

DESENHO DE UMA POLÍTICA DE GOVERNO DIGITAL COM BASE NO PARADIGMA DE GOVERNO ABERTO: UMA PROPOSTA A PARTIR DO MODELO DE INTEGRAÇÃO DE AGENDAS

Sérgio Roberto Guedes Reis¹

Este artigo tem a intenção de apresentar uma proposta de formulação de uma política de governo digital com base no governo aberto, entendendo-o como um paradigma próprio de gestão pública. Para tanto, esboça inicialmente a evolução conceitual desses dois termos, indicando como se articularam entre si historicamente. Esses desenvolvimentos são expostos como polaridades conceituais, que contrapõem noções diversas sobre as temáticas em questão que disputaram sua definição ao longo do tempo. Nesse sentido, o autor propõe a superação dessas tensões a partir da compreensão do governo aberto como um paradigma autônomo de gestão pública. Com base nesse pressuposto, é construída uma metodologia de planejamento e formulação de políticas públicas, o modelo de integração de agendas, que funciona como base para a elaboração, a título exemplificativo, de uma política de governo digital que seja coerente com as evoluções conceituais expressas ao longo deste artigo. Nessa proposição, buscam ser articulados diversos documentos de diagnóstico oriundos do governo federal brasileiro, de organizações internacionais e da sociedade civil.

Palavras-chave: processos administrativos em organizações públicas; estrutura, escopo e *performance* do governo; modelos de planejamento.

AN E-GOVERNMENT POLICY DESIGNED BASED ON THE OPEN GOVERNMENT PARADIGM: A PROPOSAL STEMMING FROM THE AGENDA INTEGRATION MODEL

The article intends to present a proposal for the formulation of a e-government policy based on open government, understanding it as an autonomous public management paradigm. Therefore, it initially outlines the conceptual evolution of both terms indicating how articulated with each other over time. These developments are exposed as conceptual polarities, as a way of showing various opposite understandings about the aforementioned expressions that tried to dispute their meaning over time. In this sense, the author proposes to overcome these tensions by defining open government as a standalone paradigm of public management. On that basis, a planning and policy formulation methodology is built, the agenda integration model, which serves as basis for the formulation, as an example, of an e-government policy that is consistent with the conceptual developments expressed throughout the article. Several diagnostic documents from the Brazilian federal government, international organizations and civil society are articulated to subsidize this proposition.

Keywords: administrative processes in public organizations; structure, scope and performance of government; planning models.

1. Lemann Fellow 2017/2018 do Center for Brazilian Studies da University of California, Los Angeles (UCLA). Mestre em ciências sociais pela mesma universidade, mestre em políticas públicas pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e bacharel em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <sergiorgreis@ucla.edu>.

UNA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL DISEÑADA BASADA EN EL PARADIGMA DE GOBIERNO ABIERTO: UNA PROPUESTA DERIVADA DEL MODELO DE INTEGRACIÓN DE AGENDAS

El artículo tiene la intención de presentar una propuesta para la formulación de una política de gobierno digital basada en gobierno abierto, entendiéndolo como un paradigma propio de gestión pública. Por lo tanto, primeramente se describe la evolución conceptual de estos dos términos, indicando históricamente las articulaciones entre ellos. Estos desarrollos se exponen como polaridades conceptuales, las cuales oponen diversas nociones sobre los temas en cuestión que disputarán su definición a lo largo del tiempo. En este sentido, el autor propone superar estas tensiones a partir de la comprensión del gobierno abierto como un paradigma autónomo de la gestión pública. Sobre esa base, una metodología de planificación y formulación de políticas se construye, el modelo de integración de agendas, que sirve como fundamento para la formulación, como un ejemplo, de una política de gobierno digital que sea compatible con los desarrollos conceptuales expresados en el artículo. En esta proposición, buscan ser articulados varios documentos de diagnóstico hechos por el gobierno federal de Brasil, por las organizaciones internacionales y por la sociedad civil.

Palabras clave: procesos administrativos en organizaciones públicas; estructura, alcance y desempeño del gobierno; modelos de planificación.

DESSIN D'UNE POLITIQUE DE GOUVERNEMENT NUMÉRIQUE AYANT COMME BASE LE PARADIGME DE GOUVERNEMENT OUVERT: UNE PROPOSITION DÉRIVÉ DU MODÈLE D'INTÉGRATION DES AGENDAS

Cet article a l'intention de présenter une proposition d'élaboration d'une politique de gouvernement numérique ayant comme base le gouvernement ouvert, ici compris comme un paradigme spécifique de la gestion publique. À cet effet, on esquisse premièrement l'évolution conceptuelle de ces deux termes, indiquant comment ils s'articulent historiquement entre eux. Ces développements sont exposés en tant que polarités conceptuelles, qui opposent des notions diverses sur les thématiques abordées dont les définitions ont été débattues au fil du temps. Dans ce sens, l'auteur propose de surmonter ces tensions à partir de la compréhension du gouvernement ouvert comme un paradigme autonome de gestion publique. Appuyé sur ce présupposé, on construit une méthodologie de planification et de mise au point de politiques publiques, le modèle d'intégration des agendas, qui fonctionne comme base pour l'élaboration, à titre d'exemple, d'une politique de gouvernement numérique qui soit cohérente avec les évolutions conceptuelles apportées au long de l'article. Dans cette proposition, on cherche à associer plusieurs documents de diagnostic provenant du gouvernement fédéral brésilien, d'organisations internationales et de la société civile.

