização individual que age de forma independente.	Existe algum risco compartilhado, mas a <i>accountability</i> recai sobre as organizações individuais.	A <i>accountability</i> recai em todas as organizações na colaboração.
Recursos	Os recursos são separados, atendendo às necessidades da organização individual.	Os recursos são compartilhados e podem ser disponibilizados a outros para um projeto específico.	Os recursos são agrupados ou garantidos em conjunto para um esforço de longo prazo gerenciado pela estrutura colaborativa.
Benefícios	Os benefícios não são compartilhados.	Os benefícios são compartilhados mutuamente.	Organizações compartilham os benefícios, que devem ser melhores do que poderiam ter sido trabalhando individualmente.

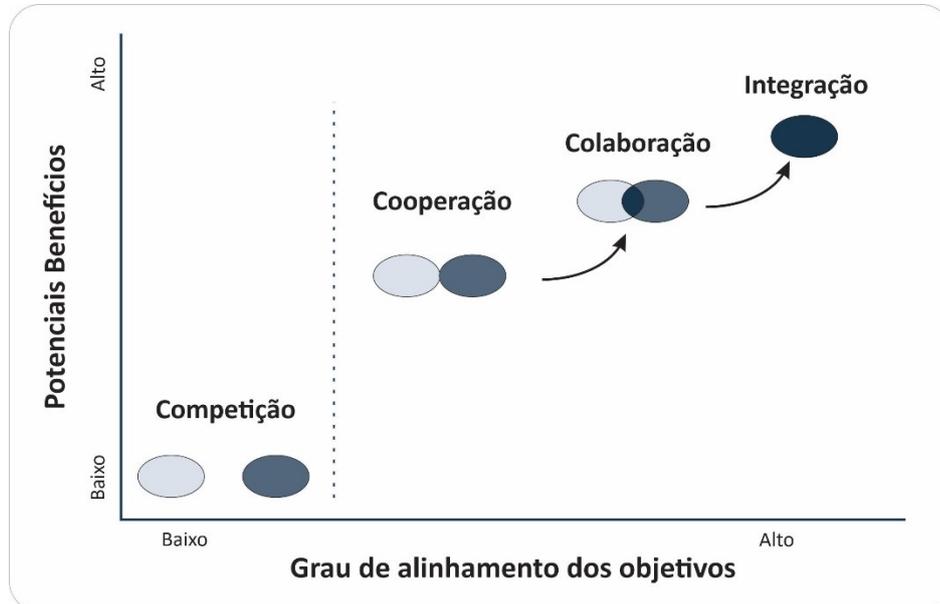
Fonte: Baseado em Mattessich e Monsey (1992).

De acordo com Mattessich e Monsey (1992), a cooperação é caracterizada por relacionamentos informais que existem sem qualquer missão, estrutura ou esforço de planejamento comumente definidos. As informações são compartilhadas conforme necessário, e a autoridade é retida por cada organização. Os recursos são separados, assim como as recompensas. A coordenação é

caracterizada por relacionamentos mais formais e missões compatíveis. Algum planejamento e divisão de papéis são necessários, e canais de comunicação são estabelecidos. A autoridade ainda está nas organizações individuais, mas há algum risco para todos os participantes. Os recursos e benefícios são compartilhados mutuamente entre os atores. Já o nível de colaboração denota um relacionamento mais duradouro e abrangente. A colaboração traz organizações previamente separadas para uma nova estrutura com total comprometimento em uma missão comum. Essas relações baseiam-se em planejamento e canais de comunicação bem definidos, operando em vários níveis. A autoridade é determinada pela estrutura colaborativa. O risco é muito maior porque cada membro da colaboração contribui com seus próprios recursos e reputação. Os recursos são agrupados ou protegidos em conjunto, e os benefícios são compartilhados.

De forma um pouco diferente das escalas de Peterson (1991) e Mattessich e Monsey (1992), Thompson e Sanders (1998) apresentam uma escala de colaboração dividida em quatro níveis denominada Continuum de Parceria, conforme a Figura 7:

Figura 7 – Continuum de Parceria



Fonte: Thompson e Sanders (1998, p. 74, tradução nossa).

De acordo com Thompson e Sanders (1998), no nível da competição, as partes entram no projeto focadas em atingir seus objetivos individuais, com pouca ou nenhuma consideração pelos impactos sobre os outros. Essa mentalidade leva a conflitos, litígios e, muitas vezes, a projetos desastrosos. Para os autores, as características de um ambiente competitivo incluem: nenhum objetivo comum (eles podem realmente entrar em conflito); sucesso alcançado às

custas dos outros (mentalidade ganha/perde); foco no curto prazo; não há um denominador comum entre as organizações; relacionamento competitivo mantido por ambiente coercitivo; pouca ou nenhuma melhoria contínua; ponto de contato único entre organizações; pouca confiança, sem compartilhamento de riscos e posição defensiva.

Por outro lado, quando as atividades atingem o nível de cooperação, as partes envolvidas estão dispostas a se concentrar nas metas e objetivos do projeto. Espera-se que os relacionamentos baseados em cooperação apresentem melhor comunicação (vários pontos de contato) e boas relações de trabalho; maior confiança e respeito mútuo; objetivos comuns quanto ao projeto, confiança limitada e risco compartilhado.

No nível de colaboração propriamente dita, as partes se concentram nas melhorias de longo prazo. O compartilhamento aberto de informações, honestidade e confiança são qualidades que cada parte busca uma na outra. Dessa relação, emergem perspectivas inovadoras, permitindo a revisão dos processos existentes e a melhoria contínua. Suas principais características são: o foco de longo prazo no cumprimento dos objetivos estratégicos das partes envolvidas, o aprimoramento dos processos e o compartilhamento dos riscos, recursos e responsabilidades.

A integração, considerada por Thompson e Sanders (1998) como o maior nível de colaboração, representa o alinhamento total dos objetivos entre os atores. Para os autores, esse alinhamento total baseia-se na formação de uma nova entidade focada apenas no alcance dos objetivos da equipe, sem levar em consideração os limites organizacionais. Essa liberdade permite que processos antigos sejam descartados em favor de processos totalmente novos que integram avanços tecnológicos relevantes e agilizam os canais de comunicação. Nesse nível de colaboração, a melhoria contínua é alcançada de forma consistente, a duplicação de esforços é praticamente eliminada e a estrutura organizacional passa a ser definida pelas necessidades da nova entidade, e não pelas entidades “controladoras” da qual os atores separados se originaram. Um ambiente caracterizado pela integração inclui um sistema comum de medição de desempenho, relações colaborativas, culturas integradas e direcionadas para atender aos objetivos, interface transparente, autonomia na tomada de decisão, confiança implícita e riscos, recursos e responsabilidades compartilhados.

De forma semelhante a Thompson e Sanders (1998), as autoras Bailey e Koney (2000) propuseram outra escala de colaboração denominada Continuum de Alianças Estratégicas, que é dividida em quatro diferentes fases, conforme a Figura 8:

Figura 8 – Continuum de Alianças Estratégicas



Fonte: Bailey e Koney (2000, p. 9, tradução nossa).

A escala proposta por Bailey e Koney (2000) define até que ponto os atores trabalham em conjunto para atingir seus objetivos nas atividades interorganizacionais. De acordo com as autoras, no nível da cooperação, as entidades são totalmente autônomas e compartilham informações para apoiar as atividades organizacionais umas das outras. No nível da coordenação os grupos autônomos alinham atividades, patrocinam eventos específicos ou prestam serviços direcionados em busca de objetivos compatíveis. No nível da colaboração, as partes trabalham coletivamente, e cada um dos atores renuncia a algum grau de autonomia em direção à realização de um propósito determinado em conjunto. Por último, no nível da coadunação, as organizações se unem em uma estrutura integrada na medida em que uma ou todas renunciam à sua autonomia em favor de uma nova organização independente.

De forma similar a Thompson e Sanders (1998) e Bailey e Koney (2000), os autores Sadoff e Grey (2005) sugerem uma escala de colaboração denominada Continuum de Cooperação, que é dividida em quatro níveis (Figura 9).

Figura 9 – Continuum de Cooperação



Fonte: Sadoff e Grey (2005, p. 424, tradução nossa).

Conforme Sadoff e Grey (2005), a ação unilateral ocorre quando os atores trabalham de maneira independente e não transparente. Nesse nível não há colaboração, pois há pouco ou nenhum compartilhamento de informações entre as equipes das organizações. O nível de coordenação é

alcançado quando há comunicação regular e troca de informações entre as partes interessadas. A troca de informações ajuda a equipe no processo de planejamento e contribui para evitar ideias ou iniciativas conflitantes. A colaboração é alcançada quando há aprendizagem coletiva e quando as ideias e iniciativas das partes interessadas são adaptadas para alcançar benefícios mútuos ou para mitigar danos causados a outras partes interessadas. A ação conjunta, por sua vez, resulta quando os atores atuam como parceiros de outras organizações-chave no processo de planejamento e tomada de decisões. Este nível de colaboração é geralmente formalizado por acordos legais.

De forma semelhante às escalas anteriores, Selden, Sowa e Sandfort (2006) propuseram uma escala de colaboração de quatro níveis denominada Continuum de Arranjos Colaborativos (Figura 10).

Figura 10 – Continuum de Arranjos Colaborativos



Fonte: Selden, Sowa e Sandfort (2006, p. 413, tradução nossa).

Conforme Selden, Sowa e Sandfort (2006), o primeiro nível da escala representa a cooperação interorganizacional, apoiada por relações informais e pessoais entre atores de organizações diferentes. Do outro lado, está a integração de serviços formalizada, na qual duas ou mais organizações trabalham juntas para fornecer um novo pacote de serviços. Entre esses dois extremos estão a coordenação, na qual ambas as organizações fazem o possível para calibrar suas ações (embora as próprias organizações continuem independentes) e a colaboração, na qual as organizações compartilham os recursos, autoridade e benefícios.

Apesar de as escalas de colaboração apresentadas possuírem diferenças quanto aos níveis, elas possuem alguns pontos em comum. Uma compilação⁹ dessas escalas de colaboração está representada no Quadro 13.

⁹ Para a elaboração do Quadro 13, foram considerados os níveis de colaboração que são comuns em pelo menos duas das escalas descritas por Peterson (1991), Mattessich e Monsey (1992), Thompson e Sanders (1998), Bailey e Koney (2000), Sadoff e Grey (2005) e Selden, Sowa e Sandfort (2006).

Quadro 13 – Níveis de colaboração

Autores	Isolamento/ Unilateral	Cooperação	Coordenação	Colaboração	Integração/ Coadunação
Peterson (1991)		✓	✓	✓	
Mattessich e Monsey (1992)		✓	✓	✓	
Thompson e Sanders (1998)	✓	✓		✓	✓
Bailey e Koney (2000)		✓	✓	✓	✓
Sadoff e Grey (2005)	✓		✓	✓	✓
Selden, Sowa e Sandfort (2006)		✓	✓	✓	✓

Fonte: Elaborado pelo autor.

As escalas de colaboração diferem quanto ao número, intervalo e as definições dos vários níveis, mas elas têm muito em comum. Embora na literatura os termos cooperação, coordenação e colaboração sejam utilizados de forma intercambiável, as escalas apresentadas distinguem cada um de acordo com a intensidade das atividades colaborativas, variando de relações informais para vários tipos de relações formais. De modo geral, estas escalas descrevem níveis de colaboração que partem de um nível mais baixo, em que há pouca ou nenhuma colaboração (isolamento), até o nível mais alto em que há colaboração total ou, em última análise, completa unificação (integração/coadunação). Em meio a esses extremos, é possível observar que os níveis de cooperação, coordenação e colaboração propriamente dita são mais comumente empregados nas escalas de colaboração apresentadas.

2.7.6 Implicações da colaboração

As principais implicações esperadas a partir de atividades colaborativas entre entidades públicas, privadas ou sem fins lucrativos são: obter melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, gerar inovação social aberta e criar valor público (LATHROP e RUMA, 2010; NAVARRO e MENDOZA, 2013; FORRER, KEE e BOYER, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; EMERSON e NABATCHI, 2015; SCHMIDTHUBER *et al.*, 2019).

Os resultados (*outcomes*) são as consequências das ações colaborativas. Eles podem ser físicos, ambientais, sociais, econômicos, políticos e/ou culturais, como também podem ser específicos, discretos e de curto prazo; ou ainda, podem ser amplos, cumulativos e de longo prazo. De acordo com Emerson e Nabatchi (2015), os resultados podem incluir a melhoria da qualidade

ou quantidade de um bem público, a prestação mais eficiente de um serviço público necessário ou uma resposta inovadora a uma nova oportunidade. Como existem diferentes tipos de resultados, que são mais ou menos importantes para diferentes públicos, sua avaliação deve considerar os recursos empregados na produção de bens e serviços públicos em conjunto e os benefícios gerados tanto para os atores envolvidos nas atividades colaborativas quanto para os beneficiários diretos ou indiretos desses bens e serviços.

A inovação social aberta, termo resultante da junção de inovação social e inovação aberta, ocorre quando são produzidas novas estratégias, bens e serviços que atendam efetivamente as necessidades sociais por meio de uma governança colaborativa (CHALMERS, 2012; CHESBROUGH e MININ, 2014; MARTINS e BERMEJO, 2015 ; SCHMIDTHUBER *et al.*, 2019). Inovação social diz respeito a uma nova solução para um problema social que é mais eficaz, eficiente e sustentável para as quais o valor criado é agregado principalmente à sociedade como um todo ao invés de particulares. Uma inovação social pode ser um produto (bens e serviços), processo ou tecnologia, como também pode ser um princípio, uma ideia, uma peça de legislação ou uma intervenção, por exemplo (PHILLS, DEIGLMEIER e MILLER, 2008).

De outro modo, a inovação aberta descreve uma mudança de modelos de inovação “fechados” verticalmente integrados nas quais todo o processo de inovação é realizado internamente, para um modelo “aberto” que utiliza conhecimento e experiência que estão além dos limites organizacionais (CHALMERS, 2012). Trata-se do processo de inovação a partir da inteligência coletiva, baseando-se em princípios como colaboração, compartilhamento, descentralização, transparência e pluralidade de atores (MURRAY, CAULIER-GRICE e MULGAN, 2010).

O termo inovação social aberta foi utilizado pela primeira vez por Chalmers (2012), que propôs a utilização de estratégias de inovação aberta para superar a abordagem individual da inovação social rumo a uma abordagem intersetorial baseada em arranjos colaborativos necessários para se enfrentar sistematicamente os problemas sociais. Chalmers foi acompanhado por outros autores no entendimento de que a utilização de práticas de inovação aberta pode reduzir barreiras à inovação social (CHESBROUGH e MININ, 2014; MARTINS e BERMEJO, 2015; SCHMIDTHUBER *et al.*, 2019). De acordo com Schmidhuber *et al.* (2019), por meio da colaboração com organizações privadas e sem fins lucrativos, entidades públicas catalisam e fomentam a inovação social aberta, transformando contribuições de diversos atores em novas soluções de políticas públicas.

A criação de valor público diz respeito à extensão em que critérios de valor importantes para o público, tais como eficácia organizacional, eficiência, *accountability*, justiça e equidade, são atendidos (MOORE, 1995). Esses valores são definidos em última instância pelo público. Isso implica que o público tenha a capacidade e a liberdade para expressar suas preferências em relação às decisões, atividades e resultados da administração pública. Também pressupõe que os governantes eleitos tenham a vontade e a capacidade de acomodar as preferências do público (NAVARRO e MENDOZA, 2013). A criação de valor público é esperada a partir da colaboração entre organizações governamentais, privadas e/ou sem fins lucrativos, pois, além da expectativa quanto a melhorias na produção de bens e serviços públicos, espera-se que a colaboração contribua com o fortalecimento da confiança, da corresponsabilidade e do compromisso cívico, que são valores-chave para o público em geral (FORRER, KEE e BOYER, 2014; ZURBRIGGEN e LAGO, 2014). Assim, a geração de valor público depende de determinadas capacidades e qualidades institucionais, como arranjos de colaboração entre agentes públicos e privados que promovam o desenvolvimento de capacidades e os relacionamentos interinstitucionais para a coprodução de bens, serviços e políticas públicas que atendam realmente às demandas do público (MARTINS e MARINI, 2014; LACERDA, HELAL e CABRAL, 2017).

Conforme discutido anteriormente, na literatura acadêmica tem sido dada pouca atenção ao desenvolvimento de estruturas de análise que explicam as maneiras pelas quais os princípios de governo aberto, tais como transparência, participação e colaboração, estão sendo incorporados ao ciclo de políticas públicas (CRUZ-RUBIO e RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; BRUNSWICKER, ALMIRALL e LEE, 2018). Considerando que o objetivo desta tese é identificar se, como e quando esses princípios estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas, no próximo capítulo serão discutidas as abordagens e formas de análise de políticas públicas; ao final, será proposto um esquema teórico específico para a análise de políticas públicas criadas sob os três princípios de governo aberto tratados aqui.

3. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Frey (2000) e Neto *et al.* (2015), a literatura sobre análise de políticas públicas diferencia três dimensões (institucional, processual e material) do termo política (em inglês, *polity*, *politics* ou *policy*):

- a dimensão institucional *polity* refere-se às instituições políticas, ou seja, a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- a dimensão processual *politics* tem em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões; e
- a dimensão material *policy* refere-se aos conteúdos concretos da política, isto é, a configuração dos programas políticos, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas.

Dessa forma, é possível observar que o principal foco analítico da política pública (*policy*) está na identificação do problema que a política pública visa corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), bem como na identificação dos processos que irão modelar o conteúdo da política pública (SOUZA, 2006).

As definições de políticas públicas como “tudo o que os governos escolhem fazer ou não fazer” (DYE, 1972/2013) ou o “estudo do Estado em ação” (JOBERT e MULLER, 1987) foram pontos de partida para vários estudiosos que consideram que uma política pública seja qualquer ação (ou inação) implementada pelas autoridades governamentais como um exercício do poder político por meio do monopólio sobre o uso legítimo da coerção (CODD, 1988; ANDERSON, 2003). Secchi (2013) discorda que a inação (não fazer) possa ser considerada uma política pública, assim como foi proposto por Dye (1972/2013). Para Secchi, a política pública deve ser entendida como uma diretriz que pode ou não ser implementada, mas que a ausência da diretriz, em nenhuma hipótese, pode ser aceita como uma política pública. Raeder (2015) corrobora Secchi alertando que ao se aceitar, de forma ampla, a definição de políticas públicas proposta por Dye, corre-se o risco de se tomar tudo como política pública. Sob outro ponto de vista, Anderson (2003) defende que a inação se torna uma política pública quando os tomadores de decisão se recusam a agir perante um problema, ou seja, quando decidem um problema negativamente. Essa escolha difere da “não ação” sobre um assunto que não se tornou público,

que não foi considerado ou debatido. Seguindo essa lógica, o autor define política pública como “um curso de ação relativamente estável e intencional, aplicado e acompanhado por um ator ou conjunto de atores para lidar com um problema público” (p. 14, tradução nossa).

De acordo com Parsons (2002), os estudiosos do campo de políticas públicas têm se preocupado principalmente com a relação entre poder, conhecimento e democracia. Estas eram questões centrais da abordagem *policy sciences of democracy* de Harold Dwight Lasswell, que foi um dos fundadores do campo (LASSWELL, 1951b; 1951a). Ele acreditava que o estudo das políticas públicas poderia fornecer o conhecimento necessário para melhorar as práticas democráticas e que a ênfase deveria estar em uma ciência política na qual o objetivo final seria a preservação da dignidade humana tanto na teoria quanto na prática (LASSWELL, 1951a). Especificamente, Lasswell queria criar uma ciência social aplicada interdisciplinar que atuasse como uma mediadora entre acadêmicos, tomadores de decisão do governo e cidadãos para produzir conhecimento e fornecer soluções objetivas para problemas públicos por meio da análise de políticas públicas (*policy analysis*) (TORGERSON, 1985; FISCHER, 2003; SOUZA, 2006).

A análise de políticas públicas parte de contributos teóricos gerais da ciência política e de disciplinas como economia, psicologia, sociologia, história, estudos organizacionais e administração pública. Seu objeto de estudo são as decisões políticas e os programas de ação dos governos, principalmente no que diz respeito à gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, como as soluções são formuladas e as condições da sua implementação (BARDACH, 1996; ARAÚJO e RODRIGUES, 2017). Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a análise de políticas públicas inclui, necessariamente, considerar os atores do Estado e da sociedade envolvidos nesses processos de tomada de decisão e sua capacidade de influenciar e agir. Para Araújo e Rodrigues (2017), o objetivo não é explicar o funcionamento do sistema político, mas a lógica da ação pública, as continuidades e interrupções nas políticas públicas, as regras do seu funcionamento ou o papel e os modos de interação de atores e instituições nos processos políticos.

De acordo com Dye (1972/2013), a análise de políticas públicas procura responder questões relacionadas à descrição, às causas e consequências das políticas públicas. Primeiramente, é possível responder “o que” e/ou “como” o governo está fazendo (ou não) nos setores de assistência social, defesa, educação, direitos civis, saúde, meio ambiente, tributação e assim por diante. Em segundo lugar, é possível investigar o “porquê” que o governo está fazendo (ou não), ou seja, as causas ou determinantes da política pública. Por último, é possível identificar

“que diferença isso faz”, ou melhor, as consequências ou impactos das políticas públicas. Na literatura, vários autores têm procurado as respostas para estas questões a partir de diferentes formas de análise de políticas públicas.

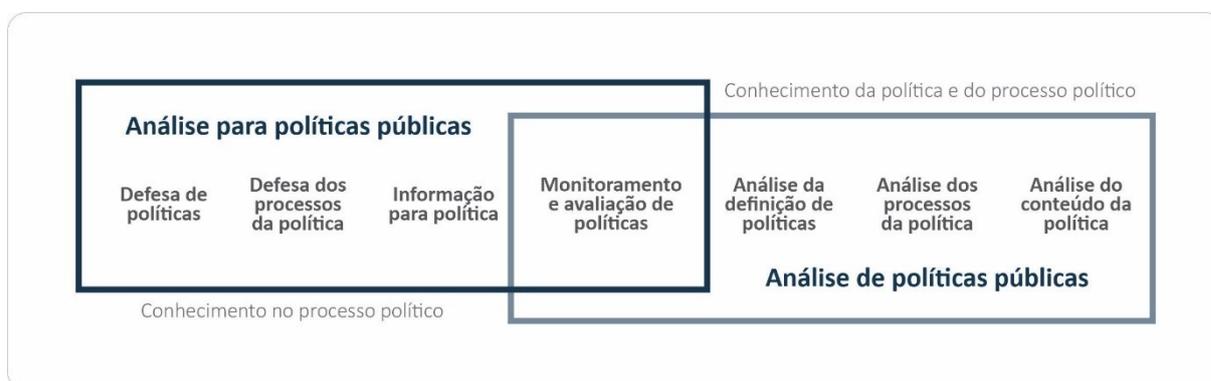
3.1 Políticas públicas: formas e abordagens de análise

Não é uma prática nova a busca por formas de análise de políticas públicas na tentativa de categorizá-las de modo que seus processos e conteúdo, bem como o papel do governo e de outros atores não governamentais pudessem ser mais claramente entendidos. Em 1925, o professor de ciência política da Universidade de Chicago, Charles Edward Merriam, fez a seguinte declaração no prefácio de sua obra “*New Aspects of Politics*”:

[...] é o objetivo deste estudo [...] sugerir certas possibilidades de abordagem de um método, na esperança de que outros possam assumir a tarefa e, por meio de reflexão e da experiência, eventualmente introduzam técnicas mais inteligentes e científicas no estudo e na prática do governo, e em atitudes populares em relação ao processo de governo (MERRIAM, 1925/1931, p. XIII, tradução nossa).

Nas últimas décadas, vários autores têm se esforçado em desenvolver novas formas para se analisar políticas públicas (e.g. GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977; STEINBERGER, 1980; HAM e HILL, 1984; HOGWOOD e GUNN, 1984; KNOEPFEL *et al.*, 2007; SABATIER, 2007). Gordon, Lewis e Young (1977) desenvolveram uma dupla orientação para a análise: a análise *para* políticas (*analysis for policy*) e a análise *de* políticas (*analysis of policy*), conforme a Figura 11.

Figura 11 – Políticas públicas: formas de análise¹⁰



Fonte: Adaptado de Gordon, Lewis e Young (1977) e Hogwood e Gunn (1984).

¹⁰ A orientação original de Gordon, Lewis e Young (1977) sobre as formas de análise de políticas públicas incluía apenas as modalidades: defesa de políticas, informação para política, monitoramento e avaliação de políticas, análise da definição de políticas e análise do conteúdo da política. Hogwood e Gunn (1984) ampliaram essas orientações incluindo as modalidades de defesa dos processos da política e análise dos processos da política.

Conforme Hogwood e Gunn (1984), enquanto na análise para políticas o foco é o conhecimento no processo político, na análise de políticas, o foco é tanto o conhecimento da política quanto do processo político. Essas duas orientações de análise possuem algumas modalidades, que incluem:

- a) **Defesa de políticas (*policy advocacy*):** A defesa de políticas diz respeito à pesquisa e elaboração de argumentos para influenciar diretamente a agenda de políticas públicas dentro e/ou fora do governo (PARSONS, 1995). Os defensores de políticas argumentam a partir de suas convicções em direção a uma conclusão específica, que é oferecida como uma recomendação para uma única política ou um grupo de políticas relacionadas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977). O papel do analista na defesa de políticas públicas é pressionar individualmente, ou em associação com outros (grupo de pressão), a decisão por opções e ideias específicas no processo político (HILL, 2005).
- b) **Defesa dos processos da política (*policy process advocacy*):** Aqui, o analista não se preocupa apenas em entender o processo de elaboração de políticas (*policy process*), mas em alterá-lo, geralmente em termos de torná-lo mais racional. Isso geralmente envolve valorizar abordagens, procedimentos e técnicas específicas. A ênfase é menor sobre o que qualquer política específica deve ser e maior sobre como as políticas devem ser feitas (HOGWOOD e GUNN, 1984).
- c) **Informação para política (*information for policy*):** Essa modalidade de análise visa contribuir com o ciclo de políticas públicas fornecendo informações e conselhos para ajudar os formuladores a tomar decisões (HILL, 2005). De acordo com Gordon, Lewis e Young (1977), a modalidade informação para política pressupõe uma ação, seja em termos da introdução de uma nova política, seja na revisão de uma existente. A análise pode tomar a forma de investigação interna/externa detalhadas, um tipo de aconselhamento qualitativo ou um julgamento sobre opções de políticas públicas (PARSONS, 1995). Nessa modalidade, o papel do analista é fornecer informações úteis para serem consideradas nas fases do ciclo de políticas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977).
- d) **Monitoramento e avaliação de políticas (*policy monitoring and evaluation*):** O monitoramento e a avaliação de políticas públicas marcam a intercessão entre a análise de políticas e a análise para políticas, uma vez que os estudos de avaliação podem ser descritivos ou prescritivos (HILL, 2005). Esta modalidade de análise frequentemente toma a forma de análises *ex-post* de políticas e programas dedicadas a examinar seu

desempenho prático, comparando o resultado com os objetivos e avaliando o impacto que as políticas podem ter sobre um determinado problema (PARSONS, 1995). O papel do analista no monitoramento e avaliação de políticas é fornecer resultados sobre o impacto e a eficácia de políticas específicas aos formuladores de políticas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977).

- e) **Análise da definição de políticas (*analysis of policy determination*):** A definição de políticas trata das questões “como”, “quando”, “para quem” e o “porquê” no ciclo de políticas públicas (PARSONS, 1995). Essa modalidade de análise de políticas públicas possui ênfase sobre os elementos e processos de transformação que operam na construção de políticas públicas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977). Nessa modalidade, o papel do analista é examinar os fatores que moldam as políticas e como as decisões políticas são tomadas (HILL, 2005).
- f) **Análise dos processos da política (*analysis of policy process*):** A preocupação aqui é com a forma como as políticas são realmente feitas em termos das ações realizadas e decisões tomadas por vários atores em cada estágio. Isso pode consistir em estudos de caso individuais ou tentativas de elaborar proposições generalizáveis, mas amplamente descritivas, sobre a natureza dos processos da política (HOGWOOD e GUNN, 1984).
- g) **Análise do conteúdo da política (*analysis of policy content*):** A análise de conteúdo da política pode envolver tanto uma análise crítica sobre determinadas políticas públicas com base em um arcabouço teórico quanto a descrição de uma política e a forma como ela foi desenvolvida em relação a outras políticas (PARSONS, 1995). Embora os resultados da análise do conteúdo da política possam ajudar a informar os decisores políticos, este não é normalmente o objetivo explícito desses estudos, pois eles são conduzidos para o avanço acadêmico e não para o impacto público (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977). O analista interessado em conteúdo de política geralmente investiga um ou mais casos procurando descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas públicas específicas (HILL, 2005). Seu papel é examinar os valores, pressupostos, atores, ideologias e/ou discursos que sustentam as políticas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977; CODD, 1988).

Essa diferenciação entre análise *para* política e análise *de* política tem sido referenciada por outros pesquisadores do campo de políticas públicas, como Codd (1988), Hogwood (1995), Parsons (1995; 2002), Hill (2005), Espinoza (2009) e Enserink, Koppenjan e Mayer (2013).

De acordo com Espinoza (2009), a análise *para* política é geralmente associada com pesquisas sobre políticas públicas dentro das burocracias, compreendendo as ações, bem como as metodologias e ferramentas utilizadas para dar suporte e promover mudanças em determinadas políticas públicas. Trata-se de um tipo de análise prescritiva e intervencionista que busca gerar conhecimento para ser aplicado ao processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (PARSONS, 1995; ENSERINK, KOPPENJAN e MAYER, 2013). De outro modo, a análise *de* política diz respeito ao exame crítico das políticas existentes por meio de pesquisas acadêmicas analíticas e descritivas (CODD, 1988). Esse é um tipo de análise que visa gerar conhecimento sobre o desenvolvimento de determinadas políticas públicas (PARSONS, 1995). Para Espinoza (2009), a análise *de* política é vista como uma tarefa acadêmica que remete à maneira pela qual os problemas sociais são definidos e à maneira pela qual a política é formulada, implementada e avaliada. De acordo com Enserink, Koppenjan e Mayer (2013), a análise *de* política pode ser chamada de “estudos de caso de políticas públicas” (*public policy case studies*) ou simplesmente “estudos de políticas públicas” (*policy studies*). Estes estudos acadêmicos tendem a analisar o processo político-administrativo em sua totalidade e a considerar um conjunto amplo de fatores, inclusive os atores, as instituições, os instrumentos e conteúdo das políticas (GORDON, LEWIS e YOUNG, 1977). Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), os analistas acadêmicos podem examinar as políticas públicas de uma forma mais abstrata lidando com as questões teóricas, conceituais e metodológicas que cercam as fases do ciclo de políticas por meio das lentes dos *policy studies*.

A diferenciação entre a análise *para* política e a análise *de* política, embora possa ser conceitualmente útil, na prática pode ser irrelevante, uma vez que os resultados da análise como um exercício acadêmico podem ser utilizados pelos formuladores de políticas (ESPINOZA, 2009). Isso corrobora o pensamento de Dye (1972/2013), que considera que a análise prescritiva de políticas está subordinada à descrição e explicação, pois a compreensão é um pré-requisito para a prescrição. De toda forma, essa diferenciação demonstra que alguns analistas de políticas estão interessados em aprofundar a compreensão da política (análise *de* políticas), alguns estão interessados em melhorar a qualidade da política (análise *para* políticas) e alguns estão interessados em ambas as atividades (HOGWOOD, 1995; PARSONS, 1995; HILL, 2005). Este estudo se concentra na análise de políticas, mais especificamente na análise dos processos da política.

Na literatura existem diversas abordagens de análise que são úteis tanto para os estudiosos quanto para os formuladores de políticas públicas (*policy-makers*), entre as quais se destacam: múltiplos fluxos, equilíbrio interrompido, coalizão de defesa e ciclo de políticas públicas.

A abordagem dos múltiplos fluxos (*multiple streams*) foi proposta pelo professor de ciência política da Universidade de Michigan, John Wells Kingdon, na obra “*Agendas, Alternatives, and Public Policies*” de 1984. Essa abordagem foi proposta por Kingdon (1984/2014) visando facilitar a compreensão dos processos de formação da agenda e a definição de políticas alternativas em condições de ambiguidade. Para o autor, o processo de políticas públicas tem um caráter aleatório que flui por três fluxos independentes: fluxo de problemas (*problem stream*), fluxo da política (*policy stream*) e fluxo político (*political stream*). O fluxo de problemas diz respeito aos amplos problemas enfrentados pela sociedade que são identificados como questões importantes e adquirem o *status* de problema público. O fluxo de políticas refere-se ao conjunto de alternativas que os formuladores de políticas e outros atores envolvidos (especialistas, grupos de interesse, funcionários públicos, etc.) propõem para resolver o problema público. O fluxo político é composto pelo processo de negociação política, pelas transições políticas (como um novo governo), pelo humor nacional e pela movimentação dos grupos de pressão. Para Kingdon, em determinados momentos ocorrem eventos nos quais esses fluxos se cruzam e, assim, surgem janelas de oportunidade para mudanças na agenda política.

A abordagem da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), que foi desenvolvida por Sabatier (1988) e posteriormente aperfeiçoada por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), pressupõe que o processo de políticas é desenvolvido a partir da interação de coalizões de defesa dentro de um subsistema de políticas. Essas coalizões são compostas por vários atores que compartilham um sistema de crenças específico (conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções de problemas) e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo. Nessa abordagem, a mudança da política ocorre em função da competição entre coalizões de defesa concorrentes dentro de um subsistema de políticas e de eventos externos a esse subsistema. Os membros das coalizões agem em conjunto com base em seus sistemas de crenças para manipular as regras de várias instituições governamentais e alcançar seus objetivos. Para Sabatier (1988), nessa abordagem, o processo político é concebido como um processo contínuo e iterativo de formulação de políticas, implementação e lutas por reformulação que visam persuadir os tomadores de decisão a adotarem alternativas de políticas apoiadas pela coalizão.

A abordagem do equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*), proposta por Baumgartner e Jones (1993), considera que o processo de formulação de políticas é caracterizado por longos períodos de estabilidade ou mudanças incrementais, que são interrompidos por curtos períodos de instabilidade em que ocorrem transformações significativas nas políticas. Para os autores, a chave para entender essa alteração entre estabilidade e mudança está no processo pelo qual os problemas são definidos: as imagens da política (*policy images*) e os monopólios da política (*policy monopolies*). A imagem da política diz respeito a como uma política é entendida e discutida. Para Baumgartner e Jones (1993), como uma política ou programa pode ter muitas implicações ou pode afetar diferentes grupos de pessoas de diversas maneiras, pessoas diferentes podem manter imagens diferentes da mesma política, pois todo problema público é geralmente entendido em termos simplificados e simbólicos. O monopólio de uma política surge a partir da discordância entre proponentes e oponentes quanto à imagem da política, o apoio a uma determinada imagem e a consequente rejeição de possíveis imagens concorrentes. De acordo com os autores, quando há o monopólio da política, ou seja, uma imagem prevalece por um longo período, o processo da política será equilibrado e incremental. Porém, quando novos atores e imagens emergem, o equilíbrio é interrompido abrindo a possibilidade de mudanças.

Estas abordagens se concentram em explicar a mudança de políticas em um determinado sistema político ou arranjos institucionais. Apesar da importante contribuição destas abordagens para os estudos sobre políticas públicas, o meio adotado neste estudo para simplificação e análise do processo político foi o ciclo de políticas públicas.

3.1.1 Ciclo de políticas públicas

Um dos meios mais utilizados para se analisar políticas públicas foi pensá-las como um processo (*policy-making process*), reconhecido como ciclo político-administrativo ou ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) (FREY, 2000). O ciclo de políticas públicas é composto por um conjunto de fases inter-relacionadas por meio das quais as questões políticas e as deliberações possam ser visualizadas e interpretadas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). De acordo com Farr, Hacker e Kazee (2006) e Ronit e Porter (2015), Lasswell foi o primeiro autor a dividir o processo de políticas públicas em várias fases. O ciclo de políticas públicas de Lasswell (1963) é composto de sete fases: (1) inteligência, (2) promoção, (3) prescrição, (4) invocação, (5) aplicação, (6) avaliação e (7) término. Na primeira fase, vários tipos de informação devem ser

coletados, avaliados e filtrados para a tomada de decisão. Em seguida, as agências encarregadas da promoção da política são solicitadas a fornecerem argumentos sólidos sobre possíveis alternativas. Na terceira fase, os tomadores de decisão prescrevem regras e ações de maneira que elas atinjam os problemas identificados e se tornem legítimas. Na quarta fase, o curso de ação prescrito é invocado juntamente com um conjunto de sanções para penalizar aqueles que não cumprirem as regras. A quinta fase ocorre quando o que foi prescrito é definitivamente empregado. Na sexta fase, as agências devem verificar o grau em que os objetivos foram cumpridos e avaliar o impacto dos resultados da política. Na sétima e última fase, caso a avaliação não identifique nenhum problema nas fases anteriores, o processo é encerrado, as informações são coletadas e o ciclo de políticas é reiniciado.

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), a primeira versão do ciclo de políticas públicas proposto por Lasswell estava focada na tomada de decisão interna por parte do governo e pouco tinha a dizer a respeito das influências externas sobre o Estado, se restringindo a um número limitado de pessoas que ocupavam posições oficiais no governo. Entretanto, essa primeira versão serviu de base para novas versões do ciclo de políticas. Um exemplo é a versão simplificada desenvolvida por Brewer (1974), contendo seis fases: (1) invenção/iniciação, (2) estimativa, (3) seleção, (4) implementação, (5) avaliação e (6) término. A primeira fase se inicia quando um determinado problema é inicialmente identificado. Na segunda fase são analisados os riscos, custos e benefícios associados a cada uma das várias soluções políticas que emergem da fase de iniciação. Na terceira fase, alguém (ou alguns) deve(m) adotar ou rejeitar as soluções remanescentes da fase das estimativas. A quarta fase consiste na execução de uma opção selecionada. A quinta e a sexta fase compreendem a avaliação dos resultados de todo o processo e a descontinuação ou encerramento da política, com base nas conclusões a que se chegou na sua avaliação. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013), a versão do ciclo de políticas públicas de Brewer representou um aperfeiçoamento em relação ao trabalho pioneiro de Lasswell ao introduzir a noção do processo da política pública como um ciclo em constante movimento. A partir daí, várias outras versões do ciclo de políticas públicas foram desenvolvidas apresentando diferenças sutis quanto ao número, nomenclatura e ordem das fases no ciclo (FREY, 2000; CARVALHO e BARBOSA, 2011).

A versão mais comum do ciclo de políticas públicas contém cinco fases: (1) formação da agenda, (2) formulação, (3) tomada de decisão, (4) implementação e (5) avaliação (ANDERSON, 2003; DEUBEL, 2008; ORTIZ DE ZÁRATE, 2012; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

3.1.1.1 *Formação da agenda*

De acordo com Anderson (2003), o principal foco na fase da formação da agenda é definir quais problemas, dentre vários existentes, serão alvo das políticas públicas. A agenda é formada a partir dos problemas considerados mais relevantes para os atores governamentais e não governamentais (KINGDON, 1984/2014). O problema é incorporado na agenda de políticas públicas quando ele se torna uma questão política, ou seja, adquire o status de problema público (RODRIGUES, 2010). Essa incorporação depende, portanto, da identificação de problemas públicos relevantes, da apresentação de argumentos adequadamente persuasivos e abrangentes que detalham as causas, efeitos e a extensão do problema com base em fontes seguras (YOUNG e QUINN, 2002; KNOEPFEL *et al.*, 2008).

Para Cobb, Ross e Ross (1976), existem três modelos diferentes de construção da agenda: iniciativa externa, mobilização e iniciativa interna. O modelo de iniciativa externa explica o processo pelo qual as questões surgem em grupos não governamentais e são expandidas o suficiente para serem consideradas uma questão política e, assim, incorporadas na agenda formal. O modelo de mobilização considera questões que são iniciadas dentro do governo que, conseqüentemente, atingem o status formal da agenda quase automaticamente. No entanto, a implementação bem-sucedida dessas questões requer que elas sejam expandidas para uma agenda pública, ou seja, inclua atores não governamentais. Por outro lado, o modelo de iniciativa interna descreve questões que surgem dentro da esfera governamental e cujos defensores não desejam expandi-las para o público em massa. Em vez disso, a expansão é dirigida a grupos particularmente influentes que possuem interesse na aprovação e implementação da política sem incluir outros atores que possam se opor a ela.

3.1.1.2 *Formulação*

Além de definir o que constitui o problema, um conjunto de alternativas para a ação governamental deve ser formulado pelos atores governamentais e não governamentais interessados em resolver o problema (WU *et al.*, 2010). Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), após um problema entrar na agenda formal do governo, espera-se que os *policy-makers* decidam-se por um curso de ação. A formulação de políticas públicas diz respeito a esse curso de ação, ou, mais especificamente, ao processo de geração de um conjunto de opções de políticas plausíveis para resolver problemas (WU *et al.*, 2010). Nesta fase, deve ser feita a

formulação do programa de ação político-administrativa, ou seja, a seleção de objetivos, instrumentos e processos que devem ser colocados em prática para resolver o problema em questão (KNOEPFEL *et al.*, 2008).

De acordo com Thomas (2001) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), a fase da formulação de políticas públicas pode ser subdividida em quatro etapas:

- **Apreciação:** Na fase da apreciação, os dados e as evidências são identificados e considerados. Eles podem ser relatórios de pesquisa, depoimentos de *experts*, informações das partes interessadas, ou consulta pública sobre o problema político que tenha sido identificado. Aqui o governo tanto gera quanto recebe informações sobre os problemas políticos e suas soluções.
- **Diálogo:** A fase do diálogo procura facilitar a comunicação entre os atores políticos com diferentes perspectivas sobre a questão e as soluções potenciais por meio de reuniões abertas ou estruturadas. As reuniões abertas são aquelas em que as partes interessadas podem discutir e debater as opções políticas propostas. Em outros casos, o diálogo é mais estruturado, com *experts* e representantes de organizações convidados a falar contra e a favor das soluções potenciais. As consultas formais e as audiências públicas tendem a privilegiar a informação especializada e frustrar os novos participantes, ao passo que técnicas envolvendo os participantes de organizações e os pontos de vistas menos estabelecidos podem trazer mais energia e entusiasmo ao diálogo sobre as opções políticas.
- **Formulação:** Na fase propriamente denominada de formulação, os *policy-makers* ponderam as evidências em relação às várias opções políticas e elaboram uma proposta que identifique qual das opções, em particular, avançará para o estágio da consolidação. Esse *feedback* pode assumir a forma de projeto de lei ou de regulamentações, ou ainda definir um quadro de referência para que os atores políticos, públicos e privados, negociem um plano mais específico de ação.
- **Consolidação:** Na fase da consolidação, os atores políticos têm a oportunidade de apresentar um *feedback* mais ou menos formal sobre a opção (ou opções) recomendada(s). Esse é o momento de resolver quaisquer discordâncias entre aqueles que viram suas propostas deixadas de lado durante a formulação. Alguns atores que defendiam as opções alternativas podem ceder e chegar ao consenso, de forma que continuem ligados aos esforços oficiais do desenvolvimento da política. Dar apoio às

soluções políticas que estão sendo recomendadas para ação adicional pode proporcionar a oportunidade de influenciar mais tarde os estágios de ratificação e implementação internamente.

3.1.1.3 Tomada de decisão

A tomada de decisão é a fase do ciclo de políticas públicas em que se decide tomar um curso de ação (ou inação) para tratar de um problema (WU *et al.*, 2010). Esta é a fase em que uma ou mais (ou nenhuma) das opções que foram debatidas e examinadas durante as duas fases anteriores do ciclo político é aprovada como curso oficial de ação (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Segundo Anderson (2003), o que normalmente está envolvido na fase de tomada de decisão não é a seleção entre uma série de alternativas políticas, mas sim a ação sobre uma alternativa política preferida para a qual os proponentes da ação acham que podem obter aprovação.

De acordo com Wu *et al.* (2010) e Howlett, Ramesh e Perl (2013), os pesquisadores utilizam uma variedade de modelos para capturar a dinâmica da tomada de decisão no processo de políticas públicas, destacando-se quatro modelos principais:

- **Modelo Racional:** Desenvolvido inicialmente para auxiliar a análise econômica, a teoria “racional” da tomada de decisão vislumbrava o processo decisório de forma semelhante ao comportamento de mercado dos compradores e vendedores que procuram tirar o máximo de “utilidade” de seus recursos limitados pela minimização dos custos e maximização dos benefícios. O modelo racional se divide em racionalidade absoluta e limitada. Elementos do modelo de racionalidade absoluta podem ser encontrados nos trabalhos de Henri Fayol, Luther Gulick e Lyndal Urwick. Nesse modelo, pressupõe-se que os tomadores de decisão atuam como técnicos ou gestores de negócios que coletam e analisam as informações que lhes permitam adotar o modo mais eficaz ou eficiente de resolver todo e qualquer problema que enfrentem. A racionalidade é absoluta no sentido de que prescreve procedimentos para a tomada de decisão que, teoricamente, levará à escolha dos meios mais eficientes possíveis para atingir os objetivos de uma política. O modelo de racionalidade limitada, por outro lado, considera que há vários obstáculos que impedem que os tomadores de decisão atinjam a racionalidade absoluta em suas decisões. A noção de racionalidade limitada teve Herbert Simon como seu principal defensor. Simon concluiu que as decisões públicas

que fossem manifestamente tomadas em conformidade com os preceitos e os métodos esboçados pelo modelo de racionalidade absoluta jamais maximizariam os benefícios em relação aos custos, mas tenderiam apenas a satisfazer alguns critérios que os tomadores de decisão estabelecessem na hora da escolha. Isso significa que os tomadores de decisão possuem uma racionalidade limitada que não leva à maximização encontrada na racionalidade absoluta.

- **Modelo Incremental:** No modelo incremental de tomada de decisão política, procura-se aproximar mais a teoria ao comportamento real dos tomadores de decisão em situações da vida real. Esse modelo foi proposto por Charles Lindblom, que entendia o processo de tomada de decisão político-administrativa como um processo político caracterizado por barganha e concessões mútuas entre os tomadores de decisão. As decisões eventualmente tomadas no modelo incremental representam mais o que é politicamente viável do que é tecnicamente desejável (como no modelo racional). As decisões assim obtidas são em geral apenas marginalmente diferentes das decisões vigentes, ou seja, as mudanças em relação ao *status quo* são incrementais.
- **Modelo *Garbage Can* (lata de lixo):** O modelo de *garbage can* proposto por James March, Johan Olsen e Michael Cohen parte do pressuposto de que os modelos racional e incremental presumem algum grau de intencionalidade, compreensão dos problemas e previsibilidade das relações entre os atores, coisas que simplesmente não existiam na realidade. Na visão dos autores, as oportunidades de decisão eram uma “lata de lixo” na qual os participantes jogam vários problemas e soluções. Eles utilizaram essa metáfora tentando deixar claro que os *policy-makers* muitas vezes não conhecem os objetivos, como também desconhecem as relações causais. Na visão deles, os atores simplesmente definem os objetivos e escolhem os meios enquanto se envolvem no processo político.
- ***Mixed Scanning* (sondagem mista):** O modelo de *mixed scanning* foi desenvolvido por Amitai Etzioni com a finalidade de superar as deficiências dos modelos racional e incremental por meio da combinação de seus elementos. No modelo de *mixed scanning*, seria possível obter decisões ótimas a partir de uma rápida varredura (*scanning*) por alternativas, seguida por exame detalhado das alternativas mais promissoras. Esse modelo possibilitaria mais inovação do que a permitida pelo modelo incremental, além de não impor demandas “irrealísticas” prescritas pelo modelo racional. Assim, o modelo teria uma abordagem prescritiva e ao mesmo tempo descritiva de tomada de decisão que superaria as limitações conceituais dos modelos anteriores enquanto também se aplicaria à prática real dos tomadores de decisão.

3.1.1.4 Implementação

De acordo com Wu *et al.* (2010), é na fase de implementação que as decisões de política pública se traduzem em ações. Conforme Secchi (2013), a fase de implementação é aquela em que a administração pública executa as políticas públicas por meio de instrumentos como regulamentação, desregulamentação, aplicação da lei (*enforcement*), prestação direta de serviço público, campanhas, programas, entre outros.

Segundo Knoepfel *et al.* (2008), a implementação é considerada umas das etapas mais difíceis e críticas no processo de políticas públicas, pois consiste numa adaptação do programa de políticas às situações específicas que terá de enfrentar na produção de resultados, além de que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis. Dessa forma, a tarefa de implementação pode (e muitas vezes vai) envolver elementos de todas as fases anteriores do ciclo de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar (WU *et al.*, 2010).

De acordo com Sabatier (1986), existem dois modelos de implementação de políticas públicas: os modelos *top-down* e *bottom-up*. No modelo *top-down* (de cima para baixo), a decisão política é autoritária e centralizada. De acordo com Secchi (2013), o modelo de implementação *top-down* parte de uma visão funcionalista e tecnicista em que as políticas devem ser elaboradas e decididas pelo poder público e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. O foco do modelo *top-down* é examinar em que medida as decisões tomadas pelo governo central são de fato executadas e procura encontrar as razões subjacentes à implementação efetivada (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Por outro lado, o modelo *bottom-up* (de baixo para cima) leva em consideração a complexidade do processo de implementação, partindo de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores (em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera central); b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação (SOUZA, 2003). Segundo Secchi (2013), o modelo *bottom-up* é caracterizado pela maior liberdade à rede de atores para se auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. O foco principal do modelo *bottom-up* é a inclusão dos implementadores de linha de frente (*street-level*) no processo de implementação de políticas públicas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013).

Carvalho e Barbosa (2011) observam que os dois modelos não são mutuamente excludentes, uma vez que ambos fornecem informações úteis sobre o processo. Para as autoras, em alguns casos uma abordagem pode ser mais importante que a outra e, em outros casos, ambas são igualmente relevantes, embora em diferentes fases do complexo e dinâmico processo de implementação.

3.1.1.5 Avaliação

No âmbito de qualquer plano de formulação e implementação de políticas, um procedimento de avaliação abrangente é essencial para determinar a eficácia da política implementada (YOUNG e QUINN, 2002).

De acordo com Knoepfel *et al.* (2008), a fase de avaliação visa determinar os resultados e efeitos da política pública em termos de mudanças no comportamento dos grupos-alvo e em termos do grau de resolução de problemas. A avaliação de políticas públicas refere-se a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais (burocratas, políticos, agências governamentais e não governamentais, além de outras partes interessadas) com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, ou seja, a avaliação examina tanto os meios utilizados como os objetivos alcançados por uma política pública na prática (WU *et al.*, 2010).

Ao elaborar um plano de avaliação de políticas, é preciso considerar como os objetivos da política podem ser medidos com precisão e eficácia, e como os dados de avaliação coletados serão usados como base para a tomada de decisões (YOUNG e QUINN, 2002). Segundo Secchi (2013), a avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões, conforme o Quadro 14:

Quadro 14 – Critérios, indicadores e padrões de avaliação de políticas públicas

Critérios	Economicidade	Refere-se ao nível de utilização de recursos (<i>inputs</i>).
	Produtividade	Refere-se ao nível de saídas de um processo produtivo (<i>outputs</i>).
	Eficiência econômica	Trata da relação entre a produtividade (<i>outputs</i>) e os recursos utilizados (<i>inputs</i>).
	Eficiência administrativa	Trata do seguimento de prescrições, ou seja, do nível de conformação da execução a métodos preestabelecidos.
	Eficácia	Corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos.
	Equidade	Trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública.

Indicadores	Indicadores de recursos (<i>inputs</i>)	São relacionados a gastos financeiros, recursos humanos empregados ou recursos materiais utilizados.
	Indicadores de produtividade (<i>outputs</i>)	São relacionados à produtividade de serviços ou produtos (exemplo: quilômetros de estradas concluídas, números de pessoas atendidas em um posto de saúde, etc).
	Indicadores de resultados (<i>outcomes</i>)	São relacionadas aos efeitos da política pública e à capacidade de resolução ou mitigação do problema para o qual havia sido elaborada. (exemplo: médias percentuais de satisfação dos usuários, qualidade dos serviços, etc).
Padrões	Absolutos	Metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas anteriormente à implementação da política pública.
	Históricos	Valores ou descrições já alcançados no passado e que facilitam a comparação por períodos (meses, anos) e, por consequência, geram informações sobre o declínio ou melhora da política pública.
	Normativos	Metas qualitativas ou quantitativas estabelecidas com base em uma referência (<i>benchmark</i>) ou padrão (<i>standard</i>) ideal.

Fonte: Baseado em Secchi (2013).

De acordo com Secchi (2013), os critérios são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos. Eles são operacionalizados por indicadores que funcionam como *proxies*. Os padrões, por sua vez, dão uma referência comparativa aos indicadores.

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), depois que uma política tenha sido submetida à avaliação, o problema e as soluções que ela envolve podem ser repensados, e, nesse caso, o ciclo pode retornar à fase da formação da agenda ou a alguma outra fase do processo, ou pode-se manter o *status quo*. Os resultados e as recomendações da avaliação podem, dessa forma, levar ao aprimoramento do *design* e da implementação de uma política pública ou à sua completa reforma ou revogação (WU *et al.*, 2010).

3.1.2 Considerações sobre o ciclo de políticas públicas

Apesar das críticas quanto sua capacidade de representar a realidade, principalmente porque o processo político não ocorre de um modo sistemático e linear (SABATIER, 2007; HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), o ciclo de políticas públicas é considerado um quadro de referência que possui várias vantagens como ferramenta analítica. De acordo com Souza (2006) e Anderson (2003), o ciclo de políticas permite ao analista compreender melhor o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública, bem como os fatores que influenciam e condicionam suas ações e decisões. Outra vantagem desta abordagem é que o analista de políticas públicas pode observar questões

relevantes para uma, algumas ou todas as etapas do ciclo de políticas, dependendo do propósito da análise e do tipo de problema enfrentando (DUNN, 2003).

Para Deubel (2008), o ciclo de políticas públicas constitui uma excelente ferramenta para a análise de políticas públicas devido a suas qualidades didáticas, heurísticas e estéticas, além de sua flexibilidade e adaptabilidade. Essas características são particularmente importantes ao considerar o fato de que, nas últimas décadas, tem havido uma reinterpretação das políticas públicas como o resultado de um processo baseado na interação e na negociação entre vários atores que se fazem presentes no processo político (BOVAIRD, 2007). Para Ferro *et al.* (2013), isso é resultado de mudanças graduais que vêm ocorrendo na sociedade tornando-a mais heterogênea e pluralista em termos de opiniões, valores e preocupações, o que aumentou a complexidade dos problemas de política pública. O crescimento de organizações não-governamentais e movimentos de base, juntamente com o surgimento e disseminação de canais de participação (como conselhos gestores de políticas públicas, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros) que possibilitaram o acesso dos cidadãos às diferentes fases do ciclo de políticas públicas, iniciaram uma tendência de “abertura” do processo político-administrativo (GUSTAFSSON, 2012; OSZLAK, 2012; FARAH, 2016). Para dar conta da diversificação e da complexidade desses processos é preciso que as ferramentas de análise existentes, como o ciclo de políticas públicas, sejam adaptadas, possibilitando a análise de políticas públicas caracterizadas por maior interação entre as agências governamentais e diversos outros atores, como é o caso das políticas públicas criadas sob os princípios de governo aberto (FARIA, 2003; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012b; FERRO *et al.*, 2013; CRUZ-RUBIO, 2015).

3.2 Análise de políticas públicas no contexto do governo aberto

Na última década, as definições “restritas” de política pública limitadas às decisões e ações do governo têm sido questionadas em favor de uma definição “aberta”, ou seja, que permita o acesso de diversos atores em todas as fases do ciclo de políticas públicas (GUSTAFSSON, 2012; BRUIJN, HEUVELHOF e ENSERINK, 2013). A ideia de abertura tem sido discutida na literatura sobre governo aberto como uma forma de melhorar a gestão governamental e o desenvolvimento de políticas públicas, reforçando os aspectos participativos e deliberativos da democracia (OSZLAK, 2012).

De acordo com Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012) e Cruz-Rubio (2015), as políticas públicas elaboradas sob a ótica de governo aberto podem ser definidas de dois modos distintos:

- **Políticas públicas para o governo aberto:** Nesse caso, o governo aberto é o fim a ser alcançado, pois busca incluir, fortalecer ou desenvolver substantivamente um ou vários de seus princípios. Tem a ver com políticas públicas que procuram promover iniciativas de governo aberto, como a aprovação de leis e regulamentos sobre acesso à informação e transparência pública, criação de ouvidorias, criação de mecanismos de fomento à participação, entre outros.
- **Políticas públicas abertas:** Nesse modo, o governo aberto é o meio cujos princípios (re)orientam o ciclo de políticas públicas. Diz respeito a quaisquer políticas públicas de qualquer setor (educação, saúde, segurança pública, etc.) que seja criada ou reformulada baseando-se nos princípios de governo aberto. Uma política pública aberta pode ser definida como aquela que inclui e reproduz mecanismos de transparência, participação e colaboração como parte substantiva de seu *design*, ou seja, como as principais referências que orientam seus processos e definem seus fins.

Dessa forma, enquanto as políticas públicas para o governo aberto têm o propósito de criar mecanismos (meios) de transparência, participação e colaboração, as políticas públicas abertas nascem e desenvolvem-se sob esses princípios (fins) (CRUZ-RUBIO e RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). De acordo com Cruz-Rubio (2015), a distinção entre os meios e os fins são fundamentais para compreensão da diferença entre as políticas públicas para o governo aberto e as políticas públicas abertas. Nesse sentido, o autor ressalta que:

- **Meios e fins não são mutuamente exclusivos:** uma política para o governo aberto deve (ou deveria ser) efetivamente desenvolvida como uma política pública aberta.
- **Os meios nem sempre acompanham os fins:** em contrapartida (talvez paradoxalmente), também é verdade que nem todas as políticas de governo aberto são articuladas (formuladas e implementadas) como políticas públicas abertas. Ou seja, mesmo que busquem promover os princípios do governo aberto, algumas políticas para o governo aberto podem ser concebidas sem abordar ou incluir os princípios de participação, transparência e colaboração nas fases do ciclo de políticas públicas.
- **Potencialmente, o governo aberto como estratégia (meio) para o desenho de políticas públicas é de aplicação geral:** é possível “abrir” qualquer política pública e converter todas as políticas públicas em políticas abertas. Isso será possível na medida em que possamos efetivamente incluir em seu *design* e em seus elementos constituintes as ferramentas e os princípios de governo aberto.

Apesar dessas diferenças, as políticas públicas para o governo aberto e as políticas públicas abertas representam mudanças importantes na relação entre governo e cidadãos. Ambas reconhecem, até certo ponto, que o modelo de política *top-down* não é mais suficiente ou aceitável; ambas partem de uma posição similar de que a política e a governança seriam fortalecidas pela inclusão de uma maior diversidade de atores no processo; e ambas estão respondendo em parte à crescente complexidade da sociedade e aos problemas e questões que precisam ser abordados (BURALL, HUGHES e STILGOE, 2013).

Este estudo concentra-se na análise de políticas públicas abertas, ou seja, políticas elaboradas sob os princípios de governo aberto, conforme ilustrado na Figura 12.

Figura 12 – Ciclo de políticas abertas



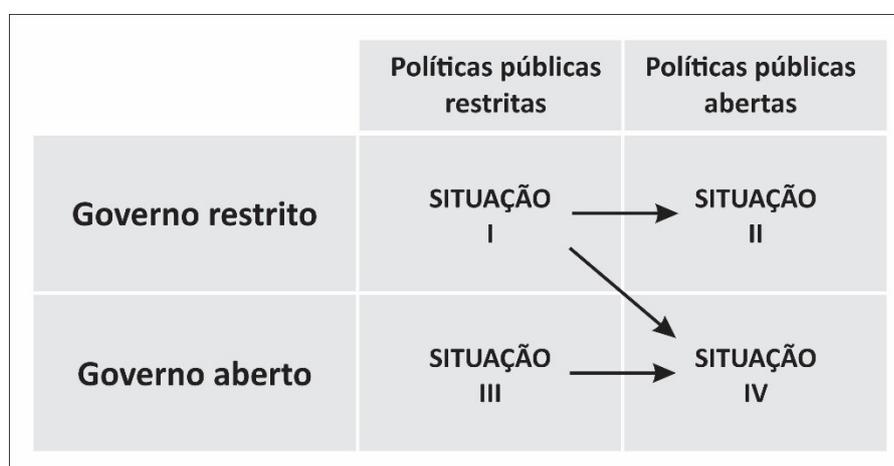
Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise de políticas públicas abertas refere-se ao nível em que o processo político-administrativo é influenciado por uma série de atores ao invés de um processo decisório restrito ao governo e a alguns grupos de interesse (WU *et al.*, 2010). De acordo com Burall, Hughes e Stilgoe (2013, p. 1), essa abertura é uma “tendência inescapável na direção futura do desenvolvimento de políticas públicas”. Estes autores chamam a atenção para a questão de que a abertura não se trata simplesmente de fazer as coisas de forma mais transparente, liberando um grande número de conjuntos de dados do governo, pois é preciso incorporar as ideias, conhecimentos e experiências dos cidadãos e de outros atores não governamentais ao ciclo de políticas públicas. No mesmo sentido, Cvetanova, Pachovski e Bojadzievska (2015) complementam:

Este conceito moderno, chamado de políticas públicas abertas, assume que os governos do século XXI não devem ter o monopólio no ciclo de políticas públicas. Neste sentido, os cidadãos e a sociedade civil devem estar igualmente envolvidos nas fases do ciclo de políticas, estabelecendo assim uma parceria com as partes interessadas (CVETANOVA, PACHOVSKI e BOJADZIEVSKA, 2015, p. 154, tradução nossa).

De acordo com Ferro *et al.* (2013), esse tipo de interação permite ao governo obter conhecimento e ideias criativas de vários atores sobre os problemas sociais urgentes, aumentando a transparência, a confiança e a legitimidade nas decisões. Uma publicação pioneira sobre políticas abertas foi o “*OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*” (OECD, 2010), que sintetizou alguns benefícios do desenvolvimento de políticas públicas no contexto do governo aberto, como: (r)estabelecimento da confiança no governo, implementação de políticas para e pelos cidadãos, garantia de igualdade de acesso às políticas públicas, promoção da inovação e melhoria da eficiência e da eficácia das políticas públicas. Vale destacar aqui que o desenvolvimento de políticas públicas abertas não significa que cada um dos atores envolvidos deve estar ativo na política em todos os momentos, mas que mecanismos eficazes devem estar em vigor para que os cidadãos se envolvam nos processos de tomada de decisão e consigam a consideração de seus interesses (TISENKOPFS, KALNIÑB e RIEBA, 2001). Sobre essa questão, Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012) esclarecem que nem sempre um governo que tenha firmado compromissos de governo aberto (como os países participantes da OGP, por exemplo) criam os mecanismos necessários para o desenvolvimento de políticas públicas abertas. A Figura 13 apresenta algumas situações e cenários possíveis nessa relação entre políticas públicas e governo aberto.

Figura 13 – Situações e cenários de desenvolvimento de políticas públicas



Fonte: Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012).

De acordo com Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012), por meio da distinção entre governo aberto e restrito, bem como entre políticas públicas abertas e restritas, é possível identificar quatro situações específicas e quatro cenários de desenvolvimento da aplicação dos princípios de governo aberto no ciclo de políticas públicas, quais sejam:

- **Situação I – Governo restrito, políticas públicas restritas:** Diz respeito a governos que não possuem nenhum compromisso com os princípios de governo aberto e que as decisões sobre as políticas públicas ficam restritas aos atores governamentais.
- **Situação II – Governo restrito, políticas públicas abertas:** Seria o caso de políticas públicas específicas que tenham atingido níveis significativos de transparência e envolvimento dos cidadãos desde a formação da agenda até a avaliação que coexistem com outras políticas públicas restritas em um governo que não possua compromissos com os princípios de governo aberto. Nesses casos, os governos podem tomar estas políticas públicas específicas como exemplo e inspiração para promover reformas administrativas necessárias para colocar em prática os princípios de governo aberto em todas suas ações, e não apenas em algumas políticas em particular.
- **Situação III – Governo aberto, políticas públicas restritas:** Refere-se aos governos que tenham firmado compromissos de colocar em prática os princípios de governo aberto, seja por meio de iniciativas próprias ou de parcerias com outros governos, mas que mantêm as decisões e o desenvolvimento de políticas públicas restritos aos atores governamentais. Muitos desses governos, apesar de terem firmado compromissos de abertura, enfrentam barreiras históricas, legais, políticas, técnicas e administrativas para favorecer a consolidação de políticas públicas abertas.
- **Situação IV – Governo aberto, políticas públicas abertas:** Corresponde aos governos que tenham firmado compromissos de governo aberto e colocam em prática os princípios de transparência, participação e colaboração no desenvolvimento de políticas públicas.

A partir destas quatro situações, Ramírez-Alujas e Cruz-Rubio (2012) identificaram três cenários possíveis de desenvolvimento de políticas públicas no contexto do governo aberto:

- **Cenário de I a IV:** Este é o cenário da transformação lógica de um governo restrito que desenvolve políticas públicas restritas (situação I) para um governo aberto que desenvolve políticas públicas abertas (situação IV). Essa mudança ocorre a partir do compromisso com os princípios de governo aberto e o desenvolvimento de

metapolíticas¹¹ para desenvolver capacidades e reformas institucionais para que o aparato administrativo seja capaz de gerar políticas públicas abertas. Neste cenário, antes de mudar a política, primeiramente há uma mudança no modelo de gestão.