Mots-clés: processus administratifs dans les organisations publiques; structure, but et performance du gouvernement; modèles de planification.

JEL: O21; O38; H83.

1 INTRODUÇÃO

Tanto nacional quanto internacionalmente, o chamado “governo aberto” (*open government*, em inglês) tem se tornado um discurso e uma prática crescentes no que se refere ao desempenho das funções estatais – e, da mesma forma também o

tema tem sido cada vez mais abordado em âmbito acadêmico. Este artigo tem o propósito de apresentar uma interpretação para a evolução do governo aberto, notadamente a partir de suas interfaces conceituais com o governo eletrônico e, em seguida, com o governo digital. Essa evolução tem ocorrido a partir do que chamamos de “polaridades”, disputas conceituais a respeito de aspectos centrais que conformam as definições-chave dessas temáticas. Em seguida, buscaremos apresentar uma tentativa de resolver essas polaridades, a partir da definição do governo aberto como um paradigma próprio da gestão pública – encarando-se o governo digital como um desdobramento hipotético e específico dessa nova interpretação possível sobre o modo de agir da administração pública.

Assumindo tal perspectiva, apresentaremos as possibilidades de desenvolvimento de um modelo de formulação e planejamento de políticas públicas com base nesse esquema teórico para, enfim, exemplificarmos uma possível construção de uma política de governo digital coerentemente articulada a partir do arcabouço paradigmático do governo aberto.

2 DESENVOLVIMENTOS HISTÓRICOS

O governo aberto pode ser suas origens conceituais traçadas desde pelo menos a década de 1950 (Yu e Robinson, 2012), no contexto das discussões, nos Estados Unidos, a respeito da formulação de uma Lei de Acesso à Informação – finalmente sancionada por Lyndon Johnson, em 1966. À época, esse conceito foi elaborado – conforme redação original de artigo redigido por Wallace Parks, em 1957, quando fazia parte do comitê que viria a elaborar o normativo em questão – de forma a se relacionar com o “direito de saber” e, indiretamente, com a noção de *accountability*, isto é, de controle social.

Conforme apontam Yu e Robinson, a definição dessa ideia variou ao longo do tempo, mas se manteve, por várias décadas, associada ao acesso público a documentos governamentais anteriormente secretos, no bojo da compreensão de que o governo aberto diria respeito, precisamente, ao processo de ampliação da disponibilização de informações produzidas por agentes do Estado para os cidadãos, naquilo que ficaria gradativamente conhecido como transparência governamental. Os autores argumentam que, originalmente, a noção de “dados abertos” (*open data*, em inglês) não fazia parte da compreensão essencial do governo aberto. Com efeito, a práxis de disponibilizar dados em formato aberto teria origem, na realidade, no domínio científico da década de 1970, mais precisamente nos acordos internacionais estabelecidos entre a Nasa e outras agências espaciais para a operacionalização de satélites. O encontro entre dados abertos e governo aberto ocorreria, de acordo com os autores supracitados, a partir da década de 1990, tendo o desenvolvimento da World Wide Web sido seu *leitmotiv*.

Essa convergência significaria, então, uma permanente e inovadora integração entre o governo aberto e a tecnologia, que aos poucos viria a ressignificar o escopo da gestão pública. Na prática, o ponto de partida dessa associação ocorreria a partir da pressão bem-sucedida de ativistas do Vale do Silício pela disponibilização de toda a legislação governamental californiana por meio da internet, considerando-se que esse novo formato permitiria o compartilhamento de informações do Estado a baixo custo, e, gradativamente, a um contingente expressivo de cidadãos. No contexto norte-americano, o sucesso dessa empreitada levaria ao desenvolvimento de novas iniciativas, cada vez mais conceitualmente associadas ao governo aberto e baseadas na disponibilização de informações em dados abertos, como a publicização via *web* do Censo Nacional (1996) e de toda sorte de informações a respeito do Congresso – projetos, emendas, atas de reuniões, listas de presença de deputados e senadores etc., no que ficou conhecido como projeto Thomas.

Nessa mesma toada, como decorrência do processo de integração entre o que se chamaria de governo aberto e dados abertos, conforme se desenvolviam as redes *on-line*, ganharia força a noção de governo eletrônico (Diniz *et al.*, 2009), calcada na ideia da oferta estatal de serviços públicos e na utilização intensiva de tecnologia para racionalização processual como formas de atuação governamental. O relacionamento entre cidadão e Estado no interior desse encaminhamento, no entanto, parecia estar mais circunscrito a domínios específicos da ação estatal, descritos mais propriamente como expressões da implementação de políticas públicas. Eventualmente, o direcionamento da inter-relação entre as partes para esse momento potencialmente esvaziou o conteúdo conceitual que se desenvolvia no nascente governo aberto, já que lhe retirava o sentido de ser um instrumento de *accountability* societal e o colocava, nessa expressão como governo eletrônico, mais como maneira de operacionalização das intervenções estatais na esfera pública.

Conforme apontam Yu e Robinson, é a partir da candidatura de Obama à Presidência dos Estados Unidos – e de sua subsequente vitória – que ocorre um novo momento constitutivo para o governo aberto. Como primeiro ato de governo, o chefe de Estado norte-americano propõe o que denomina como Open Government Initiative,² que significaria, na prática, um esforço de desenvolvimento de ações de governo aberto em todas as unidades administrativas de sua gestão. O esquema de intervenção seria montado a partir de três princípios constitutivos – transparência, participação e colaboração –, e significaria o desenvolvimento de planos de ação para cada Secretaria de Estado voltados, em boa medida, à publicização de bases de dados e à produção de mecanismos

2. Um detalhamento do apresentado deste ponto em diante pode ser obtido em Reis e Neves (2013).

de formulação e aperfeiçoamento de políticas públicas setoriais a partir de instrumentos de participação popular. Ambas as estratégias, por suposto, contariam com intensivo uso de tecnologia, e, mais propriamente, da linguagem *web* para que obtivessem sucesso.

Obama levaria a iniciativa para a seara internacional ainda em 2010 – quando, em discurso proferido na Assembleia Anual das Nações Unidas, identificou a crise econômica vigente como um déficit da capacidade de gestão dos governos, apresentando como saída soluções de governo aberto e convocando outros chefes de Estado a participarem de uma iniciativa internacional voltada ao desenvolvimento de ações baseadas nesse conceito. Em 2011 seria fundada a Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP, em inglês), tendo Brasil e Estados Unidos como copresidentes e mais seis países cofundadores. A OGP seria constituída como uma iniciativa na qual países interessados, após se candidatarem a dela fazer parte, seriam avaliados a respeito da existência de patamares mínimos de engajamento cívico, de transparência fiscal, de desenvolvimento de políticas de acesso à informação, entre outros aspectos, para então se tornarem países integrantes. A partir daí, comprometer-se-iam a elaborar planos de ação bienais, em parceria com as respectivas sociedades civis nacionais, que contivessem iniciativas de políticas públicas focadas no incremento da transparência pública, do uso da tecnologia e da inovação, da participação e do controle sociais. Atualmente, 71 países constam como partícipes da OGP, oito anos após sua fundação.

Em todo esse percurso é possível perceber que a noção de governo aberto sofreu adaptações, redirecionamentos, aperfeiçoamentos e apropriações, tendo evoluído de uma ideia contextual relacionada ao direito cidadão de acesso a informações públicas a uma iniciativa internacional, com vocação institucional, voltada à efetivação voluntária de práticas de gestão que venham a ampliar as formas de atuação governamental balizadas nesse conceito, agora dotado de uma vocação mais ampla no que se refere ao uso da tecnologia e nas possibilidades da sua associação com a participação cidadã na gestão pública. Ainda assim, é possível notar, naturalmente, que o governo aberto continua a ser alvo de reinterpretções e ressignificações, e essas construções dão ao conceito novos escopos e possibilidades constitutivas.

3 O DEBATE RECENTE SOBRE O SIGNIFICADO DO GOVERNO ABERTO NA GESTÃO PÚBLICA

É possível identificar duas polarizações básicas na determinação do *status* corrente do governo aberto, seja no debate acadêmico, seja no seu emprego institucional. Por um lado, nota-se o desenvolvimento de discussões que analisam o impacto da inclusão dos dados abertos como uma parte necessariamente constitutiva do

governo aberto. Por outro, verifica-se a ocorrência de desenhos institucionais que expressam a conformação do conceito de governo aberto a partir de conjuntos de princípios não exatamente idênticos entre si.

3.1 A primeira polaridade: dados abertos e governo aberto

No que se refere à primeira polaridade, é notório o debate acadêmico entre autores como Harlan Yu e David Robinson e Jeremy Weinstein e Joshua Goldstein, intelectuais das Universidades de Stanford e Princeton. No começo de 2012, Yu e Robinson elaboraram um artigo de expressivas repercussões, intitulado *The New Ambiguity of Open Government*.³ Nele, fazem uma importante reconstituição histórica a respeito da origem dos conceitos de governo aberto e de dados abertos, apresentando os processos recentes em que, na leitura desses autores, culminaram na interpenetração dessas noções. Em seguida, desenvolvem o argumento de que a junção entre tais ideias repercute em uma ambiguidade, que acaba por despotencializar a força dessas práticas, e, por conseguinte, a continuidade de sua evolução conceitual.