- **Cenário de I a II:** Este cenário corresponde a um governo restrito que desenvolve políticas públicas restritas (situação I) que passa a desenvolver políticas abertas (situação II). É o caso de governos restritos que não procuram mudar seu modelo de gestão, mas concedem certa autonomia para que alguns setores possam desenvolver políticas públicas abertas.
- **Cenário de III a IV:** Neste cenário, um governo aberto que desenvolve políticas públicas restritas (cenário III) passa a desenvolver políticas abertas (cenário IV). Este cenário se refere a governos que decidiram mudar seu modelo de gestão firmando compromissos de governo aberto e que desejam consolidar sua “abertura” incorporando os princípios de transparência, participação e colaboração em todas as políticas públicas.

Segundo Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012), a identificação destas situações e cenários pode fornecer diretrizes para favorecer a análise de políticas públicas. Para os autores, o ponto crucial reside na identificação de dois processos distintos: por um lado, a transformação e abertura do aparato político-administrativo, ou seja, a transformação de um governo restrito em governo aberto e, por outro, a incorporação dos princípios de governo aberto nas políticas públicas.

De acordo com Enserink, Koppenjan e Mayer (2013), devido a estes cenários cada vez mais complexos, a análise de políticas públicas não pode ser unidimensional, linear e baseada em rotinas simples, mas deve ser multifacetada, variada e pluralista. Para os autores, somente dessa maneira a disciplina da análise de políticas será capaz de lidar com a ampla variedade de demandas de conhecimento que precisam ser acomodadas sobre as fases do ciclo de políticas públicas.

No mesmo sentido, Mayer, van Daalen e Bots (2013) acreditam que essa natureza multifacetada da análise de políticas deixa claro que não há um modelo único, muito menos “o melhor modelo” para conduzir a análise, pois existem muitas abordagens e métodos diferentes. Como exemplo, enquanto o ciclo de políticas públicas auxilia a análise pelo desdobramento do processo político-administrativo em uma série de fases distintas, as situações e cenários apresentados por Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012) contribuem para a análise de políticas

¹¹ De acordo com Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012), metapolíticas são políticas que definem e articulam como fazer outras políticas públicas, como os Planos de Ação da OGP, por exemplo.

públicas criadas sob os princípios de governo aberto. Nessa lógica, apenas o ciclo de políticas públicas não é capaz de descrever a complexidade da interação entre os atores (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013). Por isso, é preciso buscar novas formas de análise ou mesmo a combinação de métodos para se avançar no entendimento sobre a incorporação dos princípios de governo aberto no ciclo de políticas públicas.

Um primeiro passo foi dado nesse sentido no estudo “*Modelo LUDO: El gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas*” de Ortiz de Zárate (2012), que propôs uma estrutura para a análise de políticas públicas no contexto de governo aberto. Procurando relacionar os princípios de governo aberto (transparência, participação e colaboração) com uma simplificação do ciclo de políticas em quatro fases¹² (definição da agenda, formulação, implementação e avaliação), Ortiz de Zárate (2012; 2014) propôs o modelo denominado *Linked Useful Democratic Open Government* (LUDO) com o objetivo de classificar e descrever os processos e a interação entre governo e cidadãos em cada fase do ciclo de políticas públicas determinando seu nível de abertura.

Apesar de fornecer um bom ponto de partida, esse modelo possui algumas limitações substanciais. Primeiramente, Ortiz de Zárate (2012; 2014) limitou a análise dos princípios de governo aberto em relação às fases do ciclo de políticas públicas considerando a transparência apenas na fase de avaliação, a participação apenas nas fases de definição da agenda e formulação, e a colaboração apenas na fase de implementação. Isso está em desacordo com a literatura sobre governo aberto que enfatiza a importância de se incorporar esses princípios em todas as fases do ciclo de políticas. Além disso, o modelo é baseado apenas na interação entre governo e cidadãos, omitindo outras formas de interação entre governos e organizações privadas ou sem fins lucrativos. O autor também não aprofundou a discussão sobre os conceitos-chave utilizados no modelo, principalmente no que diz respeito às características da transparência, participação e colaboração. Outra limitação importante é que o autor propõe demonstrar o nível de abertura a partir de uma escala de participação reduzida a três níveis (informação, consulta e delegação), negligenciando os princípios da transparência e colaboração.

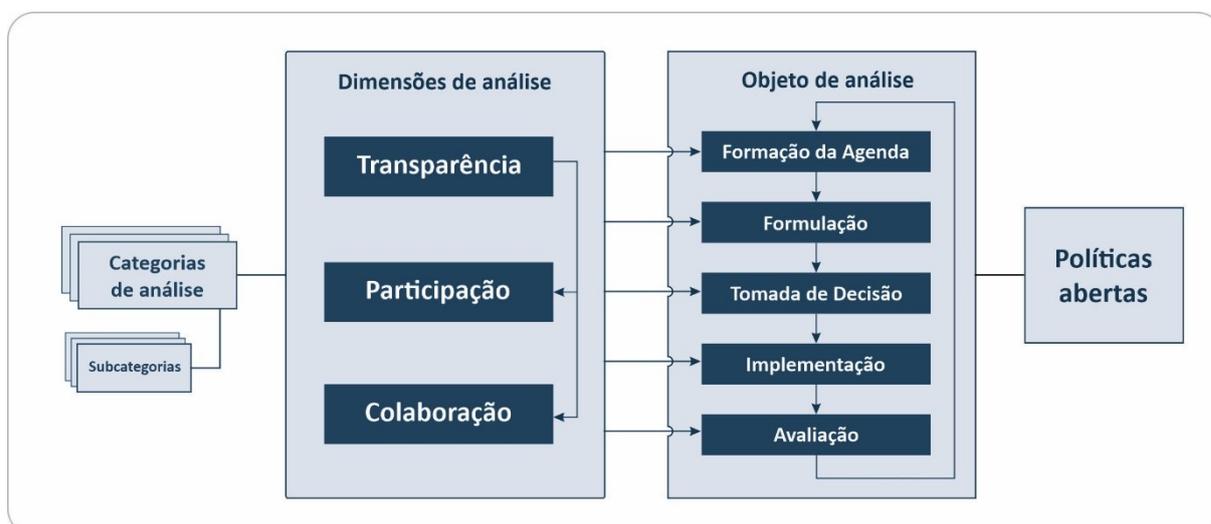
¹² No modelo LUDO, a tomada de decisão não é considerada como uma fase do ciclo de políticas públicas, mas como uma subfase incluída na fase de formulação (ORTIZ DE ZÁRATE, 2012).

Visando avançar no sentido de superar estas lacunas e contribuir para a análise de políticas públicas no contexto do governo aberto, será proposto a seguir um novo esquema teórico-analítico.

3.3 Proposta de um esquema teórico para a análise de políticas públicas sob a ótica de governo aberto

Considerando toda a base teórica discutida até aqui sobre governo aberto (Capítulo 2) e análise de políticas públicas (Capítulo 3), propõe-se um novo esquema teórico para a análise de políticas públicas sob a ótica de governo aberto, conforme a Figura 14.

Figura 14 – Esquema teórico-analítico de políticas públicas abertas



Fonte: Elaborado pelo autor.

O esquema teórico proposto tem por objetivo contribuir para a análise de políticas identificando se, quando e como os princípios de governo aberto estão sendo incorporadas ao ciclo de políticas públicas de governos locais. Para tanto, o esquema foi construído a partir da combinação entre os princípios de transparência, participação e colaboração (dimensões de análise) e as cinco fases do ciclo de políticas públicas (objeto de análise). Essa combinação foi possível porque, como o ciclo de políticas públicas não se concentra em uma perspectiva teórica específica, sua estrutura sequencial possui grande flexibilidade de uso, o que permite uma análise sob diversos prismas (DEUBEL, 2008; ORTIZ DE ZÁRATE, 2012).

No mesmo sentido, Raeder (2015) considera que o ciclo de políticas públicas pode contribuir para uma análise integrada das políticas públicas na medida em que seja possível reconhecer,

nos estágios propostos, as características dos processos e da interação entre os atores sobre os quais se deseja aprofundar o conhecimento, especialmente quando combinado com outras abordagens.

Como discutido anteriormente, os princípios de transparência, participação e colaboração tomados isoladamente não definem governo aberto. Na literatura há um consenso de que tanto a transparência quanto a participação cidadã são princípios imprescindíveis para que um governo possa ser considerado aberto (BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; FRANCOLI e CLARKE, 2014; GIANLUIGI *et al.*, 2014; MUSA, BEBIĆ e DURMAN, 2015; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015; BADRUL *et al.*, 2016; PEÑA, 2016). Portanto, no esquema de análise proposto, para que uma política pública seja considerada aberta, ela deve minimamente ser transparente e incorporar a participação cidadã em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Também é desejável que outros atores não governamentais sejam incluídos no processo político por meio da colaboração, desde que o esforço colaborativo seja a melhor opção para a solução do problema público.

Como transparência, participação e colaboração são conceitos multifacetados e, por isso, difíceis de serem mensurados, conforme sugerido por Rowe e Frewer (2000), o esquema teórico-analítico baseia-se nos aspectos sobre cada uma dessas dimensões de análise que são desejáveis ou atendem aos requisitos de governo aberto. A seguir são descritas cada uma das dimensões, categorias e subcategorias de análise e sua relação com o ciclo de políticas públicas.

3.3.1 Dimensão transparência

Muitos estudos enfatizam que a transparência é um princípio-chave na construção de um governo aberto e um requisito indispensável para se promover a participação e a colaboração (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a; BERTOT, MCDERMOTT e SMITH, 2012; MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012; NAM, 2012; UBALDI, 2013; FRANCOLI e CLARKE, 2014; GIANLUIGI *et al.*, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; SUSHA, GRÖNLUND e JANSSEN, 2015; WIRTZ e BIRKMEYER, 2015; BADRUL *et al.*, 2016; PEÑA, 2016; CORRÊA *et al.*, 2017; PIOTROWSKI, 2017). Porém, a grande maioria dos autores se preocuparam demasiadamente em destacar os benefícios da transparência sem considerar suas possíveis “faces”. Diante disso, foi realizada uma ampla revisão de literatura (seção 2.5) em que foram identificadas as principais características da transparência que compõem o rol de categorias e subcategorias de análise do esquema teórico proposto, conforme o Quadro 15.

Quadro 15 – Dimensão transparência: categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Fundamentação teórica
Tipos	Direta/indireta Ativa/passiva Nominal/efetiva Retrospectiva/tempo real <i>Fishbowl</i> /fundamentada	(RUCKELSHAUS, 1983; HEALD, 2003; 2006; FOX, 2007; HOOD, 2007; HEALD, 2012; LIGHT <i>et al.</i> , 2014; MEIJER, 2015; CLAD, 2016; FIGUEIREDO e GAZONI, 2016; COGLIANESE e LEHR, 2018; MICHENER, MEDRANO e NISKIER, 2018)
Natureza	Normativa Instrumental	(DROR, 1999; HEALD, 2006; DRAGOŞ, NEAMȚȚU e COBĂRZAN, 2012; FISHER, 2014; CRUZ <i>et al.</i> , 2016)
Perspectivas	Institucional Política Fiscal Operacional Processual	(KOPITS e CRAIG, 1998; FINEL e LORD, 1999; GERAATS, 2002; HALLETT e VIEGI, 2003; HEALD, 2003; ALT e LASSEN, 2006; EIJFFINGER e GERAATS, 2006; LIBICH, 2006; BALL, 2009; ESTELLER-MORÉ e POLO OTERO, 2012; BLIND, 2014; CUCCINIELLO <i>et al.</i> , 2014; CUCCINIELLO e NASI, 2014; MEIJER, 2015; WILLIAMS, 2015; CRUZ <i>et al.</i> , 2016; LAURENS, ARNONE e SEGALOTTO, 2016; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; GANAPATI, CID e REDDICK, 2019)
Determinantes	Publicidade Compreensibilidade Utilidade	(WALLIN e VENNA, 1999; PLATT NETO <i>et al.</i> , 2009; CRUZ <i>et al.</i> , 2012; MICHENER e BERSCH, 2013)
Mecanismos de transparência	Acesso à informação Dados abertos	(FLORINI, 1999; VISHWANATH e KAUFMANN, 2001; HEALD, 2006; BERTOT, JAEGER e GRIMES, 2010; CARPENTIER, 2011; NAM, 2012; CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014; HARRISON e SAYOGO, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; ATTARD <i>et al.</i> , 2015; MEIJER, 2015; MICHENER, 2015a; SUSHI <i>et al.</i> , 2015; CRUZ <i>et al.</i> , 2016)
Implicações	Controle social <i>Accountability</i> Integridade pública	(HEALD, 2003; ARMSTRONG, 2005; PHILP, 2005; FOX, 2007; PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; MATIAS-PEREIRA, 2009; CRUZ <i>et al.</i> , 2012; SOUZA <i>et al.</i> , 2013; HUBERTS, 2014; MEIJER, 2014; BONIVENTO, 2016; CRUZ <i>et al.</i> , 2016; HUBERTS, 2018)

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com os tipos de transparência definidos por Hood (2007) – *direta/indireta* –, no âmbito do governo aberto, o tipo praticável é a transparência direta. É direta, porque as informações sobre as ações e decisões políticas devem ser acessíveis e compreensíveis para todos os interessados, e não apenas para especialistas ou órgãos de fiscalização, como é o caso da transparência indireta. Em relação aos tipos *ativa/passiva* e *nominal/efetiva*, a transparência como um princípio de governo aberto deve ser ativa, passiva e efetiva (HEALD, 2003; 2006; FOX, 2007; HEALD, 2012; MICHENER e BERSCH, 2013; FIGUEIREDO e GAZONI, 2016; MICHENER, MEDRANO e NISKIER, 2018). A transparência deve ser ativa porque o governo tem o dever de publicar o máximo de informações visando atender ao interesse geral; passiva, porque o governo também deve disponibilizar canais para que os interessados possam solicitar informações específicas, mais detalhadas ou esclarecimentos; e efetiva, para que a sociedade possa acessar, entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos.

A transparência nominal, descrita por Heald (2003; 2006; 2012) e Fox (2007), apesar de mais comumente praticada nos governos (MICHENER e BERSCH, 2013), não deve ser considerada

para o governo aberto, pois não se trata de transparência de fato. Como Heald (2006) ressalta, a transparência nominal é a perversão do princípio da transparência, é a ilusão de haver transparência.

Quanto à transparência em *retrospectiva* ou em *tempo real*, para o governo aberto, o ideal é que a transparência ocorra em tempo real ou o mais próximo disso. Embora a transparência em retrospectiva contribua para a *accountability*, possibilitando a avaliação de ações passadas, ela restringe a participação do público nas questões atuais (HEALD, 2012), pois se o prazo para publicação das informações for muito dilatado, isso pode tornar inviável qualquer tipo de intervenção. Nesse caso, os participantes precisam de informações em tempo real sobre as atividades do governo antes que as decisões sejam tomadas (VAUGHN, 2014).

Sobre a transparência “de aquário” (*fishbowl*) e a transparência *fundamentada*, um governo aberto deve contemplar esses dois tipos de transparência. Primeiramente porque um governo aberto deve disponibilizar ao público seus registros armazenados em arquivos físicos e bancos de dados eletrônicos. Da mesma forma, o governo deve explicar suas ações e informar ao público sobre o conteúdo de suas decisões, além de apresentar as razões por terem seguido um determinado curso de ação (LICHT *et al.*, 2014; MEIJER, 2015; COGLIANESE e LEHR, 2018).

No que diz respeito à natureza, em um governo aberto, a transparência possui natureza *normativa e instrumental*, pois ao mesmo tempo que a transparência envolve o direito dos cidadãos de saber “como”, “quando”, “o que”, “quanto” e o “porquê” em relação às atividades do governo, ela também deve ser instrumental no sentido de pressionar o governo a ser mais cuidadoso a partir da exposição de suas ações e decisões, o que pode contribuir para maior eficiência e eficácia no governo, prevenir a corrupção e aumentar a legitimidade (DROR, 1999; HEALD, 2006; DRAGOȘ, NEAMȚU e COBĂRZAN, 2012; FISHER, 2014).

Sobre a transparência *institucional, política, fiscal, operacional e processual*, um governo aberto deve contemplar todas as perspectivas, pois a transparência denota a divulgação total de informações de maneira oportuna e sistemática (MBERA, 2012). O governo deve disponibilizar informações sobre o órgão, seus representantes, seu corpo técnico, suas contas, suas atividades, seus processos, decisões, etc. Um governo aberto deve disponibilizar um conjunto de informações que seja o mais amplo possível, o que inclui informações relacionadas às políticas públicas, a tomada de decisão e os resultados das políticas. O público deve saber o que o governo pretende fazer, como está fazendo e porque está fazendo, bem com o desempenho de

uma política no cumprimento de seus objetivos (WILLIAMS, 2015; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Quanto aos determinantes da transparência, a *publicidade*, a *compreensibilidade* e a *utilidade* são indispensáveis, pois as informações devem ser publicadas em múltiplos meios em formatos e linguagem acessíveis. Além disso, as informações devem ser relevantes, comparáveis e confiáveis para que o público possa utilizá-las efetivamente (WALLIN e VENNA, 1999; PLATT NETO *et al.*, 2009). Em síntese, da mesma forma que a publicidade de informações sem torná-las compreensíveis para a sociedade não é transparência, a informação compreensível sem a devida publicação não tem utilidade. Do mesmo modo, não adianta a publicidade de informações compreensíveis sem as condições de utilização.

Um governo aberto também deve valer-se dos mecanismos de *acesso à informação e abertura de dados*. Os governos devem utilizar instrumentos legais, administrativos e tecnológicos para que o público tenha acesso a informações relevantes, abrangentes e confiáveis em quantidade e qualidade adequadas para que possam examinar as ações e decisões governamentais e envolverem-se no debate público (MOSER, 2001; VISHWANATH e KAUFMANN, 2001; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Além disso, as informações também devem atender aos critérios de dados abertos (completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, acesso não discriminatório, formatos não proprietários, livres de licença). Assim, as informações devem ser disponibilizadas sem quaisquer restrições de uso e distribuição para que o público possa contribuir para melhoria dos serviços e do processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) (CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; ATTARD *et al.*, 2015).

Como implicações, é esperado que a transparência propicie o *controle social*, a *accountability* e a *integridade pública*, pois, ao disponibilizar informações acessíveis ao público sobre os processos de elaboração de políticas e de tomada de decisão, os governos são compelidos a serem responsáveis e confiáveis (THEDVALL, 2008; PURWANTO, 2011). Por isso, é preciso que o público tenha acesso às informações e meios necessários para que possam monitorar, fiscalizar e responsabilizar o governo, contribuindo, assim, com o combate à corrupção e ao abuso de poder, que são violações de integridade (HEALD, 2003; PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; SOUZA *et al.*, 2013; HUBERTS, 2014; BONIVENTO, 2016; CRUZ *et al.*, 2016).

Enfim, a transparência é uma característica das políticas públicas que são facilmente entendidas, em que a informação está disponível e acessível, as responsabilidades são claras e os cidadãos sabem qual é o seu papel nos processos relacionados às políticas (FINKELSTEIN, 2000). Nesse sentido, a transparência é um valor que deve ser incorporado em todas as fases do ciclo de políticas públicas (ANDERSSON, 2008; THEDVALL, 2008; BALL, 2009; PURWANTO, 2011; BLIND, 2014; MUSA, BEBIĆ e ĐURMAN, 2015).

3.3.2 Dimensão participação

Apesar do reconhecimento da necessidade de participação por parte de vários estudos sobre governo aberto, há pouca discussão sobre quais são suas possíveis “faces”, como ela deve ocorrer e o que se deve esperar dela. No entanto, por meio da revisão de literatura (seção 2.6) foi possível identificar um conjunto de características da participação cidadã que foram selecionadas como categorias e subcategorias de análise para o esquema teórico proposto, conforme o Quadro 16.

Quadro 16 – Dimensão participação: categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Fundamentação teórica
Formas	Espontânea Induzida Voluntária Provocada Imposta Concedida	(DUSSELDORP, 1981; MEISTER, 1984; BORDENAVE, 1986; KURNIA, SUSMIYATI e HAMZAH, 2016)
Tipos	Direta/indireta Ativa/passiva Simbólica/real Completa/parcial	(DUSSELDORP, 1981; RICHARDSON, 1983; BORDENAVE, 1986)
Determinantes	Representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.	(ROWE e FREWER, 2000; HASSENFORDER, SMAJGL e WARD, 2015; SABIONI <i>et al.</i> , 2016; SANDFORT e QUICK, 2017)
Mecanismos de participação	Audiências públicas Conselhos de políticas públicas Consultas deliberativas Comitê consultivo Fóruns públicos Plataformas digitais	(CHECKOWAY, 1981; WEBLER e RENN, 1995; ROWE e FREWER, 2000; MOSTERT, 2003; AVRITZER e PEREIRA, 2005; ABERS e KECK, 2008; MARTINS, CKAGNAZAROFF e LAGE, 2012; ORR, 2013)
Níveis de participação	Informação, consulta, envolvimento, coparticipação, delegação.	(ARNSTEIN, 1969; BORDENAVE, 1986; JACOBI, 1990; OECD, 2001; BRUNS, 2003; AVRITZER e PEREIRA, 2005; LUKENSMEYER, GOLDMAN e STERN, 2011; OLIVERIO, 2011; IAP2, 2014)
Implicações	Fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa, legitimidade.	(JACOBI, 1990; TELXEIRA, 1997; ROWE e FREWER, 2000; DRYZEK, 2002; ABELSON <i>et al.</i> , 2003; CHAMBERS, 2003; SÁNCHEZ, 2004; COHEN, 2005; HABERMAS, 2006; HÄIKIÖ, 2007; CHANG e JACOBSON, 2010; HÄIKIÖ, 2012; SIMIONE e CKAGNAZAROFF, 2017)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dentre as formas de participação cidadã classificadas por Dusseldorp (1981), Meister (1984), Bordenave (1986) e Kurnia, Susmiyati e Hamzah (2016), a participação *espontânea*, a *voluntária* e a *concedida* são adequadas para o contexto do governo aberto. A participação cidadã pode e deve incluir tanto os grupos informais de cidadãos quanto grupos organizados, tais como associações, sindicatos, OSCs, entre outros. Não incluem nessa categoria grupos que são induzidos por agentes externos com a finalidade de realizarem objetivos que não aqueles do próprio grupo. A participação imposta também não é adequada, visto que o governo aberto prima pela participação livre e democrática.

Quanto aos tipos, a participação em um governo aberto deve ser *direta, ativa, real e completa*. A participação deve ser direta para que os cidadãos possam interagir diretamente com o governo e assim influenciar o curso das políticas. Deve ser ativa, pois os cidadãos têm que tomar parte e agir frente à realidade. Além disso, a participação deve ser real e completa, ou seja, a opinião dos cidadãos deve ser efetivamente incorporada em todas as fases do ciclo de políticas públicas (DUSSELDORP, 1981; RICHARDSON, 1983; BORDENAVE, 1986).

Sobre os determinantes da participação, em um governo aberto devem ser observados os critérios de *representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto*. Os grupos de participantes devem ser representativos e independentes, precisam ter acesso a informações relevantes e serem capacitados para que possam avaliar criticamente as informações, e devem estar envolvidos do início ao fim dos processos, gerando impacto no direcionamento das políticas públicas. Na dinâmica dos processos participativos, os contextos social, político, cultural, econômico, legal e institucional também devem ser levados em consideração para que as decisões gerem melhores resultados (ROWE e FREWER, 2000; HASSENFORDER, SMAJGL e WARD, 2015; SABIONI *et al.*, 2016; SANDFORT e QUICK, 2017).

No que diz respeito aos mecanismos de participação, um governo aberto pode interagir com os cidadãos de diferentes formas, tais como: audiências públicas, conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, comitê consultivo, fóruns públicos, plataformas digitais, entre outros. O importante é que esses mecanismos sejam acessíveis às principais partes interessadas e seja permitido que os cidadãos realmente façam parte e tomem parte das decisões, e não sejam mantidos apenas na ilusão de que exercem algum tipo de influência (WEBLER e RENN, 1995; ROWE e FREWER, 2000; AVRITZER e PEREIRA, 2005; ORR, 2013).

Em relação as escalas de participação definidas por Arnstein (1969), Bordenave (1986), OECD (2001), Bruns (2003) e IAP2 (2014), os níveis mais comuns são: informação, consulta, envolvimento, coparticipação, delegação. Em um governo aberto, a participação cidadã deve ocorrer acima do nível de consulta de forma que as pessoas afetadas pelas políticas públicas possam ter a oportunidade de contribuir com ideias, opiniões e experiências e, dessa forma, realmente influenciar o processo decisório (AVRITZER e PEREIRA, 2005; LUKENSMEYER, GOLDMAN e STERN, 2011; OLIVERIO, 2011).

Por fim, quanto às implicações, é esperado que a participação cidadã contribua para o fortalecimento da cidadania, para a democracia deliberativa e para a legitimidade das decisões. É preciso que os governos superem vários tipos de discriminação e desigualdades nas arenas políticas por meio da abertura de espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, possibilitando aos cidadãos a chance de influenciar as ações e decisões governamentais, tornando-as mais legítimas (JACOBI, 1990; CHAMBERS, 2003; SÁNCHEZ, 2004; COHEN, 2005; CHANG e JACOBSON, 2010; HÄIKIÖ, 2012).

Conforme o que foi discutido, é possível perceber que, no âmbito do governo aberto, a participação depende da criação de canais de interação que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas e no ciclo de políticas públicas (OSZLAK, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; ATTARD *et al.*, 2015; CRUZ-RUBIO, 2015). A participação cidadã como um dos princípios de governo aberto demanda uma participação real e ativa em que os cidadãos façam parte e tomem parte nas decisões, seja de forma voluntária ou concedida, e que ultrapasse o nível de consulta das escalas de participação, permitindo que os cidadãos contribuam para que o governo seja mais responsável e eficaz (LINDERS e WILSON, 2011; OSZLAK, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; ATTARD *et al.*, 2015; CRUZ-RUBIO, 2015; PARK e OH, 2019).

De acordo com Rocha (2004), a participação dos cidadãos nas fases do ciclo de políticas públicas tende a intensificar a atividade de planejamento no interior dos governos, uma vez que a abertura de canais de participação e o conseqüente início de um fluxo de informações entre a administração pública e o cidadão impõem ao governo não só a necessidade de estabelecer um diálogo aberto e transparente, como também, de organizar informações e planos. Dentre os planos, o governo deve se preocupar ainda com a diversidade do público que deve participar e

sua representatividade, pois a participação deve ser uma oportunidade efetiva e acessível a todos os cidadãos (BRUIJN, HEUVELHOF e ENSERINK, 2013).

Sobre esta questão, Dagnino (2004) chama a atenção para o fato de que grande parte dos espaços abertos à participação da sociedade civil na discussão sobre políticas públicas defrontam com situações em que a participação fica restrita à fase de formulação de políticas públicas, não havendo compartilhamento do poder de decisão nas outras fases do ciclo de políticas. Isso reflete uma forma de participação apenas simbólica, pois como afirma Bordenave (1986, p. 36), “quando o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa”. Por isso, o principal objetivo da participação deve ser o de possibilitar, de forma mais direta e cotidiana, o contato entre os cidadãos e as instituições públicas de forma a possibilitar que estas considerem os interesses e concepções político-sociais daqueles no processo decisório (JACOBI, 1990).

3.3.3 Dimensão colaboração

Além do dever de ser transparente e promover a participação social, um governo aberto deve incentivar a colaboração entre diferentes níveis de governo, sociedade civil, organizações privadas e sem fins lucrativos visando que o esforço conjunto possibilite uma administração pública mais efetiva (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; LUKENSMAYER, GOLDMAN e STERN, 2011; RAMÍREZ-ALUJAS, 2011a). Assim como no caso da transparência e da participação, na literatura sobre governo aberto pouco se tem discutido sobre os aspectos da colaboração que são aplicáveis ou desejáveis. Por isso, por meio de revisão de literatura (seção 2.7), foram identificadas as principais características da colaboração em um governo aberto. A partir dessa revisão, foram selecionadas as categorias e subcategorias de análise da colaboração para o esquema teórico proposto (Quadro 17).

Quadro 17 – Dimensão colaboração: categorias e subcategorias de análise

Categorias	Subcategorias	Fundamentação teórica
Tipos	Público-privada Público-cidadã Público-voluntária Intragovernamental Intergovernamental Multilateral	(COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011)
Modos	Colaboração relacionada a custos Colaboração baseada em recursos Colaboração relacional	(SULLIVAN e SKELCHER, 2002; CAPDEVILA, 2014; AUBOUIN e CAPDEVILA, 2019)

Determinantes	Capacidade de ação conjunta Liderança Compartilhamento de conhecimentos Compartilhamento de recursos Compartilhamento de responsabilidades	(WARREN, 1967; GRAY, 1996; HIMMELMAN, 1996; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; THOMSON e PERRY, 2006; THOMSON, PERRY e MILLER, 2007; ANSELL e GASH, 2008; CAPDEVILA, 2014; EMERSON e NABATCHI, 2015)
Mecanismos de colaboração	Parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes.	(SULLIVAN e SKELCHER, 2002; AGRANOFF, 2003; MCQUAID, 2010; LEE e KWAK, 2011; FORRER, KEE e BOYER, 2014; DI PIETRO, 2019)
Níveis de colaboração	Isolamento, cooperação, coordenação, colaboração, integração.	(PETERSON, 1991; MATTESSICH e MONSEY, 1992; THOMPSON e SANDERS, 1998; BAILEY e KONEY, 2000; GAJDA, 2004; SADOFF e GREY, 2005; FREY <i>et al.</i> , 2006; SELDEN, SOWA e SANDFORD, 2006)
Implicações	Melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação aberta, valor público.	(MOORE, 1995; PHILLS, DEIGLMEIER e MILLER, 2008; LATHROP e RUMA, 2010; MURRAY, CAULIER-GRICE e MULGAN, 2010; CHALMERS, 2012; NAVARRO e MENDOZA, 2013; CHESBROUGH e MININ, 2014; FORRER, KEE e BOYER, 2014; MARTINS e MARINI, 2014; ZURBRIGGEN e LAGO, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; EMERSON e NABATCHI, 2015; MARTINS e BERMEJO, 2015; LACERDA, HELAL e CABRAL, 2017; SCHMIDTHUBER <i>et al.</i> , 2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

As atividades colaborativas entre governo e atores não governamentais podem ser realizadas de diversas maneiras. Os tipos de colaboração mais comuns são: público-privada, público-cidadã, público-voluntária, intragovernamental, intergovernamental e multilateral. Em um governo aberto, qualquer um desses tipos de colaboração pode ser adotado, desde que alguns critérios sejam observados. Uma colaboração entre governo e empresas privadas, por exemplo, pode ocorrer desde que a transparência e o interesse público prevaleçam sobre o valor do sigilo e a orientação para o benefício privado que são comuns no mundo dos negócios. No caso de uma colaboração entre governo e OSCs, deve ser mantida a autonomia destas organizações, mesmo que elas dependam de recursos do governo, pois, se não há autonomia, a relação ficará mais próxima de uma terceirização do que colaboração propriamente dita. Na colaboração entre o governo e o setor do voluntariado, é importante que exista de fato o trabalho conjunto entre as partes, e não apenas a transferência da responsabilidade na prestação de serviços públicos. Na colaboração intragovernamental, questões como hierarquia, atribuições, controle e objetivos devem estar bem alinhadas para não comprometer as atividades colaborativas. Em uma colaboração intergovernamental, deve ser mantida a autonomia entre as partes e deve haver um acordo em relação à agenda política. Por fim, em uma colaboração multilateral, deve haver um esforço entre as partes para minimizar tensões devido às divergências de interesses e valores de cada um desses atores, principalmente no que diz respeito a recursos, conhecimentos, objetivos e responsabilidades (COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011).

Quanto aos modos de colaboração, apenas a colaboração baseada em recursos e a colaboração relacional são compatíveis com o governo aberto. Na colaboração baseada em recursos, os

atores se envolvem ativamente em práticas colaborativas, participando de atividades e eventos para aprender ou complementar seus recursos, integrando recursos externos e fontes de conhecimento. Com maior nível de interação, na colaboração relacional, as práticas são baseadas na premissa de que o resultado da colaboração deve ser superior à soma dos interesses dos atores envolvidos nas atividades colaborativas. A colaboração relacional é caracterizada pela crença altruísta de que a colaboração trará resultados positivos ou melhorias para o sistema como um todo e que esses resultados anulem o desejo de ganhos unilaterais pelas partes interessadas (AUBOUIN e CAPDEVILA, 2019). Desta maneira, tanto a colaboração baseada em recursos quanto a colaboração relacional podem coexistir, pois o mais importante são as mudanças no contexto predominante que são cruciais para determinar a incidência da colaboração, seja pelo desejo de melhoria ou pela necessidade de recursos (SULLIVAN e SKELCHER, 2002). Por outro lado, a colaboração relacionada a custos possui maior foco nos interesses individuais dos atores envolvidos, o que não atende aos requisitos de um governo aberto (CAPDEVILA, 2014).

Para que a colaboração tenha êxito, alguns determinantes devem ser considerados, tais como a liderança, a capacidade de ação conjunta e o compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades. Nas atividades colaborativas de um governo aberto, os líderes devem ser capazes de contribuir para criar um ambiente propício para que os atores envolvidos possam focar na questão central do esforço colaborativo (EMERSON e NABATCHI, 2015). É essencial que uma forte visão orientada para a colaboração seja desenvolvida e vivida por líderes políticos e administrativos (LUCKE e GROBE, 2014). Os outros atores, por sua vez, devem ter a capacidade de atuar em função do cumprimento de seus objetivos coletivos e estarem aptos e dispostos a compartilhar seus conhecimentos, recursos e responsabilidades pelas decisões e ações realizadas em conjunto (THOMSON, PERRY e MILLER, 2007; CAPDEVILA, 2014). Nesse sentido, é preciso que a colaboração “tenha maior centralidade no planejamento de políticas, nas metodologias desenvolvidas e aplicadas e em processos de capacitação de recursos humanos para seu exercício” (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017, p. 86). Entretanto, a maneira pela qual as responsabilidades e os recursos são organizados e compartilhados pode gerar tensão entre as partes, e, por isso, é preciso tratar essas questões de forma equilibrada, mitigando as disputas e conflitos entre os atores (WARREN, 1967; THOMSON e PERRY, 2006).

A colaboração em um governo aberto pode ocorrer por meio de vários mecanismos. Os mais comuns são: *parcerias*, *contratos*, *convênios*, *consórcios* e *redes*. Alguns desses mecanismos, como parcerias e contratos, são formalizados por meio de instrumentos específicos conforme o

tipo de colaboração estabelecido, tais como: termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento, acordo de cooperação, contrato de concessão, parcerias público-privadas e contratos de gestão (SULLIVAN e SKELCHER, 2002; MCQUAID, 2010; FORRER, KEE e BOYER, 2014; DI PIETRO, 2019). No governo aberto, essas possibilidades de colaboração devem envolver a construção coletiva de soluções governamentais que possam melhorar a relação intra e interagências, promover o compartilhamento de conhecimentos e melhores práticas para melhorar a eficiência e eficácia do governo, além de permitir o envolvimento de várias partes interessadas nas operações governamentais e na tomada de decisões (LEE e KWAK, 2011).

No entanto, devido à grande variedade e as especificidades de mecanismos e instrumentos de colaboração, algumas características devem ser observadas. Nos contratos, os interesses são antagônicos, pois há sempre uma parte que almeja o objeto do ajuste (obras, serviços, etc.), e outra que deseja a contraprestação correspondente. Por outro lado, nos consórcios e convênios, as partes atuam paralelamente para alcançar interesses e objetivos comuns (DI PIETRO, 2019). As parcerias, por sua vez, podem criar maior interdependência e deixar os atores mais vulneráveis do que nos outros mecanismos de colaboração (FORRER, KEE e BOYER, 2014). O caso das parcerias público-privadas, mesmo com a conotação da palavra “parceria”, que transmite a ideia de que as partes estejam atuando em conjunto, é, na verdade, uma categoria de contrato público de concessão em que a entidade pública raramente atua paralelamente à organização privada, fazendo com que a palavra parceria perca sua essência nesse caso (DONAHUE e ZECKHAUSER, 2012).

Também é preciso observar que alguns desses mecanismos de colaboração podem ser utilizados mais no sentido da privatização de serviços públicos do que no trabalho em conjunto entre entidades públicas e privadas (FORRER, KEE e BOYER, 2014). Outra questão importante é que, à medida que os atores não governamentais estiverem engajados nas atividades colaborativas, eles poderão ser influenciados em função de sua relação histórica com o governo (SULLIVAN e SKELCHER, 2002).

No que diz respeito às escalas de colaboração definidas por Peterson (1991), Mattessich e Monsey (1992), Thompson e Sanders (1998), Gajda (2004), Sadoff e Grey (2005) e Frey *et al.* (2006), os níveis mais comuns são: *ação unilateral*, *cooperação*, *coordenação*, *colaboração* e *integração*. Em um governo aberto, é desejável que a colaboração ocorra acima do nível de coordenação, pois é a partir desse nível que se configura o trabalho conjunto entre os atores e o compartilhamento de recursos e responsabilidades visando atingir um objetivo comum. O ideal

é que as agências públicas busquem níveis mais altos de colaboração sempre que possível, desde que isso possa gerar benefícios de interesse público (VIGODA e GILBOA, 2002). Em contraste com os níveis de ação unilateral e cooperação, nos níveis superiores de colaboração há a troca de ideias, conhecimento e competências entre atores relevantes e as principais partes interessadas, estimulando processos de aprendizagem mútua que podem melhorar a compreensão do problema e, conseqüentemente, os resultados das políticas (TORFING, 2019).

Em relação às implicações da colaboração, espera-se que as atividades colaborativas entre entidades públicas, privadas ou sem fins lucrativos sejam capazes de *gerar melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação social aberta e valor público*.

No governo aberto, a colaboração é um recurso para que se obtenham melhores resultados em termos de quantidade, qualidade e eficiência na produção de bens e na prestação de serviços públicos que atendam realmente às demandas do público a partir de relacionamentos interinstitucionais, transformando contribuições de diversos atores em políticas públicas inovadoras (LATHROP e RUMA, 2010; NAVARRO e MENDOZA, 2013; FORRER, KEE e BOYER, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; EMERSON e NABATCHI, 2015; SCHMIDTHUBER *et al.*, 2019).

No entanto, nem sempre a colaboração leva à inovação. De acordo com Sørensen e Torfing (2011), a inovação colaborativa bem-sucedida depende de um *design* institucional apropriado que facilite a inovação aberta e reduza os impasses políticos.

O valor público é duplamente o produto dos benefícios produzidos e distribuídos pelo governo de forma imparcial e justa e da utilidade direta concedida por esses benefícios (QUINTANILLA e GIL-GARCÍA, 2016). Nesse sentido, é preciso que sejam criadas arenas de interação abertas e flexíveis entre governo, setor privado e sociedade civil, em que os atores possam coproduzir, cocriar e gerar inovação visando alcançar as melhores soluções para as políticas públicas e, assim, gerar valor público para a sociedade (SØRENSEN e TORFING, 2011; ZURBRIGGEN e LAGO, 2014).

Conforme discutido, a colaboração pode ser uma maneira de abrir realmente o processo político para ideias e sugestões mais amplas e combinar habilidades e capacidades visando ao desenvolvimento de políticas mais eficazes. Dessa forma, a colaboração possibilita um conjunto estruturado de escolhas coletivas a partir das quais novas possibilidades políticas germinam e se desenvolvem, contribuindo para o ciclo de políticas públicas (WANNA, 2008).

Apesar de alguns autores terem identificado que normalmente a colaboração é mais intensa na fase de implementação de políticas públicas (LUCKE e GROBE, 2014; VANGEN, HAYES e CORNFORTH, 2015), o ideal é que a colaboração já se inicie durante a identificação de um problema público. Por isso, na fase da formação da agenda, é preciso verificar se a solução do problema demanda um esforço colaborativo, pois, se houver outra solução mais adequada ou mais econômica para o problema, a colaboração não será necessária (VIGODA e GILBOA, 2002; INNES e BOOHER, 2003). Nessa perspectiva, Sullivan e Skelcher (2002) defendem que o propósito subjacente da colaboração nas políticas públicas é agregar valor a atividades que não ocorreriam ou não seriam tão eficazes se assumidas individualmente pelo governo.

Caso a colaboração seja o melhor caminho, o primeiro passo é definir qual será o tipo, o modo, o mecanismo e o nível da colaboração, bem como quais atores são relevantes para realização do trabalho em conjunto e quais os recursos necessários. Como afirma Wanna (2008, p. 4, tradução nossa), “a colaboração não ocorre no vácuo”, por isso também é preciso considerar o contexto, tal como os propósitos e as motivações dos atores que se apresentam para colaborar. Definidos os aspectos, atores e alcance da colaboração, o trabalho em conjunto deve ser incorporado na definição de estratégias e metas, na distribuição de tarefas, na produção de bens ou execução de serviços públicos e na avaliação de desempenho (VIGODA e GILBOA, 2002).

Apesar de a literatura acadêmica reconhecer que a colaboração pode contribuir positivamente para melhorar os processos relacionados ao ciclo de políticas públicas devido ao envolvimento de múltiplos atores na busca de soluções de problemas e na prestação de serviços públicos (WEBER e KHADEMIAN, 1997; VIGODA e GILBOA, 2002; SIRIANNI, 2009), algumas questões na relação entre os atores devem ser observadas com atenção.

Em alguns casos, os governantes podem considerar a colaboração como uma maneira de perder controle e influência sobre as opções políticas e imporem restrições formais ou informais à atuação dos outros atores. Isso pode frustrar, em vez de contribuir para as decisões e atividades colaborativas. Nesse sentido, a colaboração também pode ser utilizada pelo governo como um cosmético ou uma “cortina de fumaça” para legitimar decisões previamente tomadas unilateralmente (WANNA, 2008).

Outra questão diz respeito aos casos em que as funções públicas são delegadas a atores privados que não estão submetidos às regras de transparência, o que, inevitavelmente, implicará perda na *accountability* pública. Isso pode gerar confusão quanto aos limites entre público e privado,

o que muitas vezes é utilizado estrategicamente para se evitar a *accountability* (STIVERS, 2008). De acordo com Di Pietro (2019, p. 468), essa é “a roupagem com que se reveste a entidade pública para escapar às normas do regime jurídico de direito público”.

Em vista disso, Ansell e Gash (2008) defendem que, devido ao fato de os atores estarem diretamente envolvidos nas ações e decisões relacionadas às políticas públicas, todos eles devem assumir uma responsabilidade real pelos resultados das políticas. Isso implica um compromisso expresso em termos colaborativos entre atores dos setores público e privado, visando produzir mudanças de valores e atitudes nos processos de cocriação de políticas públicas (NAVARRO, 2017).

Conforme apresentado, as dimensões de transparência, participação e colaboração se desdobram em várias categorias e subcategorias de análise que definem o que é aplicável e desejável (ou não) no ciclo de políticas públicas sob a ótica do governo aberto. Contudo, é necessário realizar a análise em um caso real a partir do esquema teórico proposto para testar sua aplicabilidade.

4. METODOLOGIA

O presente estudo tem como objetivo principal identificar se, como e quando os princípios de transparência, participação e colaboração estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas em governos locais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa teórico-empírica que pode ser classificada como aplicada, descritiva e qualitativa, conforme especificado a seguir.

4.1 Tipo e natureza da pesquisa

As pesquisas de natureza aplicada têm como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos (GIL, 1999). Portanto, esta será uma pesquisa aplicada, uma vez que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de um problema específico (BARROS e LEHFELD, 2007).

Quanto aos objetivos, será uma pesquisa descritiva porque pretende descrever os fenômenos de determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987). Na pesquisa descritiva, as variáveis são observadas, registradas, analisadas e correlacionadas sem manipulá-las, visando descobrir sua relação e conexão com outras variáveis, sua natureza e suas características (CERVO, BERVIAN e SILVA, 2007).

Neste estudo, admitiu-se a abordagem qualitativa, pois esta é a abordagem mais adequada quando o contexto da investigação é pouco compreendido e quando os pontos de vista dos sujeitos da pesquisa são essenciais para estabelecer o significado de um fenômeno (CRESWELL, 2007). De acordo com Malhotra (2012), a pesquisa qualitativa proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema do que a pesquisa quantitativa. Segundo Diehl e Tatim (2004), os estudos qualitativos podem descrever a complexidade de determinado problema e contribuir para a compreensão e classificação de processos dinâmicos, bem como a interação de certas variáveis em maior nível de profundidade e o entendimento de suas particularidades. Para Chizzotti (2006), a pesquisa qualitativa recobre um campo transdisciplinar, que envolve as ciências sociais e humanas, adotando multimétodos de investigação para o estudo de um fenômeno situado no local em que ocorre, procurando tanto encontrar o sentido desse fenômeno quanto interpretar seus significados.

4.2 Procedimentos técnicos

Quanto aos procedimentos técnicos, este é um estudo de caso único com enfoque incorporado, isto é, um estudo de caso no qual a situação é avaliada a partir de diferentes unidades de análise (MARTINS, 2008). Segundo Yin (2001), o estudo de caso é considerado adequado para descrever um fenômeno, desenvolver uma teoria e testar conceitos teóricos, contribuindo para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. No mesmo sentido, Chizzotti (2006, p. 135) afirma que o estudo de caso “objetiva reunir os dados relevantes sobre o objeto de estudo e, desse modo, alcançar um conhecimento mais amplo sobre esse objeto, dissipando as dúvidas, esclarecendo questões pertinentes, e, sobretudo, instruindo ações posteriores”. Além disso, esse método se diferencia de outras estratégias devido sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências como documentos, artefatos, entrevistas, observações, entre outros (YIN, 2001). Por isso, o método de estudo de caso tem sido adotado por muitos pesquisadores, especialmente os interessados em novos *insights*, novas descobertas e na interpretação dos fenômenos (GODOY, 2006).

De acordo com Hammersley e Gomm (2000), quanto menos casos investigados, mais informações podem ser coletadas com mais profundidade. Para Chizzotti (2006), os estudos de caso únicos permitem uma busca intensiva de dados sobre um fenômeno particular visando compreendê-los o mais amplamente possível, descrevê-los pormenorizadamente, avaliar os resultados de ações, transmitir essa compreensão a outros e instruir decisões.

Apesar de alguns críticos considerarem que o estudo de caso fornece uma base frágil para generalização, é preciso esclarecer que seu propósito não é proporcionar o conhecimento das características de um fenômeno a partir de procedimentos estatísticos, mas sim o de expandir ou generalizar proposições teóricas (YIN, 2001).

4.3 Objeto de estudo

O caso analisado neste estudo foi a iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo, em que foram selecionadas três políticas públicas distintas como unidades de análise: o Laboratório de Inovação Aberta (Mobilab+), o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas.

Esta escolha se deve primeiramente ao fato de o governo municipal de São Paulo ser o único governo subnacional brasileiro dentre os 15 governos subnacionais¹³ de várias partes do mundo que foram pioneiros ao ingressar, em 2016, no *OGP Local Program*, que é um programa de governo aberto da OGP para governos subnacionais. A Prefeitura Municipal de São Paulo obteve o reconhecimento da OGP pelas ações que já vinha realizando no sentido de fortalecer a agenda de governo aberto no município, tais como: a criação da Controladoria Geral do Município (CGM) em 2013, a instituição da São Paulo Aberta e do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto em 2014, além de ter obtido pontuação máxima na Escala Brasil Transparente, que é um *ranking* sobre o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) realizado pela Controladoria Geral da União (CGU). Algumas ações da Prefeitura Municipal de São Paulo relacionadas à capacitação de agentes públicos e cidadãos em temas relacionados a governo aberto também obtiveram reconhecimento de organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP). Estes fatos tornam a Prefeitura Municipal de São Paulo um *locus* relevante para aplicação do esquema teórico-analítico proposto visando melhor compreender como os princípios de governo aberto estão sendo incorporados nos ciclos de políticas públicas setoriais do município.

Quanto às unidades de análise, elas foram escolhidas a partir de consulta nos portais da Prefeitura Municipal de São Paulo e do Mapeamento de Iniciativas de Governo Aberto, que é o relatório de um levantamento realizado pela Supervisão para Assuntos de Governo Aberto junto às secretarias, subprefeituras e empresas públicas municipais com o objetivo de identificar projetos, programas e ações desenvolvidas por esses órgãos e entidades que já estivessem incorporando princípios de governo aberto. Foram utilizados os seguintes critérios de escolha:

- As unidades de análise deveriam ser políticas públicas que estivessem incorporando os princípios de participação e/ou colaboração, além da transparência, pois estes princípios tomados isoladamente não definem um governo aberto ou uma política pública aberta (CRUZ-RUBIO e RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; HANSSON, BELKACEM e EKENBERG, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015).

¹³ Os 15 governos subnacionais pioneiros no *OGP Local Program* são: São Paulo (Brasil), Paris (França), Austin (EUA), Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México), La Libertad (Peru), Ontario (Canadá), Egeyo-Marakwet (Quênia), Kigoma-Ujiji (Tanzânia), Sekondi-Takoradi (Gana), Madrid (Espanha), Escócia (Reino Unido), Bojonegoro (Indonésia), Tbilisi (Geórgia) e Seoul (Coréia do Sul). Atualmente, o *OGP Local Program* conta com mais cinco governos subnacionais: País Basco (Espanha), Estado de Kaduna (Nigéria), Cotabato do Sul (Filipinas), Iași (Romênia) e Nariño (Colômbia).

- As políticas deveriam estar vinculadas a diferentes órgãos ou entidades da prefeitura municipal;
- Elas também deveriam ser o mais distintas possível quanto ao público-alvo.

A partir destes critérios foram selecionadas as políticas que constam no Quadro 18.

Quadro 18 – Relação das políticas públicas selecionadas para a pesquisa

Política pública	Órgão/entidade municipal responsável
Laboratório de Inovação Aberta (Mobilab+)	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
Pátio Digital*	Secretaria Municipal de Educação
Plano Municipal pela Primeira Infância	Secretaria do Governo Municipal
Programa Operações Urbanas	SP Urbanismo
Programa SP Cultura*	Secretaria Municipal de Cultura

Fonte: Elaborado pelo autor.

(*) Não foram acessíveis para a realização da pesquisa.

Após a seleção, foi feito o primeiro contato com pessoas que trabalham nos órgãos responsáveis pelas políticas, porém apenas pessoas envolvidas com o Mobilab+, com o Plano Municipal pela Primeira Infância e com o Programa Operações Urbanas se dispuseram a participar da pesquisa.

4.4 Coleta de dados

Para a realização deste estudo, foram coletados dados primários e secundários. Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas, pois este método de coleta de dados é adequado para a exploração das percepções e opiniões dos entrevistados sobre questões complexas (às vezes, sensíveis), além de permitir a busca de mais informações e esclarecimento de respostas (BARRIBALL e WHILE, 1994).

Foram realizadas 23 entrevistas com atores-chave (governo, organizações da sociedade civil e setor privado) que atuam ou atuaram na criação e desenvolvimento das três políticas públicas selecionadas como unidades de análise deste estudo e com especialistas em governo aberto que atuam ou atuaram na Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA)/São Paulo Aberta, no Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP) e no Fórum de Gestão Compartilhada (governo, organizações da sociedade civil, setor privado).

A decisão por entrevistar especialistas em governo aberto, além de atores que atuam diretamente nas políticas selecionadas, baseia-se no fato de que esse tipo de entrevista permite a compreensão de conceitos e práticas de forma mais ampla, uma vez que, na entrevista com especialistas, o foco está no conhecimento do entrevistado sobre o tema pesquisado, e não no próprio indivíduo (FLICK, 2004; MEUSER e NAGEL, 2009). Para Bogner e Menz (2009), a entrevista com especialistas é o instrumento adequado para se estabelecer uma orientação inicial em um campo que seja substancialmente novo ou mal definido, como uma forma de ajudar o pesquisador a desenvolver uma ideia mais clara do problema. Na entrevista com especialistas, a escolha dos entrevistados deve ser baseada na relação entre o campo de operação em que o especialista atua e o foco da investigação (BOGNER e MENZ, 2009). Segundo Creswell (2007), a ideia por trás desse tipo de pesquisa qualitativa é selecionar propositalmente os participantes mais indicados para ajudar o pesquisador a compreender melhor o problema e a cumprir os objetivos da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas entre os dias 16 de outubro e 18 de dezembro de 2019, com duração média de 1 hora e 20 minutos. Das 23 entrevistas, 13 delas ocorreram presencialmente na cidade de São Paulo, enquanto 10 entrevistas foram realizadas via videoconferência por meio dos aplicativos Microsoft Skype e Google Hangouts. Exceto uma entrevista, as outras foram gravadas com autorização dos entrevistados. Os atores entrevistados estão relacionados na Tabela 1:

Tabela 1 – Relação dos entrevistados

Entrevistados*	Vínculo	Setor que representa	Duração da entrevista (hh:mm)
Entrevistado 1	Fórum de Gestão Compartilhada	Governo	01:32
Entrevistado 2	Comitê Intersecretarial de Governo Aberto	Governo	01:10
Entrevistado 3	Comitê Intersecretarial de Governo Aberto	Governo	01:06
Entrevistado 4	Agente público – MobiLab+	Governo	01:02
Entrevistado 5	SAGA/São Paulo Aberta	Governo	01:39
Entrevistado 6	OSC parceira – MobiLab+	Sociedade Civil	01:07
Entrevistado 7	Comitê Intersecretarial de Governo Aberto	Governo	01:26
Entrevistado 8	SAGA/São Paulo Aberta	Governo	00:45
Entrevistado 9	Fórum de Gestão Compartilhada	Governo	01:54
Entrevistado 10	<i>Startup</i> parceira – MobiLab+	Setor privado	00:50
Entrevistado 11	<i>Startup</i> parceira – MobiLab+	Setor privado	00:40
Entrevistado 12	Fórum de Gestão Compartilhada	Sociedade Civil	00:50

Entrevistado 13	Agente público - Plano Primeira Infância	Governo	01:28
Entrevistado 14	SAGA/São Paulo Aberta	Governo	01:00
Entrevistado 15	Fórum de Gestão Compartilhada	Sociedade Civil	02:38
Entrevistado 16	SAGA/São Paulo Aberta	Governo	02:47
Entrevistado 17	Fórum de Gestão Compartilhada	Sociedade Civil	02:34
Entrevistado 18	Agente público – Programa Operações Urbanas	Governo	01:48
Entrevistado 19	Fórum de Gestão Compartilhada	Sociedade Civil	00:49
Entrevistado 20	Fórum de Gestão Compartilhada	Governo	01:13
Entrevistado 21	Fórum de Gestão Compartilhada	Sociedade Civil	01:42
Entrevistado 22	OSC parceira – Plano Primeira Infância	Sociedade Civil	01:28
Entrevistado 23	Agente público – Programa Operações Urbanas	Governo	00:52
TOTAL			32:20

Fonte: Elaborado pelo autor.

(*) Os nomes dos entrevistados foram substituídos por números em função da garantia do anonimato.

Quanto ao perfil, foram entrevistados 13 mulheres e 10 homens que possuem experiência na pauta de governo aberto, tanto os que atuam no governo municipal quanto em organizações da sociedade civil e academia. Alguns, inclusive, já atuaram em diferentes setores trabalhando com a pauta de governo aberto e temas transversais. Alguns números sobre o perfil dos entrevistados são apresentados na Tabela 2:

Tabela 2 – Perfil dos Entrevistados

Tempo de Atuação Governo Aberto				Nível de Escolaridade			Área de formação										Cargos*					
Até 1 ano	1 a 3 anos	3 a 5 anos	Mais de 5 anos	Graduação	Especialização	Mestrado/ Doutorado	Administração Pública/ Políticas públicas	Arquitetura e Urbanismo	Ciência da Computação	Ciência Política	Ciências Sociais	Direito	Publicidade/ Relações Públicas	Outros	Analista de políticas públicas e gestão governamental	Assessor técnico	Assessor Especial	Coordenador	Gerente	Diretor	Secretário Municipal	
1	11	10	1	6	7	10	6	3	1	1	7	1	2	2	1	7	1	2	1	1	1	2

Fonte: Elaborada pelo autor.

(*) Apenas agentes públicos.

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram quatro roteiros de entrevista, um para cada um dos seguintes grupos: responsáveis pelas políticas públicas (Apêndice A), participantes (Apêndice B), organizações colaboradoras (Apêndice C) e especialistas em governo aberto (Apêndice D). As perguntas foram elaboradas com base na literatura acadêmica relacionada a

políticas públicas, transparência, participação e colaboração tendo como objetivo principal identificar como e quando os princípios de governo aberto estão (ou não) sendo incorporados no ciclo de políticas públicas setoriais de governos locais.

Os dados secundários utilizados na pesquisa correspondem a documentos (registros institucionais, atas, editais, normas, entre outros documentos oficiais) publicados pela Prefeitura Municipal de São Paulo relacionados às três políticas públicas que foram estudadas e à iniciativa de governo aberto do município. Estes dados são importantes para melhor compreender a dinâmica das unidades de análise, pois possibilitam a ampliação do conhecimento da realidade, possibilitando a investigação dos processos que podem ter influenciado o fenômeno estudado (GIL, 1999), além de apresentar informações históricas e relatórios que podem ser relevantes para o estudo.

4.5 Análise dos dados

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. De acordo com Vergara (2005), a análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema. Trata-se de um conjunto de técnicas de análise que visa extrair o sentido das comunicações por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo (BARDIN, 2009). Segundo Dionne e Laville (1999, p. 214), o princípio da análise de conteúdo “consiste em demonstrar a estrutura e os elementos desse conteúdo para esclarecer suas diferentes características e extrair sua significação”.

Como explica Chizzotti (2006), para a aplicação da análise de conteúdo, os dados devem ser reunidos em torno de categorias, ou seja, de um conceito ou atributo, com um grau de generalidade que confere unidade a um agrupamento de palavras ou a um campo do conhecimento, em função da qual o conteúdo é classificado, ordenado ou qualificado. Para o autor, as categorias de análise devem estar claramente definidas e serem pertinentes aos objetivos pretendidos na pesquisa, procurando identificar a consistência dessas unidades para fazer inferências e extrair significados.

Os dados coletados nas entrevistas foram transcritos manualmente e analisados conforme o esquema teórico-analítico proposto na seção 3.3, perante o conjunto de categorias e subcategorias detalhado no Quadro 19.

Quadro 19 – Dimensões, categorias e subcategorias de análise

Dimensões	Categorias	Subcategorias compatíveis/desejáveis sob a ótica de governo aberto	Subcategorias incompatíveis/indesejáveis sob a ótica de governo aberto
Transparência	Tipos	Direta Ativa e passiva Efetiva Tempo real <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Indireta Apenas ativa ou passiva Nominal Retrospectiva Apenas <i>Fishbowl</i>
	Natureza	Normativa e instrumental.	Apenas normativa ou instrumental.
	Perspectivas	Institucional, política, fiscal, operacional e processual.	Apenas institucional ou política ou fiscal ou operacional ou processual.
	Determinantes	Publicidade, compreensibilidade e utilidade.	Apenas publicidade ou compreensibilidade ou utilidade.
	Mecanismos de transparência	Acesso à informação (canais on-line e off-line).	Apenas canais on-line ou off-line.
		Dados abertos (máximo possível).	Dados publicados sem observar os requisitos de dados abertos.
Implicações	Controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Transparência praticada de forma que não contribua para o controle social ou <i>accountability</i> ou integridade pública.	
Participação	Formas	Espontânea, voluntária e/ou concedida	Induzida, provocada e/ou imposta
	Tipos	Direta Ativa Real Completa	Indireta Passiva Simbólica Parcial
	Determinantes	Representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.	Não cumprimento dos critérios de representatividade ou independência ou informação ou capacitação ou envolvimento ou influência ou frequência ou permanência ou contexto.
	Mecanismos de participação	Audiências públicas, conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, comitê consultivo, fóruns públicos ou plataformas digitais.	Mecanismos que não permitam que o cidadão tome parte nas decisões.
	Níveis de participação	Consulta ou recomendação ou coparticipação ou delegação ou empoderamento.	Nível de informação.
	Implicações	Fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Participação praticada de forma que não contribua para o fortalecimento da cidadania ou democracia deliberativa ou legitimidade.

Colaboração	Tipos	Público-privada, público-cidadã, público-voluntária, intragovernamental, intergovernamental ou multilateral.	Tipos de colaboração em que não prevaleça o interesse público e que não haja autonomia entre as partes.
	Modos	Colaboração baseada em recursos ou colaboração relacional	Colaboração relacionada a custos
	Determinantes	Capacidade de ação conjunta, liderança, compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades.	Falta de capacidade de ação conjunta ou o não compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades.
	Mecanismos de colaboração	Parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes de colaboração, desde que haja trabalho conjunto.	Mecanismos em que não há trabalho em conjunto, como concessões, terceirização, privatização.
	Níveis de colaboração	Coordenação ou colaboração ou integração.	Níveis de isolamento e cooperação.
	Implicações	Melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação social aberta, valor público.	Colaboração praticada de forma que não contribua para melhores resultados na produção de bens e serviços públicos ou inovação aberta ou valor público.

Fonte: Elaborado pelo autor.

5. CONTEXTO DA PESQUISA

A São Paulo Aberta foi instituída no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo pelo Decreto Municipal nº 54.794, assinado em 28 de janeiro de 2014 pelo então prefeito, Fernando Haddad (2013-2016, Partido dos Trabalhadores). A partir do mesmo decreto, foi instituído o Comitê Intersecretarial de Governo Aberto (CIGA-SP), composto por 16 secretarias municipais¹⁴ e pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam). Sob coordenação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), o CIGA-SP tem como competência fomentar e articular as diretrizes prioritárias de governo aberto nos eixos de transparência, participação social, integridade e inovação tecnológica nas políticas públicas municipais. De acordo com o Art. 4º do Decreto Municipal nº 54.794/2014, compete ao CIGA-SP: aprovar seu plano de trabalho; aprovar o Plano de Ação Municipal em Governo Aberto; orientar a elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de ações de governo aberto; propor as ações prioritárias a serem implementadas; e identificar práticas nacionais e internacionais e ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias ao governo aberto.

Visando organizar o trabalho do Comitê e o processo de construção do plano de ação, o documento também instituiu o Grupo Executivo do CIGA-SP, composto por seis secretarias: Secretaria Municipal de Relações Internacionais, que o coordenará; Secretaria do Governo Municipal; Controladoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; e Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (incluída pelo Decreto Municipal nº 58.115/2018). São atribuições do Grupo Executivo do CIGA-SP: elaborar o plano de trabalho do Comitê; elaborar o Plano de Ação Municipal em Governo Aberto, garantindo mecanismos de participação e transparência em sua construção; e gerenciar as ações de articulação e fortalecimento das iniciativas de governo aberto.

Em abril de 2016, juntamente com outros 14 governos subnacionais, São Paulo foi escolhida para compor a etapa-piloto do *OGP Local Program*. Esse é um programa da OGP para governos

¹⁴ De acordo com o Decreto nº 54.794/2014, alterado pelo Decreto nº 58.115/2018, a composição do CIGA-SP é a seguinte: Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Gestão; Controladoria Geral do Município; Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias; Secretaria Municipal da Fazenda; Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia; Secretaria Especial de Comunicação; Secretaria Municipal de Cultura; Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais; Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes; Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento; Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência; Secretaria Municipal de Educação; Casa Civil do Gabinete do Prefeito; Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo.

subnacionais que, de forma semelhante aos governos nacionais dos países-membros, assinaram uma Declaração Subnacional de Governo Aberto se comprometendo a desenvolver planos de ação em conjunto com a sociedade civil, definindo até cinco compromissos concretos para aumentar a transparência, a *accountability* e a participação cidadã no governo. O convite da OGP foi feito em reconhecimento às ações que vinham sendo desenvolvidas na cidade desde 2013, como a criação da Controladoria Geral do Município (CGM) e da iniciativa São Paulo Aberta.

A partir daí, visando envolver a sociedade civil diretamente no processo de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano de Ação Municipal em Governo Aberto, foi instituído em agosto de 2016, por meio da Resolução CIGA nº01/2016, o Fórum de Gestão Compartilhada, que deveria ser composto por: uma entidade da sociedade civil que desenvolva projetos de transparência e dados abertos; uma entidade da sociedade civil que desenvolva projetos de inovação tecnológica; uma entidade da sociedade civil que desenvolva projetos de integridade pública; duas entidades da sociedade civil da área de participação social, representantes de movimentos sociais e movimentos populares; uma organização pertencente ao segmento acadêmico; e um representante do Comitê Intersecretarial de Governo Aberto. A seleção das organizações da sociedade civil deveria ser realizada por meio de votação entre as próprias entidades inscritas no processo de seleção. No entanto, no primeiro processo de seleção, devido à falta de candidatos nas categorias de inovação tecnológica e setor acadêmico, foi decidido incluir todas as oito organizações que se candidataram ao Fórum (Associação de Projetos Integrados e Desenvolvimento Sustentável, Laboratório Brasileiro de Cultura Digital, Liga Solidária, Movimento Popular de Saúde, Open Knowledge Brasil, Rede pela Transparência e Participação Social, Transparência Brasil e WRI Brasil Cidades Sustentáveis).