Em outras palavras, a assunção da união entre os conceitos em um abrigo comum resulta amplamente na realização, por parte dos governos promotores, de ações que são tidas como de governo aberto mas que, na verdade, são de dados abertos, e vice-versa. Para os autores, a confusão é particularmente complicada diante da consideração de que o governo aberto, como conceito, esteve historicamente relacionado ao *accountability*, ao passo em que os dados abertos expressavam o uso da tecnologia para prover uma das estratégias de ampliação da transparência pública. De forma sintética, a persistência da ambiguidade em questão resultaria na simplificação do próprio conceito de governo aberto, tornando-o, gradativamente, sinônimo de “governo tecnológico e transparente”.

Shkabatur (2012), em análise sobre as políticas de transparência levadas a cabo pelo governo Obama, faz outra problematização relevante: as políticas tradicionais de abertura de dados não necessariamente levam à ampliação do *accountability* – nem mesmo com a ampliação de seu alcance a partir da intensificação do uso da tecnologia –, na medida em que a lógica vigente de transparência pública prioriza a quantidade em detrimento da qualidade na entrega de informações e que parte crítica dos dados efetivamente necessários ao controle social, como aqueles concernentes a regras de regulação, não é ainda publicada. Contudo, a autora ressalta que não há que se “culpar” a tecnologia pelo problema; na verdade, é necessário redesenhar as políticas de transparência para que se foquem na provisão de informações ao cidadão que realmente estejam relacionadas ao monitoramento das políticas públicas – como dados

3. “A nova ambiguidade do governo aberto”, em português.

sobre a tomada de decisão governamental e a *performance* dos governos. Como apresentaremos a seguir, entendemos que a resolução dessa tensão passará pela participação ativa da sociedade civil na determinação dos conteúdos que devem compor uma política de governo digital.

Janssen (2012), por sua vez, reconstitui o histórico dos movimentos de reivindicação de dados abertos e de acesso à informação, argumentando no sentido de que possuem interesses distintos e, eventualmente, agendas conflitivas – com risco de aprofundamento das desigualdades entre quem detém informações ou não, na medida em que os dados abertos tendem a ser ofertados em linguagem técnica, acessível apenas aos especialistas. A potencial tensão entre eles ocorre quando governos focam em publicar dados nas redes – a transparência ativa – e, a partir daí, se recusam a atender às requisições pontuais de cidadãos – a chamada transparência passiva. O autor argumenta que essas agendas precisam ser integradas para se fortalecerem mutuamente, questão que constituiria pré-condição para que, efetivamente, os níveis de transparência e *accountability* sejam incrementados. Ou seja, o avanço da agenda dependeria não de um *trade-off* entre uma questão ou outra, mas sim de sua composição como uma agenda coerente, conectando uma visão orientada à realização de direitos (o segundo movimento) com a orientada à inovação e à melhoria dos serviços públicos (o primeiro movimento).

Nathaniel Heller,⁴ da organização Global Integrity, argumenta que a inclinação do pêndulo das políticas públicas de governo aberto no sentido da provisão de dados abertos tem um importante sentido de apresentar como de largo alcance iniciativas que têm sua relevância, mas que tendem a não significar expressivas reformas governamentais nem exprimir controvérsias políticas. Contudo, Weinstein e Goldstein (2012), em resposta aos autores supracitados, defendem entendimento razoavelmente diverso. Para eles, a integração entre dados abertos e governo aberto não só é interessante, mas necessária, por três razões: *i*) o ato de se comprometer com a disponibilização de dados em formato aberto significa a reorientação do processo de produção informacional em uma burocracia pública, de tal forma que tal alteração repercute na institucionalização desse comprometimento para a abertura governamental em um sentido mais amplo; *ii*) uma campanha de promoção de dados abertos pode acelerar a demanda por informação e gerar um debate público a respeito de quais de suas modalidades é mais relevante do ponto de vista do *accountability*; *iii*) os dois movimentos podem ser mais fortes juntos, já que, enquanto aqueles que advogam por ações de desenvolvimento de abertura de dados auxiliam aqueles que defendem as práticas de governo aberto no sentido de darem mais relevância às necessidades dos usuários

4. Citado por Yu e Robinson (2012).

e às novas tecnologias, os promotores de iniciativas de governo aberto desafiam os ativistas de dados abertos a focarem sobre que formas a transparência e a tecnologia podem ser equacionadas para fortalecerem o controle social.

Na réplica, os autores defendem que as políticas de dados abertos podem funcionar, na realidade, não como um esforço de mitigação de implementação de ações de governo aberto (com impacto mais tendencialmente político), mas sim como “porta de entrada” para que essas medidas de mais amplo alcance venham a ser adotadas no médio e no longo prazos. Na verdade, dissertam Weinstein e Goldstein, em diversos contextos a abertura de dados governamentais permite a expansão de interessados, por parte da sociedade civil, no tema – tendo-se em vista que a prática aponta que esses grupos são, no início, consideravelmente pequenos –, de forma que se cria um círculo importante de pressão para que outras informações passem a ser também disponibilizadas em formato aberto. Apresentando a OGP como um *case* de sucesso na combinação entre dados abertos e governo aberto, os autores defendem que a eficácia da iniciativa deriva justamente da existência de regras institucionais de ingresso e participação por parte dos países que reforçam a necessidade de, intrinsecamente, adotarem planos de ação que incluam medidas que digam respeito às mais diferentes agendas, o que permite que tanto a promoção de dados abertos quanto de ações de fortalecimento do controle social venham a ganhar relevância.

3.2 A segunda polaridade: os princípios da Open Government Initiative versus os da OGP

A segunda polaridade, mencionada no início desta seção, opõe conjuntos de princípios que pretendem corresponder aos alicerces do governo aberto. De forma sintética, é possível constatar sutis, mas importantes diferenças, entre as bases contidas na Open Government Initiative, da gestão Obama, e na OGP. No que se refere à primeira, observa-se o elenco de três princípios básicos para a composição do programa: a colaboração, a transparência e a participação. Já com relação à OGP, seus fundamentos foram divididos em quatro: transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação. Se, aparentemente, os pilares parecem ter considerável correspondência entre si, uma análise um pouco mais próxima permite notar certas nuances que merecem menção.

Enquanto são razoavelmente pequenas as divergências encontradas a respeito das concepções de transparência no *Memorando sobre Transparência e Governo Aberto* da Casa Branca (Obama, 2009) e nos artigos de governança da OGP (2012) – a não ser a ênfase, na segunda, na necessidade de que as informações disponibilizadas atendam a padrões básicos de dados abertos –, as escolhas e as definições contidas nos demais princípios descrevem

conceituações peculiares a respeito da normatividade contida no governo aberto. Primeiramente, cabe notar que o programa de Obama divide o que se poderia chamar de engajamento cívico no governo em dois princípios: a participação e a colaboração, ao passo que a OGP define o tema por meio de dois outros fundamentos: a participação cidadã e o *accountability*. É possível observar, na diferença de escolha entre os termos, determinadas ênfases observáveis a partir do tradicional ciclo de políticas públicas. Se, em ambos, a participação parece ser compreendida como a possibilidade de intervenção societal no momento da formulação das *policies*, a colaboração enunciada pelo programa de Obama aproxima-se muito mais da fase de implementação das ações de governo, ao passo que o *accountability* expresso na carta da OGP, por suposto, relaciona-se normativamente ao controle social, compreendido *stricto sensu* no momento do monitoramento da gestão pública.

Essas opções não parecem ser aleatórias. No *Memorando sobre Transparência e Governo Aberto*, claramente é proposto, com um forte sentido de articulação, que o governo deve se aproximar mais não só de cada uma de suas unidades internas de todos os níveis, mas das organizações sem fins lucrativos, das empresas e dos indivíduos do setor privado. Não por acaso, também, a ideia do uso do conhecimento com denotação de parceria com a academia e com consultores também aparece no interior do princípio da participação. Já na definição contida nos artigos de governança da OGP, reforça-se, na realidade, a necessidade de existência de mecanismos governamentais que forcem os agentes públicos a responsabilizarem-se perante os cidadãos, seja em razão da existência de leis, seja devido aos compromissos públicos estabelecidos com a sociedade. É possível perceber, então, um sentido muito mais forte nesse segundo documento de se assegurar que os países integrantes da iniciativa internacional venham a instituir estruturas de monitoramento e controle interno que sejam eficazes – o que, para tanto, faz-se necessário contarem, no contexto de uma concepção de governo aberto, com forte cobrança por parte da sociedade civil como ator legítimo.