Para definir quais seriam os compromissos do primeiro Plano de Ação Municipal em Governo Aberto, o Fórum de Gestão Compartilhada realizou um diagnóstico em que foram identificados nove temas considerados primordiais para a evolução da iniciativa de governo aberto em São Paulo, que são: participação, comunicação, conhecimento, institucionalização, abertura de dados, uso de tecnologia livre, dados pessoais, apropriação de dados e infraestrutura. Posteriormente, foram realizadas três oficinas em diferentes regiões da cidade de São Paulo e uma consulta pública on-line para elaboração dos compromissos, o que resultou em 16 propostas nas áreas de participação, conhecimento, comunicação, institucionalização, abertura de dados e tecnologia livre. Estas propostas foram submetidas à votação on-line para qualquer

cidadão interessado, entre 26 de outubro a 6 de novembro de 2016, na qual foram escolhidos os cinco compromissos mais votados para integrar o plano de ação da cidade de São Paulo:

- 1) Aumentar o poder de intervenção dos conselhos participativos municipais em suas respectivas subprefeituras, criando sessões abertas e deliberativas para acolher as propostas e demandas dos munícipes;
- 2) Ampliar o Programa Agentes de Governo Aberto, enquanto programa permanente de educação e cidadania, garantindo a articulação territorial e a capilaridade para alcançar o maior número de pessoas;
- 3) Aumentar o uso de meios de comunicação pela prefeitura, divulgando as ações de governo aberto em jornais, TVs, ônibus, equipamentos públicos e mídias alternativas em diálogo com o legislativo, a fim de que esses meios sejam lugares estratégicos de comunicação permanente;
- 4) Criar uma rede de servidores que envolva todas as secretarias, entes e equipamentos municipais, dialogando com o CIGA-SP e a São Paulo Aberta; e
- 5) Aperfeiçoar e fortalecer a atuação em rede dos laboratórios e espaços de inovação da Prefeitura Municipal de São Paulo, tais como o Laboratório de Mobilidade Urbana (MobiLab), o Pátio Digital (Secretaria Municipal de Educação) e o Laboratório de Inovação Tecnológica (LabProdam), tornando-os mais abertos à participação social, à inovação tecnológica e à utilização de dados abertos, mapeando os grupos que já trabalham com tecnologia livre (por exemplo, *software* livre, princípios de dados abertos e padrões da Web), grupos de jovens, *startups* e coletivos para criar projetos de governo aberto.

Estes cinco compromissos foram anunciados oficialmente pelo então coordenador da São Paulo Aberta, Gustavo Vidigal, no 1º Encontro Brasileiro de Governo Aberto, organizado pela Prefeitura de São Paulo em conjunto com o Governo Federal e organizações da sociedade civil. O evento, que ocorreu em São Paulo no dia 29 de novembro de 2016, reuniu vários pesquisadores, estudantes, agentes públicos, membros de organizações da sociedade civil e indivíduos interessados no tema com o objetivo de promover discussões, reflexões, estudos e ações no sentido de disseminar a pauta de governo aberto.

Em dezembro de 2016, os cinco compromissos foram firmados no 1º Plano de Ação em Governo Aberto¹⁵ (2016 - 2017) da cidade de São Paulo, que foi apresentado na Cúpula Global da OGP (*OGP Global Summit 2016*), em Paris.

No mês seguinte, em 1º de janeiro de 2017, João Dória (2017-2018, Partido da Social Democracia Brasileira) toma posse como prefeito de São Paulo. De acordo com a cientista política Laura Trajber Waisbich (2018), essa transição de governo, além de ter trazido instabilidade e incerteza política, exigiu um grande esforço do corpo técnico da prefeitura para renovar o compromisso político com o plano de ação na OGP por parte do alto escalão do governo municipal. Houve atraso na implementação dos compromissos, que por sua vez sofreram mudanças do que havia sido decidido juntamente com a sociedade civil durante a construção do plano de ação que fora conduzido pelo governo anterior. Segundo a autora, o ano de 2016 foi praticamente perdido para a iniciativa de governo aberto de São Paulo, e os compromissos tiveram que ser implementados entre abril e dezembro de 2017. Para Waisbich (2018), embora o cronograma abreviado de execução impusesse limites reais à capacidade dos compromissos de promover a abertura do governo, o projeto-piloto de São Paulo foi igualmente revelador pelos múltiplos esforços de uma pequena equipe de funcionários públicos e de algumas organizações da sociedade civil altamente comprometidas, lutando para sustentar e expandir a agenda de governo aberto na cidade.

Em 2018, ainda no governo João Dória, por meio do Decreto Municipal nº 58.162, de 26 de março de 2018, a São Paulo Aberta tornou-se Supervisão para Assuntos de Governo Aberto (SAGA), uma unidade da Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) que passou a ter as seguintes atribuições: assessorar os órgãos da Administração Pública Municipal nos assuntos relacionados ao Plano de Ação Municipal em Governo Aberto; representar a SMRI na coordenação do Grupo Executivo do CIGA-SP; promover a articulação e integração das diretrizes prioritárias de governo aberto no âmbito da municipalidade; acompanhar e fomentar iniciativas de governo aberto no âmbito do município; identificar oportunidades de iniciativas para a agenda de governo aberto e promover ações conjuntas sobre a temática com os demais entes da Administração; coordenar o relacionamento com as redes internacionais de governo aberto; e realizar ações de promoção da iniciativa de governo aberto do município em organismos internacionais.

¹⁵ O 1º Plano de Ação Municipal em Governo Aberto da cidade de São Paulo está disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Sao-Paulo_Subnational_Action-Plan20161201.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

Em 6 de abril de 2018, após renúncia de João Dória do cargo de prefeito municipal para concorrer ao cargo de governador do estado de São Paulo, Bruno Covas (2018-2020, Partido da Social Democracia Brasileira) toma posse como prefeito da cidade de São Paulo. Alguns dias depois, em 25 de abril de 2018, foi publicado o Edital nº 01/2018-SMRI para seleção de entidades da sociedade civil e da iniciativa privada para composição do Fórum de Gestão Compartilhada voltado para elaboração e execução do 2º Plano de Ação Municipal em Governo Aberto (2019 - 2020) da cidade de São Paulo. Nessa nova composição¹⁶, o Fórum passou a contar com oito representantes da sociedade civil e oito representantes do governo municipal, conforme o Quadro 20.

Quadro 20 – Fórum de Gestão Compartilhada 2018-2020

Governo	Sociedade Civil
Controladoria Geral do Município	Agentes de Governo Aberto
Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania	Associação de Projetos Integrados e Desenvolvimento Sustentável
Secretaria Municipal de Gestão	Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado
Secretaria do Governo Municipal	Fundação Tide Setúbal
Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia	Movimento Cultural das Periferias
Secretaria Municipal de Relações Internacionais	Rede pela Transparência e Participação Social
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	Transparência Brasil
Tribunal de Contas do Município	WRI Brasil

Fonte: OGP (2018).

Com o objetivo de ampliar a participação dos cidadãos na definição dos cinco compromissos do 2º Plano de Ação em Governo Aberto, foram realizados, entre agosto e outubro de 2018, um *workshop*, duas consultas públicas on-line e dez oficinas temáticas em diferentes regiões do município. Também foram envolvidas nos diálogos outras secretarias além das que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada. Por meio destas atividades, foram elaboradas 20 propostas

¹⁶ Conforme o Art. 4º do Edital nº 01/2018-SMRI, o Fórum de Gestão Compartilhada passa a ser composto por: um titular e seu respectivo suplente da Coordenação do CIGA-SP/Secretaria Municipal de Relações Internacionais (São Paulo Aberta); um titular e seu respectivo suplente do setor acadêmico; um titular e seu respectivo suplente do setor privado; dois titulares e seus respectivos suplentes de movimentos sociais ou populares; dois titulares e seus respectivos suplentes de entidades da sociedade civil que desenvolvam trabalhos nas áreas de governo aberto, transparência ou acesso à informação; um titular e seu respectivo suplente de entidades da sociedade civil que desenvolvam trabalhos nas áreas de inovação e tecnologia; um titular e seu respectivo suplente de participantes das edições prévias do Programa Agentes de Governo Aberto; um titular e seu respectivo suplente de Órgão Governamental de Controle; um titular e seu respectivo suplente do Grupo Executivo do CIGA-SP (Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania); um titular e seu respectivo suplente do Grupo Executivo do CIGA-SP (Secretaria Municipal de Gestão); um titular e seu respectivo suplente do Grupo Executivo do CIGA-SP (Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia); um titular e seu respectivo suplente integrante do Grupo Executivo do CIGA-SP (Secretaria do Governo Municipal); e um titular e seu respectivo suplente do Grupo Executivo do CIGA-SP (Controladoria Geral do Município).

de compromissos divididos em cinco temas: orçamento; descentralização e desenvolvimento local; sistema de informação, comunicação participativa e transparência; e educação. Estas propostas foram submetidas à votação on-line para qualquer cidadão interessado entre os dias 15 e 30 de outubro de 2018. De acordo com OGP (2018), os cinco compromissos mais votados foram:

- 1) Institucionalizar o orçamento participativo, por meio do Conselho Participativo Municipal e da sociedade civil, nas 32 subprefeituras, criando regras e procedimentos a serem seguidos pelos subprefeitos incluindo: boletim informativo (impresso e virtual) e *site*, com linguagem amigável/cidadã, sobre o gasto executado e proposto por setor e projeto; criação de cadastro público de organizações e cidadãos para divulgação de informações; divulgação ampla e prévia das ações e discussões de orçamento participativo;
- 2) Vincular os gastos públicos aos planos de ação desenvolvidos através de participação social, discutindo e deliberando coletivamente sobre as demandas territoriais, respeitando os conselhos municipais, agentes e usuários de equipamentos públicos e outras instâncias participativas locais, e garantindo a publicidade e acessibilidade do orçamento público de forma regionalizada e por equipamento;
- 3) Desenvolver a integração entre o Diário Oficial, o Portal da Transparência e o Sistema Orçamentário Financeiro (SOF), com linguagem e interfaces com o público, visando à acessibilidade, por meio de comunicação digital e física (*site*, *clipping*, mensagens, publicações), através dos pontos focais da Rede INFO Aberta e agentes da sociedade civil organizada para disseminar, difundir e formar a sociedade civil e servidores públicos nesses sistemas;
- 4) Incluir no Projeto Político Pedagógico um processo de cocriação de atividades culturais e de letramento de cidadania no território e entorno da escola, com o envolvimento da comunidade escolar (pais, direção, professores, alunos e funcionários), fazer valer a Portaria 6.771/2013-SME, tornando-a pública, visível, e também viabilizar uma agenda física e on-line aberta, que organize e disponibilize o uso dos espaços públicos escolares e culturais do território, e efetivar a prestação de contas das atividades realizadas no final do ano letivo (on-line, impressos e cartazes); e
- 5) Institucionalizar a fiscalização cidadã em processos licitatórios por meio de agentes da sociedade civil com atuação na respectiva temática/área comprovada e vínculo com o respectivo território, cuja seleção se dará por sorteio e de forma rotativa, garantindo a

acessibilidade dos dados públicos de forma aberta, por meio de integração entre sistemas de contratos, licitações e Sistema Orçamentário Financeiro da Prefeitura do Município de São Paulo.

A partir daí foram realizadas algumas reuniões de alinhamento governamental, entre os dias 11 e 13 de dezembro de 2018, juntamente com diversas secretarias municipais, sempre com a presença da Assessoria Jurídica da Secretaria do Governo Municipal e/ou da Controladoria Geral do Município (CGM), com exceção da reunião sobre o tema orçamento, ou seja, do primeiro compromisso.

Após as reuniões, foi definido que os compromissos 2 (descentralização e desenvolvimento local), 4 (educação) e 5 (combate à corrupção) precisariam ser alterados devido a questões técnicas e algumas barreiras jurídicas para sua implementação, até então com a concordância do Fórum de Gestão Compartilhada. Como o prazo para a entrega do plano de ação à OGP se encerraria no dia 31 de dezembro de 2018, foram discutidas também nas reuniões de alinhamento os possíveis marcos (atividades, responsabilidades, etc.) dos compromissos.

Conforme descrito no próprio documento do 2º Plano de Ação em Governo Aberto (OGP, 2018), após reuniões que ocorreram em maio de 2019 entre o Gabinete do Prefeito, a Controladoria Geral do Município, a Secretaria Especial de Relações Sociais, a Secretaria da Fazenda, a Secretaria do Governo Municipal, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal da Fazenda e a Secretaria Municipal de Subprefeituras, o compromisso 1 (orçamento) e seus marcos 3 e 5, juntamente com o compromisso 2 (descentralização e desenvolvimento local) e seus marcos 1 e 2, foram alterados, conforme o Quadro 21.

Quadro 21 – Textos que foram alterados pelo governo municipal de São Paulo referentes ao 2º Plano de Ação em Governo Aberto

	Compromissos e marcos: texto original	Textos alterados pelo governo municipal
Compromisso 1	“Institucionalizar o orçamento participativo, por meio do Conselho Participativo Municipal e da sociedade civil, nas 32 Subprefeituras, criando regras e procedimentos a serem seguidos pelos subprefeitos incluindo: boletim informativo (impresso e virtual) e <i>site</i> , com linguagem amigável/cidadã, sobre o gasto executado e proposto por setor e projeto; criação de cadastro público de organizações e cidadãos para divulgação de informações; divulgação ampla e prévia das ações e discussões de orçamento participativo.”	“Disponibilizar instrumentos de transparência da gestão fiscal, dando ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer e os relatórios de gestão fiscal.”

Marco 3	“Realizar ações para qualificar a atuação dos conselheiros participativos municipais, incluindo a oferta de capacitação por meio de parcerias com órgãos públicos e privados, nas temáticas relacionadas a gestão e políticas públicas, planejamento orçamentário, participação social e acesso a dados.”	“Realizar ações para facilitar a atuação dos conselheiros municipais, incluindo a oferta de capacitação por meio de parcerias com órgãos públicos e privados, nas temáticas relacionadas à gestão e políticas públicas, planejamento orçamentário, participação social e acesso a dados.”
Marco 5	“Garantir a implementação de mecanismo participativo de planejamento orçamentário e controle social da execução do orçamento da cidade de São Paulo por meio dos Conselhos Participativos Municipais.”	“Garantir a implementação de mecanismo participativo de planejamento orçamentário e controle social da execução do orçamento da cidade de São Paulo por meio de audiências públicas.”
Compromisso 2	“Priorizar nos gastos públicos planos de ação desenvolvidos através de participação social, discutindo e deliberando coletivamente sobre as demandas territoriais, respeitando os conselhos municipais, agentes e usuários de equipamentos públicos e outras instâncias participativas locais, e garantindo a publicidade e acessibilidade do orçamento público de forma regionalizada e por equipamento.”	“Elaborar os Planos de Ação das Subprefeituras, ouvindo as demandas territoriais, os conselhos municipais, agentes e usuários de equipamentos públicos e outras instâncias participativas locais, e garantindo a publicidade e acessibilidade do orçamento público.”
Marco 1	“Elaborar os Planos de Ação Regionais e Planos de Bairro, decorrentes do Plano Diretor Estratégico, conforme previsto na Lei nº 16.050/2014 e decretos que o regulamentem.”	“Elaborar os Planos de Ação Regionais, decorrentes do Plano Diretor Estratégico, conforme previsto na Lei nº 16.050/2014 e decretos que o regulamentem.”
Marco 2	“Garantir a implementação dos Planos de Ação e Planos de Bairro elaborados.”	“Garantir a implementação dos Planos de Ação elaborados.”

Fonte: Elaborado a partir de OGP (2018).

Estas alterações foram submetidas para aprovação do Fórum de Gestão Compartilhada, que discutiu essa questão em duas reuniões: uma ordinária, que ocorreu no dia 19 de junho de 2019, e outra extraordinária, em 3 de julho de 2019. Nas reuniões, os membros da sociedade civil se posicionaram contrariamente às mudanças, enquanto os representantes do governo municipal se manifestaram favoravelmente às alterações nos compromissos. Devido à falta de consenso, a questão foi colocada em votação durante a reunião extraordinária. Como no momento os membros da sociedade civil estavam em menor número por não ter nenhum representante da organização Transparência Brasil presente nesse dia, as mudanças nos compromissos foram aprovadas por oito dos representantes do governo municipal contra sete votos das organizações da sociedade civil presentes.

Os compromissos do 2º Plano de Ação em Governo Aberto com a nova redação, seus marcos oficiais e atores responsáveis por sua implementação foram publicados por meio de um Comunicado (Processo - 6073.2018/0000357-3) no Diário Oficial do Município, página 53, no dia 02 de agosto de 2019.

Em 7 de outubro de 2019, a partir do Decreto Municipal nº 59.000, a SAGA foi transferida para a Secretaria do Governo Municipal (SGM) e passou a ter as seguintes atribuições: promover a articulação e integração das diretrizes prioritárias de governo aberto no âmbito da municipalidade; supervisionar, monitorar e avaliar a construção e a implementação dos Planos de Ação em Governo Aberto; participar e propor ações em redes internacionais em governo aberto; propor e executar projetos de descentralização da pauta de governo aberto, incluindo a promoção do diálogo, a participação e a capacitação da sociedade civil; e exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

Desde a instituição da iniciativa de governo aberto na cidade de São Paulo, foram criadas algumas iniciativas¹⁷ para a disseminação da pauta entre os órgãos da prefeitura municipal e para a sociedade civil. Dentre elas, as mais expressivas são a Rede INFO Aberta, o Projeto Diálogo Aberto, o Programa Agentes de Governo Aberto e o Programa de Integridade e Boas Práticas.

A Rede de Agentes Públicos pelo Acesso à Informação e Governo Aberto ou simplesmente Rede INFO Aberta foi instituída pela Portaria nº 025/SMJ/CGM-G de 9 de junho de 2017 com o objetivo de formar uma rede de agentes públicos municipais capazes de articular ações relacionadas à garantia de acesso às informações públicas e à promoção de iniciativas de governo aberto nos órgãos municipais, de forma a contribuir para a propagação de valores relacionados à transparência, participação social, integridade pública e inovação tecnológica. A Rede INFO Aberta deve contar com pelo menos cinco agentes públicos de cada um dos órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta da Prefeitura Municipal de São Paulo. Suas atividades principais consistem basicamente em disseminar a cultura de acesso à informação e governo aberto entre os órgãos e entidades municipais, promovendo encontros e capacitando agentes públicos para desenvolverem iniciativas transversais de governo aberto.

O Projeto Diálogo Aberto é uma iniciativa realizada em parceria entre a SAGA e a Secretaria Municipal das Subprefeituras que objetiva promover o governo aberto de forma descentralizada nas 32 subprefeituras da cidade de São Paulo. O projeto consiste na realização de reuniões semestrais abertas ao público em cada uma das subprefeituras com a participação de agentes públicos municipais e de membros dos conselhos participativos municipais. Nas reuniões, são

¹⁷ O livro Memórias da Iniciativa de Governo Aberto, organizado por Gustavo Vidigal e publicado pela Prefeitura Municipal de São Paulo em 2016, contém um histórico detalhado sobre diversas iniciativas realizadas pelo governo municipal no sentido de disseminar a pauta de governo aberto nos dois primeiros anos da São Paulo Aberta.

apresentados aos cidadãos os relatórios das atividades e das obras realizadas pelas subprefeituras durante o semestre.

O Programa Agentes de Governo Aberto é uma iniciativa da SAGA em parceria com a Controladoria Geral do Município que oferece capacitação gratuita em todas as regiões de São Paulo para cidadãos e agentes públicos por meio de oficinas temáticas relacionadas a transparência, inovação, participação social e integridade. O objetivo deste programa é descentralizar a pauta de governo aberto e instrumentalizar a sociedade para o exercício do controle social. Até dezembro de 2019, cerca de 28 mil cidadãos foram capacitados pelo Programa Agentes de Governo Aberto. O pioneirismo do programa obteve o reconhecimento do Fórum de Inovação Social no Setor Público, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP).

O Programa de Integridade e Boas Práticas é um instrumento de gestão estratégica promovido pela Controladoria Geral do Município de São Paulo que propõe a utilização de uma metodologia sistematizada de forma a gerenciar e tratar possíveis riscos associados à integridade pública. Conforme o Art. 1º do Edital de Chamamento Interno 01/2019/CGM,

O Programa de Integridade e Boas Práticas consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de prevenção e detecção de riscos de fraudes, irregularidades e desvios de conduta, além da avaliação dos procedimentos e processos do órgão, objetivando melhoria da gestão de recursos (materiais, financeiros e humanos) para plena consecução das finalidades institucionais, e deve ser desenvolvido a partir dos seguintes eixos fundamentais: (I) comprometimento e apoio da alta administração; (II) existência de responsável pela implementação no órgão; (III) análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e (IV) monitoramento contínuo para sua efetividade.

A partir do Edital de Chamamento Interno 01/2019/CGM, os órgãos e entidades da administração pública municipal tiveram a oportunidade manifestar seu interesse em aderir ao programa até a data de 1º de agosto de 2019. Ao todo foram 28 adesões voluntárias em conformidade com os termos estabelecidos pelo Edital de Chamamento Interno, sendo 10 secretarias (Controladoria Geral do Município, Procuradoria Geral do Município, Secretaria do Governo Municipal, Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência, Secretaria Municipal da Segurança Urbana, Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras e Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes), 17 subprefeituras (Butantã, Campo Limpo, Capela do Socorro, Cidade Ademar, Freguesia do

Ó/Brasilândia, Itaim Paulista, Jabaquara, Jaçanã-Tremembé, M'Boi Mirim, Penha, Santo Amaro, São Miguel Paulista, Sapopemba, Vila Maria/Vila Guilherme, Vila Mariana, Casa Verde e Ermelino Matarazzo) e 1 autarquia (Serviço Funerário do Município de São Paulo).

Apesar dos esforços da SAGA, juntamente com o Fórum de Gestão Compartilhada, o CIGA-SP e a Controladoria Geral do Município no sentido de disseminar a pauta de governo aberto junto aos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de São Paulo, o município não dispõe ainda de mecanismos para analisar como os princípios de governo aberto estão sendo incorporados nos ciclos de políticas públicas setoriais. Visando contribuir também nesse sentido, o esquema teórico-analítico proposto neste estudo foi aplicado em três políticas setoriais da Prefeitura Municipal de São Paulo: o Laboratório de Inovação Aberta (MobiLab+), o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas. Os resultados desta análise serão apresentados no próximo capítulo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados dessa pesquisa serão apresentados em cinco partes. As três primeiras partes correspondem aos resultados da análise realizada a partir do esquema teórico proposto sobre como e quando os princípios de governo aberto estão sendo incorporados respectivamente no ciclo político do Laboratório de Inovação Aberta (MobiLab+), do Plano Municipal pela Primeira Infância e do Programa Operações Urbanas. Na quarta parte, são apresentados alguns avanços da iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo. Por fim, na quinta parte, são apresentados alguns desafios apontados pelos entrevistados que precisam ser superados para que a iniciativa de governo aberto no município de São Paulo continue avançando.

6.1 Laboratório de Inovação Aberta – MobiLab+

Criado em 2015 durante o governo Fernando Haddad, o então Laboratório de Inovação em Mobilidade (MobiLab) da Prefeitura Municipal de São Paulo surgiu em resposta aos vários protestos que ocorreram no Brasil em junho de 2013, que inicialmente foram motivados por questões relacionadas à mobilidade urbana na cidade de São Paulo. A partir daí, o governo municipal de São Paulo resolveu abrir os dados de transporte coletivo e promover hackatonas¹⁸ visando a utilização desses dados para a geração de soluções inovadoras que pudessem tornar a mobilidade urbana da cidade de São Paulo mais rápida e eficiente.

Entre 2013 e 2014 foram realizadas algumas experiências exitosas. Dezenas de aplicativos que fornecem informações em tempo real sobre o transporte e o trânsito de São Paulo foram criados por *startups* e desenvolvedores a partir da abertura de dados. Inclusive, a cidade de São Paulo foi uma das primeiras no mundo a abrir dados de localização de ônibus.

Devido ao sucesso dessas iniciativas, identificou-se a necessidade de se estabelecer uma política pública para ativar o ecossistema de inovação, mobilizar *startups*, empresas e organizações da sociedade civil. Assim, sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes (SMT), foi criado o MobiLab com o objetivo de promover a transparência e a geração de soluções inovadoras para a administração pública e para a sociedade no que se refere

¹⁸ Hackatonas ou *hackatons* são maratonas de programação nas quais desenvolvedores e *hackers* trabalham em colaboração com autoridades públicas, representantes da sociedade civil e do setor privado para criarem soluções inovadoras a partir de dados abertos (NASER, RAMÍREZ-ALUJAS e ROSALES, 2017).

à mobilidade urbana. Em 2016, o MobiLab passa a ser também responsabilidade da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT).

Em junho de 2019, o MobiLab muda seu foco ampliando sua área de atuação para cidades inteligentes¹⁹ e adota o nome de Laboratório de Inovação Aberta (MobiLab+)²⁰. Além disso, a gestão do laboratório passou a ser de responsabilidade da SMIT e da Prodam (Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo). O MobiLab+ possui atualmente três eixos de atuação: ativação do ecossistema de inovação a partir da mobilização de diversos atores; inovação aberta para cocriação de soluções junto a parceiros de dentro e fora do setor público; e contribuir para a abertura de dados públicos visando à inovação pública.

Nas próximas subseções, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo realizada a partir das entrevistas sobre como a transparência, a participação e a colaboração estão sendo incorporadas no ciclo de políticas públicas do MobiLab+.

6.1.1 A transparência no MobiLab+

Conforme as declarações dos entrevistados, a transparência no ciclo de políticas do MobiLab+ se concentra mais nas fases da formação da agenda, formulação e implementação:

Parte, eu diria, na formação de agenda e formulação. Eu diria que isso, talvez, às vezes acontece por meio de *meetups*, que são encontros que a gente faz, muitas vezes até para começar a ativar uma comunidade e colher informações, né? Então, a gente foi fazer, foi soltar o programa de residência, chamamos, então, fizemos esses encontros para que o pessoal pudesse conhecer e dar sugestões. A gente acabou de soltar agora e vai ter daqui a duas semanas uma hackatona, concursos de projetos. E aí fizemos também um *meetup* pro pessoal entender mais os desafios, propor... e a gente incorporou várias sugestões que vieram daquele dia diretamente nos editais e nos termos de referência que a gente soltou algumas semanas depois. Então, acho que é uma forma de influenciar. E a implementação, sem dúvida, né, vamos dizer, em termos de dar publicidade a esses atos como eu tinha comentado, né? Avaliação ainda é algo que a gente não passou muito formalmente. A gente tem evidências desde o começo do MobiLab, eu acho que de sucesso, evidências e sinais de que, enfim, cumpriu coisas importantes que as pessoas gostam, mas a gente ainda não passou muito por instâncias de avaliação mais formais. Então, nesse sentido acho que é algo que a gente poderia avançar mais (ENTREVISTADO 4).

¹⁹ De acordo com Marsal-Llacuna, Colomer-Llinàs e Meléndez-Frigola (2015), *smart cities* ou cidades inteligentes são cidades que tentam melhorar o desempenho urbano utilizando dados, informações e tecnologias da informação para fornecer serviços mais eficientes aos cidadãos, monitorar e otimizar a infraestrutura existente, aumentar a colaboração entre diferentes atores econômicos e incentivar modelos de negócios inovadores em ambos os setores, público e privado. De acordo com os autores, as cidades inteligentes também devem ser sustentáveis, convergindo objetivos econômicos, sociais e ambientais.

²⁰ Mais informações sobre o Mobilab+ em: < <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

Este relato revela algumas limitações importantes do MobiLab+ em termos de transparência. Primeiramente, a transparência não tem sido devidamente incorporada nas fases de tomada de decisão e avaliação. Isso está em desacordo com os requisitos de transparência em um governo aberto. Como foi discutido anteriormente, a transparência é um valor que deve ser amplamente incorporado em todas as fases do ciclo de políticas públicas (ANDERSSON, 2008; THEDVALL, 2008; BALL, 2009; PURWANTO, 2011; BLIND, 2014; MUSA, BEBIĆ e ĐURMAN, 2015). Em segundo lugar, o Entrevistado 4 destacou que o principal meio utilizado para dar transparência nas fases de formação da agenda e formulação são os *meetups* realizados no MobiLab+. Os *meetups* são encontros geralmente organizados dentro de um ecossistema de inovação com o objetivo de promover a interação entre pessoas com interesses semelhantes. Nesse aspecto, o *meetup* pode ser uma ferramenta eficaz para estabelecer o diálogo entre determinados grupos, mas é uma ferramenta bastante limitada em termos de transparência pública, pois as informações sobre as ações e decisões governamentais devem estar disponíveis e acessíveis a quaisquer interessados, e não a pequenos grupos. Como salienta Moser (2001), o instrumento mais básico da transparência é garantir amplo acesso à informação.

Sobre os tipos de transparência, conforme os relatos, a transparência praticada no MobiLab+ pode ser classificada como direta e indireta, nominal, passiva, em retrospectiva, *fishbowl* e fundamentada. A transparência é direta no que diz respeito à disponibilização de informações sobre as operações e indireta na apresentação de alguns dados financeiros, enquanto algumas outras informações são mantidas em sigilo, conforme relatado a seguir:

Talvez algumas questões estratégicas de definições [são reservadas]. Em relação a esse debate das estratégias, quando a gente passou recentemente por essa revisão, essa ampliação do escopo de atuação do MobiLab, foi muito discutido no gabinete da Secretaria de Inovação. Teve essa discussão também com a Secretaria de Transportes e aí acabou se decidindo na época mesmo de, enfim, vai passar a governança, a gente saiu formalmente da esfera de governança da Secretaria de Mobilidade, mas continua... mas, enfim, ficou SMIT e Prodam. Isso chegou a ser apresentado e discutido com o prefeito. Não é que seja algo assim, sigiloso, digamos assim, uma tomada de decisão é um pouco mais reservada e depois é comunicado como a decisão foi tomada, etc. Aí a gente comunicou, teve evento aqui de lançamento, o próprio prefeito veio, enfim, secretários vieram, etc. E depois a gente deu ampla publicidade aí. [...] Um ponto que me ocorreu em relação às informações financeiras, eu tava pensando: olha, não é algo que a gente discute abertamente. Mas, é claro que pra quem tiver... poderia facilitar mais, mas pra quem tiver interesse tem essas informações. Estão disponíveis em... de forma aberta nos procedimentos gerais da prefeitura, né? A gente tem por exemplo, a API do SOF, do Sistema Orçamentário Fazendário que, né, da fazenda, que permite, em princípio, qualquer cidadão interessado ir lá e ver o que tem disponível pra gente em termos de orçamento, né? Desculpe, acho que eu me perdi um pouquinho, a pergunta é... ((Que tipo de informação é mantida em sigilo?)). Acho que talvez um pouco mais dessas estratégias e de planejamento mais de médio e longo prazo. Talvez um pouco do dia a dia financeiro. Mais essas (ENTREVISTADO 4).

Este relato apresenta algumas questões importantes para a classificação do tipo de transparência praticado no MobiLab+. O entrevistado argumenta que qualquer cidadão interessado pode acessar a API do SOF para verificar dados orçamentários da política. A sigla API é derivada da expressão em inglês *Application Programming Interface* que significa Interface de Programação de Aplicativos, ou seja, são bases de dados acessíveis apenas para desenvolvedores. Na própria página da API-SOF²¹, ou Vitrine de APIs da Prefeitura de São Paulo, consta a descrição: “Informação e dados públicos ao alcance dos desenvolvedores”. Cabe ressaltar que a disponibilização da API é muito importante para o desenvolvimento de aplicativos e soluções que possam tornar o governo mais transparente. Porém, esse tipo de canal, num primeiro momento, atende somente a um público restrito de especialistas, o que configura uma transparência indireta.

Outra questão importante é o fato de se manter em sigilo informações sobre o planejamento de médio e longo prazo, bem como algumas informações sobre o dia a dia financeiro. Essa questão sugere a prática de uma transparência nominal. Mesmo que a transparência nominal seja mais comumente praticada nos governos do que a transparência efetiva (MICHENER, MEDRANO e NISKIER, 2018), para que uma política seja considerada aberta, é preciso que haja uma transparência efetiva, pois é preciso romper de fato o sigilo. Em um governo aberto, não cabe uma transparência superficial que atenda minimamente a índices e normas, mas que não revela realmente como as instituições e atores governamentais se comportam em suas ações e decisões (FOX, 2007).

A transparência no MobiLab+ também é predominantemente passiva. Apesar de utilizarem as mídias sociais para a divulgação de informações relevantes, a política não conta com um canal próprio de transparência ativa, e nem mesmo possui um espaço no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo, o que denota que a transparência não foi completamente institucionalizada. Isso está evidente no relato a seguir:

Não sei se a gente consegue fazer tanto essa divisão [entre transparência ativa e passiva] no dia a dia. Desse momento que eu tô aqui, ao longo desse ano, poucas vezes a gente recebeu, por exemplo, pedido LAI, de e-SIC, de Lei de Acesso à Informação. E aí quando vem, no caso, a gente respondeu, né? Foi um caso muito específico, por exemplo, quando a gente avisou que tinha essa iniciativa agora de abertura dos dados de radar, que a gente tá fazendo com vários parceiros, uma jornalista daqui de São Paulo pediu pra ter acesso a esses dados, e nem são, a rigor, dados nossos. É mais dados de mobilidade, que a gente tava só envolvido em todo esse processo e, enfim, aí a gente respondeu, deu resposta: — *Olha, ainda não dá para abrir, mas vai ser possível depois do concurso, depois da API, etc.* ((Mas, transparência ativa, por exemplo, o que vocês costumam publicar frequentemente?)) Editais, informações

²¹ < <https://api.prod.am.sp.gov.br/> Acesso em: 02 dez. 2019.

sobre os resultados dos projetos, *startups* que foram selecionadas para, enfim, compor nosso programa de residência. Mas, eu diria que... vamos dizer... eu não sei se a gente tem um foco em... por exemplo, a gente não tem uma seção específica de transparência no *site*. Digamos, é muito mais a comunicação geral das nossas atividades da forma mais aberta possível, assim, né? Mas não tem um relatório de transparência, uma seção de transparência. ((Nem espaço no Portal da Transparência? Não tem nada que vocês enviam pra lá?)) Não (ENTREVISTADO 4).

A predominância de uma transparência passiva não é adequada sob a ótica de governo aberto. Segundo Figueiredo e Gazoni (2016), a transparência passiva se resume na disponibilização de canais de acesso à informação para atender a demandas específicas ou mais detalhadas visando atender ao interesse particular do solicitante. Assim, a transparência passiva seria uma forma de se ter acesso às informações que não foram disponibilizadas em canais de transparência ativa em que devem estar disponíveis o máximo possível de informações de interesse geral, sem a necessidade de qualquer solicitação. A transparência passiva tende a ser atomizada e individualizada, pois depende de um questionamento individual.

Quanto ao *timing* da transparência, conforme os relatos, no MobiLab+ prevalece a transparência em retrospectiva:

Tempo real no nosso site, eu diria que só algumas sessões de dados abertos que a gente tem lá. De resto a gente tenta ser muito rápido. Assim, enfim, soltar as informações de redes sociais, etc. Mas não sei se a gente faz muito esse filtro até nesse momento (Entrevistado 4).

Ainda que a transparência em retrospectiva seja importante no sentido de possibilitar a avaliação de ações passadas, em um governo aberto é fundamental que haja transparência em tempo real, ou o mais próximo disso. De acordo com Heald (2012), a transparência em retrospectiva dificulta a participação do público em questões atuais. Nesse sentido, é preciso que os participantes tenham acesso a informações em tempo real sobre as atividades do governo antes que as decisões sejam tomadas (VAUGHN, 2014). Isso permitiria uma participação mais qualificada, principalmente quando a variável tempo for relevante.

No que diz respeito à transparência *fishbowl* ou fundamentada, a transparência no MobiLab+ atende parcialmente as duas tipologias, conforme a classificação de Licht *et al.* (2014) e Coglianese e Lehr (2018). A transparência pode ser caracterizada como *fishbowl* porque algumas informações e registros sobre as ações e decisões disponibilizadas ao público se limitam a descrever “o que” ocorreu, mas não “como” ocorreu. No entanto, em alguns casos o MobiLab+ também pratica a transparência fundamentada, como nos registros em ata sobre como as decisões foram tomadas pelo Comitê Gestor do MobiLab+.

Sobre a natureza da transparência, no MobiLab+ é praticada tanto a transparência normativa quanto a instrumental, conforme relatado a seguir.

Tem a preocupação formal, sem dúvida, no sentido da gente ter que cumprir requisitos de evitar que qualquer erro desse tipo possa invalidar um edital, concursos, esse tipo de coisa. Tem uma preocupação de legitimidade, em especial quando a gente faz iniciativas que envolvem seleção e acesso à recursos públicos, seja financeiro, como é o caso dos concursos, seja no sentido, vamos dizer, de acesso ao programa de residência. Então, a gente quer que seja considerado o mais legítimo possível, né? Que não tenha questionamentos sobre nenhum tipo de lisura em relação ao processo. Então, enfim, a questão formal, eu acho que a questão de legitimidade e também porque eu acho que faz parte dos princípios que motivaram a criação do MobiLab+, né? Desde o começo, essa ideia de um governo mais aberto, mais transparente, que dialoga, que não faz as coisas sozinho. Eu acho que o que motivou muito, no fundo, e que eu acho que explica um pouco, né, eu acho que o sucesso e a longevidade do MobiLab+ que já viveu, inclusive, transição de uma gestão pra outra, e repetidas vezes se tomou essa decisão: — *Não, vale a pena manter, não vamos deixar de existir e tal.* Eu acho que essa é a ideia desse espaço aqui onde a gente consegue trazer pessoas diferentes de dentro do governo e de fora do governo para trabalhar e pensar juntos. E aí, acho que, nesse sentido, transparência faz muito sentido, né? (ENTREVISTADO 4).

Como pode ser observado, a transparência no Mobilab+ é normativa e instrumental. É normativa no sentido do cumprimento dos requisitos legais, visando evitar questionamentos quanto à lisura dos processos; e instrumental, no que se refere à preocupação com a legitimidade das ações e decisões. Dragoş, Neamtţu e Cobârzan (2012) acreditam que a transparência como instrumento oferece a promessa de melhorar o funcionamento do governo, prevenir a corrupção e aumentar a legitimidade. Porém, Dror (1999) ressalta que mais transparência não implica diretamente aumento da legitimidade, pois existe o risco de que o governo procure apenas cumprir o “manual” para se proteger das críticas, publicando grandes volumes de informações pouco úteis, ao invés de atender realmente aos anseios do público.

Em relação às perspectivas, a transparência no MobiLab+ possui maior foco na disponibilização de informações institucionais e operacionais, e menos em informações fiscais, políticas e processuais, como pode ser observado no relato a seguir:

Principalmente sobre as nossas atividades, né? Sobre os projetos que a gente tem feito sobre é...mais institucional e das atividades, né? Essas outras dimensões [política, fiscal e processual] eu acho que ainda não muito. [...] Eu acho que a transparência [está sendo incorporada] no sentido do diálogo que a gente vê nesses encontros, nesses eventos, transparência formal também de publicar os atos, editais e atas de reunião, etc. Tem, talvez, uma dimensão um pouco mais *soft*, digamos assim, mais leve da transparência que a gente tem buscado muito, né, uma comunicação ativa nas redes sociais (Facebook, Instagram) que eu acho que é talvez uma outra dimensão assim mais de... enfim, do pessoal saber o que a gente tá fazendo, colher informações. Então, eu acho que é um conjunto dessas coisas, assim (ENTREVISTADO 4).

Conforme discutido anteriormente, a transparência em um governo aberto deve contemplar as perspectivas institucional, política, fiscal, operacional e processual. Um governo aberto deve disponibilizar um conjunto de informações sobre o que o governo pretende fazer, como está fazendo e porque está fazendo, bem com o desempenho de uma política no cumprimento de seus objetivos (MBERA, 2012; WILLIAMS, 2015; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Quanto aos determinantes da transparência, a partir dos relatos ficou evidente que a transparência no MobiLab+ precisa ser aperfeiçoada em termos de compreensibilidade:

A parte formal nem sempre é a mais acessível possível, por mais que a gente tente. Da parte de textos, etc., a gente tenta ser o mais acessível, mas eu acho que ainda temos a avançar, né? A própria Secretaria de Inovação tá começando um programa grande de linguagem simples. Tem uma previsão de, inclusive, por iniciativa da Secretaria de Inovação, né, o prefeito assinar o decreto de linguagem simples. Isso deve ser lançado nos próximos dias. E aí, isso, acho que vai produzir diretrizes e questões bem interessantes como um todo, mas não é algo que formalmente a gente já tá fazendo muito (ENTREVISTADO 4).

Conforme relatado, a própria Secretaria Municipal de Tecnologia e Inovação, que é uma das responsáveis pelo MobiLab+, já percebeu a necessidade de melhorar a compreensibilidade das informações e está planejando estabelecer uma normativa nesse sentido. No entanto, o próprio Entrevistado 4 reconhece que a compreensibilidade das informações ainda não é um critério plenamente cumprido no âmbito no MobiLab+. Aqui cabe ressaltar que, no contexto de governo aberto, além das informações terem que ser publicadas em formatos e linguagem acessíveis, é preciso que elas sejam completas, relevantes, confiáveis e úteis (WALLIN e VENNA, 1999; PLATT NETO *et al.*, 2009).

Conforme os relatos, as informações relacionadas ao MobiLab+ têm sido disponibilizadas por meio de diferentes mecanismos, como *sites*, mídias sociais (Facebook, Instagram, LinkedIn, YouTube), Diário Oficial da Cidade de São Paulo e Sistema Eletrônico de Informações (SEI), como pode ser observado no depoimento a seguir:

Como eu te falei, eu acho que tem essa dimensão mais de um princípio geral, assim, que acho que motiva a gente, que a gente quer dar essa transparência, esses cuidados com os aspectos formais, e aí... — *Ah, precisa colocar isso dentro do SEI.* Não sei se você sabe, né, o SEI é o sistema de informação e gestão de documentos, que é em si uma forma, também, de transparência. A gente, acho que nunca fez até hoje processos sigilosos dentro do SEI. Então, tudo bem, tá dentro do SEI, mas qualquer pessoa pode ter acesso a esses processos e a esses aspectos formais: — *Ah, em que momento a gente vai publicar no diário oficial?* Agora a gente tá pra publicar, sei lá, a composição da comissão de acompanhamento do programa de residência. Legal, vamos dar publicidade via SEI, via diário oficial, de quem são os membros, etc. [...] Nosso *site*

é muito importante, as redes sociais. Como eu falei, principalmente, a gente tá no Facebook e no Instagram, e um pouquinho no LinkedIn também. Outros *sites* da prefeitura, então, o *site* da Secretaria de Inovação e acho que o geral da prefeitura talvez tenha alguma coisa sobre a gente. A gente tem usado WhatsApp também bastante pra divulgar alguns grupos, tanto nossos quanto grupos de terceiros que envolvem inovação pública, esse tipo de coisa. Parceiros... canais de parceiros, também, pra que eles coloquem (Prodam, Bloomberg, enfim, vários outros). Os nossos eventos, de alguma forma. E aqui a gente tem muito evento do MobiLab+, mas tem muitos eventos dos parceiros, né, de dentro e de fora da prefeitura. Então, esses eventos acabam sendo uma forma também de contar um pouco o que que a gente tem feito e tal. E finalmente, acho que e-mail *marketing*, além dos formais: Diário Oficial, SEI, etc. [...] Acho que são superimportantes, né? Disponibilizar isso em *sites*, disponibilizar o que for possível em formato de dados abertos. As redes sociais que permitem, enfim, a gente ter os contatos. Eu lembrei agora que a gente tem um canal no YouTube também. A gente muitas vezes divulga os eventos que a gente faz, faz *live* e depois deixa gravado no YouTube. Então, enfim, a gente usa também vídeos no Facebook e no YouTube para divulgar as iniciativas, etc. (ENTREVISTADO 4).

Ainda que o MobiLab+ utilize certa variedade de mecanismos para dar transparência às ações e decisões, conforme relatos anteriores, a política não conta com um canal oficial de transparência que concentre informações sobre as ações, decisões e atividades do laboratório. De acordo com Heald (2006), a transparência deve ser praticada observando tanto a disponibilidade quanto o fluxo de informações. A disponibilização de informações dispersas em vários mecanismos dificulta o fluxo da informação e desestimula os cidadãos a tentarem reunir as informações de acordo com sua necessidade ou interesse. Para que os cidadãos possam de fato examinar as ações e decisões governamentais, é preciso que questões como acessibilidade, quantidade, qualidade, abrangência, relevância e confiabilidade das informações e inclusão digital sejam consideradas pelo governo (MOSER, 2001; VISHWANATH e KAUFMANN, 2001; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Quanto à abertura de dados, alguns relatos revelaram que o MobiLab+ foi um dos responsáveis por viabilizar a abertura de dados na Prefeitura Municipal de São Paulo. No entanto, os relatos apresentados a seguir demonstram que as informações da própria política ainda não estão em formato aberto:

Eu tenho impressão, não tem certeza, tenho a impressão que o MobiLab deu uma força para essa questão dos dados abertos [na prefeitura]. Claro que foi tudo meio junto: a lei de acesso à informação, a regulamentação municipal da lei de acesso à informação, o fato das *startups* pedirem dados para poder fazer esses sistemas e algoritmos, a sociedade civil pedir dados. Então, assim, foi tudo meio junto. É difícil dizer o que foi facilitado pelo MobiLab, tá? (ENTREVISTADO 6).

Talvez o mais interessante de citar [sobre o MobiLab+] é o trabalho que foi feito para abertura de dados. Tem muita tecnologia na prática, mas como visibilizar os dados pros usuários, pra criar ferramentas bacanas? Então, o que a prefeitura ganhou de ter aberto os dados assim, do momento zero, esse de 2013, quando decidiram abrir os dados, acho que em três meses depois eles tinham 17 aplicativos. Não deles, da cidade,

mas consumindo esses fluxos de dados e dando informação na ponta pro usuário com qualidades e níveis diferentes. E foi justamente esse salto que a tecnologia possibilita, que incentivou eles a dizer: — *Bom, se só abrindo dados a gente conseguiu isso, imagina se a gente organizar a coisa, trazer esses caras pra dentro, direcionar tarefas?* Então a gente vai ter um ecossistema de gente construindo coisas que são interessantes pra cidade (ENTREVISTADO 10).

Das informações em gerais (sic) eu não saberia muito te dizer. A gente tem... já teve algumas iniciativas de dados abertos. Então, o MobiLab foi super importante na origem da plataforma Olho Vivo, que é o dos GPSs [Sistema de Posicionamento Global] de ônibus. Tem mais alguns, inclusive não é o nosso *site* ainda de dados abertos, mas eles tendem a tá mais nos outros portais, né? Essa parte a gente não tem alimentado muito. E, atualmente, a gente tá, enfim, envolvido nesse esforço da abertura dos dados de radar, mas não é que a gente vai sediar os dados nem nada. A gente tem sido muito mais esse facilitador que junta diferentes atores: pessoal de mobilidade, de inovação, parceiros externos, etc., pra viabilizar essa iniciativa. Bom, a gente tá entrando também com recurso financeiro do concurso que foi bastante relevante. ((Mas e os dados sobre o MobiLab?)) Sobre o MobiLab, ainda não. A gente não disponibiliza nenhuma base de dados sobre o funcionamento do MobiLab, não (ENTREVISTADO 4).

Como é possível perceber, o MobiLab+ teve um papel importante na abertura de dados no âmbito do governo municipal de São Paulo. No próprio *site* do MobiLab+, existe uma página de dados abertos²² que reúne vários bancos de dados, principalmente sobre mobilidade urbana, porém não há nenhum dado específico sobre a própria política. Conforme Veljković, Bogdanović-Dinić e Stoimenov (2014), a abertura de dados é um dos requisitos de transparência nas iniciativas de governo aberto. A abertura de dados sobre o MobiLab+ seria importante para que os cidadãos interessados pudessem acessar e utilizar as informações no sentido de contribuir com a melhoria dos serviços, participar do processo político e exercer o controle social (DAWES, 2010; SANDOVAL-ALMAZAN, 2011; FRANCOLI e CLARKE, 2014; ATTARD *et al.*, 2015; CASTAÑOS, 2016; SANDOVAL-ALMAZAN e GIL-GARCIA, 2016; AFFUL-DADZIE e AFFUL-DADZIE, 2017; PARK e OH, 2019).

Sobre as implicações da transparência, no MobiLab+ existe uma preocupação com a integridade pública principalmente na organização de eventos e realização de concursos promovidos pelo laboratório. No entanto, o MobiLab+ ainda possui algumas limitações para a realização da *accountability* e do controle social:

[Sobre a integridade pública] eu acho que é uma somatória de coisas que eu já falei, né? Essa coisa de não poder usar aqui para cursos pagos, eventos pagos. Sempre que tem edital, concurso, aí tem uma super análise da assessoria jurídica. Uma das cláusulas é essa, evitar... prevenção a esse tipo de coisa [corrupção]. Publicidade e transparência acho que são uma das principais formas, composição de bancas com regras muito claras, né, as comissões de avaliação que selecionar, uma composição muito clara de quem que a gente tá chamando, pessoas em geral, referência nas suas

²² < <http://mobilab.prefeitura.sp.gov.br/dadosabertos/> Acesso em: 27 dez. 2019.

áreas, condições mais independentes possíveis. Enfim, e aí, nesse sentido, a gente tá só como quem tá acompanhando isso. [Sobre a responsabilização] eu diria que é muito mais no nível de relações de confiança e informalidade do que exigências formais ou responsabilização formal. Quando tem recurso... dinheiro, sem dúvida, aí tem uma série de provisões que a gente faz. Mas quando é mais assim do uso do espaço, do acesso a contatos, coisas assim, é muito mais desse jeito informal, digamos assim (ENTREVISTADO 4).

Apesar de tal relato demonstrar que há certa preocupação com a integridade pública no MobiLab+, por meio de uma consulta junto à Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM) realizada em 11 de dezembro de 2019, a Secretaria Municipal de Tecnologia de Inovação, que é responsável pelo MobiLab+, não aderiu ao Programa de Integridade e Boas Práticas promovido pela CGM.

Como foi possível perceber, a transparência praticada no MobiLab+ também possui limitações em termos de publicidade, acessibilidade e abertura de dados. Isso gera implicações diretas para o controle social e a *accountability*. Como destaca Souza *et al.* (2013), a transparência é um dos elementos necessários para se consolidar o controle social por meio do fornecimento de informações necessárias para o monitoramento e fiscalização das ações do governo por parte dos cidadãos. De forma semelhante, a transparência facilita a *accountability* quando realmente são disponibilizadas informações claras, oportunas e significativas sobre a atuação do governo, quando há atores capazes de processar essas informações e quando a exposição tem um impacto direto ou indireto no governo ou agência pública (FOX, 2007; CRUZ *et al.*, 2012; MEIJER, 2014).

Uma vez identificado como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+, no Quadro 22 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à transparência.

Quadro 22 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	Atende aos requisitos de governo aberto?
Transparência no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formação da agenda, formulação e implementação.	Parcialmente
Tipos	Direta Ativa e passiva Efetiva Tempo real <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Direta e indireta Passiva Efetiva e nominal Em retrospectiva <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Parcialmente Parcialmente Parcialmente Não Sim

Natureza	Normativa e instrumental	Normativa e instrumental	Sim
Perspectivas	Institucional, política, fiscal, operacional e processual.	Institucional e operacional	Parcialmente
Determinantes	Publicidade, compreensibilidade e utilidade.	Limitada em termos de compreensibilidade.	Parcialmente
Mecanismos de transparência	Acesso à informação (canais on-line e off-line) Dados abertos	Sites, e-SIC, mídias sociais e Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Não há dados sobre o MobiLab+ em formato aberto.	Parcialmente Não
Implicações	Controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Limitações em alguns aspectos sobre controle social, <i>accountability</i> .	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.2 A participação no MobiLab+

Sobre a participação cidadã no ciclo político do MobiLab+, conforme os relatos, ela se dá parcialmente nas fases de formação da agenda e formulação:

Eu diria que [a participação cidadã] é mais, talvez, na formulação e na... é na formulação, um pouco, talvez, na formação de agenda. [...] A gente... eu diria que é parcialmente aberto [à participação cidadã], digamos assim. A gente dá publicidade às coisas, chama pros eventos e tal. Mas ainda não é uma prática totalmente institucionalizada, às vezes por questões de prazo. A gente gostaria de, sei lá, abrir uma consulta pública, audiência pública, nem sempre dá tempo, entendeu? A gente precisa cumprir... tem um prazo de conseguir pagar esse ano as coisas. Então, enfim, mas é algo que a gente precisa avançar (ENTREVISTADO 4).

Como pode ser observado, no MobiLab+, a participação cidadã ainda é bastante tímida e não tem sido praticada nas fases de tomada de decisão, implementação e avaliação. Dagnino (2004) chama a atenção para esse tipo de situação em que grande parte dos espaços abertos à participação cidadã na discussão sobre políticas públicas ficam restritas até a fase de formulação, não havendo compartilhamento do poder de decisão nas outras fases do ciclo de políticas. Esse fato representa uma barreira para a abertura da política em termos de participação cidadã. Além disso, o Entrevistado 4 justifica a falta de institucionalização da participação cidadã por falta de tempo como se, de fato, houvesse uma discrepância entre o ritmo burocrático e o ritmo político quanto ao envolvimento dos cidadãos. Esta é uma situação crítica, pois um governo que se propõe a ser aberto à participação cidadã deve fazer seu planejamento

considerando que as atividades participativas requerem uma quantidade considerável de tempo dos envolvidos, tanto do governo quanto da sociedade civil (DUSSELDORP, 1981). Em um governo aberto devem ser criados canais de interação que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas em todas as fases do ciclo de políticas públicas (OSZLAK, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; ATTARD *et al.*, 2015; CRUZ-RUBIO, 2015).

Quanto às formas, de acordo com os relatos, a participação cidadã no MobiLab+ pode ser classificada como concedida:

Teve públicos prioritários que a gente queria atingir, por exemplo, ao lançar esse concurso dos radares, etc., a gente buscou quem trabalha com políticas de mobilidade, pessoas da própria prefeitura que trabalha com isso, né, o pessoal da CET [Companhia de Engenharia de Tráfego], da SPTrans [São Paulo Transporte], da Prodam [Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo], professores, pesquisadores que trabalham com isso, programadores, cientistas de dados. Então, enfim, tem uma questão mais vaga ‘público em geral’, mas a gente busca focos que a gente sabe que vão poder contribuir mais. Esse é um público que a gente quer que se inscreva no concurso e tudo mais (ENTREVISTADO 4).

Como pode ser observado, a participação cidadã no MobiLab+ é concedida. Apesar de esta ser uma forma de participação adequada ao contexto de governo aberto, é preciso destacar que a participação cidadã no MobiLab+ é direcionada para um público específico. Uma política aberta em termos de participação cidadã deve incluir tanto grupos organizados quanto grupos informais de cidadãos que sejam os mais representativos possíveis do público interessado ou afetado pela política (DUSSELDORP, 1981; MEISTER, 1984; BORDENAVE, 1986); Kurnia, Susmiyati e Hamzah (2016).

Em relação aos tipos de participação praticados no MobiLab+, conforme os relatos, há uma participação direta, ativa e passiva, real e parcial. A participação pode ser considerada direta e real em relação aos eventos promovidos pelo Mobilab+, conforme relatado a seguir:

[Os participantes tiveram a oportunidade de manifestar suas opiniões] ao longo dos eventos e diariamente, né, por e-mail, trocas nas redes sociais, etc. Nos eventos, assim, mais em geral tem uma primeira fase... em geral a gente faz uma primeira parte do evento um pouco mais expositiva, falas de abertura, falas políticas de expor o assunto que a gente tá tratando, tira alguma dúvida ali já, e depois uma segunda parte do evento sempre mais, como eu falei, mão na massa, da gente ouvir o pessoal e tal (ENTREVISTADO 4).

De acordo com o Entrevistado 4, nestes eventos os participantes puderam influenciar o curso das políticas por meio da interação direta com porta-vozes oficiais, e, por isso, a participação pode ser classificada como direta e real, conforme tipologia definida por Richardson (1983) e Bordenave (1986). A participação também pode ser classificada como parcial porque, no

MobiLab+, os cidadãos não são envolvidos em atividades participativas durante todas as etapas do processo político (DUSSELDORP, 1981).

Sobre a classificação da participação entre ativa e passiva, esses dois tipos de participação costumam ocorrer nas atividades do MobiLab+, mas há um esforço no sentido de incentivar a participação ativa, conforme relato a seguir:

Tem bastante variação [sobre a participação ativa e passiva] dependendo um pouco do evento. Depende do participante. Mas eu sinto que quando a gente consegue... Já teve eventos que acabaram não funcionando tão bem, mas quando a gente consegue amarrar muito bem a temática, o processo, a política no sentido: — *Pô, legal, a gente tá lançando um edital, a gente tá lançando um concurso, tá tendo um programa de residência.* Aí a gente consegue ver uma coisa muito ativa mesmo dos participantes. [...] É um papel de ajudar a pensar as políticas e iniciativas que a gente faz, de colher dúvidas e sugestões, e muitas vezes a gente tenta colocar um pouco mais essa ideia do ‘mão na massa’, né? Não só vir para ser um público passivo. Então, no último a gente fez essa minioficina com uma apresentação nossa, depois teve esse momento em que foi reunido em vários grupos. Isso ajudou a gente a fechar quais iam ser os desafios que a gente ia propor, a redação das perguntas. Então, muitas vezes, tem essa coisa mais ‘mão na massa’ mesmo que a gente espera das pessoas (ENTREVISTADO 4).

No que diz respeito à classificação da participação entre completa e parcial, a participação cidadã no MobiLab+ é parcial, pois não foi incorporada em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Esse é um entrave para que a política seja considerada aberta, pois a opinião dos cidadãos deve ser efetivamente incorporada em todas as fases do ciclo de políticas públicas (DUSSELDORP, 1981; RICHARDSON, 1983; BORDENAVE, 1986).

Acerca dos determinantes da participação, no MobiLab+ é utilizado um critério de representatividade restrito a um público que pertence ao que chamam de ecossistema de inovação, conforme relatado a seguir.

A gente tem uma preocupação, às vezes, nos conselhos, comitês e bancas de incluir pessoas representativas da comunidade, do ecossistema de inovação, etc., mas sempre, com o perdão da palavra, uma participação, digamos assim, qualificada. Qualificada é alguém que entende muito da política, da inovação, de *startups*, de inovação aberta, né? Nesse sentido, não são instâncias muito de participação geral com pessoas... o cidadão comum (ENTREVISTADO 4).

Essa restrição a respeito de quem pode participar atende parcialmente ao critério de representatividade, pois, de acordo com Rowe e Frewer (2000; 2004) e Hassenforder, Smajgl e Ward (2015), os participantes devem ser amplamente representativos da população interessada ou afetada pela política para que haja realmente uma participação cidadã justa e efetiva. É preciso reconhecer que a participação, nesse caso, de pessoas qualificadas em inovação aberta pode contribuir para a efetividade da política. No entanto, a restrição para outros grupos de

interessados pode ser questionada em termos de quão justa é a participação em termos de representatividade.

Com relação ao critério de informação, no MobiLab+, os participantes têm acesso a alguns documentos de apoio nos momentos de discussão, assim como relatado pelo Entrevistado 4:

Às vezes a gente faz apresentações, às vezes documentos técnicos de apoio. Então, nesse último que gente falou dos dados de radar tinha... cada mesa tinha uma lista dos tipos de dados que tavam lá, do que eles poderiam consultar. Mas foi meio insumo pra discussão, digamos assim (ENTREVISTADO 4).

Conforme relatado, em uma das atividades participativas promovidas pelo MobiLab+, os participantes apenas tiveram acesso a uma lista de dados que poderiam ser consultados no momento do evento. Isso está em desacordo com o critério de informação estabelecido por Rowe e Frewer (2000) de que os participantes devem ter acesso a informações apropriadas e relevantes sobre os processos e procedimentos para que possam entender o que está acontecendo, e com a antecedência necessária para que possam analisar as informações antes de se manifestarem.

A respeito do critério de capacitação, conforme foi relatado, não há uma iniciativa específica do MobiLab+ no sentido de capacitar cidadãos interessados na política:

Específicas, assim, alguma capacitação nesse sentido acho que não. Eu sei que tem várias iniciativas legais, a formação de agentes de governo aberto, esse tipo de coisa. Mas em relação ao MobiLab+, não (ENTREVISTADO 4).

Considerando este relato e os anteriores, foi possível constatar que, no MobiLab+, a participação é incentivada preferencialmente para pessoas qualificadas em políticas de mobilidade. No entanto, não há nenhuma ação específica no sentido de capacitar outros possíveis interessados para participarem das discussões. Isso compromete o critério de capacitação, ou seja, o nível de conhecimento dos participantes que é necessário para que possam avaliar criticamente as informações apresentadas e compreenderem os elementos importantes para o processo decisório (ABELSON *et al.*, 2003).

Quanto ao critério de influência, no MobiLab+, os participantes possuem pouco poder de influência nas decisões relacionadas à política. Isso pode ser observado no relato a seguir:

Nesse momento [dos eventos] eu diria que a gente tá lá muito pra apresentar, pra dialogar e pra ouvir os participantes também, né? Depois foi feito um trabalho, sistematização. Aí a gente teve o apoio de parceiros, de uns facilitadores pra isso. Mas a gente se coloca muito, acho, pra ouvir e pra colher também as opiniões, etc. Não é tudo, obviamente, que dá pra incorporar, mas o máximo possível. [...] A gente, eu

acredito, faz uma gestão bastante, também, aberta, colaborativa. Tem essa instância formal do Comitê Gestor que se reúne a cada dois meses. Vai ter reunião na semana que vem. Mas no dia a dia, assim, digamos, é muito... de alguma forma, assim, [a decisão é] tomada em conjunto daqui com o gabinete da SMIT, que é quem mais acompanha de perto, em especial na figura da secretária adjunta, com quem eu me reúno semanalmente para conversar e tomar as decisões (ENTREVISTADO 4).

Conforme declarado, não é sempre que as opiniões dos cidadãos que se fazem presentes nas atividades participativas do MobiLab+ são incorporadas nas decisões políticas. Além disso, na instância formal de deliberação, que é o Comitê Gestor, não há representantes da sociedade civil. De acordo com Rowe e Frewer (2000), o critério de influência significa que a participação deve ter um impacto genuíno no direcionamento das políticas, e não apenas dar uma aparente legitimidade a partir de consultas sem que haja a intenção de incorporar as recomendações dos cidadãos.

Sobre o critério de frequência, a participação cidadã no MobiLab+ pode ser considerada casual conforme os critérios estabelecidos por Dusseldorp (1981), pois ela ocorre na prática, em média, a cada dois meses: “eu diria que a gente tem tentado, em média, uma vez por mês. Mas talvez a cada dois meses, assim, na prática” (ENTREVISTADO 4).

Em relação ao critério do contexto, o próprio MobiLab+ surgiu em resposta a um contexto marcado por reivindicações da sociedade em relação a vários temas, inclusive a mobilidade urbana na cidade de São Paulo, assim como relatado a seguir:

Bom, acho que a principal forma de responder, talvez, essa ideia de contexto, eu acho que tá muito ligada a criação do MobiLab, né? A história que a gente conta, que a gente herdou de quem criou o MobiLab é que ele nasceu muito no contexto de junho de 2013, né? Naquele momento, claro, de muita reivindicação do país, das pessoas quererem mais participação, abertura e utilidade das políticas públicas. E nasceu, né, com foco muito grande na questão de transporte e este foi um pouco o contexto que ajudou a motivar a criação do MobiLab. Antes da ideia de existência do laboratório isso deu espaço, colocou na agenda essa questão, sabe, da resposta: as questões de mobilidade precisam ser mais transparentes. Isso veio junto com pessoas que já tinham ideia de trabalhar mais com dados, da importância de inovação aberta, de disponibilizar dados e as pessoas poderiam agir, certo? Então, isso desencadeou de alguma forma os processos que acabaram levando a criação do MobiLab, né? A própria hackatona que viabilizou abertura dos dados de GPS de ônibus aconteceu nesse espaço antes da reforma, né? Você tá vendo, um espaço muito mais simples e tal, mas foi aqui que aconteceu a hackatona e aí o amadurecimento desse processo acabou levando a ideia de criação de um laboratório de mobilidade que, enfim, depois acabou chegando onde a gente tá hoje, né? Mas essas coisas sempre são também... nunca são ondas totalmente consolidadas, tem retrocessos, tem idas, avanços, tem momentos em que essa agenda está mais forte, tem momentos que tá um pouco... Agora, de novo, a gente acabou conseguindo um novo impulso, um novo fôlego muito... alinhamento de vários parceiros, uma demanda do próprio prefeito de poder lançar no começo do ano essa abertura de dados. Então, enfim, a questão do contexto influencia bastante, assim, a forma como a gente consegue avançar nas questões. Então, como eu falei, dessa ideia de hackatona, de oferecer... das hackatonas, desse tipo de coisa, foi totalmente motivada pelas manifestações: — Vamos conhecer mais

o que a prefeitura faz. — Vamos influenciar mais diretamente. Isso acaba influenciando muito também o próprio público interno também, né? Os técnicos no sentido de: — *Pô, que legal que é poder tá junto.* Sabe, os técnicos que já estão há 20-30 anos na empresa e: — *Nossa, que legal, tá com essa molecada, com esse pessoal jovem, programando.* — *Oh, putz, não sabia, não tinha ideia que dava pra fazer essas coisas em tão pouco tempo, desse jeito e tal* (ENTREVISTADO 4).

Como pode ser observado, o contexto influenciou a dinâmica dos processos no MobiLab+ em diferentes momentos. A própria criação do MobiLab+ foi motivada por um contexto político e social que demandava novas soluções para a mobilidade urbana na cidade de São Paulo, pois as manifestações de junho de 2013 foram marcadas pela insatisfação da sociedade com os serviços públicos, principalmente os relacionados à saúde, educação e transporte público, e pela demanda por maior participação no processo político (OLIVEIRA, BERMEJO e SANTOS, 2015; PAULA e KEINERT, 2016).