Finalmente, o documento da OGP ressalta um quarto princípio, não enunciado expressamente no memorando da Casa Branca. Trata-se do alicerce da “tecnologia e da inovação”, que visa assegurar dos governos o compromisso de que eles venham a oferecer aos seus cidadãos o acesso livre à tecnologia, o aumento da capacidade destes em utilizá-la e o reconhecimento em si de que o desenvolvimento da tecnologia repercute em inovações. Observa-se aqui como, seguindo-se o raciocínio construído por Yu e Robinson, o discurso da tecnologia e dos dados abertos veio a integrar-se fortemente à noção mais ampla de governo aberto. Cabe considerar, conforme apontamento de Weinstein e Goldstein, que os dados abertos eventualmente possuem a capacidade de funcionarem como caminho de entrada para a realização mais ampla do governo aberto, notadamente em países

em desenvolvimento. As pequenas diferenças elencadas, então, podem apresentar indícios válidos para uma análise a respeito de seu significado para a constituição conceitual do governo aberto. Destaca-se, em um primeiro sentido, a vocação do modelo contido na estrutura da OGP em tentar expressar uma afinidade entre as noções de dados abertos e governo aberto, conforme a proposição de Weinstein e Goldstein, na medida em que se permite o desenho de políticas públicas enquanto elementos dos planos de ação nacionais que possam vir a combinar aspectos que se relacionem com a promoção do engajamento societal na gestão pública e o uso de ferramentas tecnológicas que sirvam como meios para o incremento da participação dos cidadãos no governo. Há que se dizer, ainda, conforme Reis e Neves (2013), que o conteúdo dos princípios de governo aberto delineados na OGP fornece um potencial mais político ao significado prático do conceito em questão, já que entende a participação social, em especial nos momentos de formulação e de monitoramento das *policies*, ao passo que, no modelo da Casa Branca, enfatiza-se a colaboração entre agentes públicos e população (notadamente os agentes privados) na melhor *implementação* das ações governamentais.

4 RESOLVENDO AS POLARIDADES: O GOVERNO ABERTO COMO UM PARADIGMA AUTÔNOMO DE GESTÃO PÚBLICA

A apresentação de algumas das mais relevantes polaridades que marcam, contemporaneamente, o conceito de governo aberto, indica-nos não apenas o crescimento paulatino de sua relevância nos debates que dizem respeito à gestão pública, mas também que a noção em questão encontra-se sob expressiva disputa – tanto acadêmica quanto institucional – a respeito de seu sentido (o que nos fornece um indício de sua não neutralidade axiológica). Um esforço de superação dessas tensões e de encaminhamento da questão em um sentido politicamente progressista pode ser observado em Reis e Neves (2013) e em Reis (2014). Tratando do tema a partir de um enfoque de gestão pública, os autores buscam compreender o governo aberto como um paradigma nascente de administração pública. Para tanto, retomam tanto a construção original dessa noção científica, a partir da reflexão de Kuhn (1978) – “realizações científicas que geram modelos que, por período mais ou menos longo e de modo mais ou menos explícito, orientam o desenvolvimento posterior das pesquisas exclusivamente na busca da solução para os problemas por elas suscitados” – e de Procopiuck (2013) – “amplos referenciais constituídos por um conjunto de conceitos teórico-metodológicos relacionados e assumidos como um sistema de crenças básicas, que influencia a orientação e a percepção da realidade pelo pesquisador”.

Em outras palavras, a ideia de paradigma, tal qual historicamente desenvolvida no interior da filosofia da ciência, diz respeito a um conjunto de pressupostos ontológicos e de suposições epistemológicas a respeito de um dado domínio da realidade,

consubstanciado em um todo de concepções internamente coerentes entre si a respeito de um dado domínio material que, em última instância, produz uma versão – ou uma visão – acerca desse aspecto circunstanciado do campo do conhecimento a que se destina a reflexão científica. Na matéria conhecida como gestão pública, então, um paradigma referir-se-á, conforme apontam os autores, aos modos como se vislumbram “a atuação de agentes por sobre aquilo que seja a coisa pública, a partir de definições e interpretações mesmas sobre o que seja a noção de público” (Rais e Neves, 2013).

O que parece haver claramente no interior desse entendimento, para o caso da gestão pública, é que um paradigma, quase que necessariamente, deve dizer respeito tanto a uma estratégia de interpretação – ou um olhar condicionado – sobre o que ocorre no domínio público (sejam essas ocorrências frutos da ação estatal, sejam fruto de agentes públicos *lato sensu*, a depender da restrição da definição), como, ainda, uma leitura normativa ou valorativa a respeito do que é que deve ocorrer nessa esfera (com base em conjuntos de princípios, percepções e/ou sensibilidades), e, mais ainda, uma maneira em si de operacionalização dessas interpretações e leituras normativas. Isso significa que um paradigma de gestão pública, então, parece intrinsecamente tratar simultaneamente daquilo que se pode classificar como teórico e prático, como dos mundos da observação e da intervenção, já que a gestão pública, como campo da administração, trata de análise e ação. Em um paradigma de gestão pública, enfim, parece haver, necessariamente, uma impulsão dos princípios que lhes sejam constitutivos para as ações empíricas que a caracterizem, como forma intrínseca para a produção de uma razão de ser paradigmática, dada a conexão de primeira ordem do conceito para o domínio do real, isto é, a esfera pública.

No que se refere à realidade vigente desse ponto de vista paradigmático no interior da gestão pública, os autores identificam, como conceituação dominante, o chamado gerencialismo (ou *new public management*, em inglês). De forma sintética, percebem esse paradigma historicamente situado no contexto da crise do Estado de bem-estar social de fins da década de 1970, paralelamente à emergência de políticas econômicas fortemente contracionistas e baseadas na redução da preponderância do Estado em detrimento do setor privado – o chamado neoliberalismo. Subsidiariamente, o paradigma gerencial traria um conjunto de interpretações a respeito dos modos de atuação estatais, bem como proporia estratégias de intervenção coerentes a essas interpretações. No que se refere às primeiras, entre outras questões, os seguintes postulados podem ser destacados: *i*) a complexificação das demandas sociais, associada à crescente burocratização do Estado, o tornou simultaneamente ineficiente e incapaz de atender aos interesses da sociedade; *ii*) o setor privado e o chamado “público não estatal” (formado especialmente por entidades filantrópicas e organizações

da sociedade civil sem fins lucrativos em geral), que se consolidaram, constitutivamente, como “negativos” do Estado, são mais eficientes; e *iii*) deve-se, então, adotar, para o setor público, práticas oriundas dos setores listados em *ii*), como forma de dar maior dinamismo ao Estado (contratos de resultados, bônus de incentivo a servidores públicos), e, em áreas de políticas públicas consideradas não estratégicas, é até preferível que a burocracia pública seja substituída por agentes privados (concessões, terceirizações em geral, privatizações), o que será positivo para que a administração pública concentre-se em aspectos em que seja apenas absolutamente necessária a manutenção da gestão sob sua égide (áreas como justiça, defesa nacional, diplomacia).

No entanto, a partir da compreensão dos princípios básicos constitutivos do governo aberto, é possível chegar a um outro conjunto de interpretações e práticas concernentes à atuação estatal e aos espaços públicos. Conforme postulação dos autores supracitados a respeito dos documentos que sintetizam a OGP, nota-se o seguinte: *i*) não há, a princípio, a compreensão a respeito de uma eventual falta de capacidade do Estado de conduzir políticas públicas; *ii*) entende-se, por outro lado, que o Estado tem sido um espaço fechado e desconectado da sociedade, em que pese as suas produções pertencerem a ela; *iii*) nesse sentido, compreende-se que a gestão pública, como qualquer outro (e, com efeito, especialmente aí), é um lócus privilegiado de participação popular e de realização da democracia; *iv*) há, portanto, uma conexão necessária entre gestão e política, o que implica ressignificar a própria concepção de gestão como um conceito “não neutro”; *v*) o burocratismo (e não a burocracia em si mesma) tem constituído entrave ao melhor desenvolvimento das funções do Estado, considerando-se que a rigidez das estruturas organizacionais e o formalismo dificultam a realização de ações intersetoriais correspondentes à própria complexidade dos problemas públicos e das políticas públicas necessárias para lidar com esses cenários; e *vi*) o setor privado é compreendido como colaborador para o desenvolvimento das ações de governo com vistas à realização dos primados republicanos esperados pelos cidadãos, e não a aspiração mesma de como o Estado deve se comportar normativamente.

Tais aspectos, em associação com os alicerces que, historicamente, constituíram o governo aberto (conforme a primeira seção deste artigo), viabilizam a observação de que esse conceito, na realidade, pode vir a constituir um modo circunstanciado de intervenção na esfera pública. Nesse sentido – e tendo-se em vista a supracitada disputa da ideia em análise –, Reis e Neves (2013) propõem uma apropriação específica para ele, de forma a aperfeiçoá-lo como paradigma. Essa apropriação segue compreensões epistemológicas básicas oriundas da chamada teoria crítica – mais propriamente aquelas produzidas por autores da primeira geração dessa

escola, como Adorno e Horkheimer –, considerando-se a sua peculiar adequação ontológica para com o domínio da gestão pública. Essa noção é calcada em uma categoria própria, a práxis, que articula produtivamente – de forma dialética – a teoria e a prática. Por meio dessa estratégia, busca-se atingir uma coerência entre meios e fins, entre meios e resultados. Por suposto, quando se pensa no conjunto de implicações éticas que decorrer a partir de uma dada maneira de intervir na realidade, percebe-se a relevância da coerência em questão. O domínio público, no qual são geridos aspectos fundamentais da própria existência humana, precisa ser compreendido de forma a se reconhecer que as ações que nele ocorrem possuem significado vital para a cidadania. Em outras palavras, os princípios que constituem, então, o governo aberto, não podem ser entendidos como fins em si mesmos. Eles são, na realidade, meios para a realização da gestão pública. As realizações e os modos de elaboração que resultam nessas concretizações não podem ser hierarquicamente dispostos um com relação ao outro, sob pena de significarem efetivações hipostasiadas – alienadas, reificadas – do ponto de intervenção, o que redundaria na ineficácia e na inefetividade da ação pública.