E, apesar dos altos e baixos relatados, novamente, o MobiLab+ tem sido favorecido pelo contexto político, devido ao apoio do governo no avanço de projetos; pelo contexto social, principalmente no interesse de cidadãos em saber o que a prefeitura faz e influenciá-lo mais diretamente; e pelo contexto institucional, no que diz respeito à aceitabilidade do corpo técnico quanto à participação dos cidadãos.

No que se refere aos mecanismos de participação, no MobiLab+, a participação cidadã é realizada basicamente por meio de eventos. Como pode ser observado, a participação no Mobilab+ é bastante restrita. Apesar de o Entrevistado 4 ter mencionado que há preocupação de incluir cidadãos nos conselhos e comitês, no Comitê Gestor e no Comitê Operacional do MobiLab+, isso não ocorre. Conforme a Portaria Intersecretarial nº 001/2017 – SMIT/SMT, a composição desses comitês é reservada apenas para atores do governo municipal de São Paulo, não havendo nenhum representante da sociedade civil.

Por meio dos relatos, também ficou evidente que a participação cidadã no MobiLab+ é praticada apenas no nível de consulta (ARNSTEIN, 1969; BORDENAVE, 1986; OECD, 2001; IAP2, 2014), pois os cidadãos são consultados em alguns momentos e o poder de decisão é sempre reservado ao governo.

Conforme discutido, há uma preocupação no sentido da legitimidade das decisões, mas a maneira com que a participação cidadã é praticada no MobiLab+ pouco influencia os processos decisórios e pouco contribui para o fortalecimento da cidadania e para a democracia deliberativa. Para avançar nesse sentido, é preciso que os governos superem vários tipos de discriminação e desigualdades nas arenas políticas por meio da abertura de espaços que

garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, possibilitando aos cidadãos a chance de influenciar as ações e decisões governamentais, tornando-as mais legítimas (JACOBI, 1990; CHAMBERS, 2003; SÁNCHEZ, 2004; COHEN, 2005; CHANG e JACOBSON, 2010; HÄIKIÖ, 2012).

Uma vez identificado como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+, no Quadro 23 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à participação.

Quadro 23 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Participação cidadã no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formação da agenda e formulação.	Parcialmente
Formas	Espontânea, voluntária e/ou concedida.	Concedida	Sim
Tipos	Direta Ativa Real Completa	Direta Ativa e passiva Real Parcial	Sim Parcialmente Parcialmente Não
Determinantes	Representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.	Limitações nos critérios de representatividade, informação, capacitação, influência e frequência.	Parcialmente
Mecanismos de participação	Audiências públicas, Conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, Comitê consultivo, fóruns públicos ou plataformas digitais.	Eventos	Parcialmente
Níveis de participação	Consulta, recomendação, coparticipação, delegação ou empoderamento.	Consulta	Minimalmente
Implicações	Fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Limitações quanto ao fortalecimento da cidadania e democracia deliberativa.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.1.3 A colaboração no MobiLab+

A colaboração no ciclo de políticas públicas do MobiLab+, conforme relatado, está mais concentrada nas fases de formação de agenda, formulação e implementação:

Acho que, sem dúvida, formação de agenda, formulação e implementação também. Tomada de decisão menos. Tem um pouco essa colaboração, acho de... claro, de parceiros, etc., mas aí temos uma independência decisória maior, assim, nossa (ENTREVISTADO 4).

Como foi relatado, a colaboração ainda não foi completamente incorporada nas fases de tomada de decisão e avaliação no MobiLab+. Isso está em desacordo com o que se espera de um governo aberto em relação à colaboração. Conforme Vigoda e Gilboa (2002) e Innes e Booher (2003), quando uma política pública demandar um esforço colaborativo entre governo e outros atores governamentais e/ou não governamentais, o ideal é que a colaboração seja incorporada em todas as fases do ciclo dessa política.

Quanto ao tipo de colaboração, no MobiLab+ é praticada uma colaboração multilateral que envolve outros setores da Prefeitura Municipal de São Paulo, empresas, *startups* e organizações da sociedade civil, conforme relatado a seguir:

As secretarias, né, principalmente... inicialmente a Secretaria de Mobilidade, mais recentemente a [Secretaria] de Inovação; as empresas vinculadas, né, sei lá, a SPTrans, CET, DSV [Departamento de Operação do Sistema Viário], tudo mais, agora a Prodam, também; os parceiros, eu já falei, principalmente a iniciativa Bloomberg que tem sido muito relevante, a gente tem feito muita coisa com eles; as *startups* que já passaram por aqui, algumas mais, outras menos, já teve mais intensidade e hoje em dia menos, mas as parcerias com as *startups* são muito importantes; tem outros institutos sociais, por exemplo, o Instituto Cordial é outro também da temática de mobilidade que já fez várias coisas com a gente; dentro da prefeitura ainda a gente tem também, sei lá, o pessoal de governo aberto, todos os ativistas aqui internos de transparência, a gente já fez muita coisa junto também; a ADE Sampa [Agência São Paulo de Desenvolvimento] também, uma agência da Secretaria de Desenvolvimento Econômico que trabalha para as questões ligadas a empreendedorismo, tudo mais, que a gente feito várias coisas legais também (ENTREVISTADO 4).

Conforme discutido anteriormente, a colaboração multilateral pode ser benéfica em vários aspectos, principalmente no que diz respeito ao esforço conjunto de atores com diferentes visões, recursos e conhecimentos para alcançar objetivos comuns. Porém, estas mesmas diferenças podem gerar tensão entre os atores, como descrito no relato a seguir:

Então, por exemplo, da última vez que eu estava lá, tinha uma bicicleta compartilhada dessas que tem uma trava atrás, dessas *dockless* [sem estações], né, que tava sendo desenvolvida, que eles tavam falando dessa bicicleta, tal, tal, tal. Mas é um sistema de compartilhando que não é público, era mais um sistema de bicicleta compartilhada para pagar. A questão não era pagar ou não pagar, porque que eu não quero entrar na

discussão da tarifa zero do negócio. Mas, assim, o quanto que isso estava sendo usado para pressionar as empresas que já existem em São Paulo operando esse tipo de bicicleta a estenderem pra outros lugares ou não tinha nenhum plano de tipo: — *Ah, então vamos fazer essa bicicleta compartilhada e colocar na periferia onde não tem bicicletas compartilhadas.* Não tinha. Não é esse o plano. Era um plano de desenvolver uma bicicleta compartilhada para a empresa que queria desenvolver uma bicicleta compartilhada. [...] Assim, apesar da gente ter essa ação contra a prefeitura em vários momentos, porque morre muita gente em São Paulo e a prefeitura não tá cuidando disso efetivamente, a gente nunca teve essa questão com o MobiLab, entendeu? A gente ocupava o espaço como se realmente fosse nosso, como se ele realmente precisasse existir, assim, não tinha nenhum conflito político nisso, entende? [...] A gente teve um problema só que foi um dia que a gente marcou um evento pra criticar um decreto de calçadas que saiu. E a gente ia fazer um evento pra gente destrinchar, cada um ia ler um artigo, a gente ia dividir em grupos, cada um ia ler um artigo pra criticar o plano pra mostrar... pra devolver para o Executivo falando: — *Olha o decreto deveria ser assim, tal.* Aí eles não gostaram muito. A chamada criticava, sabe? E já tava nesse momento delicado da gestão municipal atual querer mudar as atividades do MobiLab. Então foi meio complicado, assim. Mas, fora isso, tava tudo bem (ENTREVISTADO 6).

Como pode ser observado a partir do relato, houve um descontentamento por parte do Entrevistado 6, que é membro de uma OSC que atuou em parceria com o MobiLab+, a respeito da finalidade de um projeto que, segundo ele, estaria beneficiando apenas o interesse de organizações privadas em um espaço público. Também houve tensão quando a referida OSC promoveu um evento para criticar um decreto municipal. Este é um exemplo de que, nas atividades colaborativas entre atores com diferentes interesses e valores, podem haver tensões que prejudicam o andamento da política. Por isso, é preciso que seja esclarecido quais as responsabilidades e o papel de cada ator nas atividades colaborativas, além de haver um esforço entre as partes para minimizar tensões que possam vir a ocorrer (COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011).

A respeito do modo de colaboração, conforme os relatos, no MobiLab+, as relações colaborativas são baseadas em recursos, como se verifica a seguir:

A gente continua tendo uma situação de parceria, por exemplo, hoje, de onde vem os recursos do MobiLab? Tem parte que é da SMIT (Secretaria de Inovação), tem parte que é da Prodam em recursos humanos, tem parte... a cessão do espaço em que a gente tá é da SPTrans. Então, tem todas essas divisões, mas na maior parte das vezes, eu diria, que a parceria evolve mais a troca de recursos humanos, assim, tempo do pessoal que tá fazendo a parceria, né? Eu diria que é bem raro envolver recurso financeiro (ENTREVISTADO 4).

Como pode ser observado no relato, o modo de colaboração que ocorre no MobiLab+ pode ser classificado como baseado em recursos. Conforme relato do Entrevistado 4, o próprio funcionamento do MobiLab+ é viabilizado principalmente pelo compartilhamento de recursos humanos da Prodam e de espaço físico da São Paulo Transporte S/A (SPTrans). Esse modo de colaboração baseado em recursos é adequado para um contexto de governo aberto, uma vez que

ele tem como objetivo a criação de projetos, produtos ou serviços combinando recursos de diferentes atores em um novo esforço colaborativo dentro de uma estrutura organizacional mais flexível (CAPDEVILA, 2014).

Em relação aos determinantes da colaboração, conforme relatado pelos entrevistados, os atores que atuaram em colaboração no MobiLab+ demonstraram ter boa capacidade de ação conjunta, conforme relatado a seguir:

Eu acho que [os atores] tinham múltiplas [habilidades], né? Tinha gente, sei lá, de tecnologia com maior concentração, mas tinha gente de política, de finanças, de educação, de *design*, muitas organizações sociais envolvidas. Era bem plural mesmo. Não era uma coisa única, ao contrário, acho que a riqueza era justamente essa. Tinha vários eventos diferentes acontecendo, as pessoas abertas à crítica tentando cocriar. Acho que era bem interessante, assim (ENTREVISTADO 10).

Essa pluralidade dos atores e o esforço no sentido de cocriar soluções são elementos importantes em um contexto de governo aberto. Segundo Emerson e Nabatchi (2015), a capacidade de ação conjunta é a dimensão funcional da dinâmica de colaboração, ou seja, ela está relacionada à capacidade dos atores de atuarem em função do cumprimento de seus objetivos coletivos.

No que se refere à liderança das atividades colaborativas no MobiLab+, conforme os entrevistados, ela era exercida de forma diferente em cada caso:

Varia muito [quem lidera as atividades colaborativas]. Depende muito do tipo da iniciativa. O concurso de projetos foi mais iniciativa nossa. Mas esse agora da hackatona, por exemplo, envolve tantos parceiros que a gente vê institucionalmente uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo, e aí tem os vários parceiros, etc. Então, eu diria mesmo que varia de caso a caso, assim (ENTREVISTADO 4).

Todo mundo que ia, ia pra colaborar. Então, sei lá, a gente participou de muita atividade da Bloomberg, por exemplo. Da iniciativa Bloomberg, que é Vital Strategies, que tá hoje na sede própria, saiu de dentro do MobiLab, tá lá no centro ainda, mas que fez as suas atividades de campo, pesquisas... Então, toda hora tinha essa coisa de colaboração, assim, de tentar explicar, de perguntar pro outro (ENTREVISTADO 10).

Como foi possível perceber nas entrevistas, a liderança das atividades colaborativas no MobiLab+ era exercida de forma a contribuir para um ambiente propício à cocriação. Isso está de acordo com o que se espera de um governo aberto em relação à liderança na colaboração. De acordo com Emerson e Nabatchi (2015), os líderes de atividades colaborativas devem ter a capacidade de exercer sua autoridade formal e informal, e sua visão estratégica para criar o clima e a oportunidade de cooperação focada na questão central do esforço colaborativo de maneira suficientemente ampla e inclusiva.

Quanto ao compartilhamento de conhecimentos e recursos, conforme relatado nas entrevistas, no MobiLab+ são compartilhados principalmente conhecimento técnico e alguns recursos materiais:

Acho que, assim, a gente tinha uma experiência de inovação que acho que eles [MobiLab+] já não tinham. Acho que foi importante que a gente tivesse colaborado e que tivesse explicado o caminho, apresentado gente. Acho que a gente também ajudou a construir caminhos com a academia, o que a gente tinha com a USP, Mackenzie, sei lá. Eles já tinham canal estruturado com ((nome suprimido)) pela FGV, acho que foi bom. Enfim, a gente deu um pouco de respaldo. Mas foi uma troca mesmo, eles abriram portas que a gente não tinha, eles nos ajudaram bastante a conhecer gente de dentro da estrutura da SPTrans, da CET, às vezes gente que eles mesmo não conheciam, mas que a nossa demanda ajudava a ter uma desculpa pra cutucar, envolver gente. Então fizemos atividades junto com os técnicos, fizemos desafios. A gente produziu bastante coisa que acho que tá mais registrado no Facebook deles, acho que é o lugar que tá mais estruturado que conta um pouco como era a rotina do dia a dia. Eles [MobiLab+] tiveram um programa de aceleração interessante, muita gente boa passou por lá. Algumas *startups* morreram e outras seguiram, várias foram fagocitadas. Acho que foi um período... pra frente talvez a gente olhe historicamente como um período rico, eu acho, nesse sentido, porque é uma primeira iniciativa pioneira, porque a gente tinha gente com muita fome de fazer esse tipo de coisa e o momento casava com isso, era um momento de mudança. Então, foi bem interessante. [...] Sempre teve troca, eu acho. Sempre tinha uma multiplicação, gente que se ajudava, até tecnicamente. Fala com o cara lá: — *Pessoal, eu tô com um problema aqui, alguém sabe como resolver esse 'não sei o que'?* Sentava com o outro cara, perguntava para o cara da outra *startup*. [...] Tinha um ou outro empréstimo, assim, de coisas: — *Ah, pega um monitor aqui, eu tenho uma placa de Arduino ali.* É bem pontual, assim. Acho que a gente precisou do Arduino de uma empresa, de vez em quando alguém precisava dos dados, por exemplo, a gente fornecia. Mas era bem pouco, assim (ENTREVISTADO 10).

O compartilhamento de conhecimento e outros recursos (financeiros, tecnologia, etc.) é determinante para a colaboração. Conforme foi relatado, na relação de colaboração que houve entre a *startup* na qual o Entrevistado 10 faz parte e o MobiLab+, houve principalmente o compartilhamento de recursos humanos e conhecimento técnico. A partir desta parceria, inclusive, foi possível estabelecer novas relações entre o MobiLab+ e outras organizações, além da academia. De acordo com Sullivan e Skelcher (2002), Thomson e Perry (2006), Ansell e Gash (2008) e Emerson e Nabatchi (2015), a capacidade de transmitir conhecimento e a maneira pela qual os recursos são organizados e distribuídos é um fator crítico para o sucesso da colaboração, pois a colaboração requer a agregação, divisão e recomposição de recursos, bem como a geração de novos conhecimentos em conjunto.

No MobiLab+ também há pouco compartilhamento de responsabilidades, como é possível observar no relato abaixo sobre programa de aceleração de *startups*:

Não tem uma responsabilidade em relação ao resultado. A gente entende que tá todo mundo tentando elevar ao estado da arte. Então, você tinha que, sei lá, tem um dia de apresentação que você tem que mostrar até onde você chegou. Se você não for bom,

tem um outro que vai ganhar no seu lugar. Acho que é mais uma competição entre os participantes, né? Isso enquanto era o programa de aceleração. Depois disso era o desejo de cada empresa de não morrer, de tipo, continuar, conseguir vender, conseguir avançar, de ter cliente, de fazer aquilo ser uma opção (ENTREVISTADO 10).

A partir deste relato e do que foi possível perceber nas entrevistas, a responsabilidade pelas atividades que ocorrem no Mobilab+ recaem mais sobre seus gestores do que nas *startups*, por exemplo. Porém, nas relações de colaboração firmadas por meio de termos de parceria ou contratos, as responsabilidades de cada ator envolvido são definidas no instrumento celebrado. O ideal em um contexto de governo aberto é que as responsabilidades pelas ações e decisões nas atividades realizadas em conjunto sejam compartilhadas entre todos os atores envolvidos (THOMSON, PERRY e MILLER, 2007).

Sobre os mecanismos de colaboração, conforme relatado pelos entrevistados, muitas das atividades colaborativas do MobiLab+ se iniciaram informalmente, e, à medida que a política foi se consolidando, foram estabelecidos mecanismos para formalização da colaboração, como pode ser observado nos relatos a seguir:

A maior parte dessa parceria foi informal. Informal, assim, não era 'de boca', tinha uma troca de e-mails, a gente sempre mandava. A gente não tinha acesso a agenda online, né, que eles tinham uma plataforma que as pessoas que hospedavam... tinham um lugar para reservar as reuniões. A gente mandava e-mail e eles colocavam lá na agenda. Assim, mas era combinado com muita antecedência, tal. Era informal no sentido que não tinha passado por aquele edital que eles lançaram em um dado momento (ENTREVISTADO 6).

Tem, como eu te falei, essa possibilidade de um... esse termo de parceria pra apoio institucional; tem esses chamamentos de doações que a gente faz de vez em quando; tem esse concurso de projetos, que daí envolve edital e depois a contratação. Acho que esses são os principais mecanismos [de colaboração]. Além de parcerias informais às vezes que acontecem pra um evento só, convite pra dar uma palestra, esse tipo de coisa (ENTREVISTADO 4).

Como é possível perceber, as relações de colaboração no MobiLab+ podem ocorrer formal ou informalmente. A informalidade pode ser positiva, em termos de flexibilidade do trabalho em conjunto, e negativa, no sentido de abreviar as relações de colaboração, como foi exemplificado no seguinte relato:

Ainda é meio mal resolvido isso, porque se ter o ecossistema e se ter a incubadora não é o suficiente pra garantir que isso se perpetue. Então, não existe, e no MobiLab não existe também, muita gente diz que ainda não tem um modelo maduro no mundo de como transformar essas iniciativas em iniciativas que perdurem pro cidadão ter isso de maneira regular. Sei lá, a gente mesmo fez um aplicativo, com informação contextualizada do passageiro, fez um painel de monitoramento e a prefeitura não consegue comprar da gente. Foi tipo um milagre a gente ter conseguido vender, muito esforço... mas 99% das *startups* não conseguem vender porque não têm tamanho, porque não passa pelo funil de licitação, porque a legislação não permite, por um

monte de outras coisas. Aí você estimular esse ecossistema e depois ele murchar por falta de recurso, porque ninguém comprou, porque a prefeitura não consegue assumir uma série de outras coisas, é foda. O MobiLab foi pioneiro em muita coisa e conseguiu avançar nisso, mas acho que ele não concluiu ainda um processo, a gente não concluiu ainda um processo porque a máquina da cidade, do governo, não tá preparada pra consumir a inovação, porque tem dificuldade de contratação, tem dificuldade com pessoas, tem muitos interesses difusos sendo colocados. Então, eu acho que vai 'dar ruim', assim (ENTREVISTADO 10).

Esse relato demonstra que o MobiLab+ carece de mecanismos que contribuam para a perpetuação das atividades colaborativas. Conforme ressaltam Sullivan e Skelcher (2002), as atividades colaborativas podem crescer em resposta a questões específicas de política, mas sua continuidade depende da disposição dos atores e dos mecanismos necessários para sustentar o relacionamento.

A respeito do nível de colaboração, conforme relatado nas entrevistas, a colaboração que ocorre atualmente no MobiLab+ está entre os níveis de cooperação e coordenação:

Eu acho que depende da fase que a gente tá analisando. Então, eu diria que se tiver falando daquela primeira etapa do MobiLab, é, talvez, a quarta questão [funções definidas em conjunto, compartilhamento de conhecimento e recursos e as decisões são tomadas em conjunto]. Se a gente tiver falando de agora, eu acho a [questão] um [as funções dos atores envolvidos nas atividades colaborativas são vagamente definidas e as decisões são tomadas isoladamente] ou dois [as funções são pouco definidas, há alguma troca de informação entre os atores e as decisões são tomadas de forma independente], eu acho, né? São os primeiros. O estágio atual é esse um ou dois (ENTREVISTADO 10).

Essa situação atende minimamente ao que se espera de um governo aberto em relação ao nível de colaboração. Conforme discutido anteriormente, em um governo aberto, é desejável que a colaboração ocorra acima do nível de coordenação, pois é a partir desse nível que se configura o trabalho conjunto entre os atores e o compartilhamento de recursos e responsabilidades visando atingir um objetivo comum.

Em relação às implicações da colaboração, as atividades colaborativas do MobiLab+ tiveram bons resultados na produção de bens e serviços públicos e geração de inovação aberta, assim como relatado pelos entrevistados:

A abertura dos dados de ônibus e os serviços que se oferecem em termos de poder saber onde o ônibus tá, etc., acho que talvez é o principal resultado até hoje. Essa iniciativa que a gente tá fazendo agora com dados de radar, eu acho, também, que tem muito potencial. Talvez demore um pouco mais, mas tem um potencial tão grande ou até maior dessa dos ônibus porque é um nível realmente de *big data*, de uma base de dados muito grande para as pessoas, enfim, poderem usar pra entender velocidade, fluxo de trânsito em São Paulo. Algumas iniciativas mais pontuais ou internas do concurso de projetos, de várias iniciativas que o MobiLab teve a ver com a modernização de serviços onde processos internos dentro da SPTrans, da CET, da

Secretaria de Mobilidade e os benefícios também, às vezes, enfim, só do espaço de eventos, do pessoal poder fazer eventos aqui, etc., que acho que às vezes viabiliza mais questões mais pontuais (ENTREVISTADO 4).

Acho que a gente deu suporte à tomada de decisão, claramente. A maior inovação foi conseguir traduzir dados em informação útil para a tomada de decisão. E a gente via isso no campo, no nível operacional, via isso no planejamento e via isso no nível de diretores também, assim, de como era importante ter informação consolidada e como foi o nosso tipo de trabalho importante em alguns momentos, quando a prioridade era transporte público. [...] Acho que a gente conseguiu entregar um aplicativo que respondia às demandas sociais. Acho que a gente conseguiu participar do esforço que abriu dados e que consolidou esses dados em um modelo aberto e, mais do que tudo, a gente mostrou a possibilidade de avançar nas ferramentas de qualidade do transporte, de construir um painel pra SPTrans e depois pra CET, depois pra comunicação com séries de painéis de informação pra tomada de decisão do gestor, pra tomada de decisão da equipe técnica, do operador e até pra informação do público de um modo geral. Alguns deles foram mais pra frente, foram publicados e utilizados com maior intensidade, inclusive gerando contatos. Em outros acho que faltou vontade política pra eles avançarem mais (ENTREVISTADO 10).

Conforme os relatos, as atividades colaborativas do MobiLab+ geraram respostas inovadoras para problemas de mobilidade urbana, como os aplicativos para localização de ônibus, por exemplo. Isso está de acordo com o que se espera de um governo aberto no que se refere à colaboração. Como foi discutido anteriormente, no governo aberto, a colaboração é um recurso para que se obtenha melhores resultados na produção de bens e na prestação de serviços públicos a partir de relacionamentos interinstitucionais, transformando contribuições de diversos atores em políticas públicas inovadoras (LATHROP e RUMA, 2010; NAVARRO e MENDOZA, 2013; FORRER, KEE e BOYER, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; EMERSON e NABATCHI, 2015; SCHMIDTHUBER *et al.*, 2019). Entretanto, alguns relatos sugerem que as atividades colaborativas mais recentes do MobiLab+ pouco têm contribuído para geração de valor público:

O MobiLab, quando ele começou, o laboratório começou muito com essa pegada tecnológica/acadêmica forte, assim. Então, tinha vários projetos desenvolvidos. Aí depois as startups começaram meio que tomar o espaço, assim. Você chegava lá, era um laboratório de mobilidade com startups de mobilidade, mas com foco mais startup mesmo. Menos... menos poder público, menos 'vamos resolver problemas', menos sociedade civil e mais startups, escalonamento, 'ganhar dinheiro', fazer coisas legais, que não é muito a pegada da [minha organização]. A gente entende que as pessoas tão lá, tal. Mas virou tipo um *coworking* tecnológico, assim, um *coworking* de pessoas que tão querendo ganhar dinheiro com isso. Não sei como ficou o desenvolvimento dos projetos dentro da prefeitura. [...] Quando ele [o MobiLab] começou, ele tinha produtos em desenvolvimento dentro da CET e da SPTrans, ele fazia hackatonas pra resolver problemas públicos. E nos últimos tempos ele virou um lugar de startups. O interesse era muito mais de negócios. Eu não sei se as startups não têm interesse público, mas eu não sei exatamente o quanto que o MobiLab conseguia influenciar essas startups para prestar um serviço público, entendeu? Então, no ano passado você entrava no MobiLab e tinha um totem que estava sendo desenvolvido lá que mostrava as linhas de ônibus que estavam chegando, sabe? Isso não é exatamente o que o público pediu, especificamente. Já existem vários aplicativos que fazem isso no mercado. Assim, eu desconheço o que o MobiLab vem fazendo, ou vinha fazendo até

essa mudança agora, que ele é MobiLab+, para resolver problemas públicos (ENTREVISTADO 6).

Eu acho que é uma decisão dessa gestão aí atual tentar ampliar isso [o foco do MobiLab], muito por causa da entrada da SMIT, da Secretaria de Inovação. Mas aí eu acho que não há um trabalho estruturado ainda não. Eu não tô vendo, pelo menos, ele como estruturado. É verdade que eu estou menos presente também, então... E parece que tirou-se o foco. E com essa ampliação do foco, perdeu profundidade do trabalho. Pouca gente distribuindo esforço num monte de área, nada avança direito. Virou mais um espaço de atividades colaborativas, assim: — *Ah, faz uma palestra, organiza não sei o que, faz avançar uma dinâmica no outro lugar.* Mas diferente da proposta inicial de ser muito mais profundo, de tornar tangíveis as soluções, de suportar um conjunto de soluções. Acho que a proposta mudou pra ser uma coisa muito mais de espectro amplo e mapeamento com pouca profundidade. Não tem, por exemplo, as últimas vezes que a gente viu, até no grupo mesmo de participantes, quando alguém tem alguém que vai lá visitar, eles têm que pedir para alguma *startup* ir, entendeu? Ninguém mais usa o espaço porque não tem aderência. Vai fazer o que lá? Antes era um espaço vivo de colaboração, as pessoas se conheciam, trocavam, então, sempre tendo atividade. Era importante tá lá. Então, acho que isso se perdeu. Perdeu muito por causa dessa mudança de foco. Acho que na tentativa de construir uma outra coisa, talvez pra não perpetuar o mesmo legado. Não sei, tem uma coisa política também que a gente nunca sabe direito como é essas decisões. Isso muito porque não chegou a virar uma... não teve um marco legal para o MobiLab, eu acho. [...] Enquanto durou foi bom, assim. Não basta ter gente, assim, fazendo. Tem que ter direção, sentido, tem que ter força política, tem que ter um conjunto de coisas muito bem articuladas pra isso dar certo. É um processo complexo mesmo. Mas é possível, não é geração espontânea, não é que isso não acontece. Então, é possível sistematizar e dizer: — *Preciso de tempo, preciso mobilizar os... sei lá, os políticos, operadores públicos, eu preciso ter gente técnica próxima, eu preciso ter recursos, ter espaço, eu preciso aumentar o ecossistema existente.* Então, é uma política pública. Não é um processo aleatório, é uma coisa construída. Não vai nascer da noite pro dia, mas em uns seis, sete, oito meses você começa a dar os primeiros resultados, em dois anos as coisas começam a florescer, e em quatro anos os caras matam ((sarcasmo)) (ENTREVISTADO 10).

Conforme os relatos, a mudança de foco do MobiLab+ de um laboratório de inovação em mobilidade para um laboratório de inovação aberta para além de projetos de mobilidade trouxe consequências negativas para a geração de valor público. Conforme relatado pelo Entrevistado 6, nas relações colaborativas entre o Mobilab+ e as *startups*, o interesse privado começou a sobrepor o interesse público. Esse tipo de situação foi abordado por Sullivan e Skelcher (2002), que consideram que há uma dificuldade inerente à colaboração entre o governo, que tem orientação para o interesse público, e empresas, que possuem orientação para o benefício privado. Porém, os autores ressaltam que o foco da colaboração entre organizações públicas e privadas deve ser as questões relacionadas às políticas públicas, pois seu propósito é agregar valor a atividades do setor público e não a sobreposição do interesse público pelo privado.

De acordo com o Entrevistado 10, as mudanças estruturais que ocorreram entre 2016 e 2019 no MobiLab, que teve sua área de atuação ampliada para cidades inteligentes, adotando o nome de MobiLab+, resultaram em certa perda de foco e profundidade no trabalho, o que não contribui

para geração de valor público. Para a geração de valor público, é preciso que sejam criadas (e mantidas) arenas de interação abertas e flexíveis entre governo, setor privado e sociedade civil, onde os atores possam coproduzir, cocriar e gerar inovação visando alcançar as melhores soluções para as políticas públicas (SØRENSEN e TORFING, 2011; ZURBRIGGEN e LAGO, 2014).

Uma vez identificado como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+, no Quadro 24 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à colaboração.

Quadro 24 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do MobiLab+

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Colaboração no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formação de agenda, formulação e implementação.	Parcialmente
Tipos	Público-privada Público-cidadã Público-voluntária Intragovernamental Intergovernamental Multilateral	Multilateral	Sim
Modos	Colaboração baseada em recursos ou colaboração relacional	Colaboração baseada em recursos	Sim
Determinantes	Capacidade de ação conjunta liderança, compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades.	Limitações no compartilhamento de responsabilidades.	Parcialmente
Mecanismos de colaboração	Parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes.	Editais, contratos, parcerias informais.	Sim
Níveis de colaboração	Coordenação, colaboração, integração.	Cooperação e coordenação.	Não e minimamente
Implicações	Melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação aberta, valor público.	Limitações na geração de valor público.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2 Plano Municipal pela Primeira Infância

O Plano Municipal pela Primeira Infância da Prefeitura Municipal de São Paulo é uma política pública voltada à primeira infância liderada pela Secretaria do Governo Municipal. Ele foi

instituído pelo Decreto Municipal nº 58.814/2018, em que foi aprovado um instrumento técnico-político com vigência até 2030 composto por uma série de metas e estratégias visando o desenvolvimento de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos de idade. O plano foi elaborado em parceria com várias secretarias municipais (Governo, Desenvolvimento e Assistência Social, Saúde, Educação, Direitos Humanos, Mobilidade e Transportes, Inovação e Tecnologia), com a Câmara Municipal de São Paulo e com organizações da sociedade civil.

A política possui quatro eixos estratégicos: (1) garantir as condições para a articulação intersetorial dos programas, projetos e ações para o atendimento integral na primeira infância; (2) garantir educação a todas as crianças na primeira infância, cuidados e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral; (3) garantir a proteção e dar condições para o exercício dos direitos e da cidadania na primeira infância; e (4) garantir o direito à vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância.

Nas próximas subseções, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo realizada a partir das entrevistas sobre como a transparência, a participação e a colaboração estão sendo incorporadas no ciclo de políticas públicas do Plano Municipal pela Primeira Infância.

6.2.1 A transparência no Plano Municipal pela Primeira Infância

A partir do que foi relatado nas entrevistas ficou evidente que a transparência no ciclo de políticas públicas do Plano Municipal pela Primeira Infância foi incorporada apenas na fase da formulação:

A formulação, eu acho que tem bastante a ver com a formulação do plano, né, de como foi planejado. E eu acho que foi bastante transparente, né? A gente fez a Primeira Semana Municipal da Primeira Infância e lá o prefeito expressou a vontade de fazer, de elaborar esse plano, até colocou um prazo: — *Não, a gente vai fazer até daqui a sei lá quantos meses. — Em dois meses a gente vai fazer esse plano.* E aí, a elaboração do plano, a gente tentou fazer de forma bem transparente, participativa, né, tem todo o processo e tal. E a partir disso a gente elaborou o nosso plano de ação, que aí ele já foi uma coisa, assim, mais interna, mais fechada aqui dentro, né, dentro das portas da prefeitura. E aí depois teve a divulgação dele por meio do programa de metas, né? Então, acho que aí depois, menos, assim, a tomada de decisão, o que comporia esse plano de ação. Isso foi uma coisa que eu acho que aconteceu mais aqui internamente e depois teve a divulgação do plano de ação, do que entrou no programa de metas. E aí, na implementação e avaliação, eu também acho que a gente não... não tem incorporado muito a transparência nisso não. Eu acho que foi mais na formulação e agora a gente quer nessa parte mais de monitoramento e avaliação. Eu acho que a gente precisa de fato dar mais transparência sim. E a gente quer também, né, como eu já falei, nesse ciclo de avaliação que a gente vai ter anualmente. Então, a ideia é realmente ir tornando isso público, do que a gente tá fazendo, de como a gente tá implementando, como as coisas estão avançando e o próprio programa de metas já prevê esse ciclo também duas vezes por ano (ENTREVISTADO 13).

O fato de a transparência não ter sido incorporada nas fases de formação da agenda, implementação, tomada de decisão e avaliação limita a abertura dessa política, pois, sob a ótica de governo aberto, a transparência é um valor que deve estar presente em todas as fases do ciclo de políticas públicas (ANDERSSON, 2008; THEDVALL, 2008; BALL, 2009; PURWANTO, 2011; BLIND, 2014; MUSA, BEBIĆ e ĐURMAN, 2015).

Em relação aos tipos de transparência, o Plano Municipal pela Primeira Infância apresenta uma transparência predominantemente passiva. Ela é ativa e direta apenas quanto à publicação de indicadores e indireta quanto aos dados gerenciais. É efetiva em alguns momentos e nominal em outros. Ela não é fundamentada e sempre ocorre em retrospectiva. Estas características podem ser observadas no relato a seguir:

Então, a gente tem, por exemplo, a gente tem que fazer o acompanhamento aqui das metas, né? Então, a gente procura tá estruturando cada vez mais a questão de acompanhamento desses... as metas aqui falam muito de indicadores, né? Assim, esses indicadores, na meta, eles vão ser disponibilizados obviamente no balanço, mas a gente faz todo um acompanhamento por trás desses dados, desses avanços. O que nós usamos são mais dados gerenciais, né, que a gente usa internamente, que não necessariamente vão ser disponibilizados pro público. O que vai ser disponibilizado pro público, depois, vai ser o indicador aqui que vai dar o resultado pra mostrar se chegou ou não na meta. Mas os outros dados que compõem esses indicadores, e tal, a gente acaba usando mais internamente. Mas principalmente as coisas relativas à saúde, mesmo educação, é tudo... na verdade, tá tudo bem disponível. Mas muitas delas – tô pensando agora – muitas delas acabam sendo informações que de alguma forma ou outra... é... algumas estão disponíveis sim, mas outras não. [...] Então, o que a gente publica como transparência ativa é isso aqui que vai para o Stratec, que é o sistema aqui que faz o acompanhamento do Plano de Metas. Inclusive, no momento ele ainda não tá 100% disponível porque teve uma adequação nele no começo do ano. Mas, enfim, mudou um pouquinho e ele ainda não tá 100% disponível, mas ali, na verdade, o cidadão pode ir acompanhando, né, o avanço. Então, o que está disponível atualmente é isso. O restante é passivo [transparência passiva]. Inclusive me lembrei de uma coisa agora que é importante. Por exemplo, as atas de reunião do Comitê Gestor da Primeira Infância, né, eu acho que isso é algo que deveria estar público, né? A gente já recebeu a demanda por e-SIC pra ter acesso a essas atas, né? Então, uma pessoa escreveu e pediu acesso a essas atas e a gente passou. Mas eu acho que elas deveriam ser ativamente, né, por iniciativa nossa, elas já deviam estar públicas, e não só por demanda. [...] Assim, e-SIC é sempre uma grande prioridade. Chega um e-SIC aqui, vira uma mobilização, todo mundo corre atrás (ENTREVISTADO 13).

Considerando o que foi relatado, fica evidente que o Plano Municipal pela Primeira Infância não atende plenamente aos requisitos de um governo aberto quanto aos tipos de transparência praticados. O Entrevistado 13 comenta que algumas informações relativas à saúde e educação, por exemplo, estariam sendo publicadas pelas respectivas secretarias, porém assume a seguir que “algumas [informações] estão disponíveis sim, mas outras não”. Além disso, o entrevistado demonstra que há informações importantes sobre as ações e decisões relacionadas à política que não são disponibilizadas em mecanismos de transparência ativa.

Conforme discutido, para se enquadrar na proposta de governo aberto, a transparência deve ser direta, ativa e passiva, efetiva, em tempo real, *fishbowl* e fundamentada. Isso quer dizer que o máximo possível de informações sobre as ações e decisões políticas devem ser disponibilizadas de forma tempestiva, acessível e compreensível para todos os interessados, e não apenas para especialistas ou órgãos de fiscalização, de forma que a sociedade possa acessar, entender e utilizar as informações para responsabilizar os ocupantes de cargos públicos (HEALD, 2003; 2006; FOX, 2007; HOOD, 2007; HEALD, 2012; MICHENER e BERSCH, 2013; LICHT *et al.*, 2014; FIGUEIREDO e GAZONI, 2016; COGLIANESE e LEHR, 2018; MICHENER, MEDRANO e NISKIER, 2018).

Quanto à natureza, o Plano Municipal pela Primeira Infância apresenta características de uma transparência de natureza normativa, com maior preocupação em prestar contas, conforme relatado a seguir:

Eu acho que, assim, a gente tem preocupação em deixar transparente o que a gente deveria deixar transparente, né? Mas, assim, eu vou te falar sinceramente que eu tenho várias dúvidas sobre isso. Então, pra mim, eu não tenho muita clareza do que que eu deveria deixar transparente, né? Não tenho muita clareza. Então, assim, é claro que eu acho... a gente sempre tem que ter essa preocupação de que, né, a gente quer... eu sou super favorável à transparência, mas eu mesmo não tenho muita clareza do que que deveria ser transparente, né? Então, é isso. Eu acho que a gente vai muito no fluxo que já tá. Então, assim, tem o Planeja Sampa lá, a gente sabe que o que tá ali é o que tá disponível e a gente foca nisso. [...] Na elaboração do plano, acho que a transparência é uma coisa estratégica, né? Eu acho que faz parte. Assim, se você quer um plano que funcione, ele tem que ser transparente. Pra construir junto tem que ser transparente, não tem como. Não adianta você fazer uma coisa de porta fechada e depois querer que as pessoas participem. Não, não tem como. Então, com certeza, e eu acho isso, eu acho que a gente tem que buscar. Mas a gente tem sido cobrado pela sociedade civil por mais transparência e mais participação. Agora, ao passar da fase de planejamento, também nessa fase de implementação, de monitoramento e avaliação, eu acho que a gente ainda precisa aprimorar bastante, pensar nas formas de... né? [...] No momento, eu acho que [a transparência] é mais nessa forma de prestar contas. Mas, é como eu falei: acho que já teve uma outra função no momento do planejamento. Agora que a gente tá na parte de implementação tá mais, assim, sendo mais pra prestar conta. Mas eu acho que a gente tinha que pensar também em outras formas de deixar mais claro o que a gente tá fazendo. Eu acho que a gente tá buscando isso, a gente tá um pouco no caminho, né? A gente acabou de instituir a comissão de avaliação do plano que vai ter um pouco essa função, de fazer um acompanhamento mais próximo da implementação do plano, do que, nós, governo, estamos fazendo e de trazer isso nos ciclos anuais, né? Então, a gente tá buscando isso (ENTREVISTADO 13).

Uma transparência que possui apenas natureza normativa não é suficiente para se construir um governo aberto, pois, da mesma forma que é importante para os cidadãos saberem “como”, “quando”, “o que”, “quanto” e o “porquê” em relação às atividades do governo, também é importante que a transparência seja instrumental no sentido de contribuir efetivamente para

maior eficiência e eficácia no governo, prevenir a corrupção e aumentar a legitimidade (DROR, 1999; HEALD, 2006; DRAGOȘ, NEAMȚȚU e COBĂRZAN, 2012; FISHER, 2014).

No que diz respeito às perspectivas da transparência, no Plano Municipal pela Primeira Infância, a transparência é efetuada apenas pelas perspectivas institucional, fiscal e operacional. Isso pode ser observado no relato a seguir:

Então, atualmente o que a gente tem disponível pro público é o que consta... assim, a gente tem o *site* da secretaria do governo e no *site* da secretaria do governo a gente tem um – nem sei como chama – um item lá que é da primeira infância, onde a gente concentra, assim, um pouco, as informações. Então, quando a gente tem chamamento público, a gente publica lá, o Plano Municipal da Primeira Infância tá lá, quando a gente faz evento, ele tá lá. Eu não acho que é o ideal. Assim, é um *site* não muito amigável. Eu acho difícil de encontrar as informações. Ele é muito fechado, né? Então, só tem um formato pra você colocar as coisas. Então, assim, não acho que é muito amigável, né? Não favorece muito, eu acho, a transparência. Assim, mas a gente sempre procura colocar todos os itens lá. E aí a gente tem o que tá no Programa de Metas, que tem no Planeja Sampa, né? Então, aqui a gente tem quais são as metas relacionadas à política da primeira infância, as iniciativas e tem a parte orçamentária, né? Mas ela tá agregada. Então, aqui a gente tem agregado de todas essas iniciativas os recursos que estão previstos para o desenvolvimento dessas ações. Então, o que a gente tem disponível atualmente da política é isso... que tá acessível ao público (ENTREVISTADO 13).

Conforme relatado, as informações disponibilizadas estão mais concentradas na perspectiva operacional no que tange ao acompanhamento do Programa de Metas. Na perspectiva fiscal, as informações se apresentam em dados agregados, ou seja, as informações representam o orçamento geral para a primeira infância, sem maiores detalhes. Quando perguntado se é disponibilizada ao público alguma informação sobre as perspectivas política e processual, o Entrevistado 13 respondeu: “Não. Assim, acessível ao público não”. Essa afirmativa vai na contramão do que se espera de um governo aberto, pois o público deve saber o que o governo pretende fazer, como está fazendo e porque está fazendo, e não somente ter informações sobre o desempenho no cumprimento dos objetivos (WILLIAMS, 2015; CUCCINIELLO, PORUMBESCU e GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Sobre os determinantes da transparência, os entrevistados demonstraram que, no Plano Municipal pela Primeira Infância, há certa preocupação com a compreensibilidade das informações, mas que a transparência na política ainda é limitada em termos de publicidade e utilidade das informações:

Quando é formulado o programa de metas, pensa-se muito nisso, né? Assim, porque ele é realmente um instrumento pro público, voltado pro público. Então, assim, a gente pensou muito na linguagem de como, né, são formuladas as frases, as metas e tal, pro entendimento de qualquer cidadão. Então, isso é pensado sim. Mas a gente sabe que nem sempre a gente consegue, né, porque a gente tem essa linguagem muito técnica

e geralmente são assuntos técnicos mesmo por natureza. E aí é realmente difícil, né? Mas é uma coisa que sim, a gente sempre pensa nisso quando a gente pensa em informações que vão... devem estar aí disponíveis para o acesso. E eu acho que são muitas informações, também. O volume de informação é muito grande. Essa remodelação que teve no programa de metas, ela procurou enxugar um pouco, né? Antes era, assim, muito mais ainda. Tentou enxugar um pouco, mas ainda assim é muita coisa, né? (ENTREVISTADO 13).

Eu diria que se fosse dar, digamos, de 0 a 10, uma nota de transparência, eu diria que no 5 reflete bem. Porque geralmente... até em consonância com o próprio perfil da Administração, você percebe que é uma Administração que ela quer uma participação, quer dar uma legitimidade, mas ela quer escolher muito bem quem são esses participantes do processo. Então, óbvio, se você disser a nota 10 de transparência é você ir pra mídia e abrir: — *Gente, nós estamos discutindo tudo isso aqui e a gente quer contribuição de todo mundo, de todo o arco ideológico, a gente quer discutir.* Isso seria nota 10 de transparência, né, ou: — *A gente quer expor esses dados todos de uma maneira muito... então, aqui, mensalmente a gente vai produzir um relatório da implementação do Plano Municipal, né, frente às metas, frente aos objetivos.* E isso, imagina, não tá sendo feito e nem vai ser feito (ENTREVISTADO 22).

Conforme discutido, sob a ótica de governo aberto, as informações não devem ser apenas compreensíveis, mas também devem ser relevantes, comparáveis e confiáveis e úteis, além de serem publicadas em múltiplos meios de domínio dos usuários (WALLIN e VENNA, 1999; PLATT NETO *et al.*, 2009).

Os mecanismos de transparência ativa utilizados no Plano Municipal pela Primeira Infância se resumem em duas plataformas digitais: “Tem o *site* da secretaria do governo e o Planeja Sampa, que é o *site* do Programa de Metas, né? Acho que são esses dois” (ENTREVISTADO 13). Pelos relatos, também ficou evidente que o único mecanismo de transparência para os cidadãos que não possuem acesso digital seria a transparência passiva, mediante solicitação por escrito. Quanto aos dados abertos, segundo o Entrevistado 13, não há publicação de dados referentes à política em formato aberto. Em um governo aberto, além das informações terem que ser publicadas em quantidade e qualidade adequadas para que os cidadãos possam examinar as ações e decisões governamentais, elas devem atender aos critérios de dados abertos, ou seja, os dados devem ser completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, possuir acesso não discriminatório, formatos não proprietários e livres de licença (CORRÊA, CORRÊA e SILVA, 2014; VELJKOVIĆ, BOGDANOVIĆ-DINIĆ e STOIMENOV, 2014; ATTARD *et al.*, 2015).

Em relação às implicações da transparência, de acordo com os relatos, no Plano Municipal pela Primeira Infância, o controle social é promovido por meio de uma comissão de avaliação que não é paritária:

É, então, eu acho que o mais próximo que a gente tem disso [controle social] é a questão dessa Comissão de Avaliação do Plano Municipal [pela Primeira Infância], que prevê a participação da sociedade civil. ((É paritária?)). Não, não é... Eu,

pessoalmente, acho que deveria ser, mas não é. Então, assim, pelo menos tem a previsão de uma participação ali e é um ambiente que prevê isso, né, o controle social ali, as pessoas, eles estão ali participando, representando a sociedade civil, participando desse monitoramento e avaliação do plano. Então, sendo ou não paritário, é um espaço, né? Há um espaço. E é isso. E aí a gente tem essa previsão desse ciclo de monitoramento e avaliação durante a Semana da Primeira Infância, que eu acho que tem que ser um espaço mais amplo onde isso, onde a prefeitura vai, presta conta, fala ali o que ela tá fazendo e as pessoas têm que ir, têm que participar daquilo, e estar ali, opinar e xingar e falar e... né? (ENTREVISTADO 13).

Da maneira em que foi exposto, o governo municipal estaria disponibilizando apenas algumas cadeiras²³ em uma comissão de avaliação não paritária para que os cidadãos possam exercer o controle social. Sob a ótica do governo aberto, apenas esse mecanismo de controle social é insuficiente, pois é preciso que as informações sobre as ações e decisões do governo sejam divulgadas de forma ampla para que qualquer cidadão interessado possa exercer o controle social. O controle social é justamente a integração dos cidadãos no ciclo de políticas de forma ampla, e não apenas em algumas de suas fases e de forma reduzida. A falta de paridade na composição dessa comissão de avaliação pode ser considerado um indício de que o governo não tem o compromisso de promover o acesso dos cidadãos ao processo político.

Essas barreiras de acesso dos cidadãos à arena política juntamente com as limitações já mencionadas em relação à publicidade das informações comprometem a realização da *accountability*. O exercício da *accountability* depende que o público tenha acesso a informações claras e oportunas sobre a atuação dos agentes públicos e aos mecanismos necessários para responsabilizar esses atores (FOX, 2007; CRUZ *et al.*, 2012).

No que se refere à integridade pública, conforme relatado, a Secretaria do Governo Municipal, que é responsável pelo Programa Municipal pela Primeira Infância, aderiu ao Programa de Integridade e Boas Práticas promovido pela Controladoria Geral do Município:

Ah, recentemente a gente elaborou aí, acho que uma iniciativa. Você já conversou com a Controladoria, né? Eles tão desenvolvendo um trabalho interno aí conosco e aí a gente fez um mapeamento. Acho que, em todas as áreas, né, eles tão fazendo isso, coisa mesmo de *compliance*, tal. Então, a gente fez um exercício de pensar quais seriam possíveis riscos dentro da nossa política, a gente mapeou, quais seriam, o que a gente poderia desenvolver de ações pra mitigar isso. Então, a gente fez esse

²³ A Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância, segundo o Art. 2º da Resolução SGM/CGIPMIPI nº 2, de 29 de julho de 2019, deverá ser composta por: “01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria do Governo Municipal; 01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; 01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria Municipal de Educação; 01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria Municipal de Saúde; 01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; 01 (um) titular e seu respectivo suplente da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia; 01 (um) titular e seu respectivo suplente do Poder Legislativo; 01 (um) titular e seu respectivo suplente do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; 01 (um) titular e seu respectivo suplente do Conselho Tutelar; 02 (dois) titulares e seus respectivos suplentes de organizações da sociedade civil que desenvolvam trabalhos na área da Primeira Infância”.

mapeamento, fez o trabalho e passou pra eles, eles tão compilando. Enfim, é uma coisa que tá em desenvolvimento assim, mas... (ENTREVISTADO 13).

Por meio dos relatos, é evidente que a política ainda não cumpre plenamente os requisitos de governo aberto com relação ao controle social, *accountability* e integridade pública, porém algumas medidas importantes já estão sendo tomadas a esse respeito, como a adesão ao Programa de Integridade e Boas Práticas. Essa iniciativa é importante para que sejam disponibilizados os meios necessários para que os cidadãos possam monitorar, fiscalizar e responsabilizar o governo (HEALD, 2003; BONIVENTO, 2016; HUBERTS, 2018). Enfim, a transparência deve ser praticada de tal forma que a política seja facilmente entendida, as informações devem estar disponíveis e acessíveis, as responsabilidades devem ser claras e os cidadãos devem saber qual é o papel de cada ator envolvido nos processos relacionados à política, assim como recomendado por Finkelstein (2000).

Uma vez identificado como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância, no Quadro 25, apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à transparência.

Quadro 25 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	Atende aos requisitos de governo aberto?
Transparência no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formulação	Parcialmente
Tipos	Direta Ativa e passiva Efetiva Tempo real <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Direta e indireta Ativa e passiva Efetiva e nominal Em retrospectiva <i>Fishbowl</i>	Parcialmente Sim Parcialmente Não Parcialmente
Natureza	Normativa e instrumental	Normativa	Parcialmente
Perspectivas	Institucional, política, fiscal, operacional e processual.	Institucional, fiscal e operacional.	Parcialmente
Determinantes	Publicidade, compreensibilidade e utilidade.	Limitada em termos de publicidade e utilidade das informações.	Parcialmente
Mecanismos de transparência	Acesso à informação (canais on-line e off-line) Dados abertos	<i>Sites</i> , e-SIC Não há dados em formato aberto.	Parcialmente Não

Implicações	Controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Limitações em alguns aspectos sobre controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Parcialmente
-------------	---------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2.2 A participação no Plano Municipal pela Primeira Infância

A participação cidadã no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância, conforme relatado nas entrevistas, ocorreu apenas na fase de formulação. Quando perguntado em quais momentos do ciclo de políticas houve participação, um dos entrevistados respondeu: “Formulação. Eu diria planejamento, mas acho que o que mais se encaixa aí é formulação” (ENTREVISTADO 13). Outro entrevistado confirmou que a colaboração ainda não chegou à fase da implementação e explicou porque não houve colaboração na formação da agenda:

A gente foi até antes da implementação... a agenda estava dada. Só explicando porque que tava dada a agenda... porque existe o Marco Legal da Primeira Infância [Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016] e, depois, em São Paulo, obviamente isso não fica sem eco. Isso aparece muito facilmente. É uma bandeira que todo mundo quer pegar. Uma bandeira fácil de você levar, fácil de dialogar, fácil de buscar construir consensos. Então teve uma vereadora em São Paulo ((suprimido)), ela fez a criação da Lei Municipal [nº 16.710, de 11 de outubro de 2017] que exige a criação do Plano Municipal da Primeira Infância. Então ela tomou essa atitude, e isso estabeleceu um, digamos, um prazo para prefeitura implementar o Plano Municipal da Primeira Infância. Então, percebe que a agenda nesse caso é dada também pelo processo institucional da política, né? Saiu o Marco Legal aqui, a vereadora pega essa bandeira com outra, juntou ali, meio que disputou um pouquinho a bandeira, depois juntaram, amarraram umas coisas e pronto: tem um projeto de lei que é aprovado, estabelece um prazo, e a prefeitura tem que correr, aliás, tinha que correr bastante mesmo, né? (ENTREVISTADO 22).

Esse relato demonstra que a participação na fase de formulação intensificou a atividade de planejamento no interior do governo municipal, principalmente na organização das informações do plano, o que corrobora Rocha (2004). Porém, o fato de a participação ainda não estar incorporada nas outras fases do ciclo de políticas públicas restringe a abertura da política (OSZLAK, 2012; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012a; ATTARD *et al.*, 2015; CRUZ-RUBIO, 2015). Isso demonstra que os princípios de governo aberto não estão, de fato, sendo incorporados em todas as fases do ciclo político, nem mesmo nas políticas que são de responsabilidade da Secretaria do Governo Municipal, que é responsável, inclusive, pela Supervisão para Assuntos de Governo Aberto.

Sobre as formas de participação, a partir dos relatos, a participação cidadã no Plano Municipal pela Primeira Infância pode ser caracterizada como participação espontânea e concedida. Isso se deve ao fato de que a participação ocorreu por meio de uma consulta pública e uma audiência

pública em que os agentes públicos conferiram poder de influência aos cidadãos, conforme os termos de Bordenave (1986). Estas são formas de participação consideradas adequadas em um governo aberto (MEIJER, CURTIN e HILLEBRANDT, 2012).

Em relação aos tipos, no Plano Municipal pela Primeira Infância, a participação pode ser classificada como direta, ativa, simbólica e parcial. A participação foi direta porque os cidadãos puderam manifestar suas opiniões diretamente sem a necessidade de utilizar um sistema de representação, tanto na consulta pública quanto na audiência pública. Foi ativa porque os participantes demonstraram-se engajados: “A gente ficou surpreso. Muito engajados, foram muito construtivas as contribuições. A gente ficou bem surpresa. Foi bom. Foi muito bom” (ENTREVISTADO 13). A participação cidadã na política pode ser também classificada como simbólica porque, de acordo com os relatos, o próprio governo municipal não tinha interesse em permitir uma participação real que influenciasse efetivamente os rumos da política:

Ela [a prefeitura] tinha interesse de buscar – aqui já digamos sem muito rodeio – a prefeitura buscava ‘legitimizar’ esse processo com, digamos, o reforço ou reconhecimento ou uma participação *light*, né, de um grupo que não iria criar problemas, um grupo que não ia discutir profundamente questões, princípios e valores. Então, buscava um grupo moderado vamos chamar assim. A agenda já estava dada por conta de todo esse amadurecimento do tema, né, desde o Marco Legal da Primeira Infância – 2016, por ali – e a gente começa a trabalhar justamente no momento em que a prefeitura busca essa legitimação da participação sem tantas complicações (ENTREVISTADO 22).

Este relato demonstra que o tipo de participação cidadã que ocorreu no Plano Municipal pela Primeira Infância está aquém do que se espera como prática participativa no contexto de governo aberto, pois é preciso que haja uma participação real em que os cidadãos possam influenciar efetivamente as decisões políticas, e não apenas serem mantidos na ilusão de que exercem o poder (BORDENAVE, 1986).

Quanto ao envolvimento dos participantes nas etapas do processo político, a participação nessa política é parcial, pois foi permitida apenas na fase de formulação. Nesse quesito, o Plano Municipal pela Primeira Infância não atende aos requisitos de governo aberto, pois se espera uma participação completa, em que os participantes estejam envolvidos em todas as fases do ciclo de políticas (DUSSELDORP, 1981).

Com relação aos determinantes da participação, na consulta pública e na audiência pública realizada no âmbito do Plano Municipal pela Primeira Infância, não foram estabelecidos critérios de representatividade. Ambos os mecanismos utilizados foram abertos ao público em geral, mas na consulta pública só puderam participar os cidadãos que possuem acesso digital.

Nas duas atividades, os participantes tiveram acesso a algumas informações sobre a política, porém, como é possível perceber a partir dos relatos, o tempo foi curto para que os participantes pudessem analisar as informações antes de se manifestarem. Além disso, não houve nenhuma iniciativa no sentido de capacitar esses participantes. Estas questões podem ser verificadas no seguinte relato:

Então, para a consulta pública a gente disponibilizou o documento preliminar. Então, ele tava disponível no *link* e tinha um formulário onde eles podiam deixar os comentários e observações relacionadas a esse documento. Então, era esse conteúdo que tava disponível. Era a minuta do plano. E na audiência pública, a gente fez uma apresentação. Então, no início da audiência, a gente apresentou os dados que a gente já tinha levantado até ali, né, a partir dos seminários regionais que a gente fez, da escuta das crianças. A gente apresentou todos esses dados que a gente já tinha coletado, quais eram os eixos, né, que a gente tinha estruturado na minuta, a gente apresentou tudo isso e depois as pessoas se manifestaram (ENTREVISTADO 13).

Sobre o critério de envolvimento, como apresentado anteriormente, os participantes foram envolvidos apenas no momento da formulação, e, devido ao curto prazo em que as atividades ocorreram, o número de participantes foi baixo. Quando foi perguntado a um entrevistado se ele tem ideia do número de pessoas que participaram, a resposta foi a seguinte:

Hum, já não lembro mais. Não chegou a 100, foi bem menos. Acho que era um público muito específico, assim, né? É um tema, eu acho, bem específico. E a gente fez isso num tempo muito curto, né? O tempo era um negócio... (ENTREVISTADO 13).

A respeito do critério de influência, de acordo com o relato de um dos entrevistados do governo, as ideias e opiniões dos participantes foram consideradas nas decisões políticas:

A única coisa que a gente teve aberta para o público [em geral] foi a uma consulta on-line que a gente deixou o documento preliminar disponível. E as pessoas mandaram, enviaram, né, de forma eletrônica, sugestões que a gente acabou incorporando à maioria delas, mas foi isso. [...] Ah, foi algo que a gente definiu ali no processo, né? A gente achou que precisava ter esse momento, né, a gente tava falando da elaboração de um plano da cidade e a gente queria o máximo de participação e colaboração possível. Então, a gente achou que isso fazia parte, né, do processo. Foi uma decisão ali do grupo que tava à frente da elaboração do plano de que isso precisava acontecer (ENTREVISTADO 13).

Conforme o relato, o governo incorporou a maioria das sugestões dos cidadãos manifestadas em uma consulta pública on-line. Aqui cabe ressaltar que a referida consulta teve o objetivo de obter opiniões sobre uma versão preliminar de um documento, o que limita, de certa forma, o nível de influência dos cidadãos no documento final. Para um dos entrevistados que representa uma organização da sociedade civil que participou da construção do plano, em um seminário realizado, a influência dos cidadãos também foi limitada:

Mas o resultado final, assim, o que saiu do seminário e chegou ao documento final [do Plano Municipal pela Primeira Infância], é muito pouca coisa, né? Na minha avaliação, que não foi uma avaliação, um estudo, né? Então, fiz um estudo sobre isso. Mas, assim, digamos que as contribuições lá da base foram... tinham pouco a acrescentar o que já tava mais ou menos escrito ali. Por quê? Porque as outras coisas não tinham espaço para entrar. [...] Você vê que existem canais de participação. Obviamente eles são canais controlados (ENTREVISTADO 22).

Este relato demonstra que a baixa influência dos cidadãos nas decisões do Plano Municipal pela Primeira Infância ocorreu porque o governo não estava, de fato, aberto a uma participação efetiva dos cidadãos. Isso está em desacordo com o critério de influência de Rowe e Frewer (2000), pois a participação deve ter um impacto genuíno no direcionamento das políticas, e não apenas dar uma aparente legitimidade sem que haja a intenção real de se considerar a opinião dos participantes.

Os critérios de frequência e permanência dos participantes não foram contemplados pela participação cidadã no Plano Municipal pela Primeira Infância, pois as atividades participativas se resumiram a poucos seminários, uma consulta pública e uma audiência pública, conforme relato a seguir:

Atualmente, os que participaram ali não têm papel. Assim, eles tiveram um papel naquele momento, né, de debater e de opinar. Atualmente eles não têm um papel ativo, assim, né? Acho que eles continuam tendo o papel deles como controle social, né, tal, de tá ali, mas atualmente, não (ENTREVISTADO 13).

Esse relato deixa claro que os cidadãos que participaram da consulta pública e da audiência pública não participam mais de nenhuma atividade relacionada à implementação do plano. Isso contraria os critérios de frequência e permanência definidos por Rowe e Frewer (2000), em que a participação dos cidadãos deve ser frequente e duradoura ao longo do ciclo político.

Sobre o contexto, a participação cidadã no Plano Municipal pela Primeira Infância sofreu certa interferência devido a uma questão socioeconômica específica, que é o déficit de creches no município. Isso foi relatado pelo Entrevistado 13:

Eu acho que tem alguns temas que, pegando agora o gancho da educação, tem a questão da creche aqui em São Paulo que é sempre um 'tema' ((ênfase)), sempre foi e sempre vai ser, né? E é muito relacionada à primeira infância. Então, isso é uma coisa que sempre aparece, né, que apareceu também na audiência, que aparece... que é uma problemática da cidade, uma coisa crônica, muito específica de São Paulo, né? Assim, São Paulo é a cidade que tem o maior número de crianças em creche, ela já tá bem acima do que é a meta nacional, tal, mas ainda assim tem uma demanda absurda, né, que é muito característico da cidade de São Paulo. Porque aqui, né, os pais tão trabalhando e tem que deixar o filho em algum lugar, né? Então, isso é um tema que apareceu bastante por causa dessa conjuntura que existe. [A questão socioeconômica] aqui, tem tudo a ver, né? Até, assim, uma das principais diretrizes do plano é dar atendimento prioritário às crianças em situação de vulnerabilidade, né? Também no Programa de Metas aqui a gente definiu que a gente vai dar uma atenção especial aos

dez territórios mais vulneráveis da cidade. Então isso é uma coisa que tá completamente presente, né, na política (ENTREVISTADO 13).

Como pode ser observado, esse contexto não desfavorece as atividades participativas; pelo contrário, ele reforça a necessidade de que sejam considerados os critérios de representatividade, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência e permanência dos cidadãos no processo político. Este relato do Entrevistado 13 descreve a realidade dos cidadãos que são o público-alvo e os maiores interessados nas políticas para a primeira infância. Eles costumam ter pouco tempo disponível, moram longe do trabalho, muitos residem em periferias, muitos não têm acesso digital, muitos estão em situação de vulnerabilidade. Por isso é importante que os critérios determinantes da participação sejam considerados. Essas vozes precisam ser ouvidas.

Como é possível perceber, a participação cidadã no Plano Municipal pela Primeira Infância contempla apenas parcialmente os critérios estabelecidos como determinantes para a participação. Em um governo aberto, os grupos de participantes devem ser representativos e independentes, precisam ser capacitados para que possam avaliar criticamente as informações e devem estar envolvidos do início ao fim do processo político gerando impacto no direcionamento das políticas públicas (ROWE e FREWER, 2000; HASSENFORDER, SMAJGL e WARD, 2015; SABIONI *et al.*, 2016; SANDFORT e QUICK, 2017).

Em referência aos mecanismos de participação utilizados no Plano Municipal pela Primeira Infância, um dos entrevistados relatou que foram realizadas a consulta e a audiência pública, e quais dificuldades tiveram nesses dois momentos:

A gente abriu foi uma consulta on-line. A gente deixou on-line e então ficou aberta para quem quiser, mas é claro que isso limita para quem não tem acesso, né, ao digital. [...] A gente fez uma audiência pública, também. A gente fez a consulta pública e a audiência. A gente fez as duas coisas. Então, foram dois momentos. [...] A consulta foi disponibilizada numa plataforma on-line. Ela ficou disponível, já não me lembro mais o período, mas eu acho que foram pelo menos umas duas semanas, e ela ficou disponível ali. E a audiência, a gente divulgou ela também com uma certa antecedência nos canais de comunicação da prefeitura, né, no *site*, e tal, pros nossos parceiros, a gente encaminhou também, né, um aviso... e foi isso. [...] Acho que hoje em dia é imprescindível, assim... Essa consulta on-line que a gente fez, ela tem um alcance, né? Principalmente, assim, o que a gente pensou muito, acho que foi uma questão da audiência pública, a gente falar: em que horário que a gente faz audiência? Na mesma coisa, os seminários regionais que a gente fez também era muito a questão: em que horário que a gente faz? Porque a gente quer garantir que o máximo de pessoas participem. A gente faz à noite? Mas aí à noite a gente sabe que, né, as pessoas não costumam ir, porque, né, é o único horário de descanso, aí faz de dia. Então eu acho que a tecnologia, você poder disponibilizar uma coisa on-line, as pessoas opinarem on-line, você consegue alcançar, assim, de uma forma... muito grande. [...] A gente fez um Google Docs, um Google Forms. A gente deixou ali disponibilizado o documento e colocou um *link* com o formulário do Google mesmo, onde as pessoas

colocavam ali as observações e mandavam pra gente. Aí a gente teve que sistematizar tudo (ENTREVISTADO 13).

Esses dois mecanismos de participação são adequados, porém sua eficácia depende da maneira que são utilizados e da postura do governo em relação à participação cidadã. Nesse caso, além de não terem cumprido alguns dos critérios que são determinantes para a efetividade da participação cidadã, como a representatividade, a capacitação, o envolvimento, a influência, a frequência e a permanência, o próprio Entrevistado 13 assumiu algumas dificuldades na condução dessas atividades, como a definição do melhor horário para garantir o máximo de pessoas participando em mecanismos presenciais ou a questão acerca de pessoas que não possuem acesso digital quando são utilizados mecanismos on-line.

O nível de participação praticado no Plano Municipal pela Primeira Infância, considerando os possíveis níveis de participação discutidos anteriormente (ARNSTEIN, 1969; BORDENAVE, 1986; OECD, 2001; IAP2, 2014), é claramente o nível de consulta. Os participantes foram apenas consultados em dois momentos isolados e não puderam deliberar, mas apenas manifestar suas opiniões que poderiam ou não influenciar as decisões do governo. Esse é o menor nível de participação aceitável sob a ótica do governo aberto, mas desde que a consulta gere real impacto nas decisões políticas.

No que diz respeito às implicações, a maneira com que a participação cidadã foi conduzida no Plano Municipal pela Primeira Infância pouco contribuiu para o fortalecimento da cidadania, da democracia deliberativa e da legitimidade das decisões. Isso ficou evidente em uma das falas de um dos entrevistados:

Ah, eu acho que vieram muitas coisas assim de... não consigo destacar uma coisa, assim, falar, ah, é isso. Pensando agora, né, na audiência e na consulta pública, nesses dois momentos, eu acho que foi como se fosse um ajuste fino, assim, sabe? Eram coisas que já tavam ali e aí as pessoas vieram dar um... porque foi o que eu falei, assim, eu acho que as contribuições foram muito construtivas. Não teve uma opinião que ‘mudou’ ((ênfase)) alguma coisa. Eu acho que foi bastante nessa linha, assim, incrementar, detalhar (ENTREVISTADO 13).

Esse relato confirma que as ideias e opiniões dos participantes tiveram influência mínima nas decisões, o que não contribuiu para o fortalecimento da cidadania e para a democracia deliberativa. Esse tipo de participação também não contribuiu para a legitimidade das decisões, pois, conforme salienta Häikiö (2012), a legitimidade ocorre quando as decisões políticas refletem a vontade e promovem o bem-estar dos cidadãos. Isso é diferente da tentativa de se tentar “legitimar” uma decisão a partir de uma participação simbólica, que não permite o

questionamento à ordem estabelecida e que não está sujeita à influência com efeito nas ações e decisões governamentais em todas as fases do ciclo político.

Uma vez identificado como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância, no Quadro 26 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à participação.

Quadro 26 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Participação cidadã no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formulação	Parcialmente
Formas	Espontânea, voluntária e/ou concedida.	Espontânea e concedida.	Sim
Tipos	Direta Ativa Real Completa	Direta Ativa Simbólica Parcial	Sim Sim Não Não
Determinantes	Representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.	Limitações nos critérios de representatividade, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência.	Parcialmente
Mecanismos de participação	Audiências públicas, Conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, Comitê consultivo, fóruns públicos ou plataformas digitais.	Audiências públicas e consulta pública.	Sim
Níveis de participação	Consulta, recomendação, coparticipação, delegação ou empoderamento.	Consulta	Minimamente
Implicações	Fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Limitações quanto ao fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2.3 A colaboração no Plano Municipal pela Primeira Infância

Em relação à colaboração nas fases do ciclo de políticas públicas, no Plano Municipal pela Primeira Infância, as atividades colaborativas são mais proeminentes nas fases de formulação e implementação:

Eu acho que foi mais nessa fase de formulação. E aí formulação, assim, do Plano Municipal [pela Primeira Infância], né, que a gente fala, porque realmente ele é um instrumento que não é exclusivo do governo, né? Aí, depois a gente teve a parte da formulação mais do que é a parte do governo, que aí é essa parte que entrou aqui ((apontou para o documento impresso do Plano Municipal Pela Primeira Infância)), que aí já foi mais a portas fechadas, aconteceu mais aqui dentro. [...] Eu acho que teve decisões tomadas aqui, né, sobre o que entra aqui. Mas depois a gente teve uma tomada de decisão *okay*, daqui, de tudo que tá aqui, que é muita coisa... o que que esse governo agora vai priorizar. E isso foi uma coisa que foi mais aqui, interna. [...] Na parte de implementação, assim, a gente tem algumas ações de implementação que são realizadas com os parceiros, né? (ENTREVISTADO 13).

Como pode ser observado, a colaboração contempla parcialmente as fases do ciclo político. Conforme discutido anteriormente, o ideal é que a colaboração ocorra em todas as fases do ciclo de políticas desde que o problema público demande um esforço colaborativo (VIGODA e GILBOA, 2002; INNES e BOOHER, 2003).

No que se refere aos tipos, a colaboração no Plano Municipal pela Primeira Infância é multilateral, pois, na política, são mantidas diversas relações colaborativas, principalmente entre as secretarias do governo municipal e organizações não governamentais, tais como Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Instituto Alana, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Instituto Fazendo História, Serviço Social do Comércio (Sesc São Paulo), Laboratório de Educação, Plan International Brasil, Associação Nacional para Educação Pré-natal (Anep Brasil), Atletas pelo Brasil, Instituto 0 a 6, Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), Rede Nossa São Paulo e United Way Brasil. Em um governo aberto, como visto anteriormente, qualquer tipo de colaboração pode ser incorporado ao ciclo político, desde que haja realmente o trabalho em conjunto, que prevaleça o interesse público e que as responsabilidades pelas decisões e ações sejam compartilhadas (COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011).

Sobre os modos de colaboração, no Plano Municipal pela Primeira Infância, as atividades colaborativas foram baseadas em recursos, principalmente conhecimento técnico. Esse é um modo de colaboração compatível com o governo aberto, pois nele a colaboração acontece para que objetivos comuns entre os atores possam ser alcançados por meio de práticas colaborativas que integram recursos e conhecimentos (AUBOUIN e CAPDEVILA, 2019).

Quanto aos determinantes da colaboração, os atores que atuaram no Plano Municipal pela Primeira Infância demonstraram ter boa capacidade de ação conjunta, apesar do desequilíbrio de poder entre atores governamentais e não governamentais, conforme relatado a seguir:

Acho que foi um processo bastante rico, assim. Então, acho que eles, como disse, eles já tavam muito abertos e tinham muito interesse em colaborar. Então, acho que essa competência mesmo de querer ajudar, de tá junto, de colaborar (ENTREVISTADO 13).

Como eu falei, assim, a primeira que me vem à mente é a capacidade de dialogar e construir. O que que significa? Significa que tem um pragmatismo, né? Embora a gente soubesse que a prefeitura não ia abrir maior colaboração, não ia fazer um diagnóstico adequado, e tal, a gente optou por ocupar esse espaço e fazer o plano sair. O plano saiu. Esse era o objetivo. E nesse objetivo, ainda que alguns tenham tido aquela reação: — *Ai, tá vendo, né?* — *Eles enrolaram mesmo a gente e tal.* O fato é que todo mundo nesse processo tinha a capacidade de dialogar objetivamente sobre temas que permitiam a construção. [...] Então, eu acho que a capacidade principal é essa: de costurar em torno do que é possível mesmo sabendo que esse possível seria muito aquém do desejável. E mesmo sabendo que o maior beneficiário do ponto de vista político seria a própria prefeitura, que elaborou um plano municipal (ENTREVISTADO 22).

Devido ao fato de existir esse desequilíbrio de poder na relação entre os atores, corre-se o risco de que a colaboração possa ser utilizada pelo governo como um cosmético para legitimar as decisões que, porventura, já estavam tomadas unilateralmente (WANNA, 2008), o que não condiz com as diretrizes de um governo aberto.

A liderança foi realizada pelos próprios gestores da política vinculados à Secretaria do Governo Municipal que, segundo os entrevistados, apresentaram boa capacidade de gerenciar conflitos:

Eu acho que... acho que foi um processo bem conduzido, assim, nesse sentido [da liderança]. Não acho que a gente teve nenhuma crise, né, nenhuma coisa assim. Era bastante coisa consensual. Claro que teve, né, discordâncias e tudo. Mas ali, a gente como um grupo... buscava o consenso (ENTREVISTADO 13).

Além do compartilhamento de conhecimento técnico entre os atores, houve também compartilhamento de recursos humanos e financeiros por um dos parceiros:

Sim, é... no momento inicial todo mundo teve o mesmo papel e só depois que a gente selecionou, destacou alguns, ali, pra fazer nessa comissão de redação, pra fazer o fechamento do documento. Mas, no início, foi todo mundo no mesmo papel.[...] A gente teve a Fundação Maria Cecília [Souto Vidigal] que já estava mais próximo à gente que teve aí um outro papel também [...]. Eles fizeram uma doação. Eles disponibilizaram uma pessoa da equipe deles pra ajudar a sistematizar os dados e tal (ENTREVISTADO 13).

Sobre o compartilhamento de responsabilidades, conforme os relatos, é possível perceber que essa não é ainda uma questão tratada de forma consolidada pelos atores envolvidos na política, já que os entrevistados apresentaram opiniões um pouco divergentes sobre isso:

É... [a responsabilidade] na verdade é compartilhada, né? Eu acho que o documento deixa isso bem explícito logo de início, que é um documento que não é só do governo, né? Mas, assim, querendo ou não, grande parte da responsabilidade é do governo, né? Assim, políticas públicas, né, para atendimento às crianças, muito tá aqui no governo, né? Mas tem o papel dos outros também. Dentro dessa comissão de avaliação, a gente também quer trabalhar isso, né? Então, não olhar só pro que o governo tá fazendo, mas também pra esses outros atores que também têm responsabilidades (ENTREVISTADO 13).

Objetivamente, eu acho que [as responsabilidades] não [são compartilhadas]. No produto final, não. Tem uma retórica, né, uma retórica de que o Plano Municipal da Primeira Infância é de responsabilidade não só da prefeitura, mas é da sociedade como um todo. Então, essa é uma distribuição de responsabilidades. Mas isso é retórica porque a prefeitura não vai cobrar que a sociedade, né, esse ente indistinto, venha cumprir determinadas funções. A menos que se estabeleça as funções. Não está estabelecido. Na prática, o que tá lá, o que tá no plano são metas e objetivos para serem atingidos pela prefeitura, basicamente. Óbvio que, claro, com convênios, organizações... No processo, houve a responsabilidade compartilhada de construir (ENTREVISTADO 22).

O fato de o compartilhamento de responsabilidades no Programa Municipal pela Primeira Infância não estar claramente definido desfavorece a abertura da política em termos de colaboração. Conforme Thomson, Perry e Miller (2007), os atores envolvidos em colaboração devem compartilhar responsabilidades quanto às decisões e ações realizadas em conjunto. Isso requer a apropriação conjunta das ações e decisões (GRAY, 1996).

No Plano Municipal pela Primeira Infância, os principais mecanismos de colaboração utilizados foram *workshops*, a formação de uma comissão de redação e a celebração de um acordo de cooperação. O relato a seguir demonstra como estes mecanismos de participação foram utilizados:

A gente tentou, né, estruturar um pouquinho [a colaboração] porque senão vira caos, né? Então a gente fez esse formato de: — *Okay, a gente tem esses atores que querem [colaborar], a gente quer também.* Aí a gente falou: — *Ah, então vamos fazer um workshop.* Aí a gente chamou eles pra um *workshop* que a gente mediu, que a gente chamou também o pessoal do governo, das várias secretarias. Aí, a gente naquele momento, a gente combina um segundo *workshop* pra dali a duas semanas e a gente fez o segundo, e a gente tentou... Aí, depois disso a gente estruturou uma comissão de redação, que aí a gente, também... algumas pessoas se candidataram, falaram: — *Ah, eu quero participar.* A gente fez essa comissão, e essa comissão ficou responsável de redigir a versão final aqui. Mais ou menos isso. [...] Hoje, a gente tem essas parcerias, como eu falei, a gente tem acordo de Cooperação com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que apoia a gente, né, em algumas áreas. Aí as secretarias, para o desenvolvimento da política, das ações delas, têm inúmeras parcerias, né, São Paulo tem parcerias em todo lugar. Então, assim, as creches que atendem as crianças, a maioria é parceria, a saúde, também. Agora, pensando na implementação da política a gente tem inúmeras parcerias (ENTREVISTADO 13).

Atualmente, para a implementação, a política possui uma parceria formalizada por meio de acordo de cooperação com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, além de contar com a

colaboração intragovernamental com a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), a Secretaria Municipal de Educação (SME), a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (SMIT) e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS), além das organizações que já trabalham em colaboração junto a estas secretarias municipais.

Em relação ao nível de colaboração, a partir dos relatos e da escala de colaboração definida a partir dos estudos de Peterson (1991), Mattessich e Monsey (1992), Thompson e Sanders (1998), Bailey e Koney (2000), Sadoff e Grey (2005), Selden, Sowa e Sandfort (2006), foi possível identificar que, no Plano Municipal pela Primeira Infância, a colaboração é praticada no nível de coordenação. Esse é o menor nível de colaboração que atende aos requisitos de governo aberto. Conforme Peterson (1991) e Bailey e Koney (2000), nesse nível de colaboração, os atores sincronizam suas atividades para promover agendas, eventos, serviços ou outros tipos de trabalho que contribuam para o alcance dos objetivos que os uniram, que é o que ocorre na colaboração entre a gestão do Plano Municipal pela Primeira Infância, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e as secretarias municipais (SMADS, SMDHC, SME, SMIT, SMS).

Com referência às implicações, a colaboração no Plano Municipal pela Primeira Infância trouxe contribuições significativas para os resultados referentes à construção do plano, tanto do ponto de vista do governo quanto da sociedade civil, como pode ser observado nos seguintes relatos:

Sim, sem dúvida [a colaboração contribuiu para gerar melhores resultados]. Com certeza, até porque, assim, essas organizações fazem um trabalho muito sério há muitos anos e têm um conhecimento dos territórios, né? Eles tão ali, na linha de frente. Então, isso é imprescindível pra gente aqui, né? Então, assim, esse olhar deles é muito importante (ENTREVISTADO 13).

Dá para dizer que sim [que a colaboração contribuiu para gerar melhores resultados]. Eu acho porque a gente, nas oficinas onde a gente, digamos, analisou um esqueleto inicial do plano, depois a gente se reunia em grupos, discutia realmente. Do esqueleto inicial para o plano que saiu a mudança foi grande. Então, no âmbito dessas oficinas, houve grandes contribuições, e elas foram incorporadas. Isso dá pra dizer. No âmbito dessas oficinas, sim, tudo que a gente agregava era recebido com muito respeito e com muita consideração, e isso fez bastante impacto no produto final, com certeza (ENTREVISTADO 22).

Como a colaboração se concentra ainda na fase de formulação da política, as atividades colaborativas ainda não geraram implicações significantes em termos de inovação social aberta e geração de valor público. Por isso, é preciso que a colaboração estabeleça relacionamentos interinstitucionais capazes de transformar as contribuições de diversos atores em políticas

públicas inovadoras que atendam realmente às demandas do público (CRUZ-RUBIO, 2015; EMERSON e NABATCHI, 2015). E isso depende de que os governantes tenham a vontade e a capacidade de acomodar as preferências do público (NAVARRO e MENDOZA, 2013).

Uma vez identificado como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância, no Quadro 27 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à colaboração.

Quadro 27 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Plano Municipal pela Primeira Infância

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Colaboração no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formulação e implementação.	Parcialmente
Tipos	Público-privada Público-cidadã Público-voluntária Intragovernamental Intergovernamental Multilateral	Multilateral	Sim
Modos	Colaboração baseada em recursos ou colaboração relacional.	Colaboração baseada em recursos.	Sim
Determinantes	Capacidade de ação conjunta liderança, compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades.	Limitações no compartilhamento de responsabilidades.	Parcialmente
Mecanismos de colaboração	Parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes.	<i>Workshops</i> , Comissão de Redação e acordo de cooperação.	Sim
Níveis de colaboração	Coordenação, colaboração, integração.	Coordenação	Minimamente
Implicações	Melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação aberta, valor público.	Impactos mais significativos nos resultados e menos significativos em inovação social aberta e valor público.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3 Programa Operações Urbanas

O Programa Operações Urbanas da Prefeitura Municipal de São Paulo é uma política pública de caráter urbanístico conduzida pela São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo), empresa pública vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que visa à requalificação de espaços urbanos por meio de parcerias entre o setor público e a iniciativa privada.

O objetivo das operações urbanas é a captação de recursos e a realização de transformações urbanísticas estruturais em determinados espaços urbanos. Os recursos são obtidos a partir da concessão de aumento do coeficiente de aproveitamento ou modificação de imóveis aos proprietários privados em troca de contrapartida, que pode ser financeira ou pela criação de espaços públicos ou de habitação de interesse social, por exemplo.

Nas operações urbanas consorciadas, a prefeitura emite certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) que são negociados na bolsa de valores visando obter recursos para execução de obras e melhorias de interesse geral do município. Nesse tipo de parceria, os compradores dos CEPACs terão o benefício de potencializar a capacidade construtiva de seus terrenos, que também serão valorizados pelas melhorias realizadas pela operação urbana no perímetro. De forma sucinta, o perímetro de cada operação urbana é favorecido pela flexibilidade dos limites de ocupação estabelecidos pela Lei de Zoneamento (Lei Municipal nº 16.402, de 22 de maio de 2016) mediante contrapartida financeira que deve ser utilizada em melhorias na mesma região. Atualmente, a cidade de São Paulo possui quatro operações urbanas vigentes²⁴, sendo três consorciadas (Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima) e uma não consorciada (Centro).

Nas próximas subseções, serão apresentados os resultados da análise de conteúdo realizada a partir das entrevistas sobre como a transparência, a participação e a colaboração estão sendo incorporadas no ciclo de políticas públicas do Programa Operações Urbanas.

²⁴ Mais informações sobre o Programa Operações Urbanas e as operações vigentes em: < https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas>. Acesso em: 30 dez. 2019.

6.3.1 A transparência no Programa Operações Urbanas

No que diz respeito à transparência nas fases do ciclo de políticas do Programa Operações Urbanas, de acordo com os entrevistados, ela tem sido mais intensa nas fases da formação da agenda e tomada de decisão:

Então... a agenda é muito clara, né? A tomada de decisão, ela também fica registrada e colocada. Agora enxergar os passos de formulação e implementação, eu acho que fica um pouco mais difícil de identificar na questão transparência. Não que não seja transparente, são todos processos públicos, muitos já são processos eletrônicos. Mas, assim, talvez exige... exigisse um pouco mais de passos pra gente alcançar a informação, né? Então, eu vejo que na agenda e na tomada de decisão isso tá bem... eles ficam bem caracterizados (ENTREVISTADO 18).

Conforme o relato, a transparência ainda não foi devidamente incorporada nas fases de formulação, implementação e avaliação do Programa Operações Urbanas, pois, pelo que é possível entender, as informações referentes às fases de formulação, implementação e avaliação não estão tão acessíveis quanto as informações das fases de formação da agenda e tomada de decisão.

Essa maior intensidade de transparência apenas nas fases de formação da agenda e tomada de decisão está em desacordo com os requisitos de governo aberto, pois a transparência é um valor que deve ser amplamente incorporado em todas as fases do ciclo de políticas públicas (ANDERSSON, 2008; THEDVALL, 2008; BALL, 2009; PURWANTO, 2011; BLIND, 2014; MUSA, BEBIĆ e ĐURMAN, 2015). Tão importante quanto dar publicidade sobre os resultados das políticas é ampliar a transparência sobre os processos de formulação e implementação do programa.

Quanto aos tipos de transparência, o Programa Operações Urbanas possui uma transparência direta, ativa e passiva, efetiva, em retrospectiva, *fishbowl* e fundamentada. A transparência é direta porque as informações sobre as ações e decisões relacionadas ao programa estão acessíveis para todos os interessados, e não apenas para especialistas ou órgãos de fiscalização, como seria o caso da transparência indireta. Isso pode ser observado no relato a seguir:

As informações são públicas... tudo é público. O que é sigiloso são informações que são relativas aos [atores] privados quando eles vão fazer uma adesão. Por exemplo, ele quer fazer uma adesão numa vinculação de CEPAC, num processo, e todas as informações relativas a ele – a matrícula do imóvel, o RG, a escritura, tudo que é privado, né, seria isso – é restrito. Mas ele entra pela lei de processos naturalmente, né? É aquela restrição que ela acontece em qualquer... qualquer âmbito do poder público (ENTREVISTADO 18).

Essa resposta demonstra também que a transparência é considerada em relação a outros direitos, como o sigilo de informações de atores privados, como documentos pessoais e documentos relacionados à propriedade de bens.

No Programa Operações Urbanas, são praticadas ainda a transparência ativa, a transparência passiva e a transparência efetiva:

Como eu falei, o canal de transparência, de informações na sociedade são pelos conselhos, pelos grupos de gestão de cada operação urbana. Então, todo o material que é apresentado ali, tudo que é discutido e todos os relatórios são publicizados após as reuniões. Então monta-se o relatório, apresenta, se esclarece as dúvidas e publiciza. Agora, o que tem que questionar, eu não saberia te dizer, só se fosse uma questão muito específica que às vezes entra pelo e-SIC. Eu confesso que a gente... o nosso canal de recepção de questionamentos é pelos conselhos, os grupos de gestão das operações urbanas. A população, ela já sabe disso, ela tá habituada e ela se mobiliza e ela traz as demandas via conselho. Então eles... o conselho de cada operação urbana, ele é um... ele é a principal fonte de comunicação ativa e passiva, vamos dizer assim, né? (ENTREVISTADO 18).

A transparência é ativa porque, no programa, são publicadas informações sobre relatórios apresentados e sobre o que é discutido nos conselhos. Também é praticada a transparência passiva na medida em que os cidadãos necessitem de informações específicas sobre o programa. A transparência também é efetiva porque há uma certa preocupação dos gestores do programa quanto ao acesso e compreensão das informações por parte do público.

Quanto ao *timing*, no Programa Operações Urbanas, não há transparência em tempo real, apenas em retrospectiva:

A gente não tem sistema para passar [as informações] em tempo real, né? Não que ela tem que ser tratada, mas a gente não tem ainda uma sistemática para passar em tempo real. Só que a gente já iniciou esse processo para desenvolvimento aqui. O GeoSampa, então, esse é um *site* da prefeitura onde ele disponibiliza, ele agrega, disponibiliza vários sistemas de informação de diversas secretarias distintas. Então você entra lá, você quer saber os limites de cada subprefeitura aí você clica, é um mapa, né? E lá, das operações urbanas, só tem os perímetros. Agora, a gente tá instrumentalizando aqui fazendo a contratação e elaborando o material para subir outras camadas das outras operações. Por exemplo, onde estão as adesões, quais lotes aderiram. Porque a gente tem isso, tem uma planilha que informa, mas são formas distintas de você enxergar, né? E a gente entende que, pelas camadas do GeoSampa, onde você tem dados, inclusive de vulnerabilidade, de clima, ou seja, das mais diversas áreas, seria o local ideal pra gente disponibilizar. Aí sim, seria em tempo real ou quase em tempo real, uma atualização quinzenal ou semanal (ENTREVISTADO 18).

Conforme o relato, o Programa Operações Urbanas ainda não disponibiliza nenhuma informação em tempo real. Embora a transparência em retrospectiva possibilite a avaliação de ações passadas, no contexto de governo aberto, o ideal é que haja transparência em tempo real,

ou o mais próximo disso, pois a transparência em retrospectiva limita a participação do público em questões atuais, assim como discutido por Heald (2012).

A transparência das decisões no Programa Operações Urbanas, como pode ser observado no relato a seguir, é do tipo *fishbowl* e fundamentada:

Então, as decisões de competência de um conjunto público com sociedade civil e prefeitura, elas são tomadas em colegiado, né? E então isso é tudo registrado em ata e saem resoluções para cada decisão. Vou te dar um exemplo: a Operação Urbana Centro, que é a mais antiga, ela não tem um programa de intervenções, mas ela tem diretrizes para a aplicação dos recursos que ela arrecada. Então quando tem dinheiro em caixa e há uma proposta, o conselho avalia, faz os questionamentos e decide se sim ou não. Então, em 2014 o conselho decidiu investir cerca de 18 milhões [de reais] numa das fases de construção da Praça das Artes, que é um núcleo cultural que tem aqui do lado do Anhangabaú, um projeto muito bacana. Então, a comissão se reúne, analisa o material, os objetivos, o orçamento apresentado e ela delibera não/*okay*. E aí esta decisão, além do registro em ata, ela vira uma resolução e, a partir daí, que você tem todo o processo de contratação de liberação de recursos, de implementação e monitoramento do investimento (ENTREVISTADO 18).

Nesse caso, a transparência pode ser considerada do tipo *fishbowl* porque, no programa, são disponibilizados ao público os registros sobre as ações e decisões. A transparência também é fundamentada no que diz respeito ao processo decisório, pois há o registro em ata sobre como as decisões foram tomadas. Isso está de acordo com o que foi discutido por Licht *et al.* (2014) e Coglianesi e Lehr (2018).

Sobre a natureza da transparência, a partir das entrevistas, foi possível identificar que a transparência praticada pelo Programa Operações Urbanas é de natureza normativa e instrumental, conforme pode ser observado no seguinte relato:

O poder público, ele publica aquilo que a lei exige, minimamente, né, que são os relatórios trimestrais, dos controles que a Caixa Econômica Federal audita, as informações prestadas no conselho. [...] Eu vou no que a legislação exige e a gente analisa qual... quais outras formas de abordar, de envolver a população na discussão pública, né? (ENTREVISTADO 18).

A natureza normativa da transparência no Programa Operações Urbanas foi enfatizada no que diz respeito ao dever do governo de ser transparente, de cumprir a lei, assim como caracterizado por Dror (1999). Mas o relato do Entrevistado 18 também demonstra um caráter instrumental da transparência no sentido de facilitar a participação cidadã.

Em relação às perspectivas, a transparência no Programa Operações Urbanas possui maior foco na publicação de informações institucionais, fiscais e operacionais:

No caso das operações urbanas, a publicação, ela se dá financeira e orçamentária. Então, a cada três meses a gente tem uma atualização das contas dos valores que estão

em contas, do que foi pago, né? A gente tem uma atualização... a Operação Urbana, ela funciona com compra de potencial construtivo. Então, ela tem uma transformação urbanística e um consumo de estoque construtivo. Então, esse relatório de estoque também ele é publicado. E aí a gente também tem a publicação das ações, como o diálogo do controle social. Então, nessas é... nesses três âmbitos, a gente tem divulgação. Tem um quarto olhar, uma quarta diretriz, que ela vai começar a aparecer de uma forma um pouco mais concreta no nosso *site*, que é da efetiva transformação urbana, tanto das adesões com georreferenciamento, quanto das ações de ordem públicas, né? O que você fez com os recursos, no *site* tem um caderno disponibilizado que retrata todo o histórico de cada Operação Urbana e das intervenções que foram realizadas ou aprovadas até 2016. Então, a gente tá com esse *delay* de atualização. Por quê? Porque ele é um documento estático, né? Ele é um arquivo, foi elaborado e transformado num PDF e subiu, né, pro *site*. Agora a gente quer dar aquela informação com o *software* com bases mais dinâmicas pra gente ter uma atualização mais contínua. Então, assim, cada... e aí dentro desse caderno, ele vai trazer informação histórica da transformação do território, de como ele era e qual era o objetivo a ser alcançado, informação financeira, os valores que foram arrecadados no decorrer do tempo da vigência de cada operação urbana e informações com relação às intervenções urbanas, por exemplo, Água Espraiada: a Ponte Estaiada foi feita com recursos da operação urbana, o conjunto habitacional Jardim Edite foi feito com recursos da operação urbana. Tem outros conjuntos habitacionais, vários ali na Água Espraiada que foram construídos. Então, a gente vai identificando a transformação do território privado concomitante à aplicação dos recursos e transformação do território público. Ela [a transparência] só não é dinâmica, entendeu? Ela é ainda... justamente porque a gente tem pouco recurso (ENTREVISTADO 18).

Conforme o depoimento, a transparência no programa quanto às perspectivas política e processual não tem sido tão eficaz como nas perspectivas institucionais, fiscais e operacionais. No entanto, o Entrevistado 18 afirma que o governo municipal está providenciando os meios necessários para que informações sobre os processos relacionados ao Programa Operações Urbanas sejam publicadas em uma plataforma mais dinâmica de forma contínua. De acordo com Ball (2009) e Blind (2014), sobre a perspectiva processual, o público deve ter acesso a informações não somente sobre como o governo formula suas políticas públicas, mas também como as implementa, as motivações que levaram a determinada decisão e à divulgação dos resultados das políticas. Quanto à perspectiva política, é preciso que estejam disponíveis informações a respeito das prioridades e atividades políticas relacionadas ao programa. Em um governo aberto, é importante que sejam disponibilizadas informações referentes a todas essas perspectivas. Conforme Williams (2015) e Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017), o público deve ter acesso a informações sobre o que o governo pretende fazer, como está fazendo e porque está fazendo, além de ser informado sobre o desempenho de uma política no cumprimento de seus objetivos.

Sobre os determinantes da transparência, o Programa Operações Urbanas atende o quesito publicidade, mas ainda precisa aprimorar a compreensibilidade e apresentar as informações de forma que sejam úteis para o público, como pode ser observado nos relatos a seguir:

Olha, a gente tem, com relação à transparência, a gente tem o... além das publicações oficiais que são feitas em Diário Oficial da Cidade, da capital, a gente tem um *site* da própria empresa, o Portal da São Paulo Urbanismo, onde ela divulga todas as informações pertinentes à Operação Urbana, né? São quatro vigentes atualmente, né? Cada uma de um tempo distinto, mas elas [as informações sobre as Operações Urbanas] se encontram lá. Isso enquanto disponibilidade. Agora quanto à qualificação da informação, a gente passa por uma fase de aprimoramento, né? Tá acontecendo uma reestruturação aqui, inclusive na empresa, atual. [...] Então, ela [São Paulo Urbanismo] passa por um processo de modernização de informatização para dar mais transparência e informação em tempo real para o contribuinte, porque elas estão lá, mas o nível de atualização ou a facilidade de leitura é outra coisa. Porque uma coisa é você fazer uma publicação de um PDF, a outra é você disponibilizar num QGIS, sistema georreferenciado, onde você pode sobrepor com outras camadas e transformar aquele dado numa informação pra você produzir uma análise daquela evolução, né? Então a gente está neste processo nesse momento. Então, as informações estão disponibilizadas, mas a gente precisa modernizar a forma que elas são divulgadas (ENTREVISTADO 18).

Como eu te falei, é uma dificuldade da gente aprimorar [a transparência], né? E as instituições públicas, elas têm que cuidar de, inclusive, da aquisição de *softwares*, né? Mas a gente tá numa constante evolução. Eu gostaria que fosse numa velocidade mais rápida, mas eu não vejo restrição não. Muito pelo contrário. A ideia é: — *O que mais eu posso deixar transparente?* E mais do que isso, além de você deixar transparente, deixar transparente de uma forma que você informe. Porque às vezes a informação está dada, mas você não comunica, você não provoca a análise, entendeu? A forma que você apresenta a informação, ela pode te suscitar a continuar o questionamento, continuar o entendimento, ou ela te deixa de uma forma desconexa, né? Por isso que a gente quer aplicar essas modalidades mais dinâmicas de informação onde você sobrepõe vários dados para você poder fazer uma análise (ENTREVISTADO 23).

Conforme relatos, há uma dificuldade técnica para que as informações sobre o Programa Operações Urbanas sejam disponibilizadas em plataformas que facilitem a utilização dessas informações pelos cidadãos. Outra questão presente nos dois depoimentos é que as informações desse programa ainda não são de fácil compreensão, mas há uma expectativa de que as informações possam ser publicadas de forma mais compreensível com a modernização dos mecanismos de transparência da São Paulo Urbanismo. Estes depoimentos demonstram que a transparência no Programa Operações Urbanas precisa ser aperfeiçoada em termos de compreensibilidade e utilidade. No contexto do governo aberto, é preciso que as informações sejam publicadas em múltiplos meios em formatos e linguagem acessíveis. É preciso que elas sejam completas, relevantes, confiáveis e úteis, conforme preconizado por Wallin e Venna (1999), Platt Neto *et al.* (2009), Cruz *et al.* (2012) e Michener e Bersch (2013).

Conforme os depoimentos, as informações relacionadas ao Programa Operações Urbanas podem ser acessadas por meio de diferentes mecanismos de transparência, como o Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo²⁵, a Plataforma Gestão Urbana²⁶, o *site* da São Paulo

²⁵ < <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

²⁶ < <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

Urbanismo²⁷ e o Diário Oficial da Cidade de São Paulo²⁸. Além desses mecanismos, algumas informações também podem ser divulgadas em jornais de grande circulação, jornais locais e eventos promovidos pelos entes consorciados.

Além da utilização de diversos mecanismos de transparência, há no Programa Operações Urbanas uma preocupação no sentido de disseminar as informações inclusive para pessoas com limitações de acesso digital ou que têm dificuldades para ler e escrever, assim como relatado a seguir:

A gente já observou que a gente trabalha muito com comunidades vulneráveis, porque quando a gente vai fazer um projeto de intervenção urbana de uma área que necessita dessa atuação, desse olhar especial da cidade, geralmente ela agrega áreas vulneráveis de favela, de cortiços, uma população mais carente, menos instruída e que ela não acessa a internet como a população em geral, né? Só que todas elas acessam agora WhatsApp, elas acessam o Facebook, elas acessam as redes sociais que são gratuitas pelas redes de telefonia. E, assim, então a gente precisa otimizar a informação e o acesso à informação através desses canais, que aí a gente vai puxando para as outras plataformas. Muitas vezes a gente consegue um Wi-Fi gratuito e eles conseguem acessar as outras redes, aí a gente fala: — *Ah, na Gestão Urbana a consulta pública tá aberta, vai lá e dá sua contribuição*. Tem muita gente não sabe escrever, então ainda precisava ter um canal de acesso onde ele podia gravar a mensagem, entendeu? Nem que ela fosse decodificada depois. A gente precisaria dar essas opções também. Então, quando você fala na tecnologia, nesse aprimoramento, eu vejo que, pra gente buscar a isonomia e a igualdade de alcance, isso é muito importante. Dá a impressão que isso não existe, mas às vezes a gente vai trocar até uma mensagem e a pessoa só manda mensagem de voz porque ela não consegue escrever para nós. Mas ela tá ativa, ela sabe tudo que acontece no território dela. E é a forma que... muitas vezes nosso formato é um pouco mais antiquado... a gente não tá instrumentalizado para isso (ENTREVISTADO 18).

Conforme relatado pelo Entrevistado 18, estão sendo utilizados aplicativos de mídias sociais, como Facebook e WhatsApp, para facilitar a comunicação com os cidadãos que estão sendo diretamente afetados pelas intervenções urbanas, inclusive aqueles que não possuem um computador ou que não sabem operá-lo, mas que possuem *smartphones*; e que por meio de aplicativos de mensagens, até mesmo aqueles com dificuldades para ler e escrever, podem enviar mensagens de áudio. Mesmo que essa seja uma iniciativa pontual, é preciso destacar esse interesse dos gestores do Programa Operações Urbanas em dar condições às pessoas que possuem certa fragilidade socioeconômica e baixo nível de alfabetização para que possam se informar e participar do debate público. Esta é uma atitude desejável em um contexto de governo aberto, pois como destacam Oliverio (2011), Oszlak (2013) e Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), ao se tratar das TICs no contexto do governo aberto é preciso lembrar que

²⁷ < <http://spurbanismo.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

²⁸ < <http://prefeitura.sp.gov.br/diariooficial>>. Acesso em: 31 dez. 2019.

existe desigualdade no acesso a estas ferramentas entre grupos sociais que possuem interesses distintos, e, por isso, é necessário fornecer acesso aos cidadãos em condições igualitárias.

No que se refere à abertura dos dados, algumas informações sobre o Programa Operações Urbanas são disponibilizadas em formato aberto no Portal de Dados Abertos²⁹ da Prefeitura de São Paulo e na Plataforma Gestão Urbana, porém o Entrevistado 18 não soube precisar o volume de dados que se encontram em formato aberto: “Eu não sei te dizer se todo *site* tá no formato de dados abertos, entendeu? Muitos tão. A gente... talvez a gente esteja em 80%, né, por conta desse processo de atualização” (ENTREVISTADO 18).

Devido à insegurança no depoimento do Entrevistado 18 sobre os dados relacionados ao programa atenderem ou não os critérios de dados abertos, foi realizada uma consulta nos canais citados na entrevista no dia 20 de dezembro de 2019. A partir do acesso ao Portal de Dados Abertos foi possível identificar apenas um único conjunto de dados composto apenas por um arquivo de metadados com dados padronizadas sobre o Programa Operações Urbanas (descrição, endereço, etc.). Além disso, esses dados foram atualizados pela última vez em dezembro de 2015, o que descumprir o critério de fornecimento de dados atuais. Na Plataforma Gestão Urbana há alguns conjuntos de dados em formato aberto, principalmente planilhas de adesões privadas às Operações Urbanas e mapas em formatos que necessitam de aplicativos específicos para serem abertos. Alguns desses dados não possuem informações sobre a data de atualização.

Em relação às implicações, espera-se que a transparência no Programa Operações Urbanas contribua para a efetividade do controle social, da *accountability* e da integridade pública. No entanto, o controle social é promovido apenas pelos representantes da sociedade civil que são membros do conselho gestor de cada operação urbana, que, em alguns casos, não é paritário: “Cada operação urbana vigente, ela tem um órgão de controle social onde, não são todas, mas a maioria é paritária. A mais recente, inclusive, ela é formada através de um processo eletivo, há eleições a cada dois anos” (ENTREVISTADO 23).

Para que o controle social seja efetivo, é preciso que os cidadãos em geral tenham acesso a informações relevantes, oportunas e compreensíveis para que possam monitorar e fiscalizar todas as fases do ciclo de políticas públicas, tal como sobre as decisões relacionadas ao programa, conforme salientado por Souza *et al.* (2013).

²⁹ < <http://dados.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 20 dez. 2019.

Quanto à realização da *accountability*, o Programa Operações Urbanas possui instrumentos legais para que haja a responsabilização dos atores envolvidos nas atividades e nos processos de tomada de decisão, conforme relatado a seguir:

Além das questões relacionadas à Administração Pública de uma forma direta, [as exigências de transparência aplicadas aos atores envolvidas no programa são:] a publicidade dos contratos, das licitações e da lei orçamentária e de prestação de contas, a transparência que a própria lei da operação urbana exige [Lei 11.732 de 14 de março de 1995, Lei 11.774 de 18 de maio de 1995, Lei 12.349 de 6 de junho de 1997, Lei 13.260 de 28 de dezembro de 2001]. Ela traz algumas especificidades, como eu te falei, a divulgação de relatórios, o acompanhamento da Caixa Econômica Federal quando das operações urbanas consorciadas, né, a autorização da Comissão de Valores Mobiliários quando dos leilões. Então, assim, tem algumas instâncias que a lei específica da operação urbana elenca, né? Então são elas somadas à Lei Orgânica do Município [de 4 de abril de 1990]. [...] Então, na lei da operação urbana as competências são muito claras, né? O que é de responsabilidade da empresa, o que é de responsabilidade do conselho gestor. E aí, eles são coparticipantes, eles são corresponsáveis das ações. Então, como eles deliberam pela aplicação de recursos, se tiver que responder sobre aquela aplicação, aí é uma coparticipação, é uma corresponsabilidade de todas as entidades que estavam nomeadas e indicadas no momento daquela deliberação. Então, vai depender, por exemplo, no caso de deliberação de um recurso, e há um questionamento se ele poderia ou não ser aplicado ali, o conselho também responde em conjunto. Se é com relação à obra que foi contratada pela prefeitura de uma forma direta, o conselho, ele acompanha, ele se responsabiliza, mas a responsabilidade da contratação é da prefeitura (ENTREVISTADO 18).

Se por um lado o programa possui os mecanismos legais necessários para que os atores sejam responsabilizados por suas ações e decisões, por outro, a falta de aprimoramento de alguns fatores determinantes da transparência, como a compreensibilidade e utilidade das informações, compromete a capacidade do público em demandar respostas, que é um dos requisitos para realização da *accountability* descritos por Fox (2007).

No que se refere à integridade, no Programa Operações Urbanas, não há medidas específicas além das já mencionadas. No programa, a integridade pública é orientada pelos dispositivos legais que normatizam a conduta dos agentes públicos e observada pelos próprios conselhos gestores das operações urbanas e pelos órgãos de controle, como pode ser observado no relato a seguir:

A gente se assegura dos protocolos que devem ser seguidos, né? Eu respondo enquanto a minha gerência, né? Então, tudo o que precisa ser feito no âmbito legal, que tá previsto, é seguido: a questão da transparência, a questão dos prazos dos processos, do acompanhamento. Eu nem tenho... eu acho que são os ritos administrativas, as auditorias do Tribunal de Contas, o próprio conselho... eu acredito que temos várias instâncias e a gente tá sempre... o próprio Ministério Público, né? A gente tem esse espaço aberto e acompanhado por todos esses entes (ENTREVISTADO 18).

Ainda que os atores envolvidos no Programa Operações Urbanas atuem de acordo com as normas de conduta, algumas das questões já apresentadas, como as limitações de acessibilidade e compreensibilidade das informações sobre o programa, podem interferir na efetividade do controle social, da *accountability*, bem como na integridade pública. O próprio Entrevistado 18 reconhece que, ao “melhorar a qualidade da informação, o monitoramento é mais eficiente e dificulta a existência da corrupção”.

Apesar de nenhum entrevistado ter comentado a respeito, por meio de uma consulta à Prefeitura Municipal de São Paulo em 11 de dezembro de 2019, foi possível identificar que a secretaria à qual a SP Urbanismo está vinculada (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano) aderiu recentemente, em agosto de 2019, ao Programa de Integridade e Boas Práticas promovido pela Controladoria Geral do Município. Conforme discutido anteriormente, esse programa define uma série de medidas que devem ser adotadas pelos setores da administração pública no sentido de promover a integridade e atuar no combate à corrupção. Essa iniciativa é importante porque, no contexto do governo aberto, é preciso que o público tenha acesso não só às informações, mas também aos meios necessários para que possam monitorar, fiscalizar e responsabilizar os atores envolvidos nas políticas e, assim, contribuir para o combate à corrupção e para a garantia da integridade pública (BONIVENTO, 2016; CRUZ *et al.*, 2016).

Uma vez identificado como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas, no Quadro 28 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à transparência.

Quadro 28 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a transparência está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	Atende aos requisitos de governo aberto?
Transparência no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formação da agenda e tomada de decisão	Parcialmente
Tipos	Direta Ativa e passiva Efetiva Tempo real <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Direta Ativa e passiva Efetiva Em retrospectiva <i>Fishbowl</i> e fundamentada	Sim Sim Sim Não Sim
Natureza	Normativa e instrumental	Normativa e instrumental	Sim
Perspectivas	Institucional, política, fiscal, operacional e processual.	Institucional, fiscal e operacional.	Parcialmente

Determinantes	Publicidade, compreensibilidade e utilidade.	Limitada em termos de compreensibilidade e utilidade das informações.	Parcialmente
Mecanismos de transparência	Acesso à informação (canais on-line e off-line) Dados abertos	Sites, e-SIC, jornais e eventos Pequeno conjunto de dados abertos	Sim Parcialmente
Implicações	Controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Limitações em alguns aspectos sobre controle social, <i>accountability</i> e integridade pública.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3.2 A participação no Programa Operações Urbanas

Sobre a participação nas fases do ciclo de políticas públicas, ficou evidente ao longo das entrevistas que, no Programa Operações Urbanas, a participação cidadã está mais presente na fase de formulação:

Na formulação, ela [a participação] tá... o plano como, eu te falei, o Plano Diretor, ele exige a participação da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas da legislação urbanística, no caso, e outras áreas da cidade também estão buscando expertise para desenvolver esses processos. Eu falo porque eu tô aqui desde 2014, quando foi instituído o Plano Diretor e eu já recebi muitas pessoas de outras secretarias, funcionários públicos, pessoas da gestão pública vindo buscar informação de como a gente desenvolveu os processos participativos: — *Ah, porque eu tenho um plano de mobilidade para desenvolver.* — *Ah, porque eu tenho plano de áreas verdes para desenvolver.* Então eles vêm aqui buscar nossa experiência e a nossa estratégia de abordagem da sociedade pra replicar. Então, a questão da participação social dentro da formulação das políticas, eu acho que é onde ela tá mais avançada. [...] Na verdade, além das discussões das tomadas de decisão, eles [os participantes] fazem um monitoramento da aplicação da lei, né? Porque a tomada de decisão, ela se dá em alguns momentos: — *Não, vamos construir as habitações de interesse social da Rua Sete de Abril (que é o caso da [operação urbana] Centro).* Depois que eles decidem, e decidem pelo recurso, tem todo um processo interno de elaboração de projeto básico, projeto executivo, contratação da obra, execução da obra e entrega, que passa por anos, né? Não é uma coisa que você entrega em alguns meses (ENTREVISTADO 18).

O fato de a participação ser menos intensa na tomada de decisão e não ter sido incorporada nas fases da formação da agenda, implementação e avaliação é uma barreira para que o Programa Operações Urbanas seja uma política completamente aberta em termos de participação cidadã. Conforme Oszlak (2012), Ramírez-Alujas (2012a), Attard *et al.* (2015) e Cruz-Rubio (2015), em um governo aberto, é preciso que sejam criados canais de interação que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas e em todo o ciclo de políticas públicas.

Quanto à forma, a participação cidadã no Programa Operações Urbanas é concedida. Inclusive, ela está prevista na legislação que rege o programa:

Essa abertura, ela se dá... ela começa a acontecer com a aprovação do Estatuto das Cidades [Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001], legislação federal, onde obriga que elas [as operações urbanas] sejam, a partir de 2011, se não me engano, agora me fugiu a data... obriga que elas sejam consorciadas e que elas tenham um colegiado de controle social paritário, com a participação da sociedade civil. Então, a partir do Estatuto das Cidades, essa política começou a se desenvolver no âmbito dos estados e dos municípios. O Plano Diretor de 2014, ele trouxe isso de uma forma muito clara e ampliou para outros projetos (ENTREVISTADO 18).

A participação concedida é uma forma de participação que se aplica ao contexto de governo aberto por dar aos cidadãos a oportunidade de influenciar os processos decisórios, conforme discutido por Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012).

No que diz respeito aos tipos de participação, por meio das entrevistas foi possível identificar que, no Programa Operações Urbanas, predomina a participação parcial, direta e indireta, ativa e passiva, oscilando entre simbólica e real a depender do mecanismo de participação utilizado. Nas consultas públicas a participação pode ser classificada como ativa e direta, pois depende de interesse e engajamento do cidadão e não há mediação ou sistema de representação entre os cidadãos e os agentes públicos. De outro modo, no caso dos conselhos gestores, a participação pode ser considerada ativa, passiva e indireta, como pode ser observado no relato a seguir:

Tem pessoas que são extremamente ativas, envolvidas com o tema e conhecedoras. Tem pessoas que são extremamente ativas, mas desconhecem o que tão falando, o que tão pleiteando. Tem pessoas que vêm, elas vêm mais para assinar a presença. Então, depende muito de como esse conselho foi formado. O conselho da Operação Urbana Água Branca, que é eleito, ele é muito mais ativo que aqueles que foram indicados, que já estão lá na lei definidas. Porque a pessoa, ela tem que se candidatar, ela passa por um processo eleitoral, ela quer estar ali, entendeu? As outras, têm muitas que mal comparecem. A gente... quando você parte para o processo eletivo, a pessoa escolhe estar lá. E aí é mais bacana, é mais animado (ENTREVISTADO 18).

A participação realizada por atores da sociedade civil que compõem os conselhos gestores das Operações Urbanas representa uma participação indireta dos cidadãos por se tratar de um sistema de representação em que os cidadãos, de modo geral, não interagem diretamente com os atores governamentais, pois essa interação é realizada por meio de representantes (RICHARDSON, 1983; BORDENAVE, 1986).

Nos conselhos gestores das Operações Urbanas em que as cadeiras reservadas à sociedade civil foram ocupadas por cidadãos indicados pelo governo, a participação pode ser classificada como simbólica, pois, se os cidadãos sequer puderam eleger seus próprios representantes para os conselhos, corre-se o risco de que a participação não seja real nesses casos e os cidadãos sejam mantidos na ilusão de que estariam sendo representados ou que exercem algum tipo de influência nas decisões governamentais (DUSSELDORP, 1981; BORDENAVE, 1986).

Em relação aos determinantes da participação, o Programa Operações Urbanas apresenta alguns elementos adequados (informação, capacitação, envolvimento) sob a ótica de governo aberto; já outros, não (representatividade, independência, influência, frequência e contexto). O relato a seguir demonstra que os cidadãos que participam dos conselhos gestores não correspondem a uma amostra representativa do público interessado ou afetado pelas operações urbanas:

Então esse critério [de representatividade], ele é dado quando da aprovação da Lei [de cada operação urbana] e da sua formulação e depois da sua aprovação junto à Câmara Municipal. E ele varia muito de acordo com a fase política que a gente vivia, né? A gente tem a [operação urbana] Faria Lima, que é de 1997, se eu não me engano... não, a [operação urbana] Centro é de 1997, a Faria Lima é de 2001, Água Espraiada [é de] 2016. Então, elas são antigas. Então, ela retrata muito o perfil da política do momento do ano da aprovação daquela lei, né? Hoje a gente tende por uma seleção mais seletiva, mas geralmente o conselho, ele abarca pessoas de diversos segmentos. Como a gente trabalha com o setor imobiliário e construtor, que é o interessado na transformação privada; com o setor social, que é o interessado do benefício da aplicação da política pública; e com a região; geralmente a gente tem representação de moradores, de entidades acadêmicas e de pesquisa, e de investidores do setor empresarial. Mais ou menos essa distribuição. [...] Nas operações urbanas mais antigas, que é Centro, Faria Lima e Água Espraiada, a sociedade civil, ela tá designada, por exemplo, um representante da FAU-USP, que é a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP [Universidade de São Paulo], um representante do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, um representante do SECOVI [Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Comerciais e Residenciais de São Paulo]. Então, ele [governo municipal] nomeia. A mais nova [operação urbana], que foi revisada em 2013, o seu conselho, ele é tratado... ele traz assim: um representante, ou melhor, três representantes de moradores ou trabalhadores do perímetro (então, esses representantes vão passar por um processo eleitoral a cada dois anos); um representante do setor empresarial ou com atuação na região (então, um representante de empresas e empresários ou atuação do setor empresarial que tem interesse ou ações naquele perímetro); um representante de profissionais da área ambiental e urbanística que comprovadamente com estudos na área (então, muitas vezes, ele não precisa nem residir, morar ou estar atuando ali, mas se ele estudar aquela área, ele pode ser representante). Então, é muito específico de cada lei, e elas variam muito por conta da idade e por conta da fase que cada lei foi construída (ENTREVISTADO 18).

Conforme relatado, o critério de representatividade da sociedade civil utilizado nos conselhos gestores do programa é limitado a algumas pessoas que residem ou atuam no perímetro de atuação da operação urbana ou profissionais da área ambiental e urbanística que estejam desenvolvendo estudos sobre alguma área dentro do perímetro da operação. Esse critério está em desacordo com os requisitos de uma participação cidadã justa e efetiva, pois, conforme Rowe e Frewer (2000; 2004) e Hassenforder, Smajgl e Ward (2015), a representatividade significa que os participantes devem corresponder a uma amostra amplamente representativa da população interessada ou afetada por determinada política, de forma que não haja privação de direitos de qualquer grupo ou segmento da sociedade. E, ainda, devido ao fato de alguns conselhos gestores serem compostos por membros designados pelo governo, fica difícil saber o quão independentes eles são. No entanto, em outras atividades e eventos promovidos no

âmbito do Programa Operações Urbanas, vários segmentos da sociedade civil podem participar, Mas como estes espaços não são deliberativos, os participantes podem fazer parte, mas não tomar parte, o que está em desacordo com os requisitos para que uma política seja considerada aberta.

Quanto ao critério de informação, o Regimento Interno das Operações Urbanas (por exemplo: Resolução 003/2011 da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro) prevê que os membros do conselho devem receber relatórios e pareceres referentes às proposições a serem submetidas a discussão e voto. Isso é confirmado no relato a seguir:

Sempre que tem um processo deliberativo, todo o material que envolve o tema é encaminhado. Isso, inclusive, é regimental. A gente nem pode deliberar nada que a gente não encaminhar previamente, tanto com relação ao orçamento, né, valores, quanto com relação a elementos técnicos, esclarecimentos... e um material gráfico, muitas vezes acompanha também. Isso é regimental [...] O formato das reuniões, elas são acessíveis, tem um rito, né? A gente tem a elaboração de uma pauta, envio da convocação, de materiais, e a gente vai apresentando os materiais, sempre abre à fala dos questionamentos, respostas... (ENTREVISTADO 18).

Além de receberem relatórios e pareceres antes das reuniões, conforme foi relatado, os participantes eventualmente têm a oportunidade de se capacitarem sobre questões mais complexas relacionadas às Operações Urbanas em eventos promovidos pelo governo municipal:

Quando a gente precisa de uma capacitação, por exemplo, segunda-feira vai ter um *workshop* de dia inteiro que a gente vai falar sobre o procedimento de adesão das Operações Urbanas para Faria Lima e Água Espraiada. Então, de vez em quando, quando a gente percebe que tem muita dúvida ou quando tem uma normativa nova, a gente organiza um evento pra fazer um esclarecimento. Mas não é algo... é eventual (ENTREVISTADO 18).

Tanto a disponibilização das informações relativas ao programa quanto a capacitação dos participantes são importantes na abertura do governo. Os participantes precisam ter acesso a informações apropriadas e relevantes sobre os processos e procedimentos e a capacidade para que possam avaliar criticamente estas informações e compreenderem os elementos importantes para o processo decisório (ROWE e FREWER, 2000; ABELSON *et al.*, 2003).

A partir dos relatos, também foi possível perceber que, nos conselhos gestores, os participantes exercem pouca influência:

Eles deliberam dentro das atribuições que a lei dá. Por exemplo, nas operações urbanas consorciadas que têm um programa de intervenção, eles não podem inserir: — *Ai, eu quero que faz uma creche aqui*. Se aquela creche tiver inserida no programa, eles vão escolher em conjunto a prioridade dela, se vai fazer agora ou mais para frente. Agora, colocar coisas que não estão elencadas no programa de intervenção, isso ele

[cidadão participante] não pode. Ele delibera pela priorização dos recursos. [...] Então, assim, tem algumas coisas que eles [os cidadãos participantes] propõem. Se estiver dentro do escopo e dentro dos objetivos da operação, a gente analisa e toca pra frente. Não que tudo isso seja fácil, tá? Não que isso tudo seja tranquilo como eu esteja falando. É um processo. Eles [os cidadãos participantes] pedem, aí você tem que trabalhar internamente: — *Não, vamos dar a pauta, é importante eles apresentarem.* Aí eles apresentam, tem um certo nível de resistência... E aí você vai fazendo a mediação até você encontrar essa possibilidade. Neste sentido, eu vejo que a gerência que a gente cuida aqui, ela é fundamental nesse diálogo (ENTREVISTADO 18).

O relato revela que os participantes não podem influenciar diretamente a formulação do programa de intervenção, pois apenas podem manifestar sua opinião quanto à prioridade dos itens que constam no programa para a execução da intervenção e fazer proposições sem a garantia que elas serão consideradas. Isso é incompatível com os critérios de influência da participação cidadã descritos por Rowe e Frewer (2000) e Bua e Escobar (2018).

Em relação à frequência em que os participantes são convidados a dar sua opinião, no Programa Operações Urbanas, três operações mantêm reuniões pouco frequentes e uma com mais frequência.

Então, das operações urbanas, as consorciadas Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima, ordinariamente são quatro reuniões por ano que ocorrem aproximadamente a cada três meses. E para a Operação Urbana Centro são dez reuniões ordinárias no ano. E o grupo, quando sente a necessidade, ele chama reuniões extraordinárias, né, no meio do caminho. [...] Na reunião, é o momento oficial de registro, né? Mas a gente tem um canal direto, um e-mail direto com a gerência onde os representantes têm contato constante. Então se eles identificam a necessidade de uma reunião ou de um questionamento, de uma informação, eles têm esse acesso contínuo (ENTREVISTADO 18).

Considerando o que foi relatado e os critérios de frequência definidos por Dusseldorp (1981), a participação na Operação Urbana Centro pode ser considerada intensa, enquanto as operações urbanas Água Branca, Água Espraiada e Faria Lima podem ser consideradas casuais devido ao fato de haver um maior intervalo entre os encontros.

Quanto à permanência dos participantes nos conselhos gestores do Programa Operações Urbanas, o mandato é de dois anos, ou seja, os participantes são mantidos nos eventos participativos por um tempo que pode ser considerado razoável.

Outro problema a respeito do critério de permanência é quando há substituições frequentes dos atores do governo que interagem com os cidadãos nas atividades participativas devido à instabilidade política ou mesmo à transição entre governos em um curto espaço de tempo, assim como ocorreu nos últimos quatro anos na cidade de São Paulo:

Pior que a gente sofre muito porque, se você vir da gestão Haddad pra cá... então, trocou Haddad [para] Dória e Dória [para] Bruno, né? Então, toda vez que você muda, os secretários mudam, os diretores mudam, e aí você tem toda essa cadeia, esse processo de apropriação em toda a hierarquia, em todo o *staff*. Então, é um desserviço, vamos dizer assim. Mas é o *modus operandi*, é a estrutura administrativa (ENTREVISTADO 23).

Essa descontinuidade gerada pela transição entre os governos gerou mudanças nos contextos político e institucional que afetaram os processos participativos, como pode ser observado no seguinte relato:

Quando a gente vai pra um processo de participação social, o governo, ele tem que tá muito apropriado do que ele tá defendendo. Então, quando muda a gestão, isso perde um pouquinho a força ou ele demora um pouquinho mais a voltar. Porque aí, ele está reformulando os projetos dele para depois sair a campo para defender a tese ou a política que ele quer implementar. No caso das operações urbanas, que ela é contínua, que é uma lei instituída, independente de quem tá governando, quando tem uma troca de gestão, existe uma diminuição no ritmo, porque você tá trocando de gestor. Então, o gestor, ele tem que se apropriar, não que ela [a participação] pare, mas ela muda um pouquinho o ritmo. Isso acontece de uma forma natural (ENTREVISTADO 18).

Conforme foi relatado, essas mudanças no contexto político e institucional afetaram negativamente a dinâmica dos processos participativos, o que pode interferir em como as decisões são tomadas e seus resultados (ROWE e FREWER, 2000).

Como foi possível identificar nos relatos anteriores, no Programa Operações Urbanas são utilizados alguns mecanismos de participação, tais como: reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho gestor, audiências públicas. Outro mecanismo eventualmente utilizado é a consulta pública eletrônica:

[A plataforma Gestão Urbana] propiciou, inclusive, da gente fazer uma interlocução com consultas on-line sobre a proposta de desenvolvimento urbano que a gente desenvolve aqui [...]. Esse *site* é bem bacana. E ele... a gente tem, assim, tempos onde a gente abre essa consulta. Hoje tá aberta a consulta pública da minuta do projeto de lei do projeto de intervenção urbana do setor central, onde o munícipe, ele pode contribuir artigo por artigo. Ele pode entrar e falar: — *Olha, eu não concordo.* — *Eu discordo.* — *Eu gostaria de acrescentar isso ou isso.* Então, aquela plataforma nos propiciou uma oportunidade de interação muito interessante (ENTREVISTADO 18).

Conforme discutido, a eficácia desses mecanismos depende muito da postura do governo em relação à participação cidadã. No caso relatado pelo Entrevistado 18, a consulta pública on-line tem sido utilizada para que os cidadãos possam opinar sobre a minuta de projetos de intervenção. O interessante desta iniciativa é que os cidadãos são convidados não somente a dizer se concordam ou não com que o está posto, mas podem fazer novas proposições para que sejam incorporadas no documento. O importante é que os mecanismos sejam acessíveis às partes interessadas e que os cidadãos possam, de fato, tomar parte e fazer parte das decisões

(DUSSELDORP, 1981; AVRITZER e PEREIRA, 2005). Isso está diretamente relacionado ao nível de participação.

De acordo com os possíveis níveis de participação discutidos anteriormente, o nível de participação permitido no Programa Operações Urbanas é o da recomendação, como pode ser observado no relato a seguir:

Assim, as operações urbanas preveem, né? Cada operação urbana tem o seu conselho gestor, que é a instância de participação social e tem... que cada um deles tem as suas atribuições. Então dentro da atribuição, a deliberação é daquele conselho. [...] Da sociedade civil não [há deliberação], porque a deliberação, ela cabe... depende, vamos falar no âmbito do Poder Executivo, ele faz a consulta e só que ele toma uma decisão. A tomada de decisão cabe ao município, e aí ele vai responder. Vamos supor: — *Ai, mas ele decidiu contrário o que respondeu a consulta.* É uma... ele tá sujeito, entendeu? Mas ele [governo municipal] tem a liberdade e a discricionariedade de decidir. Quando se trata de projeto de lei, o âmbito de decisão é o Legislativo, que também abre e faz a sua consulta pública, mas quem decide a tomada de decisão é entre os vereadores, que pode até ser questionada também: — *Ai, mas a consulta pública não foi isso que vocês aprovaram.* Mas a tomada de decisão, ela tem bem claro quem são os responsáveis por ela. Por exemplo, um plebiscito, a tomada de decisão, ela se dá no âmbito da sociedade. É uma contagem de votos, entendeu? Então vai depender do instrumento que você tá colocando em questão (ENTREVISTADO 18).

A participação cidadã no programa está no nível da recomendação porque os cidadãos podem elaborar propostas e recomendar medidas, mas o governo pode aceitá-las ou rejeitá-las (ARNSTEIN, 1969; BORDENAVE, 1986). Mesmo que nos conselhos gestores esteja previsto a deliberação, como visto nos relatos anteriores, os participantes apenas podem deliberar sobre prioridades para a execução da intervenção urbana e fazer proposições sem nenhuma garantia de que elas serão aceitas. Inclusive, o Entrevistado 18 reforça o aspecto formal representativo e do poder de decisão ser uma prerrogativa dos representantes eleitos. No entanto, a ideia de um governo aberto é justamente tornar o governo mais permeável a uma participação cidadã que não somente faça parte, mas tome parte das questões que lhes interessam e/ou lhes afetam.

Quanto às implicações da participação cidadã, conforme o relato a seguir, a participação no Programa Operações Urbanas ainda pouco contribui para o fortalecimento da cidadania, da democracia deliberativa e da legitimidade:

É difícil você fazer a participação pública, você fazer o diálogo social porque não existe a cultura da conexão entre cidade e seus municípios, entre poder público e seus municípios. A gente tem um ranço, um olhar antigo que... a gente possa quebrar esse paradigma e começar a implementar uma outra lógica. [...] Quando a gente vai até os conselhos e a gente leva as propostas no início, quando a gente tá iniciando os estudos, é uma receptividade muito grande. É muito positiva porque eles se sentem inseridos, respeitados e incluídos. Só que eles têm uma grande dificuldade de se articular, de sentar e construir uma proposta de contribuição e encaminhar. Mas a gente vai fazendo um trabalho paralelo, né? A gente vai instrumentalizando, enfim, na medida do possível, e vai conciliando a questão: tempo de projeto, tempo político, tempo da

sociedade. Porque todo mundo trabalha voluntário, né? Todo mundo trabalha, todo mundo tem uma vida fora daquele encontro. Mas eles valorizam e se dedicam para cuidar do território onde eles convivem. [...] Quando a gente encontra é... instrumentos que nos oferecem a possibilidade de apresentar a informação de uma forma mais clara e mais evidente pra uma análise, uma reflexão, isso vai favorecer e valorizar a participação social. Eu acho isso muito positivo, mas pro governo, você instrumentaliza a sociedade pra questioná-lo, inclusive (ENTREVISTADO 18).

Esse relato demonstra que os participantes que fazem parte dos conselhos gestores do Programa Operações Urbanas têm dificuldades para tomar parte, ao mesmo tempo em que o governo não se demonstra aberto a uma ampla participação cidadã no ciclo político. Isso não contribui para o fortalecimento da cidadania, que depende que sejam dadas as condições necessárias (capacitação, tempo, autonomia, etc.) para que os cidadãos tenham a chance de influenciar as ações e decisões governamentais (SÁNCHEZ, 2004). O nível de influência limitado nas atividades participativas do Programa Operações Urbanas também não contribui para a democracia deliberativa. De acordo com Cohen (2005) e Chambers (2003), a democracia deliberativa ocorre a partir do debate e do compromisso para a resolução de problemas por meio do raciocínio público entre cidadãos e governo, que, por sua vez, deve estabelecer a estrutura para deliberação pública.

Do mesmo modo, com a falta de critérios de representatividade, o baixo nível de influência nas decisões e a maior concentração da participação apenas na fase de formulação, pode-se dizer que a participação cidadã no programa também pouco contribuiu para a legitimidade das decisões, pois ela é alcançada por meio de uma participação cidadã real, ou seja, quando os cidadãos influenciam efetivamente todo o processo político a partir do diálogo aberto com o governo em um processo que inclui aspectos de reconhecimento, aceitação e apoio (CHANG e JACOBSON, 2010; HÄIKIÖ, 2012).

Uma vez identificado como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas, no Quadro 29 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à participação.

Quadro 29 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a participação cidadã está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Participação cidadã no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Formulação e avaliação	Parcialmente

Formas	Espontânea, voluntária e/ou concedida.	Concedida	Sim
Tipos	Direta Ativa Real Completa	Direta e indireta Ativa e Passiva Real e simbólica Parcial	Parcialmente Parcialmente Parcialmente Não
Determinantes	Representatividade, independência, informação, capacitação, envolvimento, influência, frequência, permanência e contexto.	Limitações nos critérios de representatividade, influência, frequência e contexto.	Parcialmente
Mecanismos de participação	Audiências públicas, Conselhos de políticas públicas, consultas deliberativas, Comitê consultivo, fóruns públicos ou plataformas digitais.	Audiências públicas, reuniões do conselho gestor e consultas on-line.	Sim
Níveis de participação	Consulta, recomendação, coparticipação, delegação ou empoderamento.	Recomendação	Minimamente
Implicações	Fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Limitações quanto ao fortalecimento da cidadania, democracia deliberativa e legitimidade.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3.3 A colaboração no Programa Operações Urbanas

Em relação à colaboração nas fases do ciclo político do Programa Operações Urbanas, a partir das entrevistas ficou evidente que ela tem sido incorporada com mais intensidade na fase da implementação:

Eu acho que é de implementação. Porque na fase da formulação você elabora a agenda, você elabora o plano. A parceria existe, mas é a intenção. Onde ela acontece mesmo é na hora que você começa a implementar (ENTREVISTADO 18).

Apesar de alguns autores como Lucke e Große (2014) e Vangen, Hayes e Cornforth (2015) terem identificado que a colaboração costuma ser mais intensa na fase de implementação de políticas públicas, no contexto de governo aberto, o ideal é que ela ocorra em todas as fases do ciclo de políticas quando o problema público demandar um esforço colaborativo (VIGODA e GILBOA, 2002; INNES e BOOHER, 2003). Sob esse ponto de vista, como a maior parte das operações urbanas são consorciadas, a colaboração já deveria se fazer presente desde a formação da agenda.

Quanto ao tipo de colaboração, conforme relatado em entrevista, o Programa Operações Urbanas pratica uma colaboração multilateral, principalmente entre as próprias secretarias da Prefeitura de São Paulo e o setor privado:

A gente trabalha de uma forma intersecretarial, porque como eu te falei a operação urbana é um ‘territóriozinho’ da cidade, é como se fosse uma ‘miniprefeitura’. E ela tem ações desde a infraestrutura, drenagem, ambiental, que são ações mais físicas, até social, quando a gente fala num programa de habitação popular, quando a gente fala na construção de equipamentos de educação e saúde, ou mesmo em programas de assistência social. Depende do programa de intervenção da lei. E há sim o diálogo com as outras esferas públicas porque muitas vezes a gente vai interceder em áreas que são de domínio do estado, do governo federal ou de outros órgãos, né? Também tem uma relação de parceria com setor privado quando a gente enxerga a lógica da operação urbana, né? Porque uma área não consolidada, uma área mais esvaziada da cidade que precisa de transformação, onde a infraestrutura pública tem que interessar ao setor privado a edificar ali, porque hoje ele não tem interesse. Então, você tem que alargar uma via, fazer uma conexão ou resolver um problema de drenagem de enchente de uma área ou resolver uma questão de favelamento de uma área, para que o mercado imobiliário se interesse. E quando esse mercado imobiliário se interessa, ele compra os títulos de potencial construtivo, que é esse valor. É esse dinheiro aportado à prefeitura que financia aquelas intervenções que fizeram ele se interessar pelo território. Você entende a dinâmica, o vínculo? (ENTREVISTADO 18).

Conforme discutido, no contexto de governo aberto, qualquer tipo de colaboração pode ser adotado, desde que sejam observados alguns critérios, principalmente a prevalência da transparência e do interesse público, além do compartilhamento da responsabilidade pelas decisões tomadas e ações realizadas em conjunto (COSTON, 1998; SULLIVAN e SKELCHER, 2002; BATLEY e ROSE, 2011). Porém, como foi discutido na seção 6.3.1 sobre a transparência no Programa Operações Urbanas, a transparência é menos visível na fase de implementação do programa, ou seja, justamente na fase em que predomina a colaboração, conforme os relatos.

No tocante aos modos, a colaboração praticada no Programa Operações Urbanas é baseada em recursos, principalmente conhecimento técnico:

É... [é compartilhado] conhecimento técnico, com todos por conta das questões de desenvolvimento das propostas, né? Agora, recurso [financeiro] do fundo da operação urbana, ele só pode ser repassado quando a outra secretaria contrata a intervenção (ENTREVISTADO 18).

A colaboração baseada em recursos é compatível com as premissas de governo aberto, pois, nela, os atores se envolvem em práticas colaborativas integrando recursos externos e fontes de conhecimento, conforme ressaltam Aubouin e Capdevila (2019).

No que se refere aos determinantes da colaboração, no Programa Operações Urbanas, há bastante espaço para o compartilhamento de conhecimento e de recursos, e as responsabilidades são compartilhadas conforme definido em instrumentos legais. O que chama a atenção, no

entanto, são as dificuldades na capacidade de ação conjunta, principalmente nas relações intragovernamentais:

Ai, eu vejo que é bem difícil esse alinhamento [entre os atores envolvidos na colaboração]. Acho que é bem complicado. Ele facilita, quando você tem um alinhamento partidário. Agora, eu tô falando instâncias públicas, né? Porque é a maioria das colaborações que são efetivadas no âmbito das operações urbanas. Mas, eu acho que é bem antiquado. Eu acho que é difícil e tem bastante resistência, não é uma coisa fluida (ENTREVISTADO 23).

A falta de capacidade de ação conjunta é um obstáculo para a abertura da política em termos de colaboração. Conforme Emerson e Nabatchi (2015), é preciso que os atores envolvidos em esforços colaborativos tenham a capacidade de atuarem em função do cumprimento dos objetivos coletivos. Como foi destacado por Thomson e Perry (2006), é preciso que as tensões sejam tratadas de forma equilibrada, mitigando as disputas e conflitos entre os atores.

Sobre os mecanismos de colaboração utilizados no Programa Operações Urbanas, destacam-se os convênios, parcerias público-privadas e acordos de cooperação, como pode ser observado no seguinte relato:

O que eu enxergo que existe são convênios ou PPPs, parcerias público-privadas, que são instituídos em instrumentos específicos. [...] Quando você fala em implementação, quando há parcerias, elas podem ser convênios, por exemplo: convênio entre a prefeitura e o governo do estado, a prefeitura e a CPTM [Companhia Paulista de Trens Metropolitanos] ou metrô. Isso existe. Convênio é um instrumento muito utilizado. Mas a gente tem... termos de cooperação também aparece um pouco. Mas o que eu mais vejo no âmbito das operações urbanas são os convênios (ENTREVISTADO 18).

Os convênios e acordos de cooperação são mecanismos adequados sob a ótica de governo aberto no que diz respeito à colaboração, pois são instrumentos que permitem a construção coletiva de soluções e o compartilhamento de conhecimentos e melhores práticas para melhorar a eficiência e eficácia do governo (LEE e KWAK, 2011). Já as PPPs não contribuem para a abertura da política, uma vez que elas representam um tipo de concessão pública em que raramente há o trabalho em conjunto (DONAHUE e ZECKHAUSER, 2012).

Em relação ao nível de colaboração praticado, conforme relatado nas entrevistas e considerando a escala de colaboração definida a partir dos estudos de Peterson (1991), Mattessich e Monsey (1992), Thompson e Sanders (1998), Bailey e Koney (2000), Sadoff e Grey (2005), Selden, Sowa e Sandfort (2006), no Programa Operações Urbanas, a colaboração está no nível de coordenação. Conforme Peterson (1991) e Bailey e Koney (2000), nesse nível de colaboração há uma coordenação interinstitucional em que duas ou mais agências sincronizam suas atividades para promover agendas, eventos, serviços ou outros tipos de trabalho compatíveis

que contribuam para a consecução dos objetivos que os uniram. No contexto de governo aberto, é desejável que a colaboração ocorra a partir do nível de coordenação. Mas, conforme destacam Vigoda e Gilboa (2002), o ideal é que se busquem níveis mais altos de colaboração sempre que possível e desde que isso possa gerar benefícios de interesse público.

No que se refere às implicações, no Programa Operações Urbanas, a colaboração apresenta impactos mais significativos nos resultados quanto à produção de bens e serviços públicos e menos significativos em termos de inovação social aberta e valor público. Isso pode ser observado no relato a seguir:

Então, eu não consigo enxergar muito a parte da colaboração, da relação de colaboração no âmbito de operação urbana com a sociedade. Eu consigo visualizar com outros órgãos públicos, entendeu? Acho que por conta do objeto tratado. [...] A operação urbana já tem um escopo, ela tem um programa. E aquilo que ela tem que fazer, ela só pode fazer aquilo, né? Então as ações colaborativas, elas se dão com outros órgãos que estão envolvidos naquela ação. Eu vejo assim. A colaboração, ela vai se dar no desenvolvimento da lei. Depois que a lei tá posta, ela fala assim: — *Ó, você tem que abrir essa rua, você tem que fazer essa ponte, você tem que atender essas famílias e você tem que resolver esse problema de drenagem dessa área que inunda.* Entendeu? E aí você tem o dinheiro no banco e você vai lá e faz a obra. [A colaboração] contribui [na elaboração da lei] porque ela expande um pouco olhar sobre quem tá desenhando, quem tá escrevendo, quem tá desenvolvendo aquele estudo. Ela [a lei] fica mais objetiva, mais clara e mais incisiva onde ela deve alcançar. [...] Olha, como as colaborações no âmbito de operação urbana, elas são dadas através de instrumentos formais jurídicos instituídos com outros órgãos públicos, na maioria das vezes, as tomadas de decisões, elas perpassam da manifestação de todos os órgãos envolvidos, né? É estritamente formal. Há uma colaboração, mas é uma colaboração formal registrada, documentada e você tem uma decisão final. E eu acho que isso... como ela [a colaboração] não é dinâmica, ela acaba refletindo a morosidade das decisões dos processos colaborativos dos convênios, das ações intersecretariais ou com órgãos públicos que se inter-relacionam. Esse é um grande gargalo (ENTREVISTADO 18).

Esse cenário representa que as atividades colaborativas no programa não têm gerado inovação social aberta e a preocupação com valor público está mais relacionada à construção dos dispositivos legais do que com a execução das atividades em conjunto. Isso representa um desajuste, pois, além da importância de se pensar em valor público na elaboração das leis de forma imparcial e justa, ele também deve ser pensado na implementação, pois o valor público é gerado justamente a partir da utilidade direta dos bens e serviços públicos (QUINTANILLA e GIL-GARCÍA, 2016). Conforme discutido anteriormente, nem sempre a colaboração leva à inovação, pois ela depende de um *design* institucional apropriado que facilite a inovação aberta e reduza os impasses políticos (SØRENSEN e TORFING, 2011), e, como foi relatado nas entrevistas, essas questões são um “gargalo” no Programa Operações Urbanas. Por isso, conforme enfatizado por Sørensen e Torfing (2011) e Zurbriggen e Lago (2014), é preciso que sejam criadas arenas de interação mais abertas e flexíveis entre governo, setor privado e

sociedade civil, para que esses atores possam coproduzir, cocriar e gerar inovação visando alcançar as melhores soluções para o programa e, assim, gerar valor público para a sociedade.

Uma vez identificado como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas, no Quadro 30 apresenta-se uma síntese de quais características da política atendem ou não aos requisitos de governo aberto em relação à colaboração.

Quadro 30 – Síntese da percepção dos entrevistados sobre como a colaboração está sendo incorporada no ciclo político do Programa Operações Urbanas

Objeto/Categorias de análise	Compatível/desejável com o governo aberto	Características apresentadas pela política	É compatível com as premissas de governo aberto?
Colaboração no ciclo de políticas públicas	Formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.	Implementação	Parcialmente
Tipos	Público-privada Público-cidadã Público-voluntária Intragovernamental Intergovernamental Multilateral	Multilateral	Sim
Modos	Colaboração baseada em recursos ou colaboração relacional	Colaboração baseada em recursos.	Sim
Determinantes	Capacidade de ação conjunta liderança, compartilhamento de conhecimentos, recursos e responsabilidades.	Dificuldades na capacidade de ação conjunta.	Parcialmente
Mecanismos de colaboração	Parcerias, contratos, convênios, consórcios e redes.	Convênios, Parcerias Público-Privadas e Acordos de Cooperação.	Parcialmente
Níveis de colaboração	Coordenação, colaboração, integração.	Coordenação	Minimamente
Implicações	Melhores resultados na produção de bens e serviços públicos, inovação aberta, valor público.	Impactos mais significativos nos resultados e menos significativos em inovação social aberta e valor público.	Parcialmente

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.4 Avanços da iniciativa de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo

Por meio da análise das entrevistas sobre o MobiLab+, o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas ficou evidente que a incorporação dos princípios de transparência, participação e colaboração em seus ciclos políticos está mais avançada em alguns pontos e menos em outros.

O MobiLab+, por exemplo, apesar das limitações apresentadas, principalmente em termos de transparência e participação, foi lembrado por alguns entrevistados que atuam na Supervisão de Assuntos para Governo Aberto, no Fórum de Gestão Compartilhada e no Comitê Intersecretarial de Governo Aberto como um caso de sucesso da prefeitura de São Paulo no desenvolvimento de projetos em colaboração, principalmente com *startups*:

O MobiLab, não sei se você conhece, o MobiLab tem essa perspectiva de fazer concursos, outros tipos de contratação, fazer *meetups* para discutir projetos da prefeitura e tudo mais. Isso, eu acho, tá sendo um avanço e que também poderia ser mais investido. Acho que, assim, a Secretaria [Municipal] de Inovação e Tecnologia, pequena como é, já está tendo um impacto bem relevante nas políticas públicas e acho que, principalmente, nessa parte de tecnologia, de pensar soluções tecnológicas (ENTREVISTADO 9).

Tinha no MobiLab, né, por exemplo, as hackatonas. As residências, acho que eram bolsas oferecidas que permitia que as *startups* pudessem colaborar com determinados problemas, né, no laboratório de mobilidade (ENTREVISTADO 14).

Tem um laboratório chamado aqui MobiLab, que faz essa discussão sobre o uso de tecnologia pra colaboração. Então, é onde a gente tem esse caráter de colaboração por meios digitais, utilizando a tecnologia um pouco mais avançado. Tinha um grupo de servidores lá muito capacitado e que dialogava justamente com essa parte da sociedade civil que transita muito com o uso de dados e tecnologia, mas, de novo, é um grupo centralizado na questão de mobilidade. Para outras áreas, isso não acontece, pra área de saúde isso não acontece, não acontece pra cultura, por exemplo, também. É isso (ENTREVISTADO 21).

Aí tem o MobiLab, os laboratórios mesmo. O MobiLab tem toda essa parte que tem feito agora de concursos, de *meetups*. Eu acho que questões um pouco mais ligadas à tecnologia tão avançando. Assim, a parte digital, que tem os *meetups* todos. [...] No MobiLab, os concursos são desenhados a partir desses encontros. Então, no concurso vai ter uma quantia em dinheiro, que vai envolver contratação e tudo (ENTREVISTADO 1).

A partir das entrevistas, foi possível perceber que o MobiLab+ se destacou no âmbito da Prefeitura Municipal de São Paulo por apresentar uma nova proposta de laboratório de inovação em políticas públicas. Esta foi uma iniciativa pioneira na América Latina quanto ao trabalho em conjunto entre setor público e *startups* no desenvolvimento de soluções a partir de dados abertos sobre mobilidade urbana. Isso lhe trouxe reconhecimento e alguns prêmios nacionais e internacionais³⁰, apesar dos percalços em termos de autonomia, orçamento, instabilidade política e dificuldades de mobilização de atores e recursos, assim como relatado no estudo de Swiatek (2019).

³⁰ Prêmios recebidos pelo Mobilab+: Menção Honrosa no Prêmio Mario Covas 2017; 1º lugar no *Sustainable Transport Award* 2015; 1º lugar no *MobiPrize* 2014 - Categoria Cidade Empreendedora; WeGO 2014 (finalista); *Gobernarte* 2014 (finalista).

O Plano Municipal pela Primeira Infância também foi citado pelos entrevistados como um bom exemplo de colaboração, mesmo considerando o fato de que a formulação do programa tenha ocorrido em um prazo muito curto:

O Plano [Municipal pela] Primeira Infância, eles têm uma colaboração muito forte com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que trabalha com a primeira infância. Eles criam relatórios, por exemplo, organizam eventos. E isso é uma coisa que a prefeitura já não faz. Quem faz é a organização. Então são tarefas divididas também pra política pública continuar andando. [...] O programa preferido do prefeito Bruno Covas é o programa da primeira infância. Isso é a parte de inovação e tecnologia. Mas o [Plano Municipal pela] Primeira Infância, ele é totalmente apaixonado por isso. E aí, foi engraçado porque tem a legislação nacional, né, e ele regulamentou o decreto da Prefeitura de São Paulo e ele falou: “— *Eu quero o plano pronto de dez anos em três meses*”. Foi isso, foi feito o plano, foi assinado, agora só “implementa lá secretaria”. E é isso. O pessoal da primeira infância, eu achei incrível o trabalho delas, e realmente foi. Mas não é ainda o ideal que tem que acontecer (ENTREVISTADO 5).

Com base no relato, foi possível perceber que o Plano Municipal pela Primeira Infância ganhou visibilidade por ter uma atenção especial do próprio prefeito municipal e por ter sido construído em um esforço multilateral que envolveu várias secretarias municipais juntamente com organizações da sociedade civil, organizações privadas e academia. Também foi destacado o bom trabalho realizado pelos agentes públicos da Secretaria do Governo Municipal que coordenaram a construção do plano, mesmo em condições limitadas de tempo. No entanto, para que o Plano Municipal pela Primeira Infância possa ser considerado uma política pública aberta, seria necessário um avanço em vários aspectos, principalmente no sentido da transparência e da participação cidadã, conforme apontado pela análise realizada sobre como os princípios de governo aberto estão sendo incorporados no ciclo político desse programa.

No quesito participação, mesmo não tendo incorporado os princípios de governo aberto em todas as fases do ciclo político, de acordo com os entrevistados, o Programa Operações Urbanas é o que possui o melhor mecanismo on-line de consulta pública da Prefeitura Municipal de São Paulo, que é a plataforma Participe³¹:

O que eu tenho visto que tem um esforço legal é da Secretaria [Municipal] de Desenvolvimento e Urbanismo, a SMDU. Eles têm, assim, o canal mais interessante de consulta pública. [...] Então, essa parte deles de consulta pública é bem interessante, tem uma plataforma chamada Participe. Então, eles têm os planejamentos todos das intervenções, os projetos. No próprio Anhangabaú ficava uma barraquinha aqui coletando sugestões. Eu acho que no desenvolvimento urbano tem sido feito uma questão bem legal (ENTREVISTADO 1).

É, acho que um portal bom, também, da prefeitura é o Participe, que é um portal que é gerido pela SMDU, que é [Secretaria Municipal de] Desenvolvimento Urbano. O

³¹ Plataforma Participe: < <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 17 jan. 2020.

Participe é um portal onde tem consultas públicas do município. Antes, as consultas públicas ficavam com a São Paulo Aberta, mas, aí quando teve essa quebra da gestão, não tinha mais gente suficiente pra cuidar das consultas públicas, e aí, em paralelo, a SMDU começou a trabalhar com consultas públicas deles, porque eles precisavam fazer, para os projetos de intervenção urbana, aí o *site* foi funcionando, algumas secretarias pediram, e até a nossa última consulta do [Programa] Agentes de Governo Aberto, a gente fez com eles (ENTREVISTADO 9).

Tem um *site* dentro da Secretaria [Municipal] de Desenvolvimento Urbano também. Tem um lá que chama Gestão Urbana, que é todo referente, né, então, as políticas do Plano Diretor, desenvolvimento urbano em geral. Lá tem um recurso que abre pra um sistema, abre pra uma página chamada Participe. Lá é onde se dá as consultas públicas. Mas eles fizeram isso com os próprios desenvolvedores. É super legal, eficiente e tal, mas também por falta de pessoas, eles só conseguem atender a secretaria deles e uma ou outra quando eles têm tempo. Tipo, ao invés de ser consultas públicas de toda a prefeitura, ficou só de uma secretaria. Então é... esses problemas (ENTREVISTADO 2).

Além de ser destacada entre os entrevistados por possuir um bom mecanismo de consulta pública, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), que é a responsável pelo Programa Operações Urbanas, também foi citada como um dos poucos órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo que realmente levam em consideração a opinião dos cidadãos no processo decisório. Um dos entrevistados que faz parte das lideranças de governo aberto, ao ser questionado se ele acredita que a consulta pública realmente influencia as decisões, ele respondeu: “Eu acho que depende do órgão. Eu acho que a SMDU leva em consideração, acho que a [Secretaria Municipal de] Educação leva em consideração, a [Secretaria Municipal de Tecnologia e] Inovação, o MobiLab... Aí, eu acho que é o que tem, assim” (ENTREVISTADO 1).

De acordo com alguns dos entrevistados, há na prefeitura de São Paulo a intenção de se implementar uma nova plataforma de participação inspirada na plataforma *Decide Madrid*³², que é uma plataforma de participação cidadã utilizada pela prefeitura da capital espanhola, e na plataforma *We the People*³³, que é um portal de petições on-line da Casa Branca, nos EUA:

Nós estamos também buscando a implementação de algo que é... uma plataforma participativa chamada Consul, usada pela prefeitura de Madrid, que é outra cidade que participa da OGP. Então a CGM tem também impulsionado isso aqui no município, né, para que, além das plataformas já existentes, por exemplo: da cultura existe uma plataforma participativa em relação às atividades culturais, e aqui na [Secretaria Municipal da] Fazenda tem a realização também no processo orçamentário, os momentos de audiência pública, de consulta prévia. Então para além dessas ações é que já existem, a intenção seria, é... reuni-las em uma plataforma central que facilite o acesso do cidadão a qualquer uma dessas iniciativas e também pra outras. Que sirva também como a plataforma do governo norte-americano *We the People* pela qual o cidadão, ele pode propor algo ao poder público e, se essa proposta tiver uma certa adesão de outros cidadãos, o poder público está obrigado a analisá-la e se manifestar sobre ela. Não quer dizer necessariamente que aquela medida tenha que ser adotada, mas ela tem que ser considerada, né? E sobre ela tem que haver uma manifestação

³² Plataforma *Decide Madrid*: <<https://decide.madrid.es/>>. Acesso em 17 jan. 2020.

³³ Plataforma *We the People*: <<https://petitions.whitehouse.gov/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

fundamentada. Então eu acho isso muito saudável. E aí eu gostaria que na nossa cidade passasse a existir uma plataforma dessa natureza... e os processos participativos já existentes tivessem congregados, e também fosse um espaço aberto para livres proposituras das pessoas, né? E que outras pudessem ter conhecimento dessas propostas e de repente apoiá-las e mobilizar pessoas para também apoiá-las. E o poder público teria essa sinalização concreta de que: — *Olha, uma determinada questão está gerando adesões, mobilizando pessoas nessa direção, então vale a pena o governo analisar o que está sendo proposto. É uma nova lei? É um decreto? É uma revisão de alguma política? É uma nova política?* Isso está no nosso radar, e a gente está tentando impulsionar. Mas como é algo que envolve toda a Administração não depende só de mim. Eu já fiz reuniões, eu já trouxe a plataforma de Madrid, apresentei para os secretários e tal. E quero ver que isso possa ainda avançar para ser implementado (ENTREVISTADO 7).

A plataforma *Decide Madrid* foi construída a partir de um *software* livre chamado Consul³⁴ que foi desenvolvido justamente para ser um mecanismo on-line de participação cidadã. De outro modo, a plataforma *We the People* é um portal de petições on-line dos EUA em que uma proposta criada por cidadãos pode ser discutida pelo governo desde que se consiga 100 mil assinaturas no prazo de 30 dias. Considerando o que foi relatado pelos entrevistados, a utilização desses tipos de plataforma pode trazer avanços para a iniciativa de governo aberto da cidade de São Paulo em termos de participação cidadã, que, ao que tudo indica, é o maior gargalo para que a iniciativa avance. Entretanto, conforme o relato de outros entrevistados, as discussões sobre uma nova plataforma de participação para a Prefeitura Municipal de São Paulo estão tomando outros rumos:

Na nossa Controladoria, quando foi visto lá o *Decide Madrid*, aquela plataforma lá onde a sociedade participa do orçamento participativo lá, tem 100 milhões de Euros onde o cidadão consegue alocar o recurso de acordo com a votação, isso foi bem visto porque a ideia era a gente replicar algo do tipo, mas aí, num primeiro momento, já falou: — *Tira orçamento participativo. — Orçamento participativo, não.* Foi a prefeitura de São Paulo. Questões políticas... Aí a gente esbarrou em questões tecnológicas e de dinheiro. Então, já diminuiu completamente o escopo daquilo que a gente tinha, que era a ideia inicial de pensar o *Decide Madrid* pra gente. É que essa plataforma – isso no ano passado – essa plataforma, quando foi vista, foi vista com bons olhos a plataforma de Madrid, tanto que um dos compromissos do segundo Plano de Ação [em Governo Aberto] era se pensar e tentar implementar o orçamento participativo. Aí logo no começo do ano, esse compromisso também foi alterado. Então, retirou-se a ideia de orçamento participativo, o que também teve que se retirar nesse estudo que a gente fazia dessa plataforma de Madrid (ENTREVISTADO 2).

Então, tem essa plataforma que a gente tá tentando desenvolver, que é uma plataforma de participação. Na verdade, ela era de participação e virou de governo aberto. Só que, assim, a parte de transparência e tudo ela vai jogar pra outros portais. E de participação, a gente quer que seja um repositório de todas as informações de audiências, de conselhos, em que a gente traga tudo pra um espaço único. A plataforma é mais ou menos naqueles moldes de Madrid, sabe, o *Decide Madrid*? Só que o *Decide Madrid* tem o orçamento participativo e, aqui, a gente já foi pra cá e pra lá e a gente não teve muita bandeira branca para seguir com o orçamento participativo. Então, a ideia da plataforma é ser muito mais, assim, de ter um fórum ali que as

³⁴ Consul, *software* livre para participação cidadã. < <http://consulproject.org/es/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

equipes técnicas possam conversar também ou de ter grandes decisões, assim. A gente ainda não entendeu muito como fazer. Por exemplo, a cultura, pra fazer a programação da Virada Cultural é votar se as pessoas querem Anitta ou, sei lá, Ivete Sangalo de *headline*, sabe? De ter essa esfera de decisão, de tomar decisão que acaba gerando o engajamento, mas também não é uma decisão que vai mudar muita coisa, assim. Então, tá tendo essa plataforma, a gente quer, e a gente quer fazer ela funcionar. Por isso que a gente queria muito que a [Secretaria de] Cultura se envolvesse mais, porque a gente quer que com essas enquetes, assim, as pessoas se engajem na plataforma. A gente ia chegar e ia falar: — *Olha, a plataforma funciona. — Vamo destinar 0,01% do orçamento pra gente deixar projetos que as pessoas queiram submeter e a gente avalia os projetos?* E comece a ter essa cultura, assim, tipo, de colaboração e participação do governo, assim. Às vezes é melhor optar por lançar e começar essa cultura das pessoas se apropriarem da tomada de decisão, mesmo que seja quem vai estar na Virada Cultural, do que não ter nada. Que decisão é essa, sabe? E que importância tem essa decisão? É de criar uma cultura de participação, assim, de tentar. E aqui dentro também, falar: — *Olha, a plataforma tem engajamento, vamos começar a botar dinheiro, vamos deixar as pessoas decidirem coisas mais importantes.* Mas aí é um processo, que eu nem sei se a gente vai ter tempo, porque... ((suspense)) (ENTREVISTADO 1).

Como pode ser observado nos relatos, houve, a princípio, uma desistência de se utilizar o *software* livre Consul – que é utilizado sem nenhum custo por mais de 130 instituições e governos nacionais e subnacionais de 33 países, inclusive no Brasil (prefeitura de Porto Alegre e Governo do Estado de Pernambuco) – pelo fato de a plataforma ter um módulo de orçamento participativo, o que não faz parte dos planos do atual governo. Isso deixa claro que a plataforma não será adotada apenas por falta de vontade política, o que é algo comum em São Paulo quando se fala em orçamento participativo, assim como destacado por Avritzer (2008) e Paula e Keinert (2016). Inclusive, a possibilidade de um orçamento participativo foi vetada no próprio Plano de Ação em Governo Aberto.

Ao que foi possível entender, a ideia dessa nova plataforma de participação está caminhando para algo no sentido de os cidadãos poderem opinar em assuntos de menor relevância. Se isto se efetivar, a nova plataforma proporcionará apenas uma participação superficial ou meramente simbólica, nos termos de Bordenave (1986) e Dryzek (2002).

Por outro lado, já está sendo desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Paulo uma plataforma inspirada no *Sistema Online de Obras Públicas Abiertas* da cidade de Buenos Aires que visa dar mais transparência para as obras públicas, conforme relatado a seguir:

É porque agora a Prefeitura de São Paulo está desenvolvendo uma plataforma que vai se chamar, provavelmente vai se chamar Obras Abertas ou São Paulo Obras, alguma coisa assim, que é baseada numa plataforma de transparência nas obras municipais que foi desenvolvida lá em Buenos Aires. E essa ideia de juntar, de decidir, é algo que foi a partir de contatos que teve entre as pessoas que trabalhavam com governo aberto aqui e que trabalhavam com governo aberto em Buenos Aires. Então, está tendo uma cooperação por parte do CGM e tudo mais. Eles vieram para o último encontro de Governo Aberto a convite nosso. Então, a gente tem uma proximidade maior com

eles, assim. Um pouco, até acho, que pela proximidade de contexto geográfico, etc. (ENTREVISTADO 9).

A implementação desta plataforma para dar mais transparência nas obras públicas realizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo foi uma proposta da Controladoria Geral do Município em parceria com a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras. Conforme a Ata da 30ª Reunião do Conselho de Gestão da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras da cidade de São Paulo, que ocorreu no dia 3 de dezembro de 2019, já foi criada a interface da plataforma que contará com filtros de busca, um campo para notícias, fotos e vídeos das obras públicas, alertas de novas obras por região, disponibilização dos projetos executivos e um tutorial para que os cidadãos possam aprender como utilizar melhor a plataforma. No documento, a plataforma é tratada como Portal Obras Abertas. Pelo que foi possível observar no documento e nas entrevistas realizadas, essa nova plataforma trará avanços no sentido de dar mais transparência ao andamento das obras públicas municipais.

Outras plataformas digitais que foram citadas pelos entrevistados como avanços no sentido da transparência, além das já mencionadas, são: o GeoSampa³⁵, que é uma plataforma que possui grande volume de dados georreferenciados; o Planeja Sampa³⁶, que é uma plataforma de monitoramento do Programa de Metas do governo municipal de São Paulo; o Observa Sampa³⁷, que é um observatório de indicadores da cidade de São Paulo; e o Catálogo Municipal de Bases de Dados³⁸, que reúne em uma lista todas as bases de dados produzidas pelos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A partir das entrevistas, também foram identificados outros avanços da Prefeitura Municipal de São Paulo no sentido de disseminar a pauta de governo aberto tanto para atores internos quanto externos. Sobre essa questão, é unânime entre os entrevistados que a melhor ação do governo municipal nesse sentido é o Programa Agentes de Governo Aberto, que é conduzido de forma colaborativa entre a Supervisão de Assuntos para Governo Aberto e a Controladoria Geral do Município. Isso pode ser observado nos relatos a seguir:

Ah, eu acho que fundamental é o [Programa] Agentes de Governo Aberto, né, é um dos principais programas que faz isso. Mas, assim, o Agentes de Governo Aberto, acho que é um programa fascinante, porque ele usa relativamente pouco recurso para atingir muitas pessoas, né? Então, já foram mais de 20 mil pessoas atingidas desde a

³⁵ GeoSampa. < <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

³⁶ Planeja Sampa. < <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

³⁷ Observa Sampa. < <http://observasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

³⁸ Catálogo Municipal de Bases de Dados. <<http://dados.prefeitura.sp.gov.br/dataset/cmbd-catalogo-municipal-de-bases-de-dados>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

primeira edição. O principal disso foi nos primeiros anos da São Paulo Aberta, porque tinha mais funcionários, então, conseguia atingir mais pessoas, mas ainda assim, proporcionalmente, a gente mantém a mesma média de pessoas atingidas. Então, é um programa que, além disso, ele valoriza a sociedade civil, assim, porque você pega pessoas que têm boas experiências, que estão aí na sociedade civil, em geral, pessoas relativamente jovens, e você, de alguma forma, impulsiona o trabalho delas, porque você dá essa bolsa, você dá o apoio, treinamento, e, elas vão lá, vão para regiões da cidade que, às vezes, a prefeitura nem consegue ir tanto. Então, as oficinas vão pra tudo quanto é canto realmente. A gente atinge as 32 subprefeituras, e a maior parte acontece nas periferias (ENTREVISTADO 9).

O programa, no caso, o Agentes de Governo Aberto, a gente só sabe desse programa que existe no Brasil, em São Paulo e no mundo, né? O programa já recebeu algumas premiações da EMASP [Escola Municipal de Administração Pública de São Paulo], como programa pioneiro, ano passado a gente também a foi finalista do Premia Sampa, em 2018, a gente também recebeu o reconhecimento da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] da OIDP [Observatório Internacional da Democracia Participativa]. Então, assim, a gente tá trabalhando pra que o programa ganhe cada vez mais capilaridade, mais pessoas sejam formadas. Até o ano passado [2018] a gente já tinha formado 23.384 pessoas (ENTREVISTADO 16).

Acho que outra iniciativa que tem é o próprio Agentes de Governo Aberto, que a gente deve ter falado, que é levar o governo aberto, já descentralizar, né, a agenda de governo aberto, fazer com que pessoas da própria sociedade incorpore isso e eles mesmos passam a treinar a sociedade, capacitar, levar o conhecimento, né? (ENTREVISTADO 2).

Além destes relatos, vários outros entrevistados, mesmo sem mencionar maiores detalhes sobre o funcionamento do programa, destacaram o Agentes de Governo Aberto como o programa mais significativo na disseminação da pauta de governo aberto, por exemplo: “Eu acho que a coisa mais significativa é o Agentes de Governo Aberto, o programa” (ENTREVISTADO 19). “Eu acho que só o Programa Agentes de Governo Aberto. Acho que é o grande programa da prefeitura de educação política” (ENTREVISTADO 5).

Alguns entrevistados, no entanto, apesar de reconhecerem a importância do programa, destacam que ele ainda não possui a abrangência necessária:

Então, eu tenho conhecimento que a prefeitura oferece vários cursos, através da Escola Municipal de Administração Pública, a EMASP, além do próprio Programa de Agentes de Governo Aberto que tem lá uma linha de oficinas ligadas a essa questão de controle e participação. Mas, não é, vamos dizer assim, disseminado com a abrangência que precisaria ter. Então, a divulgação não é boa o suficiente pra fazer com que as pessoas participem mais, né, que elas tenham essa capacitação através desses cursos e, aí, possam incidir nas políticas públicas ou participando de organizações da sociedade civil, ou, melhor ainda, de forma autônoma, né? (ENTREVISTADO 21).

O Agentes de Governo Aberto, ele nem é tão grande assim. Só que ele acaba sendo o único que compila tudo junto (ENTREVISTADO 1).

Assim como foi relatado, é preciso que essas ações de capacitação sejam ampliadas para que a iniciativa de governo aberto possa avançar e ser efetiva quanto à incorporação da transparência, participação e colaboração nos ciclos de políticas públicas. É muito importante que os cidadãos sejam capacitados a fim de que alcancem um nível de conhecimento suficiente para que possam avaliar criticamente as informações apresentadas pelos agentes públicos e compreenderem os elementos importantes para o debate político (ROWE e FREWER, 2000; ABELSON *et al.*, 2003).

A Controladoria Geral do Município também foi destacada nas entrevistas como um órgão que, além de promover alguns cursos nas áreas de transparência, participação e controle social, também desenvolve programas e instrumentos que contribuem com a prática de governo aberto no município, tal como o Programa de Integridade e Boas Práticas:

Nós temos com a difusão, agora, do Programa de Integridade e Boas Práticas um envolvimento de toda a prefeitura com essa dinâmica, né? Nós estamos concluindo a elaboração de vinte e oito planos de integridade e boas práticas. São vinte e oito secretarias municipais e subprefeituras que estão fazendo com a nossa orientação os seus planos de integridade. E esses planos têm na transparência um vetor fundamental que depois vai ser avaliado no Índice de Integridade da prefeitura, né? [...] Nós estabelecemos um índice de integridade para prefeitura como um todo que gera uma nota anual para prefeitura, né? Essa nota anual, ela é a média ponderada das notas obtidas individualmente pelas secretarias e subprefeituras. Então cada uma contribui para a nota final geral da prefeitura, né? E nós publicamos essa relação em função da avaliação que é feita no Índice de Integridade dentro do programa com base em nove quesitos. Desses nove quesitos, um é a transparência ativa e outro é a transparência passiva, né? Então dos nove, dois é... são itens avaliados, mensurados que geram notas específicas para garantir a transparência pública. E a prefeitura tem como meta geral ampliar, então, essa nota até o final do ano que vem. Por isso que quando nós fizemos o lançamento do programa, né, nós tivemos essa adesão voluntária de 28 secretarias e subprefeituras e o próprio prefeito Bruno Covas participou do lançamento, do início dos trabalhos desta iniciativa junto com a 122 pessoas designadas por essas 28 unidades para serem as condutoras, cada uma no seu âmbito, na elaboração desses planos. Então é um processo de é... mudança cultural, né? Porque nós sabemos que ainda tem nichos dentro da Administração Pública que resistem à transparência pública, que ficam presos a... a parâmetros do tempo da ditadura militar e tal, né? Então é preciso trabalhar nessa dimensão da mudança cultural, da adequação dos procedimentos, na assimilação das melhores práticas para termos um resultado melhor. E por isso é preciso também ter o envolvimento da Administração (ENTREVISTADO 7).

Conforme relatado, o Programa de Integridade e Boas Práticas está sendo implementado em 28 órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo que atenderam ao Edital de Chamamento Interno nº 01/2019/CGM para adesão voluntária. A CGM ficará responsável pela capacitação, orientação e acompanhamento dos planos de integridade de cada um desses órgãos, que deverão promover a transparência, a ética na conduta dos servidores, implementar processos de responsabilização, entre outros. A efetivação desse programa pode, assim, trazer avanços para a iniciativa de governo aberto, principalmente no que diz respeito à transparência ativa e

passiva, *accountability* e integridade pública. Aqui cabe a observação de que, entre as secretarias responsáveis pelas políticas analisadas neste estudo (MobiLab+, Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas), apenas a Secretaria Municipal de Tecnologia e Inovação, que é responsável pelo MobiLab+ não aderiu ao Programa de Integridade e Boas Práticas.

Outra iniciativa importante da Controladoria Geral do Município é o Índice de Transparência Ativa (ITA), que passou a ser divulgado recentemente pela Prefeitura Municipal de São Paulo:

E também a gente tem um Índice de Transparência Ativa, não sei se alguém já mencionou isso, que é o ITA, que é onde, então, a gente faz análise da transparência dos órgãos municipais. E mais recentemente esse ITA começou a ser divulgado, porque não era divulgado pra sociedade. Isso começou faz pouco tempo, acho que é os últimos dois meses, que antes não era divulgado (ENTREVISTADO 2).

Apesar de que o ITA possui como dimensões de análise somente a disponibilidade de informações e documentos obrigatórios nos botões de “Acesso à Informação” e “Participação Social” dos *sites* dos órgãos da prefeitura e a padronização dos dados disponibilizados, esse índice pode contribuir com a iniciativa de governo aberto no sentido de mensurar o quão atualizados estão os *sites* dos órgãos municipais em termos de transparência ativa conforme as exigências do governo municipal.

Conforme o resultado do ITA³⁹ divulgado em setembro de 2019 pela CGM, de um total de 77 órgãos e entidades avaliadas com a pontuação de 0 a 10, a própria CGM teve o melhor desempenho, com 9,06 pontos; a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (responsável pelo Programa Operações Urbanas) ficou na 35ª posição, com 6,19 pontos; a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (responsável pelo MobiLab+) ficou na 48ª posição, com 5,83 pontos; e a Secretaria do Governo Municipal (responsável pelo Plano Municipal pela Primeira Infância e pela Supervisão para Assuntos de Governo Aberto) ficou na 67ª posição, com 3,05 pontos. Esses números demonstram que é preciso avançar em transparência ativa, ou seja, publicar o máximo de informações sobre o funcionamento e o desempenho do governo sem a necessidade de qualquer solicitação, permitindo que o público possa conhecê-las, analisá-las e utilizá-las como forma de promover a participação informada e o controle social, o que coincide com as análises realizadas nesse estudo.

³⁹ Resultado do Índice de Transparência Ativa da Prefeitura Municipal de São Paulo publicado em setembro de 2019: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/controladoria_geral/noticias/?p=283441>. Acesso em: 16 jan. 2020.

Uma outra ação positiva realizada pela SAGA foi o Mapeamento de Iniciativas de Governo Aberto, que foi um levantamento realizado em 77 órgãos da prefeitura e empresas públicas municipais com o objetivo de identificar projetos, programas e ações desenvolvidas por esses entes que já estivessem incorporando a participação cidadã, a transparência, *accountability* e a inovação tecnológica e integridade. O relato a seguir demonstra a importância da realização deste mapeamento:

Na São Paulo Aberta, a gente tinha esse desafio porque a gente tinha que falar com todos os órgãos. Claro, existe uma limitante aí. Eu acho que, no âmbito do Plano [de Ação Municipal em Governo Aberto], é um recorte já muito específico, porque dentro do plano a gente vai tá tratando isso sempre. Mas, por exemplo, em outras atividades da prefeitura, era muito o papel que a gente ia puxar através do Mapeamento [de Iniciativas de Governo Aberto]. Era muito o papel desse mapeamento, pra fazer essa atuação de forma mais estruturada, porque a gente não consegue saber tudo que tá acontecendo dentro da prefeitura. E ao mesmo tempo, as pessoas, elas não se dão conta que essas coisas que elas já tão fazendo têm características de governo aberto, já são boas práticas, já são iniciativas legais que a gente pode disseminar pra outros órgãos. Às vezes tem uma subprefeitura fazendo uma coisa lá e tem outra subprefeitura que não sabe que poderia tá fazendo assim pra incorporar um princípio de governo aberto. Então, acho que a nossa ideia era nesse sentido, era sempre tá tentando inculcar essas coisas desde o início, no diálogo, né? Existem algumas funções que estavam nas mãos da São Paulo Aberta como, por exemplo, o [Programa] Agentes de Governo Aberto, mas as políticas em si, elas são executadas por outros órgãos. Então, quanto menos coisa ficar sob a responsabilidade da São Paulo Aberta, mais capacidade de articulação ela tem, porque o papel dela é outro. Não é de executor, né? É de capacitar, de disseminar a agenda, né? (ENTREVISTADO 3).

Como foi possível perceber nas entrevistas, a realização desse mapeamento foi muito importante para a SAGA ao traçar um panorama sobre como alguns princípios de governo aberto estão sendo (ou não) incorporados nas rotinas dos órgãos da prefeitura municipal. Conforme registrado no relatório⁴⁰ do Mapeamento de Iniciativas de Governo Aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo, a SAGA recebeu a informação de que 158 iniciativas de 54 órgãos municipais estariam, de alguma forma, incorporando alguns dos princípios de governo aberto. A partir de uma revisão no documento, foi possível identificar que 111 das 158 iniciativas apresentadas incorporam apenas um desses princípios de forma isolada (participação, transparência, *accountability* ou inovação tecnológica e integridade). Nesse sentido, é preciso lembrar que os princípios de governo aberto tomados isoladamente não definem um governo aberto ou uma política pública aberta (CRUZ-RUBIO e RAMÍREZ-ALUJAS, 2012; HANSSON, BELKACEM e EKENBERG, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015). Inclusive, alguns autores como Bertot, McDermott e Smith (2012), Meijer, Curtin e Hillebrandt (2012), Gianluigi *et al.*

⁴⁰ Relatório do Mapeamento de Iniciativas de Governo Aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/governo_aberto_na_cidade_de_sao_paulo/index.php?p=271200>. Acesso em: 16 jan. 2020.

(2014), Francoli e Clarke (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015) e Badrul *et al.* (2016) defendem que os pilares centrais de governo aberto são a transparência e a participação cidadã, inclusive. Então, para que uma política seja considerada aberta, ela deve ser minimamente transparente e participativa. Considerando esse critério, apenas 29 das iniciativas apresentadas no mapeamento estariam de acordo com os requisitos mínimos de governo aberto. Aqui vale ressaltar que a equipe da SAGA ainda não realizou uma análise técnica das iniciativas levantadas. Na segunda fase do mapeamento, que será realizada em 2020, os membros da SAGA irão entrar em contato com os respectivos órgãos para compreender qual é o papel do governo aberto na iniciativa encaminhada e como outras iniciativas podem ser desenvolvidas.

Uma outra ação que está sendo discutida na Prefeitura Municipal de São Paulo para contribuir no avanço da pauta de governo aberto é a adoção de uma linguagem mais acessível, como pode ser observado nos relatos a seguir:

Eu acho que agora tem uma discussão bem forte aqui na prefeitura sobre linguagem cidadã. Isso tá vindo assim numa onda grande, que acho que, em breve, vai ter alguma coisa mais formal, assim, sabe, de diretrizes de linguagem cidadã. Essa é uma pauta que é puxada pela Secretaria de inovação, mas também é articulação com toda a prefeitura. E eles já tão batendo muito na tecla da linguagem cidadã, muito. Então, se ainda as pessoas não tão falando sobre linguagem cidadã, elas, em breve, vão estar (ENTREVISTADO 3).

Agora, faz uma coisa de um mês, é que a gente acompanhou que a prefeitura fez uma oficina com os servidores para trabalhar a questão de linguagem clara pra quebrar alguns códigos, né, porque aqui em São Paulo a prefeitura utiliza muitos jargões, muitas siglas, né? E essa iniciativa da prefeitura de linguagem clara, por exemplo, foi feita uma oficina, mas, por exemplo, não é um treinamento on-line que fica disponível para todos os servidores como qualquer empresa faz. [...] Então, a dinâmica que a prefeitura escolhe pra fazer as coisas, ela não é, vamos dizer assim, expansiva, né, tipo, ela não é de larga escala. Então, existe a iniciativa de linguagem cidadã, mas ela vai em ciclos bem pequenos. E aí demora pra implementação e, quando demora para fazer a implementação, principalmente, quando a gente pensa em gestão pública, vai levar os quatro anos daquela gestão. Por exemplo, essa iniciativa começou agora [em 2019], a gente sabe que o ano que vem [2020] tem eleições, pode ser que, se a gente fosse fazer uma mensuração de quantos servidores participaram dessa oficina de linguagem clara, a gente não vai chegar nem 50% dos servidores, entendeu? Então, pode ser que, eventualmente, na próxima gestão da prefeitura, talvez, não apoie, não incentive essa oficina. E aí a gente deixa de ter um período de gestão, uma, vamos dizer assim, a consolidação de um tijolo nessa grande parede que é a lógica de governo aberto que a gente quer construir (ENTREVISTADO 21).

Conforme foi relatado, está havendo na Prefeitura Municipal de São Paulo uma mobilização no sentido da adoção de uma linguagem mais acessível no tratamento das informações. Esta é uma ação que pode contribuir com a pauta de governo aberto no sentido de melhorar a compreensibilidade das informações. De acordo com Platt Neto *et al.* (2009), as informações devem ser disponibilizadas para os cidadãos em termos compreensíveis, utilizando-se uma

linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, pois a transparência deve favorecer o exercício da cidadania, e, nesse sentido, a compreensão das informações pelos usuários é uma condição indispensável. Apesar do fato de que os entrevistados reconheçam esta ação de tornar as informações mais acessíveis como algo bastante positivo, os relatos também demonstram uma preocupação com a forma com que o governo municipal tem conduzido esse tipo de iniciativa e as implicações de uma possível descontinuidade em caso de transição de governos. Isso está diretamente relacionado com alguns desafios para o avanço da pauta de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo, que é o assunto da próxima seção.

6.5 Desafios a serem superados para o avanço do governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo

Conforme foi discutido, o MobiLab+, o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas possuem diferentes limitações quanto à incorporação dos princípios de transparência, participação e colaboração em seus ciclos políticos. Por meio das entrevistas foi realizado um levantamento de quais os principais desafios (operacionais, técnicos, tecnológicos, sociais, políticos e legais) precisam ser superados para que esses princípios possam ser devidamente incorporados nas políticas públicas municipais em São Paulo.

Segundo os entrevistados, um dos desafios mais importantes para que a pauta de governo aberto avance é que não há ainda um entendimento comum e alinhado com a ótica de governo aberto entre os agentes públicos dos diversos setores da prefeitura sobre o que significa transparência, participação e colaboração, bem como sobre suas características, limitações e benefícios. Sobre a transparência, por exemplo, predomina um entendimento mais voltado para a obrigação de ser transparente:

Do meu ponto de vista, eu acho que ela [a transparência] tem sido entendida como uma obrigação, assim. Eu acho que ela não é tão... algumas áreas sim, mas não é uma questão tão proativa ainda dos órgãos entenderem a importância da transparência como uma ferramenta mesmo que permita... que permita até o aprimoramento das políticas, que permita o controle social, que permita a própria Administração conseguir planejar baseado em dados. Então, eu acho que ela ainda tá caminhando muito na questão da obrigação: — *Ai, a gente precisa publicar*. Eu acho que é uma mudança de mentalidade que a gente tenta. [...] Acho que cada liderança também, cada secretário tem entendido um pouco diferente. Mas eu acho que, no geral, ainda ela é vista muito como “precisamos publicar”. Se publica o mínimo possível, mas se tem tentado fazer uma mudança interna mesmo pra mudar esse cenário (ENTREVISTADO 1).

A gente não tem uma definição escrita muito trabalhada sobre isso [transparência]. A gente tem essa definição em alguns materiais nossos, mas, ela é um pouco genérica,

assim. A transparência é um dever público de tornar tudo aquilo que não é, por algum motivo muito justificável, sigiloso, público para as pessoas, principalmente, objetivando que as pessoas tenham ciência dos processos que estão sendo tomados pelo governo, das políticas, ações e tudo mais. E possam, de alguma forma, depois, participar, colaborar, fazer qualquer coisa com esses dados, ou mesmo por si só, só ter ciência. Enfim, ter alguma compreensão sobre o trabalho do poder público. É mais ou menos isso, assim. Assim, eu acho que dentro da prefeitura, pra muitos servidores, é pensado numa lógica de dever por conta da LAI [Lei de Acesso à Informação]. Então, a gente tem uma visão, mais assim, que é uma coisa muito boa, muito positiva, que dá trabalho, mas é mega importante de fazer porque isso gera bons frutos. Isso gera, enfim, bons frutos no sentido de que até o governo não pode perceber, entendeu? Se você coloca todos os dados lá, às vezes alguém pode pensar pra você lá fora, numa solução pra problemas que você tem aqui dentro, sem você nem demandar, precisar etc. Mas, acho que ainda dentro da prefeitura é uma coisa que tá mudando, mas ainda para muitos servidores é isso, é uma obrigação da LAI e, sabe, assim, meio isso (ENTREVISTADO 9).

Olha, acho que existe um objetivo principal [de transparência] e que força as coisas a acontecerem que é o atendimento à legislação ((risos)). Mas, aí, puxado pelos entusiastas da pauta que defendem um governo mais aberto, é entender que a gente tá... a gente trabalha para as pessoas (ENTREVISTADO 3).

O entendimento da transparência apenas pela perspectiva da obrigação não é adequado sob a ótica de governo aberto. Apesar do fato de que a transparência em um governo aberto parte do pressuposto de que o governo tem o dever de ser transparente e os cidadãos têm o direito de saber sobre “como”, “quando”, “o que”, “quanto” e o “porquê” em relação às ações e decisões governamentais (DROR, 1999; CRUZ *et al.*, 2016), conforme discutido anteriormente, ela também deve ser vista como um princípio fundamental que contribui para a prevenção e o combate à corrupção, para a participação cidadã, para o exercício do controle social e para a realização da *accountability* (PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; SERRA e CARNEIRO, 2012; BONIVENTO, 2016; HUBERTS, 2018).

Na Prefeitura Municipal de São Paulo, também não há um entendimento comum sobre o que seja participação e colaboração, e, principalmente, não há uma diferenciação clara entre os dois conceitos. Isso ficou evidente no seguinte relato:

Sabe que a gente trabalhava pouco com esse conceito [de colaboração]? Eu nem consigo te dizer como que a gente definia, porque a gente não definia. A gente entendia a colaboração, na verdade, eu posso dizer mais por mim, né, não sei se eu posso dizer isso institucionalmente, mas a gente incorporava na ideia de participação, como se fosse participação na implementação. Então, a gente resgatava, sei lá, os conselhos gestores das unidades de saúde, porque cada UBS [Unidade Básica de Saúde] em São Paulo tem um conselho gestor que faz a implementação. Isso é colaboração, só que a gente chamava de participação. Então, de fato, assim eu acho que a gente nunca olhou com outro olhar pra colaboração que não o mesmo olhar da participação, só que num outro formato, de um outro jeito (ENTREVISTADO 14).

Essa falta de esclarecimento e entendimento sobre os princípios de governo aberto pode atrapalhar os avanços da pauta no sentido de tornar as políticas públicas mais abertas. Conforme Linders e Wilson (2011) esclarecem, a colaboração envolve a concepção e execução de políticas e serviços por meio de parcerias entre governo e outras entidades governamentais e não governamentais, o que abarca o trabalho conjunto e o compartilhamento de recursos e responsabilidades entre as partes. De outro modo, a participação cidadã está relacionada à redistribuição de poder nos processos decisórios, ou seja, o envolvimento dos cidadãos nas decisões governamentais, contribuindo principalmente com ideias e opiniões.

Um exemplo de como essa falta de clareza sobre o que são os princípios de governo aberto e como eles devem ser operacionalizados pode dificultar o avanço da iniciativa de governo aberto foi relatado pelos entrevistados. O exemplo se refere ao fato de que muitos agentes públicos da Prefeitura de São Paulo acreditam que a pauta de governo aberto seja uma atribuição (quase) exclusiva da Controladoria Geral do Município e da Supervisão para Assuntos de Governo Aberto, conforme relatado a seguir:

Então, a gente tem muita dificuldade, assim, de levar adiante, de disseminar nos órgãos, de fazer entenderem a importância da pauta, assim, que é uma pauta que permeia todas as políticas públicas, né? Ela não é da Controladoria, não é da Secretaria do Governo, ela é de qualquer política que você vá pra planejar, pra projetos, você pode incorporar o governo aberto. Porque senão a gente vai ficar falando de governo aberto por governo aberto, a gente não sai dessa roda de: — *Ai, o governo aberto é essas quatro coisinhas, cinco coisinhas. A gente não consegue transformar em setorial, sabe. A gente fica muito falando entre nós, assim. ((Esse é justamente o objetivo da minha pesquisa: saber se o governo aberto está sendo efetivo. Saber como e quando)). A gente não sabe também (ENTREVISTADO 1).*

Transparência, eu acho que é uma questão muito mais ligada com a Controladoria Geral do Município. A gente... é difícil falar por princípio na Supervisão [para Assuntos de Governo Aberto] porque a gente tentava trabalhar todos eles unidos e não separados, né? Porque a gente pensava em governo aberto mais ou menos nesse sentido. Na Secretaria do Governo Municipal, quando a gente mudou, eu acho que eles pensavam que, na verdade, o governo aberto nem era tanto transparência, porque a transparência tava com a CGM, mas mais participação. Então, a transparência a gente tinha que lembrar toda vez em cada ação, em cada passo, porque é muito visto, por exemplo, no Projeto Redenção, no Projeto Primeira Infância e outros projetos na Secretaria Municipal [de Governo], que eles colocam participação. Eles colocam debates com especialistas, eles colocam outras formas de ouvir a população, mas a transparência ainda não fica muito clara porque pra eles isso tá tudo ligado com a CGM. A CGM tem que criar os bancos de dados, a CGM tem que fazer tudo (ENTREVISTADO 5).

Para que a iniciativa de governo aberto possa realmente avançar no sentido de tornar as políticas públicas mais abertas, é preciso que haja o entendimento de que os princípios de governo aberto, principalmente transparência e participação, não se tratam de atribuições que devem ser

desempenhadas apenas por setores específicos, mas são valores que devem ser incorporados por todos os agentes públicos, de todos os órgãos e departamentos, em todos os processos relacionados às políticas públicas (HEALD, 2006; PIOTROWSKI e VAN RYZIN, 2007; BALL, 2009).

Outro ponto destacado pelos entrevistados é que existe um problema relacionado à intempestividade das informações sobre as ações e decisões governamentais que afeta, não somente a divulgação de informações para o público, como também para os próprios atores governamentais. Isso ocorre, inclusive, no Plano Municipal pela Primeira Infância:

E, pelo menos, o que eu enxergo das outras políticas públicas, também, por exemplo, outra que fica bem próxima da gente é a Primeira Infância. A gente [SAGA] foi saber o que tava acontecendo depois que o [prefeito] Bruno Covas já tinha assinado [o Plano Municipal pela Primeira Infância]. E aí, tem lá todo o histórico de como foi o processo. Eles divulgam pra população, mas a prefeitura tem, inclusive, trabalhos, dissertações sobre isso... sobre o problema da comunicação da prefeitura. Então, não dá pra falar de transparência também sem falar de comunicação, porque às vezes você não informa de verdade, você não dá informação de verdade, porque você não tá comunicando direito. Então, eu acho que um dos maiores problemas da prefeitura hoje em dia é comunicar e ser ouvida. Eu acho que nem só da prefeitura, mas da política de governo como um todo. Então, você vê que existe um processo, por exemplo, participativo no [Plano Municipal pela] Primeira Infância que teve mães, teve famílias participando na elaboração da política, mas você só foi saber disso depois. As pessoas que estão envolvidas, elas conseguem entrar e participar, mas você não tava, você não vai saber disso. Os servidores não conversam entre si. No mapeamento, nas entrevistas que a gente fez, a gente sentiu muito isso. Se a gente não consegue nem informar pra quem tá dentro da prefeitura, pra quem sabe mais fácil o caminho pra você achar as informações, como que você vai informar pros outros? Então, eu acho que isso é um grande problema (ENTREVISTADO 5).

Como pode ser observado, até mesmo os membros da SAGA, que são responsáveis por articular e acompanhar a implementação das diretrizes de governo aberto no âmbito do município, além de fazerem parte da mesma secretaria que é responsável pelo Plano Municipal da Primeira Infância, não tiveram acesso a informações oportunas sobre a formação da agenda, formulação e tomada de decisão relacionadas à política. Esse fato reforça que a transparência no Plano Municipal da Primeira Infância é limitada em termos de publicidade, assim como identificado nas análises apresentadas anteriormente sobre esta política.

Segundo os relatos, na Prefeitura Municipal de São Paulo, há também limitações quanto à publicação de informações com a antecedência necessária para que os cidadãos possam se preparar melhor para os debates, inclusive em consultas e audiências públicas:

Eu já participei em duas ocasiões das audiências de orçamento aqui da cidade. A forma como a prefeitura divulga as audiências públicas de orçamento, além de ser extremamente massiva, sendo o ponto de vista de comunicação, então, é feita uma divulgação através de releases nas redes sociais e tudo mais, mas não existe, por

exemplo, um preparo ou disponibilização de informações pra que o cidadão interessado em participar da audiência pública de orçamento, tenha minimamente o material antes da audiência pra se preparar, estudar e chegar na audiência e fazer os questionamentos (ENTREVISTADO 21).

Muitas vezes a gente pede nesses espaços do *site*, por exemplo, o objetivo deles também era pra divulgar o que vai vir, né, o que está para acontecer, publicar a agenda desde o subprefeito, agenda das ações mesmo pro cidadão poder participar desde o início. Ainda tem essa dificuldade dessa periodicidade; sempre põem, então, depois. Então, a agenda de hoje é referente à semana passada (ENTREVISTADO 2).

Essas situações demonstram que há um problema na capacidade e/ou disposição do governo em disseminar informações relevantes oportunamente sobre os processos, decisões e resultados relacionados às políticas públicas, assim como salientado por Hollyer, Rosendorff e Vreeland (2011). Também tiveram entrevistados que relataram haver problemas quanto à qualidade das bases de dados disponibilizadas: “Isso ainda tá muito aquém do esperado, né, a disponibilização de dados abertos pela cidade (ENTREVISTADO 12). “[...] o que a gente pode ver, é que você tem algumas bases de dados em bons estados, outras que não estão em bons estados, que não são tão bem tratadas assim” (ENTREVISTADO 8).

Outra questão que também dificulta a disseminação do governo aberto como uma prática que deve estar presente em todos os órgãos da Prefeitura Municipal de São Paulo é a falta de compromisso de agentes públicos de vários setores, inclusive alguns que fazem parte da Rede INFO Aberta, conforme relatado a seguir:

A gente tava tendo uma reunião esses dias e a gente não consegue fazer a Rede INFO [Aberta] funcionar. E aí a gente tava assim: tem pontos focais que é *okay*, com pessoas que querem tá lá, que querem discutir governo aberto, que levam as coisas pra secretaria, que trazem as coisas, mas têm pessoas que são obrigadas. Assim, isso dentro de um quórum de quase duzentas pessoas, geralmente vai doze. Aí você vê que tem pessoas ali que são obrigadas pelo chefe de gabinete. É a pessoa que não vai fazer falta aqui e coloca. Aí é uma pessoa, assim, que até tem vontade, mas o nível de conhecimento é muito diferente. Fica difícil. Você tem que nivelar muito por baixo pra você conseguir ir trabalhando com as pessoas. E aí, seria uma super oportunidade a gente disseminar governo aberto em todas as secretarias, em todos os órgãos, mas a gente não consegue. Eles já tentaram que as pessoas se voluntariassem pra Rede [INFO Aberta], e aí o chefe de gabinete corroborasse com isso. Teve caso que o chefe de gabinete falou: — *Não. Essa pessoa eu não quero. Não quero que ela vá, quero que vá essa.* Essa pessoa não queria ir, não queria tá lá (ENTREVISTADO 1).

O problema é que quando você fala de governo aberto pra outras pessoas elas entendem que, na verdade, é mais trabalho pra você fazer. Então, se você fala de transparência, você fala que a pessoa vai ter que criar um relatório, que ela vai ter que atualizar o *site*, que ela vai ter que fazer... coisas que deveriam já estar na rotina dela, mas que não estão. Mas é um diálogo complicado por causa disso. [...] Essa rede dos servidores [Rede INFO Aberta], a gente não tem um *site* ainda, não tem nada. Tem uma Portaria [nº 025/SMJ/CGM-G], se não me engano de 2017, que saiu do 1º Plano de Ação [Municipal sobre Governo Aberto]. E, assim, é uma rede que é uma rede difícil, porque é difícil engajar as pessoas nisso, porque é aquilo que eu comentei pra

você: é mais trabalho, elas têm que pensar, elas têm que sair da zona de conforto. Então, ela [a Rede INFO Aberta] anda a passos muito devagares, mas já deu certo com algumas iniciativas (ENTREVISTADO 5).

Como pode ser observado a partir dos relatos, a falta de compromisso de alguns agentes públicos, especialmente de alguns chefes de gabinete e servidores que compõem a Rede INFO Aberta, cuja atribuição é justamente a disseminação dos princípios de governo aberto entre os órgãos, dificulta a incorporação dos princípios de transparência, participação e colaboração no ciclo de políticas públicas setoriais.

De acordo com os relatos, essa situação ainda é agravada devido a vários setores da prefeitura possuírem um quadro de servidores reduzido, além de haver uma disparidade de capacidade técnica entre os órgãos, principalmente nas subprefeituras:

É, mas às vezes é difícil mesmo, porque, assim, acho que os funcionários, não só aqui na nossa divisão, mas em várias outras divisões da prefeitura, os funcionários são meio sobrecarregados, mesmo, de trabalho, assim. Tem um volume de trabalho muito grande. Então, às vezes não dá tempo da pessoa se preocupar com isso [transparência], porque ela está muito mais preocupada com a entrega factual, assim, então é: — *Ah, estou mais preocupado, não sei, quantos servidores eu vou atingir com esse negócio, do que se depois eu vou publicar um relatório disso.* E eu até entendo, assim, essa medida, porque, realmente tem uma pressão, e o servidor público é isso, né, tem a pressão do chefe, tem a pressão da sociedade, tem a pressão do Ministério Público. Então você tem que estar sempre ali, completamente... né? (ENTREVISTADO 9).

Capacitação técnica, precisa sim de capacitação técnica, principalmente no âmbito das subprefeituras, que são muito aquém do nível das secretarias. É absurda a diferença, absurda. Então, precisa sim de capacitação dentro das subprefeituras de que precisa incorporar participação social (ENTREVISTADO 15).

Você tem órgãos, as subprefeituras, assim, que se você for ver o corpo técnico das subprefeituras é chorável. A gente tem, por exemplo, o ITA, que é o Índice de Transparência Ativa, que eles medem os portais da prefeitura, porque tem um Decreto [nº 53.623, de 12 de dezembro de 2012] que obriga ter dois botões, um de participação social e um de acesso à informação. E, no acesso à informação, seria toda a transparência das subprefeituras e dos órgãos. As subprefeituras não têm pessoas, assim, que fazem isso. Às vezes um assessor de comunicação faz isso, às vezes o RP [Relações Públicas] do prefeito faz... Você não tem um corpo técnico qualificado pra trabalhar essas questões, assim, porque não tem vontade política, porque não tem recurso, porque alguns lugares não acham importante. Tem vários exemplos, assim, a Controladoria [Geral do Município] acha importante, a Secretaria [Municipal] de Educação acha importante, acho que SMIT também. Você tem secretarias que têm notas muito mais altas e têm equipe técnica pra isso, mas eu acho que ainda é muito díspar entre todos os órgãos e todas as subprefeituras (ENTREVISTADO 1).

E, às vezes, a gente é tomado pelas demandas. Então, entre “perder tempo” e organizar tudo “tim-tim por tim-tim” de algum processo ou fazer o que tem que ser feito, as pessoas optam, e não porque elas não querem documentar, é porque elas precisam escolher o que elas vão entregar. E elas precisam entregar. Elas não são cobradas por aquilo, elas são sendo cobradas por isso. Então acho que essa é uma dificuldade que as pessoas têm. É muito serviço, e poucas pessoas fazendo, o que a gente precisa considerar, também, sabe? (ENTREVISTADO 3).

Conforme os relatos, os órgãos municipais contam com um quadro de pessoal reduzido para atender às demandas diretamente relacionadas às atribuições dos órgãos em que trabalham. Isto quer dizer que o fato de estarem sobrecarregados dificulta que eles possam se dedicar adequadamente às ações para promover a pauta de governo aberto. Além disso, um outro problema que foi relatado é a rotatividade de funcionários:

Então, o que a gente percebe, até mesmo em reuniões do Fórum [de Gestão Compartilhada], e aí, de novo, essa questão muito mais política do que necessariamente, como vou dizer, assim, de uma questão técnica, a gente já teve secretarias que fazem parte do fórum que já mudou o servidor que acompanha as atividades do Fórum três vezes. Então, essa descontinuidade de participação também é ruim, porque é uma demonstração, a meu ver, de forma bem particular, de que internamente as atividades de governo aberto, elas são ainda um corpo estranho dentro da prefeitura. Então, assim, a gente tem a lógica de governo aberto, então, transparência e tudo mais como um pilar importante para essa disseminação, mas internamente essa cultura de produção de dados, de integridade, de transparência e tudo mais, de diálogo e participação social, né, em ações do governo, não é muito difundido. Então, existe uma dificuldade dos servidores de se adaptarem a essa lógica (ENTREVISTADO 21).

E às vezes tem muitas mudanças, né, de funcionário. A gente tá acostumado a trabalhar com um funcionário 'X', e aí a gente tá um ou dois anos trabalhando com ele. E aí, depois de um outro ano a gente vai ligar pra lá e já não tá lá. Então, a gente tem que começar todo o trabalho de novo explicando o que é governo aberto, quais são os eixos de governo aberto, o que é o programa que a gente tá tocando, o plano de ação... E aí começa o trabalho tudo de novo, e não é uma pauta tão simples de você explicar, né? E você tem que explicar tudo ((ênfase)) (ENTREVISTADO 16).

De acordo com os relatos, a rotatividade de funcionários é uma questão política que gera descontinuidade, atrasos e retrabalho para que a pauta de governo aberto avance. Inclui a própria mudança de representantes no Fórum de Gestão Compartilhada, como foi relatado pelo Entrevistado 21, cria obstáculos para o grupo que é responsável por articular a iniciativa de governo aberto na Prefeitura Municipal de São Paulo.

Todos esses problemas relacionados aos agentes públicos que foram relatados interferem diretamente na capacidade operacional da iniciativa de governo aberto da prefeitura de São Paulo. Por isso, para que a iniciativa avance, é preciso que sejam realizadas ações no sentido de superar os desafios de sobrecarga de trabalho, qualificação, rotatividade de funcionários, a falta de compromisso de agentes públicos e de se estabelecer uma cultura organizacional voltada para o governo aberto.

Um outro desafio a ser superado são as barreiras tecnológicas. Se por um lado é necessário que se utilizem ferramentas tecnológicas mais modernas para ampliar o alcance da transparência,

participação e colaboração, por outro é preciso superar algumas limitações técnicas, administrativas, orçamentárias e de pessoal, conforme relatado a seguir:

Eu acho que até por ter firmado esse acordo da *Open Government Partnership*, né, com esse plano de ação de governo aberto, eu acho que o governo municipal se colocou compromissado em promover ações de transparência, embora eu acho, particularmente, opinião pessoal, ainda não dar condições. Eu digo, condições tecnológicas, né, porque eu acho que isso é que trava mais, além da cultura organizacional que eu falei. Mas, por exemplo, de nós, que somos responsáveis pelo Portal da Transparência, a gente vê que o pior problema é o Portal da Transparência por utilizar uma tecnologia ainda um pouco antiga. Ele não consegue abarcar outras funcionalidades, a gente tem sempre que fazer um braço, que é um outro *site* pra dar conta de informações que poderiam estar num só. Hoje não dá, porque esse portal ainda é tecnologia ruim. Então, tem esse problema que, por um lado, a prefeitura quer politicamente, vejo que ela tem esse desejo, porém não dá essa condição tecnológica e nem de mão de obra também, né? A gente não tem desenvolvedores, não tem pessoas que poderiam mexer nesse portal e envolver outros sistemas melhores (ENTREVISTADO 2).

Os serviços públicos, eles ainda são muito pouco transparentes, né, em termos gerais, assim, então as informações elas são raras, quando elas existem elas estão dispersas nos *sites* das secretarias, elas não tão centralizadas, elas não tão escritas em linguagem amigável, existem muito poucos dados, então acho que ficou esse *heads up* aí de talvez até uma certa precariedade dos mecanismos e do que a gente considera transparência aqui no governo municipal (ENTREVISTADO 12).

Em outras situações, nós temos também algumas barreiras em função da tecnologia, do custo da tecnologia, né? Porque para falarmos em transparência hoje, é a ampliação do processo eletrônico, é a melhoria dos portais na internet, né? O que facilita o acesso do cidadão às informações oficiais é o uso da tecnologia. E a tecnologia tem custo, né? E o orçamento público é limitado. Então, colocar todas as bases públicas na... em formato aberto, é algo que quem atua nessa frente de promoção da transparência quer viabilizar, mas isso tem um custo, né? As equipes são limitadas, os orçamentos também são limitados. Então, os processos de migração é... de dados de um formato pro outro, de digitalização de processos físicos, todas essas medidas que ampliam o livre acesso, elas têm um custo. Então esse é um fator também, na prática, de limitação sim, como a capacidade operacional, né, das equipes de agentes públicos é... que cuidam desses... desses assuntos. Então, é... existem limitações orçamentárias, limitações administrativas e algumas limitações culturais que precisam ser superadas pra que a transparência seja ainda mais ampla em todas as etapas do ciclo de políticas públicas (ENTREVISTADO 7).

Conforme os relatos, o governo municipal de São Paulo não tem dado as condições necessárias para que a transparência seja praticada de forma adequada pelos mecanismos digitais. A defasagem do Portal da Transparência faz com que muitas informações sejam publicadas em outros *sites* e plataformas, o que torna a informação dispersa e dificulta o acesso dos cidadãos. Outro contratempo relatado são os problemas para a obtenção de novas ferramentas tecnológicas, como equipes limitadas e orçamento limitado. Isso gera uma situação um pouco intrincada, pois, para desenvolver novas soluções, é preciso pessoal qualificado, mas, como foi discutido, as equipes são reduzidas, nem todos os órgãos dispõem de pessoal qualificado, e as

que possuem provavelmente já estão sobrecarregadas. Por isso, a saída mais fácil seria a contratação de novas ferramentas, mas há um orçamento também limitado. Como se não bastasse, há também uma outra situação em particular relatada por alguns dos entrevistados que explica melhor a dificuldade enfrentada pelos órgãos municipais para a contratação de soluções tecnológicas. Como é possível observar no relato a seguir, essa dificuldade está relacionada com a empresa pública Prodam, que é a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo:

Eu acho que, na verdade, é isso que o prefeito Bruno Covas tem como direcionamento nesse mandato dele, né? Se você assistir as aberturas que ele fez em qualquer evento, ele vai falar: “— *O problema é que o mundo tá digital, mas a prefeitura e as escolas, enfim, outros órgãos públicos ainda são analógicos*”. Pro governo dele muito, e eu acho que, também... eu acho que mesmo entendendo as diferenças e as desigualdades sociais que a gente tem em São Paulo e as diferenças, enfim, para cada região e como cada pessoa se relaciona com a cidade e com as políticas públicas, eu acho que elas [as TICs] são muito importantes para a prefeitura. Eu acho que, na verdade, a prefeitura enxerga agora [as TICs] como o caminho pra você conseguir atingir mais pessoas, mesmo que eles esqueçam da parte, enfim, das pessoas sem acesso à internet e educar as pessoas digitalmente, o que é um pouco do que o Programa Agentes de Governo Aberto também faz, né, com algumas oficinas. Mas eu acho a visão da prefeitura é essa, que esse é o caminho. O que que a gente tem de problema é: nossas plataformas de tecnologia de informação e comunicação são feitas por uma empresa pública chamada Prodam, que é uma empresa pública que cobra muito caro. Mas ela é uma empresa pública da prefeitura. Então, se você quer fazer um sistema, você tem que passar por ela, porque todos os servidores da prefeitura estão hospedados neles, nessa empresa. E aí, a gente tem uma dificuldade porque, por exemplo, a gente queria fazer um *site* de governo aberto, uma plataforma de governo aberto e o orçamento foi quase R\$ 800 mil. E como você justifica dar R\$ 800 mil pra um *site* e não pra educação? Então, tem um pouco dessa moral também que, enfim, a gente consegue alguns sistemas aplicando pra editais de fora, internacionais ou de outras organizações, mas é muito difícil justificar pra população, mesmo que ela não tenha conhecimento, o porquê que você tá dando R\$ 800 mil num *site* e não pra saúde, não pra remédio, que são gargalos muito grandes. Ao mesmo tempo que existe um discurso que a tecnologia é o caminho, você não pode dar asas, porque você não tem como justificar o porquê que você tá fazendo isso (ENTREVISTADO 5).

Tem o problema das próprias plataformas e tudo mais, que a gente tem, que podem dar transparência. Então, assim, a gente ainda tem sistemas muito antigos, o SOF, por exemplo, é um sistema que foi criado numa época que não se pensava ainda a transparência de uma forma como se pensa hoje, e é custoso fazer coisas novas, assim, né? [...] E eu entendo, também, que todo prefeito tem que medir o quanto que ele vai investir no portal novo de transparência, quanto que ele vai investir em saneamento, sei lá, qualquer outra coisa que ainda é muito crítico em São Paulo, assim. Mas, dito isso, acho que assim, ainda precisa avançar muito nesse sentido, a gente conseguir ter plataformas que sejam mais simples, mais claras, etc. Aí entra no problema também da Prodam, que é a empresa de tecnologia, né, que é uma empresa, assim, tem valores muito acima do mercado, tem um serviço... até tem pessoas muito boas lá, técnicos muito bons, mas, tem um serviço que é demorado, etc. Se você perguntar para qualquer pessoa, qualquer outro servidor, você vai ver como já tem uma resistência, principalmente, da leva de servidores mais novos em fazer esses contratos com a Prodam, que não é obrigatório que a prefeitura faça, mas é preferencial, assim. Em geral, as chefias preferem você ir primeiro consultar a Prodam. Só que tem esse problema, o desenvolvimento é mais caro, a hora deles é mais cara e, assim, às vezes atrasa. Então, teve várias coisas aqui da Secretaria do Governo que atrasaram. Até a

própria chefia da Secretaria do Governo falou: — *Oh, se vocês conseguirem fazer uma reforma, tenta fazer fora da Prodam, porque eles estão atrasados com duas coisas nossas, eu vou perder entrega por conta deles.* Então, assim, tem esse grande problema aí, também, que às vezes, já é difícil fazer reforma, quando vai fazer reforma tem que fazer com a Prodam. E aí, às vezes, não é a melhor solução, sabe? (ENTREVISTADO 9).

A princípio, lá nos primórdios, a ideia era pensar num sistema único, mas o problema é que acaba ferindo questões financeiras, orçamentárias, porque os órgãos não têm dinheiro e, pra fazer um sistema único, tem que contratar a Prodam, e a Prodam é caríssima ((em voz baixa)). Não tem desenvolvedores. [...] O problema é esse: querem esses avanços tecnológicos e não dão condições pra gente aderir a esses avanços (ENTREVISTADO 2).

Estes relatos demonstram que o processo para contratação de soluções tecnológicas que possam contribuir para a disseminação dos princípios de governo aberto entre os órgãos municipais é um pouco controverso. Ao mesmo tempo em que há restrições orçamentárias e certa urgência para modernizar as plataformas digitais, as chefias dão preferência à Prodam, que possui preços mais elevados que o mercado e prazos mais dilatados para entrega das demandas, segundo os entrevistados.

Um outro desafio apontado pelos entrevistados para que se possa avançar na iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo está relacionado à capacidade de mobilização da sociedade e o uso dos espaços de participação:

Eu acho que o maior desafio é em relação a... a organização da sociedade. Não é em todas as áreas que há uma organização já efetiva, né? Existem áreas de políticas públicas com certas carências organizacionais, porque as pessoas têm que trabalhar, as pessoas têm que garantir a sua sobrevivência, cuidar das suas famílias, tem outras ações importantes a conduzirem e nem sempre preexiste uma mobilização, uma organização e... né... uma formação de associações, de instituições que favoreçam é... esse acompanhamento e essa participação organizada. Por vezes, há também problemas que geram é... uma certa rejeição a espaços colegiados participativos, por uma excessiva partidarização, né, desses ambientes. Há situações em que, por vezes, assessores parlamentares se credenciam por meio de entidades para participação nesses colegiados e... e entendem que os conselhos... sejam não propriamente espaços de monitoramento, de aperfeiçoamento de políticas públicas, que são afetas a cada um deles, mas entendem que seja um palco de luta político-partidária, e aí, por vezes, há uma contaminação desses ambientes, né? (ENTREVISTADO 7).

Acho que, também, um aspecto importante que a gente tem que colocar sobre essa visão de participação, é fazer com que mais pessoas participem, e não um grupo pequeno de pessoas com características, vamos dizer assim, mais de especialistas ou organizações da sociedade civil que acabam criando uma relação com a prefeitura, às vezes, bastante tensionada, né, por conta de questões de orientação política mesmo (ENTREVISTADO 21).

[...] E a gente tá parado nesse modelo de participação que eu não sei mais se é efetivo, porque você tem... as audiências acabam sendo cooptadas por certos setores. Então, se fizermos uma audiência do teatro, vêm duas companhias lá, grandes, levam dois ônibus... Você não tem uma representação real, assim (ENTREVISTADO 1).

Como pode ser observado nos relatos, a falta de articulação da sociedade civil também é um entrave para o avanço da pauta de governo aberto. Primeiramente, porque é preciso que haja articulação da sociedade por meio da mobilização, do ativismo político e da ação coletiva (BRASIL e REIS, 2015). É preciso que os cidadãos ocupem os espaços de participação justamente para que eles não sejam ocupados por grupos com interesses político-partidários e por outros grupos que não representam o real interesse da sociedade. Por isso é importante que nesses espaços seja promovida uma participação ampla e representativa de cidadãos interessados ou que serão atingidos pelas ações e decisões. Isso depende de que haja o desenvolvimento de uma cidadania informada e engajada que possa contribuir ativa e efetivamente para os processos de tomada de decisão, mas que não seja cooptada (formal ou informalmente) por esse processo (ABELSON *et al.*, 2003).

Segundo os entrevistados, um problema que afetou diretamente o desenvolvimento da iniciativa de governo aberto no município de São Paulo foi a instabilidade política e as mudanças que foram realizadas na CGM e na então São Paulo Aberta, principalmente por conta das duas transições de governo que ocorreram em 2017 e 2018, conforme relatado a seguir:

Ah, eu vejo que, assim, teve um momento muito importante dessa pauta de transparência na gestão Haddad, acho que começou com isso, com a criação da Controladoria [Geral do Município] e da São Paulo Aberta, né? Acho que esses foram dois pontos marcantes que trouxeram a agenda com uma força que não... não sumiu, entendeu? Eu acho que essa agenda sofreu alguns ataques no período... no começo da gestão Dória. Então, a São Paulo Aberta quase foi extinta. E ela diminuiu, ela tinha acho que entre 20 a 25 funcionários, hoje em dia a gente tem 7. Então, assim, teve isso, quebra na São Paulo Aberta e quebra na Controladoria também, que perdeu o orçamento, que foi rebaixada do status de secretaria, depois voltou na gestão Bruno Covas e a São Paulo Aberta também se consolidou, mais ou menos, agora na gestão Bruno Covas. A gente não tem uma perspectiva de redução, etc. A gente teve até mais apoio porque a gente foi para uma secretaria mais importante, né? A gente saiu da SMRI e foi pra [Secretaria do] Governo. Mas, enfim, eu acho que, desde a gestão Haddad, essa agenda de transparência e governo aberto veio com uma força muito grande, ficou conhecida mais da sociedade civil, teve um impacto bem relevante. Então, assim, eu vejo que a partir daí se criou uma certa linha, assim, de objetivo pra prefeitura, que é isso, a transparência como uma coisa fundamental, assim, como direito do cidadão, dever do Estado, o objetivo de fazer com que as pessoas entendam o que o Estado tá fazendo, consigam atuar sobre o que o Estado tá fazendo, que as pessoas consigam controlar a atividade estatal. Enfim, uma ideia, realmente isso, do governo mais aberto. E acho que, assim, mesmo o [governo] Dória tendo feito o que fez, ele já não conseguia mais falar numa linguagem de que aquilo não era importante, ele tinha que mascarar aquilo com o enxugamento do Estado, a velha diretriz neoliberal. E, acho que o [governo Bruno] Covas já resgatou por outro lado, assim, foi uma coisa um pouco mais de conseguir, de afirmar mesmo a importância daquilo, mostrar que era um cenário restritivo de orçamento e tudo mais, mas de alguma forma, falar: — *Oh, isso aqui é importante, a Controladoria vai ser uma secretaria e a São Paulo Aberta vai continuar existindo.* E ele assinou o Plano de Ação em Governo Aberto, colocou no Programa de Metas. Então, o Haddad, por exemplo, não assinou o Plano de Ação em Governo Aberto. Isso é uma coisa simbólica, mas é uma coisa que tem impacto, assim: — *Ah, o prefeito assinou esse Plano de Ação em Governo*

Aberto. [...] O Haddad não assinou, estava no Programa de Metas, mas ele não assinou. Não sei muito o porquê. [...] Então, tem um reconhecimento importante da gestão e tudo mais. Não é obrigatória a assinatura, né? Mas é uma coisa de caráter simbólico, que é importante. Então, é isso, assim, eu vejo que tem esse objetivo que está se consolidando, de alguma forma, espero que ele se fortaleça, assim (ENTREVISTADO 9).

A São Paulo Aberta [...] só continuou na gestão Dória porque tinha o apoio do Banco Mundial. Porque era um acordo internacional. Se não fosse um acordo internacional, esquece, já tinha acabado. A gestão Dória, ele fez de tudo, acabou de um dia pro outro com a Controladoria [Geral do Município]. Tinha vinte pessoas organizando todo o processo do governo aberto, ele reduziu a equipe pra seis pessoas, de um dia pro outro. Tirou todas as coisas, e o programa só ficou porque ia ficar muito mal internacionalmente porque era bancado pelo Banco Mundial e pela *Open Government Partnership*. Assim, não acabou por conta disso (ENTREVISTADO 15).

Eu acho que, em certa medida, a gente tinha muito mais potencial. Ainda que tenha continuado entre as gestões, existe uma fragmentação da política, né? A gente sentiu a mudança. Então, quando você diminui a equipe, por exemplo, substancialmente, você impacta diretamente a execução das políticas. A equipe do [Programa] Agentes de Governo Aberto era enorme no começo e que hoje tem três pessoas. Assim, a qualidade de articulação, e é um programa que precisa de muita articulação, ela cai. Isso diz também um pouco sobre quais são as prioridades do governo que está no momento. Eu acho que isso é um exemplo, a gente não precisa nem dizer. De 2016 pra 2017 existe uma redução gigantesca da equipe da São Paulo Aberta. Talvez fosse até questionável, olhando pra outras equipes dentro da prefeitura, o tamanho da São Paulo Aberta na época, o que não justifica chegar no número de pessoas que ela chegou ((risos)), entendeu? (ENTREVISTADO 3).

Conforme foi relatado, no governo Fernando Haddad, houve um fortalecimento da pauta de transparência, principalmente devido à criação da Controladoria Geral do Município e da São Paulo Aberta. Após a transição para o governo João Dória, houve uma desconstrução da iniciativa de governo aberto com uma grande redução das equipes que trabalhavam nessa pauta e do rebaixamento da Controladoria Geral do Município. Nesse período a iniciativa sobreviveu apenas porque tinha como parceiro o Banco Mundial, que inclusive contribuía financeiramente com a iniciativa, e também pelo fato de a iniciativa estar vinculada à OGP. Já no governo Bruno Covas, foi devolvido à Controladoria Geral do Município o status de secretaria, e a São Paulo Aberta, agora Supervisão para Assuntos de Governo Aberto, passou a ser responsabilidade da Secretaria do Governo Municipal. Porém, de acordo com os entrevistados, ainda lhes faltam recursos humanos e financeiros para que possam ter maior protagonismo e contribuir mais efetivamente com a incorporação dos princípios de governo aberto em todas as fases do ciclo de políticas públicas setoriais do município. Isso tem relação direta com a falta de apoio ou vontade política, que é outro desafio destacado pelos entrevistados no sentido de tornar as políticas públicas municipais mais abertas.

Quando perguntados sobre quais os principais desafios enfrentados para se incorporar os princípios de governo aberto no ciclo de políticas públicas, alguns dos entrevistados foram enfáticos: “Vontade política. Porque o discurso é muito bonito, mas a gente tem muita dificuldade, assim, com os órgãos a entender a importância. Acho que a mudança de *mindset* mesmo das lideranças políticas” (ENTREVISTADO 1). “Se não tem uma vontade política, se não tem alta gerência que queira fazer aquela determinada ação, você não consegue, não mobiliza” (ENTREVISTADO 2).

Essa falta de apoio ou vontade política ficou evidente em relatos que demonstram que há uma discrepância entre o discurso e a prática, tanto sobre transparência quanto participação:

Vou tomar como referência da sua pergunta a representação máxima, que aí vamos dizer que é o gabinete do prefeito, ela [a transparência] é entendida como prioritária se olhar para o Programa de Metas e dizer que tinha 100% dos dados abertos e com ferramentas de acessibilidade para pessoas com deficiência como uma meta, então você pode dizer que super era priorizada. Por outro lado, você tinha episódios que, inclusive, tiveram alguma repercussão na mídia, de negativas de acesso à Lei da Informação, de tentar checar se quem tava pedindo era jornalista ou não, de que veículo, para negar. Então, assim, é difícil responder de maneira monolítica, você tinha sinalizações de que sim, era muito importante, por outro lado, tinha também uma dificuldade em concretizar isso, e alguns episódios mostravam, né? [...] A participação, pela São Paulo Aberta, é entendida como primordial. É um dos elementos-chave, está ali toda a construção do seu processo, do plano de cocriação, tá, como estratégia. Quando você olha pra governo municipal mais amplo, e vê que nos dois primeiros anos fecharam o conselho participativo, enfraqueceram o conselho de unidade de conservação, você já pode dizer que ela não é entendida de forma tão estratégica, então, de novo, também, não é monolítico (ENTREVISTADO 19).

Eu acho que tem vários [desafios] hoje, né? O primeiro, eu acho que é uma ordem política mesmo, que é do ponto de vista do discurso, nenhum gestor é contra a transparência. Aliás, eles adoram falar que eles são transparentes ((risos)). Eu brinco, eu sempre uso esse exemplo que o prefeito ama ser transparente, daí você fala: — *Abre a sua prestação de contas da viagem que você fez pra Miami*. Ele fala: — *Não, não, isso não, isso não pode*. Então, acho que tem uma dificuldade da transparência, de fato, ser uma agenda política, né? Porque eu acho que ela, às vezes, ela vira mais discursiva do que de tomada de decisão mesmo. E eu acho que isso fez diferença em São Paulo. Não preciso fazer propaganda de nenhum político, mas, de fato, o Haddad, na época, era muito entusiasta. Então, a gente não recebeu nenhum enfrentamento, nem esvaziamento. Porque o que eu vejo hoje é isso: os órgãos existem, mas eles vão se esvaziando porque eles não têm importância política na agenda, né? (ENTREVISTADO 14).

A partir dos relatos, é possível observar que o próprio alto escalão do governo municipal tem dado mau exemplo em alguns momentos com práticas incompatíveis com o governo aberto, como investigar pessoas que solicitam informações e negá-las esse direito, ou mesmo o esvaziamento de conselhos participativos. Isso vai além da falta de apoio político, pois é seguir na direção contrária do governo aberto.

A falta de apoio político também foi destacada como um desafio no próprio Plano de Ação em Governo Aberto que é construído conjuntamente com a sociedade civil, cujas decisões relacionadas a sua elaboração, execução e ao seu acompanhamento são de responsabilidade do Fórum de Gestão Compartilhada. Isso pode ser observado no relato a seguir:

Eu acho que o mais importante é você ter apoio político. [...] Você não consegue fazer nada se você não tem apoio político. Não importa se você é um super servidor, super qualificado, enfim, se o seu chefe não deixar, você não pode fazer. Não importa que você tenha o dinheiro, não importa que você tenha os meios e que você tenha todo o projeto desenhado. Se ele não quiser, você não vai fazer. Se não for uma diretriz de governo, você não vai fazer. Eu acho que isso é pra governo aberto como um todo. O nosso segundo plano de ação, ele teve uma demora. Era pra gente ter entregue em no máximo... que a gente entregou, na verdade, a primeira versão, né, até no máximo dia 28 de dezembro [de 2018], mas a versão final dele, a gente só conseguiu entregar dia 31 de agosto [de 2019], dois meses atrás, porque a gente ainda tinha que fazer jogo político com todo mundo. Então, muitos compromissos foram alterados. O orçamento, que era criar um orçamento participativo de novo, né, como teve em São Paulo na época do [governo] Fernando Haddad, caiu porque não é diretriz desse governo. O governo não queria e não ia sair o plano se não caísse. Isso tá explicado no documento final. E outras pequenas ações também, tipo planos de bairro que a população queria e aí o governo não quis muito se colocar nisso porque é um desafio, não queria deslocar pessoas pra fazer isso, então teve que ser alterado. Então, eu acho que o mais importante de tudo é o apoio o político. [...] Quando a gente começou a fazer o segundo plano de ação, no caso, né, a gente teve que correr porque o tempo tava curto. Então não tinha muito tempo de disponibilizar os dados. A gente disponibilizou tudo depois. Mas tiveram alguns problemas no meio do caminho relacionados ao alto escalão, que a gente não podia publicar as coisas porque o alto escalão não deixava. Então, a transparência era prejudicada também, até essas coisas se resolverem e decidir como publicar, com quais palavras, né, pensar num jeito de que eles 'saíssem bem', ou que não aparecesse que fosse um grande problema. Na implementação, agora, tá tudo disponível no sistema eletrônico (ENTREVISTADO 5).

No caso relatado, não só a falta de apoio político, mas o desrespeito às decisões colegiadas do Fórum de Gestão Compartilhada e a falta de transparência sobre as decisões tomadas unilateralmente pelo governo geraram uma forte tensão entre os representantes da sociedade civil que compõem o Fórum de Gestão Compartilhada e governo municipal.

Agora, no processo, quando sai o 2º Plano de Ação [em Governo Aberto], a primeira coisa que a gente tem uma preocupação é que o governo demorou a soltar o plano, na verdade, dos compromissos. O governo ficou segurando, amarrando. Mas ele tinha um propósito pra fazer isso. A gente descobriu depois. E porque que o plano demorou? Porque esperaram um desses encontros [da OGP] – a prefeitura, tá –, esperaram um desses encontros internacionais pra poder lançar o plano. [...] O lançamento do plano foi adiado duas vezes porque o prefeito não poderia ir, porque o secretário tava não sei onde. Então, o quadro técnico ficava com carão e a gente cobrando o lançamento do plano aqui em São Paulo e não aconteceu. Eles vão lá e lançam em Ottawa o plano, só que mudam, descaracterizando aquilo que foi construído pela gente. Eles alteraram alguns teores que fazem muita diferença em dois dos compromissos. Então, fizemos um documento e fizemos um aporte pra OGP também. Eles lançaram os compromissos lá do jeito deles, e a gente fez um documento dizendo o porquê que a gente tava se colocando. E a gente tava apontando que eles estavam alterando o nosso compromisso, dois dos compromissos, que um era muito significativo, que é de orçamento. Então, a gente falava em orçamento participativo, orçamento cidadão e

eles vão lá e, as estratégias desse compromisso, as palavras, foram burladas de maneira que não precisava... foi isso, né? Por isso que eles seguraram. Mas, quando sai efetivamente o plano, a gente chama todo mundo e fala: — *Olha, o documento é esse. E agora, o que que a gente vai fazer? A gente veio pegar o amparo de vocês, como é que a gente vai proceder agora? A gente apoia isso daqui, a gente continua, ou a gente sai fora porque não saiu do jeito que a gente queria?* Então, tem esses aspectos (ENTREVISTADO 17).

A partir desses relatos, é possível perceber que o governo municipal não observou alguns dos princípios de governo aberto na própria construção do 2º Plano de Ação em Governo Aberto. O governo municipal modificou unilateralmente um documento que foi construído juntamente com a sociedade civil e faltou com a transparência política, ou seja, não divulgou informações sobre as prioridades do governo e o anúncio imediato e oportuno das decisões adotadas (EIJFFINGER e GERAATS, 2006; LAURENS, ARNONE e SEGALOTTO, 2016).

De acordo com alguns dos entrevistados, outro desafio também relacionado com a falta de apoio político é que houve uma redução dos espaços de participação, e a grande maioria das instâncias de participação existentes se limitam ao nível de consulta:

Então, eu acho que o que é possível de se fazer, já que são poucas as instâncias participativas, é feito muito pouco. Então os conselhos consultivos são (nossa vai ficar super redundante)... mas, os conselhos são muito pouco consultados pela prefeitura. Então, o que acontece é que, no final das contas, esses conselhos, eles são esvaziados, enfim... Então, acho que, na verdade, são desenvolvidas poucas ações (ENTREVISTADO 12).

Eu acho que ela [a participação] não é entendida direito, assim. A gente não vê, assim, a população tendo canais de decisão. A gente vê mais tendo canais de consulta, de *inputs* de ideias. Mas na esfera de tomar decisões, para além de eleições, assim... ((sinal negativo com a cabeça)). [...] Tem os conselhos, por exemplo, das subprefeituras, eles são consultivos, eles não são deliberativos. Então, você tem algumas políticas sendo extinguidas, como o CPOP, que era o Conselho de [Planejamento e] Orçamento Participativo, que era um pouco mais propositivo, um pouco mais deliberativo. Então, eu não vejo grandes esforços de participação no momento. Eu não tenho visto esforços dessa gestão [do governo Bruno Covas] pra fomentar a participação não (ENTREVISTADO 1).

Por mais que a SAGA seja feita pra participação, o atual governo [Bruno Covas], ele é... não vou falar totalmente contra, mas ele quer distância da participação social. Quando o [governo] João Dória entrou, ele diminuiu o número de pessoas dos conselhos participativos das subprefeituras. Cada subprefeitura, cada região, tem um conselho feito, acho, com dez pessoas, por aí, com cidadãos que ajudam a comentar algumas ações feitas pela subprefeitura mesmo e pela prefeitura no geral. O [governo] João Dória diminui o número de pessoas, não lembro pra quanto. E existia um compromisso no nosso primeiro plano de ação que era fazer esses conselhos serem mais deliberativos. Então, tipo, eles [os cidadãos] poderem decidir sobre as políticas públicas. Negado. Cortaram isso totalmente. Não aconteceu. Caiu o orçamento participativo, então os cidadãos não têm mais poder de decisão sobre o orçamento, somente audiências públicas para ouvir e, talvez, colocar alguma coisa na mesa. Enfim, todos os conselhos, eles são... não são... eu acho que poucos são deliberativos. A gente tem um conselho de governo aberto chamado Fórum de Gestão Compartilhada, que ele funciona só pro Plano [de Ação em Governo Aberto] na

verdade, né? Esse conselho é deliberativo, ele é paritário entre governo e sociedade civil, mas ainda assim, quem sempre bate o pé é a prefeitura. Então, por mais que a maioria das coisas sejam deliberadas, entradas em consenso, votadas... a prefeitura decidiu, então decidiu e acabou. Eu acho, eles têm medo da população. É o que eu falei: eles têm medo de mostrar que fizeram uma coisa errada, eles têm medo de ouvir, eles têm medo de ser mais próximo, eu acho (ENTREVISTADO 5).

Alguns trechos de outros relatos também reforçam essa opinião de que há falta de vontade política para promover a participação cidadã: “Eles não querem falar de cidadania ativa. Eles não querem participação efetiva. A grande maioria do secretariado do [governo] Bruno Covas não quer” (ENTREVISTADO 17). “[...] o que a prefeitura espera é uma legitimação de algumas práticas que ela, vamos dizer assim, define como importantes, mas que na tomada de decisão não é levada em consideração o que a população quer” (ENTREVISTADO 21). “A participação, ela é *pro forma*. Ela ainda não é entendida como uma forma de construir políticas melhores e mais representativas” (ENTREVISTADO 3). “Essa é uma administração que não gosta da participação da sociedade. É isso. Ela não gosta” (ENTREVISTADO 22). “Os conselhos, em geral, eu tenho achado bem enfraquecidos (ENTREVISTADO 1)”. “E aí, eu acho que nem é tanto um desafio enfrentado pelo governo municipal, senão um desafio criado pelo governo municipal, de ter, de fato, se afastado dos conselhos participativos” (ENTREVISTADO 12).

Estes relatos demonstram que há uma certa incoerência no governo municipal, pois ao mesmo tempo que o governo elevou a importância da SAGA transferindo-a para a Secretaria do Governo Municipal e devolveu à Controladoria Geral do Município o status de secretaria, a transparência não tem sido praticada adequadamente e a participação cidadã tem sido tolhida.

Além dos relatos de que os conselhos estão enfraquecidos e que houve um distanciamento entre o governo municipal e os conselhos participativos, também foi relatado que há um conflito interno sobre a SAGA continuar contribuindo com a formação desses conselhos.

Então, a gente tem uma secretaria especial de participação social. A atual secretária, ela era subprefeita do ((suprimido)), uma região da cidade de São Paulo. E essa subprefeita era odiada pelo Conselho [Participativo Municipal do ((suprimido))], porque ela não escutava o conselho. Ela ficou dois anos lá. Ela não fazia as ações que o conselho pedia e deliberava. E o [prefeito] Bruno Covas, agora, colocou ela como secretária de todos os conselhos. Então, ela é muito odiada. Tem um *blog* falando mal dela. Eles tão querendo reformular os conselhos. Então, a gente, inclusive com o Programa Agentes de Governo Aberto, a gente sempre trabalhou muito próximo pra formar os conselhos. E nesse ano, a gente não pode fazer isso porque ela falou que não, que os conselhos eram dela e ela que ia resolver. Então, o atual governo, pelo menos na minha visão, ele é totalmente contra a participação. “Diretriz de governo” ((ironia)) (ENTREVISTADO 5).

Sobre este relato, é preciso enfatizar mais uma vez que os princípios de governo aberto são valores que devem ser incorporados nos ciclos de políticas públicas de todos os setores por

todos os agentes públicos, ou seja, colocá-los em prática ou contribuir para sua disseminação não deveria ser uma atribuição exclusiva de um determinado setor. Este relato demonstra certa falta de apreço do governo com os conselhos participativos, visto que uma pessoa com notório histórico negativo em atividades participativas na prefeitura municipal foi incumbida justamente de coordenar a dinâmica dos conselhos participativos. Como ressalta Jacobi (1990), para uma participação cidadã efetiva, é preciso que haja vontade política dos que governam no sentido de abrir espaços que não só questionem a ordem estabelecida, mas que garantam a incorporação de grupos com interesses sociais e valores culturais diferentes, potencializando a concretização de mudanças, o que, segundo os entrevistados, não ocorre na Prefeitura Municipal de São Paulo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese foi realizada com o objetivo principal de identificar se, como e quando os princípios de transparência, participação e colaboração estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas em governos locais.

Visando cumprir este objetivo, foi proposto um esquema teórico-analítico para verificar a existência e a incidência da transparência, participação e colaboração nas fases do ciclo de políticas. Para construção do esquema, em primeiro lugar, foi preciso entender o significado de governo aberto e como seu conceito foi construído, desde seus primeiros registros, passando pelas iniciativas pioneiras que influenciaram sua concepção como um modelo de governança, até como o termo é entendido na atualidade. Embasado em uma ampla revisão da literatura recente, foi possível verificar que atualmente predomina o entendimento de que governo aberto corresponde a um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração, que é focado na inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais em todas as fases do ciclo de políticas públicas e nas arenas de tomada de decisão com o apoio de mecanismos adequados (on-line e off-line). A partir daí, houve a necessidade de se compreender o significado de transparência, participação e colaboração e suas múltiplas faces. Por isso, foi realizada uma revisão em diversos artigos e livros que tratam de cada um desses conceitos, onde foi percebido que eles se desdobram em diferentes tipos, formas, modos, perspectivas, níveis e implicações.

Além de conhecer mais sobre os conceitos-chave que iriam compor o esquema teórico de análise, também foi necessário identificar qual seria a melhor forma e abordagem de análise para sua construção. Com base na literatura específica sobre análise de políticas públicas foi possível perceber que a melhor forma de análise para este estudo seria a análise dos processos da política, pois a finalidade é descrever a forma como as políticas públicas são realmente elaboradas, analisando as medidas tomadas por diversos atores em cada fase do ciclo político. Quanto à abordagem de análise, a opção mais adequada para o proposto foi ciclo de políticas públicas, pois ele não se concentra em uma perspectiva teórica específica e sua estrutura sequencial é flexível, o que permitiria a análise sob diversos prismas.

Uma vez definidas a forma e a abordagem de análise, ainda foi necessário compreender como funcionava a dinâmica das políticas públicas no contexto do governo aberto. Nesse momento, surgiram dois novos termos: as políticas públicas para o governo aberto, que são aquelas criadas

com o objetivo de disseminar a pauta de governo aberto, e as políticas públicas abertas, que correspondem a qualquer política pública criada ou reformulada com base nos princípios de governo aberto. Nesse caso, o mais interessante para a construção do esquema de análise era a noção de política pública aberta, pois, sob a ótica de governo aberto, todas as políticas devem (ou deveriam ser) elaboradas e desenvolvidas como políticas públicas abertas, inclusive as próprias políticas para promover a pauta de governo aberto.

De posse dos conceitos-chave e dos mecanismos necessários, foi proposto um esquema teórico para a análise de políticas públicas abertas construído mediante a integração do ciclo de políticas públicas (objeto de análise) com os princípios de transparência, participação e colaboração (dimensões de análise). Para cada uma das dimensões de análise foi selecionado um conjunto de categorias e subcategorias que, confrontadas com os ciclos políticos, permitiriam revelar como e quando os princípios de governo aberto estão sendo incorporados nas fases do ciclo de políticas públicas.

O esquema teórico-analítico foi aplicado em um estudo de caso sobre a iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo, em que foram selecionadas três políticas públicas distintas como unidades de análise: o Laboratório de Inovação Aberta (MobiLab+), o Plano Municipal pela Primeira Infância e o Programa Operações Urbanas. Ao reunir as percepções dos 23 atores-chave entrevistados em torno das dimensões, categorias e subcategorias propostas no esquema de análise, foi possível verificar que, em nenhuma das políticas selecionadas, os princípios de governo aberto foram incorporados em todas as fases do ciclo político e que a iniciativa de governo aberto não foi completamente institucionalizada pelo governo municipal de São Paulo.

No MobiLab+, a transparência está mais concentrada nas fases da formação da agenda, formulação e implementação. Por meio das entrevistas, foi possível perceber que, apesar de haver uma preocupação com o cumprimento das leis relacionadas à transparência e com a proibidade das operações, a maneira com que a transparência tem sido praticada no MobiLab+ atende apenas parcialmente a maioria das categorias de análise aplicadas neste estudo. Um exemplo disso é que, mesmo o MobiLab+ sendo reconhecido por trabalhos importantes no sentido de abertura de dados de mobilidade urbana que resultaram na criação de aplicativos e ferramentas inovadores com foco no transporte e no trânsito, os dados sobre seu próprio funcionamento não estão disponíveis em formato aberto. E ainda que utilizem mídias sociais para a divulgação de informações, o MobiLab+ não conta com um canal oficial de transparência

ativa que concentre informações sobre as ações, decisões e atividades no âmbito do laboratório. Nem mesmo utilizam o Portal da Transparência e o Portal de Dados Abertos da Prefeitura Municipal de São Paulo. Outra questão importante de destacar é que, entre as secretarias municipais responsáveis pelas três políticas estudadas, apenas a Secretaria Municipal de Tecnologia e Inovação, que é responsável pelo MobiLab+, não aderiu ao Programa de Integridade e Boas Práticas promovido pela Controladoria Geral do Município.

A participação cidadã no MobiLab+ também é parcial e ocorre com mais frequência nas fases de formação da agenda e formulação. Essa participação ocorre casualmente em eventos e reuniões que priorizam mais a discussão de soluções para políticas relacionadas com a temática de cidades inteligentes e menos sobre as ações e decisões a respeito da condução do MobiLab+. Além disso, não há um critério de representatividade, pois as atividades participativas são direcionadas para pessoas qualificadas em políticas de mobilidade, o que exclui outros possíveis grupos de cidadãos interessados, principalmente aqueles que seriam impactados por tais políticas. De toda forma, essa participação é restrita ao nível de consulta, ou seja, os participantes são consultados, mas não há garantias de que suas opiniões sejam incorporadas. Inclusive as decisões são tomadas comumente a partir de discussões internas entre a gestão do MobiLab+ e o gabinete da Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia e pelo Comitê Gestor. Isso demonstra que há pouca abertura para a participação cidadã no MobiLab+.

Entre as três dimensões analisadas, a colaboração é aquela em que o MobiLab+ possui mais abertura, pois o trabalho em conjunto e a cocriação estão entre os principais eixos de atuação do laboratório. No entanto, a colaboração no ciclo de políticas públicas do MobiLab+ se concentra mais nas fases de formação de agenda, formulação e implementação. Apesar de o MobiLab+ manter relações de colaboração com diversos atores governamentais e não governamentais, o fato de alguns destes atores não estarem inseridos nas fases de tomada de decisão e avaliação do ciclo político favoreceu alguns problemas como o pouco compartilhamento de responsabilidades e tensões sobre o andamento dos projetos, inclusive sobre seu novo escopo voltado para inovação aberta e cidades inteligentes. Conforme alguns dos entrevistados, esta mudança gerou consequências negativas em termos de valor público, como a perda de foco e profundidade nos trabalhos e certa sobreposição do interesse privado sobre o interesse público. Todavia, entre as políticas estudadas, o MobiLab+ foi o mais citado entre os entrevistados como um dos casos de sucesso da Prefeitura Municipal de São Paulo no quesito colaboração. Isso se deve principalmente ao trabalho conjunto realizado com *startups*

no desenvolvimento de soluções inovadoras para melhorar a mobilidade urbana na cidade São Paulo.

No Plano Municipal pela Primeira Infância, a transparência foi incorporada apenas na fase de formulação e, mesmo assim, com algumas limitações. O maior gargalo da transparência no Plano Municipal pela Primeira Infância está relacionado à transparência ativa, especialmente quanto à publicidade das informações. Muitas informações, principalmente sobre os processos gerenciais e políticos, não são divulgadas. Nem mesmo as atas do Comitê Gestor da Primeira Infância são publicadas. Além disso, quando houve divulgação de informações, elas não foram publicadas oportunamente e de forma ampla. Um exemplo disso é que os próprios agentes públicos da Supervisão para Assuntos de Governo Aberto – que são responsáveis por promover e monitorar ações relacionadas a governo aberto no âmbito da prefeitura municipal, além de atuarem na Secretaria do Governo Municipal, assim como os responsáveis pelo Plano Municipal pela Primeira Infância – somente souberam desta política quando o plano já estava formulado e assinado pelo prefeito municipal.

Assim como no caso da transparência, a participação cidadã no Plano Municipal pela Primeira Infância ficou restrita à fase de formulação e com limitações significativas. De acordo com os relatos, a participação cidadã na construção do plano tinha apenas o intuito de dar uma aparente legitimidade ao que já estava posto, permitindo aos participantes apenas fazerem parte, mas não tomarem parte. Isso demonstra a prática de uma participação apenas simbólica em que o governo controla a participação dos cidadãos. Houve apenas dois únicos momentos de participação, sendo uma consulta pública e uma audiência pública. Porém, os cidadãos tiveram pouca influência sobre a construção do plano, apenas opinando sobre o que já havia sido planejado pelo governo municipal.

Diferentemente da transparência e da participação, a colaboração no Plano Municipal pela Primeira Infância está mais concentrada nas fases de formulação e implementação. Para a construção e a condução do plano, foi estabelecida uma colaboração multilateral com algumas secretarias municipais e entidades não governamentais, porém houve uma tensão por parte de alguns representantes de organizações da sociedade civil quanto ao desequilíbrio de poder entre atores governamentais e não governamentais. Além disso, não havia um entendimento consolidado sobre o compartilhamento de responsabilidades. Mas, apesar destas limitações, os entrevistados acreditam que as atividades colaborativas realizadas pelo Plano Municipal pela Primeira Infância trouxeram melhores resultados para a política.

No Programa Operações Urbanas, a transparência tem sido praticada com mais intensidade nas fases de formação da agenda e tomada de decisão. Apesar de tal programa apresentar algumas limitações de transparência, principalmente quanto à compreensibilidade das informações, dentre as políticas estudadas esta foi a que atendeu o maior número de requisitos conforme as categorias e subcategorias selecionadas. Para a divulgação das informações relacionadas ao Programa Operações Urbanas, são utilizadas diversas plataformas digitais e alguns mecanismos off-line, como jornais de grande circulação e jornais locais. Esta também é única entre as três políticas que disponibiliza dados sobre seu funcionamento em formato aberto, porém estes dados ainda estão dispersos. Outra questão que merece destaque sobre a transparência no Programa Operações Urbanas é que esta foi a única política estudada em que os entrevistados relataram haver uma iniciativa, mesmo que acanhada e pontual, de levar a informação até cidadãos que possuem certa fragilidade socioeconômica e baixo nível de alfabetização.

A participação cidadã no Programa Operações Urbanas está mais presente na fase de formulação. Com exceção da participação possivelmente simbólica que ocorre nos conselhos gestores em que as cadeiras reservadas à sociedade civil foram ocupadas por cidadãos indicados pelo governo, o Programa Operações Urbanas é a política mais permeável à participação e também a que possui os melhores mecanismos de participação entre as políticas estudadas. A plataforma Participe, que é utilizada pelo Programa Operações Urbanas para realização de consultas públicas, foi citada por diversos entrevistados como a melhor ferramenta para consulta pública de toda a Prefeitura Municipal de São Paulo.

A colaboração no Programa Operações Urbanas está mais concentrada na fase de implementação. Assim como nas duas outras políticas, nesse programa há uma colaboração multilateral que envolve diversos atores governamentais e não governamentais, e, assim como no caso do Plano Municipal pela Primeira Infância, há uma tensão na relação entre os atores. Porém, conforme os relatos, neste caso, a tensão ocorre na relação entre órgãos e entidades da prefeitura municipal devido a questões político-partidárias. Outro ponto de destaque sobre a colaboração no Programa Operações Urbanas é que boa parte das relações de colaboração firmadas, principalmente as relações intragovernamentais, são estritamente formais e geram certa morosidade nos processos.

As limitações identificadas nas três políticas estudadas demonstram que a iniciativa de governo aberto da Prefeitura Municipal de São Paulo não está sendo efetiva quanto à incorporação dos princípios de transparência, participação e colaboração no ciclo de políticas públicas setoriais.

Apesar do reconhecido esforço da SAGA e da CGM por parte dos entrevistados no sentido de disseminar a pauta de governo aberto por meio de ações importantes (e.g. o Programa Agentes de Governo Aberto e o Programa de Integridade e Boas Práticas), ainda existem diversos desafios a serem enfrentados para que a iniciativa de governo aberto avance e não apenas sobreviva.

Entre os principais desafios estão a consolidação de um entendimento comum sobre o que é governo aberto e o estabelecimento de diretrizes a serem praticadas por todos os agentes públicos municipais; a obtenção dos recursos financeiros, tecnológicos e humanos necessários para o avanço da iniciativa entre os órgãos e entidades municipais; a institucionalização da iniciativa de governo aberto de forma a garantir sua continuidade mesmo com a transição de governos ou momentos de instabilidade política; e conseguir o apoio político necessário para que o governo municipal de São Paulo seja verdadeiramente um governo aberto que produz políticas públicas abertas.

Apesar de todo o embasamento teórico e metodológico, esta tese possui algumas limitações que devem ser observadas. Primeiramente, o foco do estudo foi propor um esquema teórico-analítico que fosse capaz de demonstrar como a transparência, a participação e a colaboração têm sido praticadas na produção de políticas públicas setoriais de governos locais. Os resultados apresentados estão relacionados ao ciclo das políticas estudadas em termos de abertura a partir das dimensões, categorias e subcategorias de análise selecionadas. Portanto, a qualidade dos processos, as vantagens e desvantagens de se incluir novos atores no ciclo político e a efetividade destas políticas na produção de bens e serviços públicos estão além do escopo desta pesquisa. Em segundo lugar, os resultados da pesquisa estão limitados às opiniões expressas pelas pessoas entrevistadas e à capacidade analítica do pesquisador, não sendo adequada a sua generalização. Em terceiro lugar, devido ao grande número de categorias e subcategorias de análise, não foi possível aprofundar em algumas questões como o quão independentes são os cidadãos que participaram ou as organizações que atuaram em colaboração nas políticas estudadas e a relevância das informações disponibilizadas sobre estas políticas nos mecanismos de transparência da Prefeitura Municipal de São Paulo.

O esquema teórico-analítico proposto oferece condições de ser aplicado em diferentes realidades e pode ser utilizado em pesquisas futuras para se entender melhor como os princípios de governo aberto estão sendo incorporados nas políticas públicas de outros governos locais. No entanto, recomenda-se que sejam realizados novos estudos teórico-empíricos visando

aprimorá-lo. Outro ponto interessante para futuras pesquisas é a distinção entre as práticas da transparência, participação e colaboração no mundo das relações diretas em relação ao mundo virtual. Também é necessário um esforço adicional para avançar na questão do dilema entre representatividade e conhecimento técnico, ou seja, em que medida uma participação mais ampla e representativa é melhor do que uma participação mais restrita e qualificada, e vice-versa. Finalmente, é preciso que novos estudos procurem analisar os impactos das iniciativas de governo aberto na cultura dos agentes públicos envolvidos nas políticas públicas setoriais em governo locais.

REFERÊNCIAS

- ABELSON, J.; FOREST, P.-G.; EYLES, J.; SMITH, P.; MARTIN, E.; GAUVIN, F.-P. Deliberations about deliberative methods: Issues in the design and evaluation of public participation processes. **Social Science & Medicine**, v. 57, n. 2, p. 239-251, 2003.
- ABERS, R. N.; KECK, M. E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-113, 2008.
- ABU-SHANAB, E. A. Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 453-463, 2015.
- AFFUL-DADZIE, E.; AFFUL-DADZIE, A. Open Government Data in Africa: A preference elicitation analysis of media practitioners. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 244-255, 2017.
- AGRANOFF, R. **Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations**. Arlington, Virgínia: IBM Endowment for the Business of Government, 2003. 40 p. (New Ways to Manage Series).
- ALA'I, P.; VAUGHN, R. G. 'Introduction'. In: ALA'I, P. e VAUGHN, R. G. (Ed.). **Research Handbook on Transparency**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014. p. 1-11.
- ALANAZI, J. M.; CHATFIELD, A. Sharing government-owned data with the public: a cross-country analysis of open data practice in the Middle East. In: AMERICAS CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS (AMCIS), 18., 2012, Seattle, Washington. **Proceedings...** Seattle, Washington: Association for Information Systems, 2012. p. 1-10.
- ALT, J. E.; LASSEN, D. D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. **European Economic Review**, v. 50, n. 6, p. 1403-1439, 2006.
- AMMANN, S. B. **Participação social**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1977. 139 p.
- ANDERSON, J. E. **Public Policymaking: An Introduction**. 5. ed. Boston: Houghton Mifflin, 2003. 322 p.
- ANDERSSON, K. **Transparency and Accountability in Science and Politics: The Awareness Principle**. New York: Palgrave Macmillan, 2008. 257 p.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of public administration research and theory**, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008.
- ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. D. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.
- ARMSTRONG, E. Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. **United Nations, Department of Economic and Social Affairs**, p. 1-10, 2005.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ATTARD, J.; ORLANDI, F.; SCERRI, S.; AUER, S. A systematic review of open government data initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 399-418, 2015.

AUBOUIN, N.; CAPDEVILA, I. La gestion des communautés de connaissances au sein des espaces de créativité et innovation: une variété de logiques de collaboration. **Innovations**, v. 58, n. 1, p. 105-134, 2019.

AVELAR, L. Participação política. In: AVELAR, L. e CINTRA, A. O. (Ed.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007. cap. 4-1, p. 261-280.

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

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. D. L. D. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. **Teoria e Sociedade**, n. Especial, p. 14-39, 2005.

BADRUL, N. A.; LUNDQVIST, K. Ø.; PARSLow, P.; WILLIAMS, S. A. Investigating employees' understanding of the concept of privacy for the open Government initiative. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTER SCIENCE AND INFORMATION TECHNOLOGY (CSIT), 7., 2016, Amman, Jordan. **Proceedings...** Amman, Jordan: IEEE Computer Society, 2016. p. 1-6.

BAILEY, D.; KONEY, K. M. **Strategic alliances among health and human services organizations: From affiliations to consolidations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000. 216 p.

BALL, C. What Is Transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-308, 2009.

BANISAR, D. **Freedom of information around the world 2006: A global survey of access to government information laws**. Privacy International. Washington, D.C. 2006. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1707336> >. Acesso em: 04 set. 2019.

BARDACH, E. **The eight-step path of policy analysis: A handbook for practice**. Berkeley, CA: Berkeley Academic Press, 1996. 126 p.

_____. **Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998. 348 p.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009. 281 p.

BARRIBALL, K. L.; WHILE, A. Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper. **Journal of Advanced Nursing**, v. 19, n. 2, p. 328-335, 1994.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007. 158 p.

BASCO-CARRERA, L.; WARREN, A.; VAN BEEK, E.; JONOSKI, A.; GIARDINO, A. Collaborative modelling or participatory modelling? A framework for water resources management. **Environmental Modelling & Software**, v. 91, p. 95-110, 2017.

BATLEY, R.; ROSE, P. Analysing collaboration between non-governmental service providers and governments. **Public Administration and Development**, v. 31, n. 4, p. 230-239, 2011.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. 339 p.

BELLIX, L.; GUIMARÃES, C. B. S.; MACHADO, J. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. **GIGAPP, Estudos/Working Papers**, n. 59, p. 78-91, 2017.

BELLVER, A.; KAUFMANN, D. Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications. **World Bank Policy Research Working Paper**, p. 1-72, 2005.

BERTOT, J. C.; JAEGER, P. T.; GRIMES, J. M. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. **Government Information Quarterly** v. 27, n. 3, p. 264-271, 2010.

BERTOT, J. C.; MCDERMOTT, P.; SMITH, T. Measurement of Open Government: Metrics and Process. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCE (HICSS), 45., 2012, Maui, Hawaii. **Proceedings...** Maui, Hawaii: IEEE Computer Society, 2012. p. 2491-2499.

BID. **Gobierno Abierto**. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2019. Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dialogo-regional-de-politica/gobierno-abierto>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

BLANCHARD, R. O. Present at the Creation: The Media and the Moss Committee. **Journalism Quarterly**, v. 49, n. 2, p. 271-279, 1972.

BLIND, P. K. The Transparency Triangle: Differentiating Inputs, Outputs and Outcomes. In: BLIND, P. K. (Ed.). **Policy-Driven Democratization: Geometrical Perspectives on Transparency, Accountability, and Corruption**. New York: Palgrave Macmillan, 2014. cap. 2, p. 51-81.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. 171 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOGNER, A.; MENZ, W. The Theory-Generating Expert Interview: Epistemological Interest, Forms of Knowledge, Interaction. In: BOGNER, A.; LITTIG, B. e MENZ, W. (Ed.). **Interviewing Experts**. London: Palgrave Macmillan UK, 2009. p. 43-80.

BONIVENTO, J. H. Diseño institucional para el Gobierno Abierto municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 16, n. 27, p. 101-128, 2016.

BONSÓN, E.; ROYO, S.; RATKAI, M. Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 52-62, 2015.

BORBA, J. Participação política: uma revisão dos modelos de classificação. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 263-288, 2012.

BORBINHA, J. Redes de colaboração: alguns elementos para análise e reflexão. **Cadernos BAD**, n. 1, p. 73-83, 2004.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação?** 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. 84 p. (Coleção Primeiros Passos).

BOVAIRD, T. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BOYLE, R. Changing Partners: The Experience of Urban Economic Policy in West Central Scotland, 1980-90. **Urban Studies**, v. 30, n. 2, p. 309-323, 1993.

BRASIL. **Parceria para Governo Aberto**. Hage participa, nos EUA, do lançamento da Parceria para Governo Aberto, Brasília, 2011. Disponível em: <
<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2011/hage-participa-nos-eua-do-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto>>. Acesso em: 02 mai. 2017.

BRASIL, F. D. P. D.; REIS, G. G. Democracia, Participação e Inclusão Política: Um Estudo Sobre as Conferências de Políticas Para as Mulheres de Belo Horizonte. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 1, p. 7-27, 2015.

BREWER, G. D. The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, v. 5, n. 3, p. 239-244, 1974.

BRITO, K. S.; COSTA, M. A. S.; GARCIA, V. C.; MEIRA, S. R. D. L. Experiences Integrating Heterogeneous Government Open Data Sources to Deliver Services and Promote Transparency in Brazil. In: ANNUAL COMPUTER SOFTWARE AND APPLICATIONS CONFERENCE (COMPSAC), 38., 2014, Vasteras, Sweden. **Proceedings...** Vasteras, Sweden: IEEE Computer Society, 2014. p. 606-607.

_____. Assessing the Benefits of Open Government Data: The Case of Meu Congresso Nacional in Brazilian Elections 2014. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 16., 2015, Phoenix, AZ, USA. **Proceedings...** New York, USA: ACM, 2015. p. 89-96.

BROCKMYER, B.; FOX, J. A. **Assessing the evidence: the effectiveness and impact of public governance-oriented multi-stakeholder initiatives**. London: Open Society Foundation, 2015. 88 p. (Transparency & Accountability Initiative).

BRUIJN, H. D.; HEUVELHOF, E. F. T.; ENSERINK, B. Organizing the Policy Analysis Process. In: THISSEN, W. A. H. e WALKER, W. E. (Ed.). **Public Policy Analysis: New Developments**. Boston, MA: Springer, 2013. cap. 6, p. 133-150.

BRUNS, B. Water tenure reform: Developing an extended ladder of participation. In: POLITICS OF THE COMMONS: ARTICULATING DEVELOPMENT AND STRENGTHENING LOCAL PRACTICES, 2003, Chiang Mai, Thailand. **Proceedings...** Chiang Mai, Thailand: Regional Center for Social Science and Sustainable Development (RCSD), Faculty of Social Sciences, Chiang Mai University, 2003. p. 1-24.

BRUNSWICKER, S.; ALMIRALL, E.; LEE, M. J. Transparency in Policy Making: Guiding Citizens Towards Greater Collective Welfare. February 21, 2018.

BUA, A.; ESCOBAR, O. Participatory-deliberative processes and public policy agendas: lessons for policy and practice. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 2, p. 126-140, 2018.

BUIJZE, A. The Six Faces of Transparency. **Utrecht Law Review**, v. 9, n. 3, p. 3-25, 2013.

BURALL, S.; HUGHES, T.; STILGOE, J. **Experts, publics and open policy-making: Opening the windows and doors of Whitehall**. Sciencewise Expert Resource Centre. Department for Business, Energy & Industrial Strategy. United Kingdom Government. London. 2013. Disponível em: < <http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/experts-publics-and-open-policy-making-opening-the-windows-and-doors-of-whitehall> >. Acesso em: 01 mai. 2018.

CALDERÓN, C. Por qué un gobierno abierto. In: CONCHA, G. e NASER, A. (Ed.). **El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 2012. p. 27-47.

CAMERON, C. R. **Open government: to what degree?** Melbourne: Victorian Fabian Society, 1972. 20 p. (Victorian Fabian Society pamphlet).

CAPDEVILA, I. Different inter-organizational collaboration approaches in coworking spaces in Barcelona. **SSRN** n. 2502816, p. 1-30, 2014.

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. D. P. D. Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988. **Praxis sociológica**, n. 21, p. 173-193, 2016.

CARPENTIER, N. **Media and participation: A site of ideological-democratic struggle**. Bristol, UK: Intellect Books, 2011.

CARVALHO, M. D. L.; BARBOSA, T. R. G. D. C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. p. 1-14.

CASTAÑOS, M. C. El Gobierno Abierto en México: ¿ Un nuevo modelo de Gobernanza? **Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública**, n. 24, p. 1-31, 2016.

CEPAL. **Gobierno Abierto**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016. Disponível em: < <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto> >. Acesso em: 16 mai. 2019.

CERDAN, A. **Government Point of Contact Manual**. Washington, DC: Open Government Partnership, v.3, 2017. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/stories/introducing-government-point-of-contact-manual-30> >. Acesso em: 15 mai. 2017.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 162 p.

CHALMERS, D. Social innovation: An exploration of the barriers faced by innovating organizations in the social economy. **Local Economy**, v. 28, n. 1, p. 17-34, 2012.

CHAMBERS, S. Deliberative democratic theory. **Annual review of political science**, v. 6, n. 1, p. 307-326, 2003.

CHANG, L.; JACOBSON, T. Measuring participation as communicative action: A case study of citizen involvement in and assessment of a city's smoking cessation policy-making process. **Journal of Communication**, v. 60, n. 4, p. 660-679, 2010.

CHATWIN, M.; ARKU, G.; CLEAVE, E. Defining subnational open government: does local context influence policy and practice? **Policy Sciences**, v. 52, n. 3, p. 451-479, 2019.

CHECKOWAY, B. The Politics of Public Hearings. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 17, n. 4, p. 566-582, 1981.

CHESBROUGH, H.; MININ, A. D. Open Social Innovation. In: CHESBROUGH, H.; VANHAVERBEKE, W. e WEST, J. (Ed.). **New Frontiers in Open Innovation**. New York: Oxford University Press, 2014. cap. 9, p. 169-188.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006. 144 p.

CLAD. **Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA)**. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Bogotá, Colombia. 2016.

CLARK, D. Open Government: The French Experience. **The Political Quarterly**, v. 57, n. 3, p. 278-294, 1986.

CLARK, R. Attorney General's Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act. **Administrative Law Review**, v. 20, n. 2, p. 263-316, 1968.

COBB, R.; ROSS, J. K.; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. **American political science review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.

- CODD, J. A. The construction and deconstruction of educational policy documents. **Journal of Education Policy**, v. 3, n. 3, p. 235-247, 1988.
- COGLIANESE, C.; LEHR, D. Transparency and algorithmic governance. **Administrative Law Review**, v. 71, p. 1, 2018.
- COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: MATRAVERS, D. e PIKE, J. (Ed.). **Debates in Contemporary Political Philosophy: An Anthology**. London: Routledge, 2005. cap. 21, p. 342-360.
- CORRÊA, A. S.; CORRÊA, P. L. P.; SILVA, F. S. C. Transparency portals versus open government data: an assessment of openness in Brazilian municipalities. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 15., 2014, Aguascalientes, Mexico. **Proceedings...** New York, USA: ACM. p. 178-185.
- CORRÊA, A. S.; PAULA, E. C. D.; CORRÊA, P. L. P.; SILVA, F. S. C. D. Transparency and open government data: a wide national assessment of data openness in Brazilian local governments. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 1, p. 1-19, 2017.
- COSTON, J. M. A Model and Typology of Government-NGO Relationships. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 27, n. 3, p. 358-382, 1998.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p.
- CRIADO, J. I. Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto: Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. **Revista de Estudios Políticos**, n. 173, p. 245-275, 2016.
- CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. **Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad**, v. 8, p. 37-53, 2015.
- CRUZ-RUBIO, C. N.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. ¿Políticas Públicas Abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios de gobiernos abiertos. **GIGAPP, Estudios/Working Papers**, n. 16, p. 1-17, 2012.
- CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. D. S.; SILVA, L. M. D.; MACEDO, M. Á. D. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- CRUZ, N. F. D.; TAVARES, A. F.; MARQUES, R. C.; JORGE, S.; SOUSA, L. D. Measuring Local Government Transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866-893, 2016.
- CUCCINIELLO, M.; BELLÈ, N.; NASI, G.; VALOTTI, G. Assessing Public Preferences and the Level of Transparency in Government Using an Exploratory Approach. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 571-586, 2014.

CUCCINIELLO, M.; NASI, G. Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 13, p. 911-921, 2014.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 32-44, 2017.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 10, n. 16, p. 20, 2018.

CUNINGHAME, W. **Principles of the Constitution of Governments**. Londres: J. Ridgway, 1811. 190 p.

CVETANOVA, G.; PACHOVSKI, V.; BOJADZIEVSKA, I. The Engagement Initiative of EU Citizens and Digital Platforms for Open Policy Making in Finland, the United Kingdom and the Republic of Macedonia. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON EUROPEAN INTEGRATION, 10., 2015, Skopje, Macedonia. **Proceedings...** Skopje, Macedonia: University American College Skopje (UACS), 2015. p. 153-172.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Ed.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, D. D. A. **O que é participação política**. Editora Brasiliense, 1983. 100 p.

DANKS, A. **Towards open government**. Committee on Official Information. New Zealand Committee on Official Information. Wellington, N.Z. 1981.

DAWES, S. S. Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 377-383, 2010.

DAWES, S. S.; HELBIG, N. Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency. In: WIMMER, M. A.; CHAPPELET, J.-L.; JANSSEN, M. e SCHOLL, H. J. (Ed.). **Electronic Government. EGOV 2010**. Berlin, Heidelberg: Springer, v. 6228, 2010. p. 50-60. (Lecture Notes in Computer Science).

DE BLASIO, E.; SELVA, D. Implementing open government: a qualitative comparative analysis of digital platforms in France, Italy and United Kingdom. **Quality & Quantity**, v. 53, n. 2, p. 871-896, 2019.

DE BLASIO, E.; SORICE, M. Open Government: a tool for democracy? **Medijske studije**, v. 7, n. 14, p. 14-30, 2016.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Editora Cortez, 1988. 176 p.

DEUBEL, A. N. R. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, n. 33, p. 67-91, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2019. 464 p.

DIAS, T. F.; OLIVEIRA, E. F. Transparencia, participación y colaboración: Análisis exploratorio de la propuesta del Índice Institucional de Gobierno Abierto Municipal – Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 7., 2016, Madrid. **Anais...** Madrid: GIGAPP-IUIOG, 2016. p. 1-24.

DIEHL, A. A.; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004. 168 p.

DIONNE, J.; LAVILLE, C. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340 p.

DONAHUE, J. D.; ZECKHAUSER, R. J. **Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times**. New Jersey: Princeton University Press, 2012. 305 p.

DRAGOȘ, D. C.; NEAMȚU, B.; COBĂRZAN, B. V. Procedural transparency in rural Romania: linking implementation with administrative capacity? **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 134-157, 2012.

DROR, Y. Transparency and Openness of Quality Democracy. In: NISPACEE CIVIL SERVICE FORUM, 2., 1999, Maastricht, The Netherlands. Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities. **Proceedings...** Maastricht, The Netherlands: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPACEe). European Institute of Public Administration (EIPA), 2000. p. 62-71.

DRYZEK, J. S. **Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations**. New York: Oxford University Press, 2002. 195 p. (Oxford political theory).

DUNN, W. N. **Public policy analysis: An introduction**. 3. ed. New Jersey: Pearson, 2003. 528 p.

DUSSELDORP, D. B. W. M. V. Participation in planned development influenced by governments of developing countries at local level areas. In: VAN LIER, R. A. J. e VAN DE BELT, H. (Ed.). **Essays in Rural Sociology: In Honour of R.A.J. van Lier**. Wageningen, The Netherlands: Department of Rural Sociology of the Tropics and subtropics, Agricultural University Wageningen, v. II, 1981. p. 25-88.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. 14. ed. Hoboken, New Jersey: Pearson, 1972/2013. 372 p.

EC. **Towards faster implementation and uptake of open government**. Luxembourg: European Commission, Publications Office of the European Union, 2016. 50 p.

EIJFFINGER, S. C. W.; GERAATS, P. M. How transparent are central banks? **European Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 1-21, 2006.

EMERSON, K.; NABATCHI, T. **Collaborative governance regimes**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2015. 264 p. (Public Management and Change Series).

ENSERINK, B.; KOPPENJAN, J. F. M.; MAYER, I. S. A Policy Sciences View on Policy Analysis. In: THISSEN, W. A. H. e WALKER, W. E. (Ed.). **Public Policy Analysis: New Developments**. Boston, MA: Springer, 2013. cap. 2, p. 11-40.

ERKKILÄ, T. **Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012. 279 p. (Public Sector Organizations).

ESPINOZA, O. Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 17, n. 8, p. 1-10, 2009.

ESTELLER-MORÉ, A.; POLO OTERO, J. Fiscal Transparency. **Public Management Review**, v. 14, n. 8, p. 1153-1173, 2012.

EVANS, A. M.; CAMPOS, A. Open government initiatives: Challenges of citizen participation. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 32, n. 1, p. 172-185, 2013.

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARIA, C. A. P. D. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FARR, J.; HACKER, J. S.; KAZEE, N. The policy scientist of democracy: The discipline of Harold D. Lasswell. **American Political Science Review**, v. 100, n. 4, p. 579-587, 2006.

FERRO, E.; LOUKIS, E. N.; CHARALABIDIS, Y.; OSELLA, M. Policy making 2.0: From theory to practice. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 359-368, 2013.

FIGUEIREDO, V. S.; GAZONI, R. L. Transparência nos sites dos municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 8, n. 2, p. 130-143, 2016.

FINEL, B. I.; LORD, K. M. The Surprising Logic of Transparency. **International Studies Quarterly**, v. 43, n. 2, p. 315-339, 1999.

FINKELSTEIN, N. D. Introduction: Transparency in Public Policy. In: FINKELSTEIN, N. D. (Ed.). **Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States**. London: Palgrave Macmillan UK, 2000. cap. 1, p. 1-9.

FISCHER, F. **Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003. 266 p.

FISHER, E. Exploring the legal architecture of transparency. In: ALA'I, P. e VAUGHN, R. G. (Ed.). **Research Handbook on Transparency**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014. cap. 3, p. 59-79.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312 p.

FLORINI, A. M. Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1999, Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development. **Proceedings...** Washington, D.C.: World Bank, 2000. p. 163-184.

FORRER, J.; KEE, J. J.; BOYER, E. **Governing cross-sector collaboration**. San Francisco, CA: John Wiley & Sons, 2014. 359 p.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in practice**, v. 17, n. 4-5, p. 663-671, 2007.

FRANCOLI, M.; CLARKE, A. What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. **JeDEM- eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 6, n. 3, p. 248-266, 2014.

FRAUNDORFER, M. The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm? **Globalizations**, v. 14, n. 4, p. 611-626, 2016.

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**, v. 48, n. 4, p. 869-888, 2014.

FREY, B. B.; LOHMEIER, J. H.; LEE, S. W.; TOLLEFSON, N. Measuring Collaboration Among Grant Partners. **American Journal of Evaluation**, v. 27, n. 3, p. 383-392, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

GAJDA, R. Utilizing Collaboration Theory to Evaluate Strategic Alliances. **American Journal of Evaluation**, v. 25, n. 1, p. 65-77, 2004.

GANAPATI, S.; CID, G. P.; REDDICK, C. G. Online Fiscal Transparency of US State Governments: An Analysis Using Public Value Framework. In: RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; BWALYA, K. J. e REDDICK, C. G. (Ed.). **Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives**. Cham: Springer International Publishing, 2019. cap. 3, p. 55-84.

GAVELIN, K.; BURALL, S.; WILSON, R. **Open Government: Beyond static measures**. Involve Foundation. Involve. OECD Publishing. Paris. 2009.

GAVENTA, J.; VALDERRAMA, C. **Participation, citizenship and local governance**. Workshop on Strengthening Participation in Local Governance. Institute of Development Studies. Brighton, UK. 1999.

GAZLEY, B. Intersectoral collaboration and the motivation to collaborate: Toward an integrated theory. In: BINGHAM, L. B. e O'LEARY, R. (Ed.). **Big Ideas in Collaborative Public Management**. New York: Routledge, 2015. cap. 3, p. 36-54.

GEIGER, C. P.; LUCKE, J. V. Open Government and (Linked)(Open)(Government)(Data). **eJournal of eDemocracy & Open Government**, v. 4, n. 2, 2012.

GERAATS, P. M. Central Bank Transparency. **The Economic Journal**, v. 112, n. 483, p. F532-F565, 2002.

GIANLUIGI, V.; BLERINA, S.; ANDREA, M.; CARLO, B. Compliance with open government data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations. **Information Polity**, v. 19, n. 3/4, p. 263-275, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999. 206 p.

GILCHRIST, J. S. **The Government and Copyright: The Government as Proprietor, Preserver and User of Copyright Material Under the Copyright Act 1968**. Sydney, Australia: Sydney University Press, 2015.

GINSBERG, W. R. **The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress, CRS Report for Congress Prepared for Members and Committees of Congress**. Library of Congress. Congressional Research Service. 2011. (CRS Report for Congress, R41361). Disponível em: < <https://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/R41361.pdf> >. Acesso em: 23 mai. 2017.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. e SILVA, A. B. (Ed.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. cap. 4, p. 115-146.

GOHN, M. D. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, 2004.

GÓMEZ, E. A. R.; GRANDE, J. I. C. Transparencia en la era del Gobierno Abierto: Una mirada desde las publicaciones científicas. In: GRANDE, J. I. C. (Ed.). **Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. cap. 6, p. 129-146.

GORDON, I.; LEWIS, J.; YOUNG, K. Perspectives on policy analysis. **Public Administration Bulletin**, n. 25, p. 26-35, 1977.

GRAY, B. Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. **Human Relations**, v. 38, n. 10, p. 911-936, 1985.

_____. Cross-sectoral partners: Collaborative alliances among business, government and communities. In: HUXHAM, C. (Ed.). **Creating collaborative advantage**. London: SAGE Publications, 1996. cap. 4, p. 57-79.

GRAY, B.; WOOD, D. J. Collaborative Alliances: Moving from Practice to Theory. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 27, n. 1, p. 3-22, 1991.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; PORUMBESCU, G.; HONG, B.; IM, T. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575-586, 2013.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; FEENEY, M. K. Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. **Public Administration Review**, v. 77, n. 4, p. 579-590, 2017.

GRUEN, N. **Engage: Getting on with Government 2.0**. Report of the Government 2.0 Taskforce. Department of Finance and Deregulation. Australia. 2009.

GUERZOVICH, F.; SCHOMMER, P. C. Social Accountability and Open Government: Different Types of Collaborative Engagement. **Revue Internationale des Gouvernements Ouverts**, v. 7, p. 149-164, 2018.

GUSTAFSSON, N. The subtle nature of Facebook politics: Swedish social network site users and political participation. **New Media & Society**, v. 14, n. 7, p. 1111-1127, 2012.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. **Communication Theory**, v. 16, n. 4, p. 411-426, 2006.

HÄIKIÖ, L. Expertise, Representation and the Common Good: Grounds for Legitimacy in the Urban Governance Network. **Urban Studies**, v. 44, n. 11, p. 2147-2162, 2007.

_____. From Innovation to Convention: Legitimate Citizen Participation in Local Governance. **Local Government Studies**, v. 38, n. 4, p. 415-435, 2012.

HALLETT, A. H.; VIEGI, N. Imperfect transparency and the strategic use of information: an ever present temptation for central bankers? **The Manchester School**, v. 71, n. 5, p. 498-520, 2003.

HALSTUK, M. E.; CHAMBERLIN, B. F. The freedom of information act 1966–2006: A retrospective on the rise of privacy protection over the public interest in knowing what the government's up to. **Communication law and policy**, v. 11, n. 4, p. 511-564, 2006.

HAM, C.; HILL, M. J. **The policy process in the modern capitalist state**. New York: St. Martin's Press, 1984. 210 p.

HAMMERSLEY, M.; GOMM, R. Introduction: What is case study research? In: GOMM, R.; HAMMERSLEY, M. e FOSTER, P. (Ed.). **Case Study Method: Key Issues, Key Texts**. London: SAGE Publications, 2000. p. 1-16.

HANSSON, K.; BELKACEM, K.; EKENBERG, L. Open Government and Democracy: A Research Review **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 540-555, 2014.

HARRISON, T. M.; GUERRERO, S.; BURKE, G. B.; COOK, M.; CRESSWELL, A.; HELBIG, N.; HRDINOVÁ, J.; PARDO, T. Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. In: ANNUAL INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH CONFERENCE: DIGITAL GOVERNMENT INNOVATION IN CHALLENGING TIMES, 12., 2011, Maryland, USA. **Proceedings...** New York, USA: ACM, 2011. p. 245-253.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014.

HASSENFORDER, E.; SMAJGL, A.; WARD, J. Towards understanding participatory processes: Framework, application and results. **Journal of Environmental Management**, v. 157, p. 84-95, 2015.

HEALD, D. Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice. **Public administration**, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003.

_____. Varieties of transparency. In: HOOD, C. e HEALD, D. (Ed.). **Transparency: The key to better governance?** Oxford: Oxford University Press, v. 135, 2006. cap. 2, p. 25-43. (Proceedings of the British Academy).

_____. Why is transparency about public expenditure so elusive? **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 30-49, 2012.

HILGERS, D. Open government: theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. **Zeitschrift für Betriebswirtschaft**, v. 82, n. 6, p. 631-660, 2012.

HILL, M. J. **The Public Policy Process**. 4. ed. Londres: Pearson Longman, 2005. 308 p.

HIMMELMAN, A. T. On the theory and practice of transformational collaboration: from social service to social justice. In: HUXHAM, C. (Ed.). **Creating collaborative advantage**. London: Sage Publications, 1996. cap. 2, p. 19-43.

HOGWOOD, B. W. Public policy. **Public Administration**, v. 73, n. 1, p. 59-73, 1995.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **Policy Analysis for the Real World**. New York: Oxford University Press, 1984. 289 p.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Democracy and transparency. **The Journal of Politics**, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, 2011.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Measuring Transparency. **Political Analysis**, v. 22, n. 4, p. 413-434, 2014.

HOOD, C. 'Transparency'. In: CLARKE, P. B. e FOWERAKER, J. (Ed.). **Encyclopedia of democratic thought**. London: Routledge, 2001. p. 863-868.

_____. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management Review**, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2007.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: Seus ciclos e subsistemas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 305 p.

HUBERTS, L. W. J. C. **The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go**. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2014. 278 p. (Governance and Public Management Series).

_____. Integrity: What it is and Why it is Important. **Public Integrity**, v. 20, p. S18-S32, 2018.

IAP2. **Public Participation Spectrum**. IAP2 Canada: International Association of Public Participation, 2014. Disponível em: < <http://iap2canada.ca/page-1020549> >. Acesso em: 12 mai. 2018.

INGERSOLL, C. **Fears for Democracy Regarded from the American Point of View**. Philadelphia: J. B. Lippincott & Company, 1875. 297 p.

INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Collaborative policymaking: Governance through dialogue. In: HAJER, M. A. e WAGENAAR, H. (Ed.). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003. cap. 1, p. 33-59. (Theories of Institutional Design).

INSULZA, J. M. "Prologo". In: HOFMANN, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. e BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J. A. (Ed.). **La promesa del gobierno abierto**. Chile: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), 2012. p. 9-12.

JACOBI, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 1, n. 20, p. 121-143, 1990.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government **Information systems management**, v. 29, n. 4, p. 258-268, 2012.

JANSSEN, M.; MATHEUS, R.; LONGO, J.; WEERAKKODY, V. Transparency-by-design as a foundation for open government. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 1, p. 2-8, 2017.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. 242 p.

KASSEN, M. Globalization of e-government: open government as a global agenda; benefits, limitations and ways forward. **Information Development**, v. 30, n. 1, p. 51-58, 2014.

KATSONIS, M.; BOTROS, A. Digital Government: A Primer and Professional Perspectives. **Australian Journal of Public Administration**, v. 74, n. 1, p. 42-52, 2015.

KHAN, G. F. The Government 2.0 utilization model and implementation scenarios. **Information Development**, v. 31, n. 2, p. 135-149, 2015.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2. ed. Harlow: Pearson, 1984/2014. 235 p.

KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; SUBIRATS, J.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008. 285 p.

KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F.; HILL, M. **Public policy analysis**. Bristol: Policy Press, 2007. 317 p.

KOIVISTO, I. The anatomy of transparency: The concept and its multifarious implications. Max Weber Programme for Postdoctoral Studies. **EUI Working Papers**, n. 9, p. 1-22, 2016.

KOPITS, G.; CRAIG, J. **Transparency in government operations**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998. (Occasional paper, 158).

KORNBERGER, M.; MEYER, R. E.; BRANDTNER, C.; HÖLLERER, M. A. When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying “Open Government” in the Vienna City Administration. **Organization Studies**, v. 38, n. 2, p. 179-200, 2017.

KURNIA, M. P.; SUSMIYATI, H. R.; HAMZAH, H. Model of Public Participation in Formation of Good Local Regulation in East Kalimantan Province. **Journal of Law, Policy and Globalization**, v. 55, p. 222, 2016.

LACERDA, S. M. D. P.; HELAL, D. H.; CABRAL, S. D. M. O Governo Aberto e o seu princípio: a transparência. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP), 2017. p. 107-121.

LASSWELL, H. D. The policy orientation In: LERNER, D. e LASSWELL, H. D. (Ed.). **The policy sciences: Recent developments in scope and method**. Stanford, California: Stanford University Press, 1951a. cap. 1, p. 3-15.

_____. **The Political Writings: Psychopathology and Politics; Politics: who Gets What, when How; Democratic Character**. Illinois: Free Press, 1951b. 525 p.

_____. **The Future of Political Science**. New York: Atherton Press, 1963. 256 p.

LATHROP, D.; RUMA, L. **Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol, CA: O’Reilly Media, Inc., 2010. 405 p.

LAURENS, B. J.; ARNONE, M.; SEGALOTTO, J.-F. **Central Bank Independence, Accountability, and Transparency: A Global Perspective**. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2016. 270 p. (International Monetary Fund).

LEE, G.; KWAK, Y. H. Open government implementation model: a stage model for achieving increased public engagement. In: INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH CONFERENCE: DIGITAL GOVERNMENT INNOVATION IN

CHALLENGING TIMES, 12., 2011, Maryland, USA. **Proceedings...** New York, USA: ACM, 2011. p. 254-261.

_____. An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 492-503, 2012.

LIBICH, J. Should monetary policy be transparent? **Policy: A Journal of Public Policy and Ideas**, v. 22, n. 1, p. 28, 2006.

LICHT, J. D. F.; NAURIN, D.; ESAIASSON, P.; GILLJAM, M. When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. **Governance**, v. 27, n. 1, p. 111-134, 2014.

LINDEN, R. M. **Working Across Boundaries: Making Collaboration Work in Government and Nonprofit Organizations**. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2002. 302 p. (Nonprofit and Public Management Series).

LINDERS, D.; WILSON, S. C. What is open government? One year after the directive. In: ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH, 12., 2011, Maryland, USA. **Proceedings...** New York, USA: ACM, 2011. p. 262-271.

LOURENÇO, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 323-332, 2015.

LOURENÇO, R. P.; SÁ, P. M.; JORGE, S.; PATTARO, A. F. Online transparency for accountability: one assessing model and two applications. **Electronic Journal of e-Government**, v. 11, n. 1, p. 280-292, 2013.

LUCKE, J. V.; GROÙE, K. Government Collaboration: Opportunities and Challenges of Open Collaborating with and Within Government. In: GASCÓ-HERNÁNDEZ, M. (Ed.). **Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance**. New York, NY: Springer, 2014. cap. 12, p. 189-204.

LUKENSMEYER, C. J.; GOLDMAN, J.; STERN, D. **Assessing public participation in an open government era: A Review of Federal Agency Plans**. Fostering Transparency and Democracy Series. BREUL, J. D. e MARROSO, M. IBM Center for the Business of Government. Washington, DC. 2011. Disponível em: <
<http://www.businessofgovernment.org/report/assessing-public-participation-open-government-era>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

LUNKES, R. J.; LYRIO, M. V. L.; DE FRANCESCHI NUNES, G. S.; DELLA GIUSTINA, K. A. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 7, n. 10, p. 88-108, 2015.

MALHOTRA, C. Role of social media in Promoting Transparency in an Open Government Era in SAARC Countries with Special Reference to India. **International Journal of Digital Law and Data Law** v. 1, p. 99-122, 2017.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: Uma Orientação Aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012. 768 p.

MANTELERO, A. Social control, transparency, and participation in the big data world. **Journal of Internet Law**, v. 17, n. 10, p. 23-29, 2014.

MARJANOVIC, O.; CECEZ-KECMANOVIC, D. Understanding Datafication Effects of Open Government Information Systems – A Contemporary Systems Thinking Approach. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCE (HICSS), 50., 2017, Hawaii, USA. **Proceedings...** Hawaii, USA: Association for Information Systems, 2017. p. 2731-2740.

MARSAL-LLACUNA, M.-L.; COLOMER-LLINÀS, J.; MELÉNDEZ-FRIGOLA, J. Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 90, p. 611-622, 2015.

MARTÍNEZ, M. C. V. Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. **Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, v. 27, n. 54, p. 1-18, 2018.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 2, n. 2, p. 8-18, 2008.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, 2014.

MARTINS, S.; CKAGNAZAROFF, I. B.; LAGE, M. L. D. C. Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 2, p. 221-245, 2012.

MARTINS, T. C. M.; BERMEJO, P. H. S. Open Social Innovation. In: CEMAL, D.; EJUB, K.; DRAGAN, R. e BOBAN, S. (Ed.). **Handbook of Research on Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services**. Hershey, PA, USA: IGI Global, 2015. p. 144-163.

MASEH, E.; KATUU, S. The Kenyan Judiciary's Open Government Initiative: prospects and challenges. **Journal of Science and Technology Policy Management**, v. 8, n. 1, p. 76-94, 2017.

MATEI, A.; IRIMIA, S. I. Open Source Governance: A More Ambitious Cousin of Collaborative Governance. **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 12, p. 812-823, 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. São Paulo: Editora Atlas, 2009. 310 p.

MATTESSICH, P. W.; MONSEY, B. R. **Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration**. St. Paul, Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation, 1992. 57 p.

MAYER, I. S.; VAN DAALEN, C. E.; BOTS, P. W. G. Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design. In: THISSEN, W. A. H. e WALKER, W. E. (Ed.). **Public Policy Analysis: New Developments**. Boston, MA: Springer US, 2013. cap. 3, p. 41-64.

MBERA, E. Towards budget transparency and improvement in the South Kivu Province. In: INTERNATIONAL CONFERENCE FOR E-DEMOCRACY AND OPEN GOVERNMENT (CeDEM12), 2012, Krems, Austria. **Proceedings...** Krems, Austria: Edition Donau-Universität 2012. p. 47-58.

MCDONALD, A.; TERRILL, G. **Open Government: Freedom of Information and Privacy**. Londres: Macmillan Press, 1998. 198 p.

MCQUAID, R. W. Theory of organizational partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In: OSBORNE, S. P. (Ed.). **The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York, NY: Routledge, 2010. cap. 8, p. 127-148.

MEDEIROS, J. P.; BORGES, D. F. Participação cidadã no planejamento das ações da Emater-RN. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 1, p. 63-82, 2007.

MEIJER, A. Transparency. In: BOVENS, M.; GOODIN, R. E. e SCHILLEMANS, T. (Ed.). **The Oxford handbook public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 507-524.

_____. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 3, p. 189-199, 2015.

MEIJER, A.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 10-29, 2012.

MEISTER, A. **Participation, Associations, Development, and Change**. New Brunswick: Transaction Books, 1984. 268 p.

MELO, C. A. D. A. Processo Político e participação. **Revista de Informação Legislativa**, v. 21, n. 82, p. 135-148, 1984.

MERRIAM, C. E. **New Aspects of Politics**. 2. Chicago: University of Chicago Press, 1925/1931. 253 p.

MEUSER, M.; NAGEL, U. The Expert Interview and Changes in Knowledge Production. In: BOGNER, A.; LITTIG, B. e MENZ, W. (Ed.). **Interviewing Experts**. London: Palgrave Macmillan, 2009. p. 17-42.

MICHENER, G. Assessing Freedom of Information in Latin America a Decade Later: Illuminating a Transparency Causal Mechanism. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015a.

_____. Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. **World Development**, v. 74, p. 184-196, 2015b.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MICHENER, G.; MEDRANO, E. E. C.; NISKIER, I. Da Opacidade à Transparência? Avaliando os Cinco Anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, 2008.

MILBRATH, L. W. Political Participation. In: LONG, S. L. (Ed.). **The Handbook of Political Behavior**. Boston, MA: Springer, v. 4, 1981. p. 197-240.

MOORE, M. H. **Creating public value: Strategic management in government**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 402 p.

MOSER, C. How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents. **Political Science Series, Institute for Advanced Studies (IHS)**, n. 80, p. 1-25, 2001.

MOSTERT, E. The challenge of public participation. **Water policy**, v. 5, n. 2, p. 179-197, 2003.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. **The open book of social innovation**. London: Young Foundation, NESTA, 2010. 220 p. (Social Innovator Series: Ways to Design, Develop and Grow Social Innovation).

MUSA, A.; BEBIĆ, D.; ĐURMAN, P. Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. **Croatian & Comparative Public Administration**, v. 15, n. 2, 2015.

NAM, T. Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 12-20, 2012.

NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V.; ROSALES, D. **Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. 459 p. (Planificación para el Desarrollo).

NAVARRO, F. M. Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. **Revista de Gestión Pública**, v. 6, n. 1, p. 5-18, 2017.

NAVARRO, F. M.; MENDOZA, R. E. V. **Gobierno abierto: ¿ más innovaciones? ¿ más gobierno? ¿ más sociedad? ¿ en qué consiste?: propuestas para los gobiernos locales**. Ciudad de México: EGAP-MAPorrúa, 2013. 224 p. (Las Ciencias Sociales).

NETO, P. N.; MOREIRA, T. A.; HARDT, C.; SCHUSSEL, Z. Análise de políticas públicas: Entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 847-868, 2015.

O'LEARY, R.; GERARD, C.; BINGHAM, L. B. Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. **Public Administration Review**, v. 66, p. 6-9, 2006.

OBAMA, B. H. **Freedom of Information Act**. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. White House. Washington, DC. 2009a. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> >. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Transparency and open government**. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. White House. Washington, DC. 2009b. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government> >. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Remarks to the United Nations General Assembly in New York City**. Public Papers of the Presidents of the United States: Barack Obama. U.S. Government Printing Office. Washington, DC, p. 1407-1413. 2010. Disponível em: < https://books.google.com.br/books?id=ilPkjEMT_AC >. Acesso em: 18 mai. 2017.

OEA. **Gobierno Abierto: Construyendo entre todos el sector público que queremos**. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2015. Disponível em: < https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-325/15 >. Acesso em: 16 mai. 2019.

OECD. **Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2001. 267 p. (Governance).

_____. **Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2003. 216 p.

_____. **OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010. 10 p. (Publications on Open Government).

_____. **Government at a Glance 2017**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2017. 277 p.

_____. **Communicating Open Government: A How-to Guide**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Open Government Partnership (OGP), 2019. 30 p.

OGP. **Open Government Declaration**. Open Government Partnership, 2011. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration> >. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. **Four-Year Strategy 2015-2018**. Open Government Partnership, Washington, DC, 2014. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/Articles> >. Acesso em: 11 mai. 2017.

_____. **Articles of Governance**. Open Government Partnership, 2015. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/Articles> >. Acesso em: 09 mai. 2017.

_____. **How To Join**. Open Government Partnership, Washington, DC, 2017. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/how-join> >. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. **2º Plano de Ação em Governo Aberto do município de São Paulo**. Open Government Partnership. , São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2018. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/documents/sao-paulo-action-plan-2018-2020/> >. Acesso em: 06 jan. 2020.

_____. **Members**. Open Government Partnership, 2020. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/our-members/> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

OLIVEIRA, D. J. S.; BERMEJO, P. H. S.; SANTOS, P. A. Sentiment Analysis, Social Media, and Public Administration. In: CEMAL, D.; EJUB, K.; DRAGAN, R. e BOBAN, S. (Ed.). **Handbook of Research on Democratic Strategies and Citizen-Centered E-Government Services**. Hershey, PA, USA: IGI Global, 2015. cap. 13, p. 231-249.

OLIVERIO, M. A. Governo aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO (INTERCOM), 34., 2011, Recife, PE. **Anais...** Recife, PE: Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, 2011. p. 1-12.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. (Resolução 217 A [III]). Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Paris. 1948.

ORR, S. K. **Environmental Policymaking and Stakeholder Collaboration: Theory and Practice**. Boca Raton, FL: American Society for Public Administration. CRC Press, 2013. 187 p. (Series in Public Administration & Public Policy).

ORSZAG, P. R. **Open government directive**. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. White House. Washington. 2009. Disponível em: < <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> >. Acesso em: 23 mai. 2017.

ORTIZ DE ZÁRATE, A. Modelo LUDO: El gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. **GIGAPP, Estudios/Working Papers**, n. 15, p. 1-25, 2012.

_____. El gobierno abierto en el ciclo de las políticas públicas (Modelo LUDO). In: YRUELA, M. P.; WILLS, E. e BRAVO, A. (Ed.). **Guía práctica para abrir gobiernos: manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos**. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Goberna América Latina, 2014. cap. 1, p. 23-39.

OSZLAK, O. Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos. In: CONFERENCIA ANUAL INPAE, 8., 2012, San Juan, Puerto Rico. **Anais...** San Juan, Puerto Rico: Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE), 2012. p. 1-26.

_____. **Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública.** Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Red GEALC. Organización de los Estados Americanos (OEA). Washington, DC. 2013. Disponible em: < <https://www.oea.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf> >. Acceso em: 15 mai. 2017.

PARK, E. G.; OH, W. Developing a Government Openness Index: the case of developing countries. **Information Development**, v. 31, n. 1, p. 121-134, 2019.

PARKS, W. Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution. **George Washington Law Review**, v. 26, p. 1, 1957.

PARSONS, W. **Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis.** Edward Elgar, 1995. 704 p.

_____. From muddling through to muddling up-evidence based policy making and the modernisation of British Government. **Public Policy and Administration**, v. 17, n. 3, p. 43-60, 2002.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory.** London: Cambridge University Press, 1970. 122 p.

PAULA, A. P. P. D.; KEINERT, T. M. M. Inovações institucionais participativas: uma abordagem exploratória da produção brasileira em Administração Pública na RAP e no EnAPG (1990-2014). **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, p. 744-758, 2016.

PEÑA, V. S. Gobierno Abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. **Revista de Gestión Pública**, v. 5, n. 1, p. 65-91, 2016.

PETERSON, N. L. Interagency Collaboration Under Part H: The Key to Comprehensive, Multidisciplinary, Coordinated Infant/Toddler Intervention Services. **Journal of Early Intervention**, v. 15, n. 1, p. 89-105, 1991.

PHILLS, J. A.; DEIGLMEIER, K.; MILLER, D. T. Rediscovering social innovation. **Stanford Social Innovation Review**, v. 6, n. 4, p. 34-43, 2008.

PHILP, M. Citizenship and integrity. In: MONTEFIORE, A. e VINES, D. (Ed.). **Integrity in the Public and Private Domains.** New York: Routledge, 2005. cap. 2, p. 18-46.

PIANA, R. S. Open gov.¿Qué hay de nuevo, viejo? **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, v. 1, n. 8, 2013.

PIOTROWSKI, S. J. The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 2, p. 155-171, 2017.

PIOTROWSKI, S. J.; ROSENBLOOM, D. H. Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information. **Public Administration Review**, v. 62, n. 6, p. 643-657, 2002.

PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. **The American Review of Public Administration**, v. 37, n. 3, p. 306-323, 2007.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. D.; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state**. New York: Oxford University Press, 2011. 367 p.

PURWANTO, E. A. Transparency in the Policy Making Process: Case Study on the Formulation of Bylaws in Six Districts in Indonesia. In: ASIAN ASSOCIATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION INTERNATIONAL CONFERENCE 2., 2011, Jakarta, Indonesia. **Proceedings...** Jakarta, Indonesia: Asian Association for Public Administration (AAPA), 2011. p. 1-18.

QUINTANILLA, G.; GIL-GARCÍA, J. R. Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 65, p. 69-102, 2016.

RAEDER, S. T. O. Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, 2015.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea. **Revista Buen Gobierno**, n. 9, p. 94-133, 2010.

_____. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene-Reflexiones Seminales. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, v. 9, n. 15, p. 99-125, 2011a.

_____. Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. **GIGAPP, Estudios/Working Papers**, v. 9, p. 1-24, 2011b.

_____. Gobierno abierto es la respuesta:¿Cuál era la pregunta? **Revista Más poder local**, n. 12, p. 14-22, 2012a.

_____. Gobierno Abierto:¿ Las nuevas ropas del Emperador? Las paradojas de un paradigma en construcción y su reflejo en Latinoamérica. **GIGAPP, Estudios/Working Papers**, v. 19, p. 1-33, 2012b.

_____. Gobierno Abierto en la encrucijada: El cara y sello de la experiencia Latinoamericana en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership). In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y

POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2013, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid, Espanha: GIGAPP-IUIOG, 2013.

_____. Los tiempos están cambiando: análisis y perspectivas sobre las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 20., 2015, Lima, Perú. **Anais...** Lima, Perú: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2015.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. **Revista Buen Gobierno**, n. 13, p. 52-76, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V.; DASSEN, N. Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. In: DASSEN, N. e VEYRA, J. C. (Ed.). **Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe**, . Washington, D.C.: BID - Banco Interamericano de Desarrollo, 2012. cap. 2, p. 41-71.

REDFORD, E. S. **Democracy in the administrative state**. New York: Oxford University Press, 1969. 211 p. (Public Administration and Democracy).

REICH, B. Citizens' View of Open Government. In: LATHROP, D. e RUMA, L. (Ed.). **Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice**. O'Reilly Media, Inc., 2010. p. 133-140.

RELLY, J. E.; SABHARWAL, M. Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 1, p. 148-157, 2009.

RICHARDSON, A. **Participation**. London: Routledge & Kegan Paul, 1983. 151 p. (Concepts in social policy).

RICHARDSON, H. C. Reconstructing the Gilded Age and Progressive Era. In: NICHOLS, C. M. e UNGER, N. C. (Ed.). **A Companion to the Gilded Age and Progressive Era**. John Wiley & Sons, 2017. cap. 1, p. 7-20.

ROBERTS, A. **Blacked Out: Government secrecy in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. 322 p.

ROBERTSON, K. **Secrecy and open government: Why governments want you to know**. London: Macmillan Press, 1999. 202 p.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 2, n. 1, p. 01-12, 2004.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. 94 p.

RONIT, K.; PORTER, T. Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. In: LODGE, M.;PAGE, E. C. e BALLA, S. J. (Ed.). **The Oxford**

Handbook of Classics in Public Policy and Administration. Oxford: Oxford University Press, 2015. cap. 5, p. 54-69.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. **Science, Technology, & Human Values**, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

_____. Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. **Science, Technology, & Human Values**, v. 29, n. 4, p. 512-556, 2004.

RUCKELSHAUS, W. D. **“Fishbowl Memo”**: **Contacts with Persons Outside the Agency.** Memorandum for all EPA Employees. U.S. Environmental Protection Agency (EPA). Washington, DC. 1983. Disponível em: < <https://archive.epa.gov/epa/aboutepa/ruckelshaus-takes-steps-improve-flow-agency-information-fishbowl-policy.html> >. Acesso em: 08 set. 2019.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of public policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986.

_____. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.

_____. The Need for Better Theories, Paul A. Sabatier. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. 2. Boulder, CO: Westview Press, 2007. cap. 1, p. 3-17.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach.** Boulder, Colorado: Westview Press, 1993. 290 p. (Theoretical lenses on public policy).

SABIONI, M.; FERREIRA, M. A. M.; BRAGA, M. J.; DE ALMEIDA, F. M. Contextos (in) adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 3, p. 477-500, 2016.

SADOFF, C. W.; GREY, D. Cooperation on international rivers: A continuum for securing and sharing benefits. **Water International**, v. 30, n. 4, p. 420-427, 2005.

SÁNCHEZ, F. L. Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. **Psychosocial Intervention**, v. 13, n. 3, p. 325-344, 2004.

SANDFORT, J.; QUICK, K. Deliberative technology: a holistic lens for interpreting resources and dynamics in deliberation. **Journal of Public Deliberation**, v. 13, n. 1, p. 7, 2017.

SANDOVAL-ALMAZAN, R. The two door perspective: An assessment framework for open government. **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 3, n. 2, p. 166-181, 2011.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. **Convergencia - Revista de Ciencias Sociales**, v. 22, n. 68, p. 203-227, 2015.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Towards an evaluation model for open government: A preliminary proposal. In: JANSSEN, M.;SCHOLL, H. J.;WIMMER, M. A. e BANNISTER, F. (Ed.). **Electronic Government. EGOV 2014**. Berlin, Heidelberg: Springer, v. 8653, 2014. cap. 4, p. 47-58.

_____. Toward an integrative assessment of open government: Proposing conceptual lenses and practical components. **Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce**, v. 26, n. 1-2, p. 170-192, Apr 22016.

SANDOVAL-ALMAZAN, R.; STEIBEL, F. Benchmarking Mexico & Brazil Open Government Websites: Model and Metrics. **American Journal of Industrial and Business Management**, v. 3, n. 6, p. 23-32, 2013.

SANTOS, L. G. D. M. Toward the Open Government Ecosystem: Connecting e-Participation Models and Open Government to Analyze Public Policies. In: RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.;BWALYA, K. J. e REDDICK, C. G. (Ed.). **Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives**. Cham: Springer International Publishing, 2019. cap. 4, p. 85-102.

SANTOS, P. R. D.; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 3-19, 2015.

SCHMIDTHUBER, L.; PILLER, F.; BOGERS, M.; HILGERS, D. Citizen participation in public administration: investigating open government for social innovation. **R&D Management**, v. 49, n. 3, p. 343-355, 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013. 168 p.

SELDEN, S. C.; SOWA, J. E.; SANDFORT, J. The Impact of Nonprofit Collaboration in Early Child Care and Education on Management and Program Outcomes. **Public Administration Review**, v. 66, n. 3, p. 412-425, 2006.

SERRA, R. D. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios Públicos**, v. 15, n. 34, p. 43-64, 2012.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 64-74, 2017.

SIRIANNI, C. **Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009. 306 p.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. **Administration & Society**, v. 43, n. 8, p. 842-868, 2011.

SOUZA, C. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

_____. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, F. J. V.; COSTA BARROS, C.; ARAUJO, F. R.; SILVA, M. C. Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 94-113, 2013.

STAROSCKY, E. A.; NUNES, G. S. D. F.; LEÃO LYRIO, M. V.; LUNKES, R. J. A. Transparência dos Portais Municipais sob a Perspectiva da Legislação Brasileira: o caso de prefeituras em Santa Catarina. **Revista Reuna**, v. 19, n. 1, p. 29-52, 2014.

STEINBERGER, P. J. Typologies of public policy: Meaning construction and the policy process. **Social Science Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 185-197, 1980.

STIVERS, C. **Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Service**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008. 166 p.

SULLIVAN, H.; SKELCHER, C. **Working across boundaries: Collaboration in public services**. New York: Palgrave Macmillan, 2002. 271 p. (Government Beyond the Centre).

SUSHA, I.; GRÖNLUND, Å.; JANSSEN, M. Driving factors of service innovation using open government data: An exploratory study of entrepreneurs in two countries. **Information Polity**, v. 20, n. 1, p. 19-34, 2015.

SUSHA, I.; ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M.; GRÖNLUND, Å. Benchmarks for Evaluating the Progress of Open Data Adoption: Usage, Limitations, and Lessons Learned. **Social Science Computer Review**, v. 33, n. 5, p. 613-630, 2015.

SWIATEK, D. C. Inovando na relação da administração pública com tecnologia: o MobiLab e a contratação de startups pela Prefeitura de São Paulo. In: CAVALCANTE, P. (Ed.). **Inovação de Políticas Públicas: Superando o mito da ideia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. cap. 16, p. 295-312.

TANNER, L. J. **Declaration of Open Government**. Department of Finance and Deregulation. Australia Government. Canberra, Australia. 2010a. Disponível em: < <http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Government-Response-to-Gov-2-0-Report.pdf> >. Acesso em: 24 mai. 2017.

_____. **Government Response to the Report of the Government 2.0 Taskforce: 'Engage: Getting on with Government 2.0'**. Department of Finance and Deregulation. Australia Government. Canberra, Australia. 2010b. Disponível em: < <http://www.finance.gov.au/sites/default/files/Government-Response-to-Gov-2-0-Report.pdf> >. Acesso em: 24 mai. 2017.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, v. 26, n. 27, p. 179-209, 1997.

_____. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2002. 224 p.

TELES, G. M. O claro-escuro da transparência literária. **Guará**, v. 1, n. 1, p. 95-108, 2011.

THEDVALL, R. Transparency at work: the production of indicators for EU employment policy. In: GARSTEN, C. e MONTOYA, M. L. (Ed.). **Transparency in a New Global Order: Unveiling Organizational Visions**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2008. cap. 7, p. 143-159.

THOMAS, H. G. Towards a new higher education law in Lithuania: reflections on the process of policy formulation. **Higher Education Policy**, v. 14, n. 3, p. 213-223, 2001.

THOMPSON, P. J.; SANDERS, S. R. Partnering continuum. **Journal of Management in Engineering**, v. 14, n. 5, p. 73-78, 1998.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L. Collaboration Processes: Inside the Black Box. **Public Administration Review**, v. 66, p. 20-32, 2006.

THOMSON, A. M.; PERRY, J. L.; MILLER, T. K. Conceptualizing and measuring collaboration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 19, n. 1, p. 23-56, 2007.

_____. Linking collaboration processes and outcomes: Foundations for advancing empirical theory In: BINGHAM, L. B. e O'LEARY, R. (Ed.). **Big Ideas in Collaborative Public Management**. New York: Routledge, 2015. cap. 6, p. 97-120.

TILLY, C. **Popular Contention in Great Britain, 1758-1834**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 476 p.

TISENKOPFS, T.; KALNIŅŠ, V.; RIEBA, A. Public Policy and Human Development. In: TISENKOPFS, T.; ÍVARCKOPFA, A. e LAUZIS, A. (Ed.). **Human Development Report 2000/2001: The public policy process in Latvia**. Riga, Latvia: United Nations Development Programme (UNDP), 2001. cap. 1, p. 16-43.

TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector: the argument. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 1-11, 2019.

TORGERSON, D. Contextual orientation in policy analysis: The contribution of Harold D. Lasswell. **Policy Sciences**, v. 18, n. 3, p. 241-261, 1985.

TRAUNMÜLLER, R. Open Government and Electronic Government: Some Considerations. In: KÓ, A. e FRANCESCONI, E. (Ed.). **Electronic Government and the Information Systems Perspective**. Springer, v. 8650, 2014. cap. 16, p. 201-207.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

UBALDI, B. **Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives**. Paris: OECD Publishing, 2013. 60 p. (OECD Working Papers on Public Governance).

VAN DETH, J. W. What is Political Participation? **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. Oxford, UK: Oxford Research Encyclopedias, 2016.

VAN LONG, T.; HOA, N. T.; ANH, N. T. E-government without E-democracy in the case of Vietnam: Transparency has been a sham? **Tidsskriftet Arkiv**, v. 8, n. 1, 2017.

VANGEN, S.; HAYES, J. P.; CORNFORTH, C. Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations. **Public Management Review**, v. 17, n. 9, p. 1237-1260, 2015.

VAUGHN, R. G. Exploring the legal architecture of transparency. In: ALA'I, P. e VAUGHN, R. G. (Ed.). **Research Handbook on Transparency**. 1. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014. cap. 4, p. 80-112.

VELJKOVIĆ, N.; BOGDANOVIĆ-DINIĆ, S.; STOIMENOV, L. Benchmarking open government: An open data perspective. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 278-290, 2014.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005. 287 p.

VIGODA, E.; GILBOA, E. The Quest for Collaboration: Toward a Comprehensive Strategy for Public Administration. In: VIGODA, E. (Ed.). **Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis**. Middletown, PA: Marcel Dekker, Inc., 2002. cap. 6, p. 99-117. (Public Administration and Public Policy).

VISHWANATH, T.; KAUFMANN, D. Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. **The World Bank Research Observer**, v. 16, n. 1, p. 41-57, 2001.

WAISBICH, L. T. **Los retos que emergen frente a un proceso electoral: ¿Qué nos enseña el caso de Sao Paulo, Brasil?** OGP Perspectives: Open Government Partnership, 2018. Disponível em: < <https://www.opengovpartnership.org/stories/los-retos-que-emergen-frente-a-un-proceso-electoral-que-nos-ensena-el-caso-de-sao-paulo-brasil/> >. Acesso em: 19 jan. 2020.

WALDEGRAVE, W. **Open Government**. Committee on Official Information. HMSO. London. 1993. (White Paper - Cm 2290).

WALKER, S. **Presidents and Civil Liberties from Wilson to Obama: A Story of Poor Custodians**. New York: Cambridge University Press, 2012. 546 p.

WALLIN, A.-R.; VENNA, Y. Transparency and Freedom of Access to Public Documents in Finland. In: NISPACEE CIVIL SERVICE FORUM, 2., 1999, Maastricht. **Proceedings...** Maastricht: The Network of Institutes and Schools of Public Administration In Central and Eastern Europe (NISPACEE). European Institute of Public Administration (EIPA), 2000. p. 202-205.

WANNA, J. Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. In: O'FLYNN, J. e WANNA, J. (Ed.). **Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?** Canberra, Austrália: ANU E Press, 2008. cap. 1, p. 3-12. (ANZSOG Series).

WARREN, R. L. The interorganizational field as a focus for investigation. **Administrative Science Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 396-419, 1967.

WEBER, E. P.; KHADEMIAN, A. M. From agitation to collaboration: Clearing the air through negotiation. **Public Administration Review**, v. 57, n. 5, p. 396-410, 1997.

WEBLER, T.; RENN, O. A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice. In: RENN, O.; WEBLER, T. e WIEDEMANN, P. (Ed.). **Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse**. Dordrecht: Springer Netherlands, 1995. cap. 2, p. 17-33.

WEINSTEIN, J. M. Transforming Multilateralism: Innovation on a Global Stage. **Stanford Social Innovation Review**, v. 11, n. 2, p. 3-7, 2013.

WILLIAMS, A. A global index of information transparency and accountability. **Journal of Comparative Economics**, v. 43, n. 3, p. 804-824, 2015.

WILSON, C. Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments. **JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government**, v. 9, n. 1, p. 4-30, 2017.

WILSON, S. C.; LINDERS, D. The open government directive: a preliminary assessment. In: iConference, 11., 2011, Seattle, Washington. **Proceedings...** New York: ACM, 2011. p. 387-394.

WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 5, p. 381-396, 2015.

WIRTZ, B. W.; PIEHLER, R.; THOMAS, M.-J.; DAISER, P. Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data. **Public Management Review**, v. 18, n. 9, p. 1335-1364, 2016.

WIRTZ, B. W.; WEYERER, J. C.; RÖSCH, M. Citizen and Open Government: An Empirical Analysis of Antecedents of Open Government Data. **International Journal of Public Administration**, v. 41, n. 4, p. 308-320, 2018.

WONG, W.; WELCH, E. Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability. **Governance**, v. 17, n. 2, p. 275-297, 2004.

WRAITH, R. E. **Open Government: The British Interpretation**. London: Royal Institute of Public Administration (RIPA), 1977. 76 p.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **The public policy primer: managing the policy process**. New York: Routledge, 2010. 113 p.

YANG, T.-M.; LO, J.; SHIANG, J. To open or not to open? Determinants of open government data. **Journal of Information Science**, v. 41, n. 5, p. 596-612, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. 212 p.

YOUNG, E.; QUINN, L. **Writing effective public policy papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe**. Budapest: Open Society Institute, 2002. 113 p. (Local Government and Public Service Reform Initiative).

YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of "Open Government". **UCLA Law Review Discourse**, v. 59, p. 178-230, 2012.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2019. 72 p.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

ZURBRIGGEN, C.; LAGO, M. G. Innovación y co-creación: Nuevos desafíos para las políticas públicas. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 2, p. 329-361, 2014.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista: Responsáveis pela política

ROTEIRO DE ENTREVISTA RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA
Nome: Cargo: Formação acadêmica: Tempo de atuação no PROGRAMA:
<ul style="list-style-type: none"> - O que é o PROGRAMA? - Área de atuação: - Objetivos:
TRANSPARÊNCIA
<ul style="list-style-type: none"> - Quão transparentes são as ações e decisões relacionadas ao PROGRAMA? Por quê? - Em quais fases do ciclo político do PROGRAMA (<i>formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação</i>) a transparência foi incorporada? - Como a transparência foi (ou está sendo) incorporada em cada uma das fases? Explique. - Quais tipos de informação sobre o PROGRAMA (<i>por exemplo, institucional, política, fiscal, operacional, processual</i>) são disponibilizados para o público em geral? Justifique. - Quais informações relacionadas ao PROGRAMA são reservadas apenas a especialistas ou ocupantes de cargos políticos? Por quê? - Quais tipos de informação sobre o PROGRAMA são mantidos em sigilo? Por quê? - Quais informações sobre o PROGRAMA são publicadas por iniciativa do governo municipal e quais são disponibilizadas sob consulta? Por quê? - Quais informações sobre o PROGRAMA são publicadas em tempo real e quais passam por alguma forma de processamento antes da publicação? Justifique. - Que informações relacionadas aos atores que atuam no PROGRAMA são disponibilizadas ao público? Por quê? - Quais são as principais preocupações dos gestores do PROGRAMA a respeito da transparência? - Como a transparência é utilizada na gestão do PROGRAMA? - Que exigências de transparência são aplicadas aos atores envolvidos no o PROGRAMA? - Quão acessíveis, em termos de formato e linguagem, são as informações publicadas? Por quê? - Que tipo de iniciativa o governo municipal promoveu para facilitar a interpretação e a utilização das informações que são disponibilizadas? Justifique. - Quais ferramentas ou canais de comunicação (on-line e off-line) são utilizados para dar transparência ao PROGRAMA?

- Em que extensão as informações publicadas sobre o PROGRAMA cumprem os padrões de dados abertos? (*dados completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, acesso não discriminatório, formatos não proprietários, livres de licenças*). Especifique.
- Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação à transparência no PROGRAMA?
- Quais são os objetivos da transparência no PROGRAMA?
- Que recursos o governo municipal disponibiliza para que público possa exercer o controle social?
- Quais instrumentos são utilizados para que as pessoas ou organizações envolvidas com o PROGRAMA possam ser responsabilizados por suas ações e decisões? Existe previsão de sanção no caso da falta de transparência apenas para agentes do governo ou também para atores externos envolvidos no PROGRAMA?
- Quais outras medidas são adotadas para prevenir/combater a corrupção e garantir a integridade pública na gestão do PROGRAMA?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre a transparência relacionada ao PROGRAMA?

PARTICIPAÇÃO

- Quão aberto foi o PROGRAMA à participação cidadã? Por quê?
- Em que momento do ciclo político (*formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação*) o PROGRAMA foi aberto à participação cidadã?
- Como a participação foi (ou está sendo) incorporada em cada uma das fases? Explique.
- De quem partiu a iniciativa e o que motivou a abertura do PROGRAMA para a participação?
- Que tipo de pressão emergiu por parte de órgãos de controle, políticos eleitos, grupos de interesse ou do público em geral para que o PROGRAMA fosse aberto à participação cidadã? Explique.
- Para quem o PROGRAMA foi aberto à participação? Por quê?
- Quem participou/participa dos processos decisórios do PROGRAMA? Como os participantes foram selecionados?
- Qual é o papel dos participantes no PROGRAMA?
- Que tipo de interação houve entre os participantes e os gestores do PROGRAMA?
- Como os participantes se comportaram?
- Que critérios de representatividade foram aplicados aos participantes do PROGRAMA?
- Com que frequência ocorreu/ocorre a participação cidadã nas atividades relacionadas ao PROGRAMA?
- Como e quando os participantes tiveram a oportunidade de manifestar suas opiniões?
- Que tipo de informação relacionada ao PROGRAMA (por exemplo, documentos, relatórios, parecer técnico, etc) os participantes tiveram (ou têm) acesso para embasar sua posição perante as decisões a serem tomadas?
- Que tipo de instrução/capacitação o governo municipal ofereceu para que os cidadãos pudessem participar das decisões no PROGRAMA?
- Em que medida os contextos social, político, cultural, econômico, legal e institucional interferiram nos processos participativos do PROGRAMA?

- Quais mecanismos de participação foram (ou são) utilizados no PROGRAMA?
- Como funcionou a dinâmica da participação por meio dos mecanismos utilizados?
- Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação à participação cidadã no PROGRAMA? Quais ferramentas tecnológicas foram utilizadas?
- Qual das afirmativas abaixo melhor define o nível de participação no PROGRAMA? Justifique.
 - a) Os participantes foram apenas informados sobre as decisões tomadas pelo governo municipal;
 - b) Os participantes foram consultados em alguns momentos;
 - c) Os participantes foram sempre consultados em todas as fases do ciclo político;
 - d) Os participantes puderam livremente manifestar suas posições durante todas as fases, mas a decisão final era do governo municipal;
 - e) Os participantes puderam deliberar de forma independente sobre cada uma das fases.

Justificativa:

- Quais foram/são os objetivos da participação cidadã no PROGRAMA?
- Que tipo de intercâmbio a participação gerou entre governo e sociedade civil?
- Como foram utilizadas/aproveitadas as ideias e opiniões dos participantes do PROGRAMA?
- Quais foram as principais contribuições da participação cidadã para o PROGRAMA?
- De que modo a participação cidadã afetou a legitimidade das decisões?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre a participação cidadã relacionada ao PROGRAMA?

COLABORAÇÃO

- Quão aberto foi o PROGRAMA para a colaboração (trabalho conjunto) entre atores governamentais e não governamentais? Por quê?
- Em que momento do ciclo político (*formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação*) o PROGRAMA foi aberto à colaboração?
- Como a colaboração foi (ou está sendo) incorporada em cada uma dessas fases?
- Quais atores governamentais e/ou não governamentais foram envolvidos nas atividades colaborativas do PROGRAMA?
- Como esses atores/parceiros foram selecionados?
- Como a colaboração foi pensada/formatada?
- Por que os atores/parceiros foram inseridos no PROGRAMA?
- Que recursos eles proveram?
- Quais mecanismos de colaboração foram (ou são) utilizados no PROGRAMA?
- Considerando os mecanismos utilizados, como a colaboração foi organizada/formalizada no PROGRAMA?
- Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação às atividades colaborativas no PROGRAMA? Quais ferramentas tecnológicas foram utilizadas?

- Que competências os atores/parceiros demonstraram nas atividades colaborativas?
- Quem liderou as atividades colaborativas do PROGRAMA? Os líderes demonstraram ter capacidade para incentivar a colaboração e gerenciar conflitos? Explique.
- Quão engajados se demonstraram os atores envolvidos na colaboração?
Qual foi o papel de cada um nas atividades colaborativas do PROGRAMA?
- Quais recursos foram compartilhados entre os atores envolvidos no PROGRAMA?
- Quais responsabilidades foram compartilhadas?
- Qual das afirmativas abaixo melhor define o nível de colaboração no PROGRAMA? Justifique.
 - a) As funções dos atores envolvidos nas atividades colaborativas são vagamente definidas, e as decisões são tomadas isoladamente.
 - b) As funções são pouco definidas, há alguma troca de informação entre os atores, e as decisões são tomadas de forma independente.
 - c) Funções definidas em conjunto, frequente troca de informações e algumas decisões são compartilhadas.
 - d) Funções definidas em conjunto, compartilhamento de conhecimento e recursos, e as decisões são tomadas em conjunto.
 - e) Funções definidas em conjunto, conhecimento, recursos e responsabilidades são compartilhadas, decisões são tomadas em conjunto, existe a confiança mútua, e o consenso é sempre alcançado.
- Quais foram/são os objetivos da colaboração no PROGRAMA?
- Quais foram os resultados decorrentes da colaboração no PROGRAMA quanto à produção conjunta de bens e serviços públicos?
- Que tipo de inovação houve a partir das atividades colaborativas? Exemplifique.
- Quais benefícios foram gerados para a sociedade por meio das atividades colaborativas do PROGRAMA?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre a colaboração relacionada ao PROGRAMA?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista: Participantes

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARTICIPANTES (Sociedade Civil)
Nome: Escolaridade/Formação acadêmica: Segmento da sociedade que representa: Organização da Sociedade Civil: Tempo de atuação:
PARTICIPAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Como e quando você ingressou nas atividades participativas do PROGRAMA? - Em quais atividades você participou? - Como foi sua experiência de participação no PROGRAMA? - O que lhe motivou a participar dos processos decisórios relacionados ao PROGRAMA? - Quão receptivos foram os gestores do PROGRAMA e outros participantes em relação à sua participação? - Quão aberto o PROGRAMA foi à participação voluntária de cidadãos ou grupos específicos? Por quê? - Qual é o papel dos participantes no PROGRAMA? - Que tipo de interação houve com os gestores do PROGRAMA? - Quão engajados foram os outros participantes? - Que parâmetro foi utilizado para estabelecer a representatividade dos participantes? - Com que frequência você foi solicitado a participar das decisões relacionadas ao PROGRAMA? - Você teve a oportunidade de manifestar suas opiniões de forma independente? Como e quando você pôde manifestar suas opiniões? - A quais tipos de informação relacionada ao PROGRAMA (por exemplo, documentos, relatórios, parecer técnico, etc) você teve acesso para embasar sua posição perante as decisões a serem tomadas? - Você recebeu do governo municipal algum tipo de instrução/capacitação para participar dos processos decisórios? Descreva que instrução/capacitação. - Na sua opinião, em que medida os contextos social, político, cultural, econômico, legal e institucional interferiram nos processos participativos do PROGRAMA? - Quais mecanismos de participação foram utilizados no PROGRAMA? - Como funcionou a dinâmica da participação por meio dos mecanismos utilizados? - Em sua opinião, qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação à participação cidadã no PROGRAMA? Quais ferramentas tecnológicas foram utilizadas? - Qual das afirmativas abaixo melhor define o nível de participação no PROGRAMA? Justifique. <ul style="list-style-type: none"> a) Fui apenas informado sobre as decisões tomadas pelo governo municipal. b) Fui consultado em alguns momentos.

- c) Fui sempre consultado em todas as fases do ciclo político.
- d) Pude livremente manifestar minhas posições durante todas as fases, mas a decisão final era do governo municipal.
- e) Eu e os outros participantes tivemos o poder de decisão sobre cada uma das fases.

Justificativa:

- Do seu ponto de vista, quais foram/são os objetivos governo municipal quanto à participação cidadã no PROGRAMA?
- Em sua opinião, que efeitos a participação gerou nas relações entre governo e sociedade civil?
- Em que extensão as opiniões e ideias dos participantes foram incorporadas nas decisões relacionadas ao PROGRAMA?
- Quais foram as principais contribuições de sua participação para o PROGRAMA?
- Como a participação cidadã afetou a legitimidade das decisões relacionadas ao PROGRAMA?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre sua experiência de participação no PROGRAMA?

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista: Organizações colaboradoras

ROTEIRO DE ENTREVISTA ORGANIZAÇÕES COLABORADORES (Atores governamentais e não governamentais)
Nome: Formação acadêmica: Organização: Tempo de atuação na organização: Experiência em projetos/programas de caráter público:
COLABORAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Como e quando sua organização ingressou nas atividades colaborativas do PROGRAMA? - Quais tipos de atividade foram desenvolvidos e/ou executados em colaboração no PROGRAMA? - Como foi sua experiência de colaboração no PROGRAMA? - Além de sua organização, quais outros atores governamentais e/ou não governamentais foram envolvidos nas atividades colaborativas do PROGRAMA? Por quê? - Por que sua organização foi convidada para trabalhar em conjunto no PROGRAMA? - Que recursos sua organização aportou? - Como foi formalizada/organizada a colaboração entre sua organização e o PROGRAMA? - Em sua opinião, qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação às atividades colaborativas no PROGRAMA? Quais ferramentas tecnológicas foram utilizadas? - Que habilidades os atores/parceiros possuíam para o trabalho conjunto? Que iniciativas ocorreram no sentido de ampliar essas habilidades? - Nas atividades colaborativas, como se deu a interação entre os parceiros/colaboradores? - Quem liderou as atividades colaborativas do PROGRAMA? Que tipo de capacidades os líderes demonstraram ter? - Quão engajados se demonstraram os atores envolvidos na colaboração? Qual foi o papel de cada um nas atividades colaborativas do PROGRAMA? - Quais recursos foram ou são compartilhados entre os atores envolvidos no PROGRAMA? - Que tipos de responsabilidades foram compartilhadas? - Qual das afirmativas abaixo melhor define o nível de colaboração no PROGRAMA? Justifique. <ul style="list-style-type: none"> a) As funções dos atores envolvidos nas atividades colaborativas são vagamente definidas, e as decisões são tomadas isoladamente. b) As funções são pouco definidas, há alguma troca de informação entre os atores, e as decisões são tomadas de forma independente. c) Funções definidas em conjunto, frequente troca de informações e algumas decisões são compartilhadas. d) Funções definidas em conjunto, compartilhamento de conhecimento e recursos, e as decisões são tomadas em conjunto. e) Funções definidas em conjunto, conhecimento, recursos e responsabilidades são compartilhadas, decisões são tomadas em conjunto, existe a confiança mútua, e o consenso é sempre alcançado.

- Quais foram/são os objetivos da colaboração no PROGRAMA?
- Quais foram os resultados decorrentes da colaboração no PROGRAMA quanto à produção conjunta de bens e serviços públicos?
- Que tipo de inovação houve a partir das atividades colaborativas?
- Quais benefícios foram gerados para a sociedade por meio das atividades colaborativas do PROGRAMA?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre sua experiência de colaboração no PROGRAMA?

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista: Especialistas em governo aberto

ROTEIRO DE ENTREVISTA ESPECIALISTAS EM GOVERNO ABERTO (Fórum de Gestão Compartilhada/SAGA/CIGA-SP)
Nome: Cargo: Formação acadêmica: Tempo de atuação na São Paulo Aberta:
- O que é o Fórum de Gestão Compartilhada/SAGA/CIGA-SP? Qual é seu objetivo?
TRANSPARÊNCIA
<ul style="list-style-type: none"> - Como a transparência é entendida pelo Fórum de Gestão Compartilhada/SAGA/CIGA-SP? - Quais ações são desenvolvidas pelo governo municipal no sentido de incorporar a transparência nas políticas públicas setoriais do município? - Normalmente, em quais fases do ciclo político (<i>formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação</i>) a transparência tem sido incorporada nos programas/projetos do governo municipal? Por quê? - Como a transparência está sendo incorporada em cada uma dessas fases nas políticas públicas municipais? Explique. - Quais são os principais desafios enfrentados pelo do governo municipal para incorporar a transparência no ciclo político dos programas/projetos? - Quais são os objetivos do governo municipal quanto à transparência nas políticas públicas? - Que tipo de iniciativa o governo municipal promoveu/promove para facilitar a interpretação e a utilização das informações por parte do público? Justifique. - Quais ferramentas ou canais de comunicação (on-line e off-line) são utilizados habitualmente para dar transparência às políticas públicas? - Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação à transparência nas políticas públicas? - Que recursos o governo municipal disponibiliza para que o público possa exercer o controle social nas políticas públicas? - Quais meios são utilizados para que as pessoas ou organizações envolvidas com as políticas públicas municipais possam ser responsabilizadas por suas ações e decisões? - Quais outras medidas são adotadas para prevenir/combater a corrupção e garantir a integridade pública na gestão das políticas públicas? - Quais os impactos esperados pelo governo municipal a partir da transparência nas políticas públicas em geral? - Gostaria de acrescentar algo mais sobre a transparência relacionada às políticas públicas municipais?

PARTICIPAÇÃO

- Como a participação cidadã é entendida pelo Fórum de Gestão Compartilhada/SAGA/CIGA-SP?
- Quais ações são desenvolvidas pelo governo municipal no sentido de incorporar a participação cidadã nos processos decisórios relacionados às políticas públicas setoriais do município?
- Normalmente, em quais fases do ciclo político (*formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação*) a participação cidadã tem sido incorporada nos programas/projetos do governo municipal? Por quê?
- Como a participação está sendo incorporada em cada uma dessas fases nas políticas públicas municipais? Explique.
- Quais são os principais desafios enfrentados pelo do governo municipal para incorporar a participação cidadã no ciclo político dos programas/projetos?
- Quais são os objetivos do governo municipal quanto à participação cidadã nas políticas públicas?
- Que tipo de instrução/capacitação o governo municipal oferece para que os cidadãos possam participar das decisões relacionadas às políticas públicas?
- Quais mecanismos de participação são utilizados nas políticas públicas municipais?
- Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação à participação cidadã nas políticas públicas? Quais ferramentas tecnológicas são utilizadas habitualmente?
- Quais os impactos esperados pelo governo municipal a partir da participação cidadã nas políticas públicas em geral?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre a participação cidadã relacionada às políticas públicas municipais?

COLABORAÇÃO

- Como a colaboração é entendida pelo Fórum de Gestão Compartilhada/SAGA/CIGA-SP?
- Quais ações são desenvolvidas pelo governo municipal no sentido de incorporar a colaboração (trabalho conjunto entre atores governamentais e/ou não governamentais) nas políticas públicas setoriais do município?
- Normalmente, em quais fases do ciclo político (*formação da agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação*) a colaboração tem sido incorporada nos programas/projetos do governo municipal? Por quê?
- Como a colaboração está sendo incorporada em cada uma das fases nas políticas públicas municipais? Explique.
- Quais são os principais desafios enfrentados pelo do governo municipal para incorporar a colaboração no ciclo político dos programas/projetos?
- Quais são os objetivos do governo municipal quanto à colaboração nas políticas públicas?
- Quais recursos e responsabilidades comumente são compartilhados entre o governo municipal e outros atores governamentais e não governamentais envolvidos nas políticas públicas?
- Quais mecanismos de colaboração são utilizados nas políticas públicas municipais?

- Qual é a importância e o papel das tecnologias da informação e comunicação em relação às atividades colaborativas nas políticas públicas municipais? Quais ferramentas tecnológicas são utilizadas habitualmente?
- Quais os impactos esperados pelo governo municipal a partir da colaboração entre atores governamentais e não governamentais nas políticas públicas em geral?
- Gostaria de acrescentar algo mais sobre a colaboração relacionada às políticas públicas municipais?