Em segundo lugar, essa noção de práxis significa, no domínio da gestão pública, a busca de coerência não só entre os princípios que constituem o governo aberto nem apenas entre meios e fins, mas especialmente entre os momentos que constituem o ciclo das políticas públicas: a formulação, a implementação e o monitoramento das ações de governo. Essa afinidade é vista como fundamental exatamente para que as *policies* venham a ser eficientes, eficazes e efetivas, tendo-se em vista que a adequada conexão entre cada uma dessas fases permite com que o planejamento seja elaborado com base nos dilemas da implementação (o domínio do real da esfera pública), e as execuções repercutam as decisões de planejamento, assim como o monitoramento realmente sirva como insumo para o aperfeiçoamento das iniciativas em si e de seus processos construtivos.

Mais ainda, a proposta em questão visa integrar os princípios integrantes do governo aberto – trazidos a partir da experiência da OGP – com os momentos do ciclo de políticas públicas, percebendo a possibilidade de que todos os princípios venham a ser realizados, empiricamente, em cada fase. Essa seria, dentro da visão apresentada, a apropriação do governo aberto pela teoria crítica, de modo a construir um paradigma de gestão pública que possua, em si, um sentido de atuação politicamente progressista, dado o reconhecimento que dá ao engajamento popular como forma intrínseca para a sua constituição, e, a partir daí, a necessária integração entre gestão pública e política, para que ambas venham a se aperfeiçoar. Graficamente, o esquema pode ser visto conforme figura 1.

FIGURA 1
Governo aberto a partir da teoria crítica



Transparência	Disponibilização de dados em formato aberto sobre elementos que embasaram a tomada de decisão governamental	Apresentação de dados a respeito do processo de implementação (processos, documentos e demais itens administrativos)	Apresentação de dados e relatórios gerenciais sobre a <i>performance</i> das políticas públicas para o controle social	Apresentação de dados sobre indicadores e demais informações relativas ao processo de avaliação do serviço público
Participação	Abertura de fóruns e demais espaços (audiências, consultas públicas etc.) para que a sociedade apresente seus interesses e delibere	Incentivo à apropriação e à customização dos serviços públicos pelos cidadãos, de forma a permitir seu usufruto do ponto de vista do fortalecimento do sentido pedagógico da cidadania	Engajamento em conselhos e outras instituições para envio de <i>feedbacks</i> ao governo sobre as políticas públicas	Produção pela sociedade de eventos e processos de avaliação da política e do engajamento em conferências e outras instâncias e atuação responsiva do governo
<i>Accountability</i>	Justificação pormenorizada do governo a respeito de cada decisão tomada na formulação e as razões de negativa correspondentes	Engajamento em auditorias participativas, pesquisas de satisfação, fiscalizações, disponibilização de caixas de sugestões etc.	Tempestiva prestação de contas do governo pelos resultados alcançados e eventual responsabilização de agentes	Apresentação de planos de revisão da política pública a partir dos <i>feedbacks</i> , das demandas e das avaliações recebidas
Tecnologia e Inovação	Uso de saberes diferenciados para a produção da política pública; emprego da internet para disseminar informações	Disseminação do potencial dos serviços ofertados mediante o emprego de tecnologias virtuais; adoção de novas formas de trabalho (papel da burocracia)	Uso de ferramentas tecnológicas para a produção de dados tempestivos; desenho de processos customizados de monitoramento	Instituição de novos critérios e processos de avaliação, em parceria com a sociedade

Conforme o entendimento explicitado há pouco, há uma dupla interpenetração dialética proposta no esquema em questão: entre as fases que compõem o ciclo de políticas públicas e entre os princípios de governo aberto. Ambos influenciam uns aos outros e, dessa forma, produzem subsequentemente uma mútua combinação produtiva: os princípios, teoricamente constituídos, são empiricamente realizados em cada momento da gestão pública, e essas efetivações possuem conexões entre si, possuindo um sentido histórico (e não como ocorrências encerradas em si mesmas). O que se produz aí, então, é um modo circunstanciado de intervenção na realidade, que é válido para quaisquer áreas de políticas públicas – e não apenas para aquelas do próprio campo da gestão pública. É nesse sentido, então, que a proposta em questão tem o potencial de superar as polaridades indicadas nas seções anteriores: nem a política de dados abertos nem a política de *accountability* (no sentido exposto por Yu e Robinson para o governo aberto) podem ser vistas como domínios separados. Na realidade, elas expressam um alicerce para a constituição de algo maior, de um todo coerente – o que também supera a mera integração entre ambos, tal qual a réplica de Weinstein e Goldstein. Isso porque esse algo maior não é apenas a apresentação dos dados abertos como um “portão de entrada” para a abertura governamental, tampouco o *accountability* surge como uma política isolada a ser fomentada. O que se propõe é um modo sistêmico de produção de políticas públicas, que significa a consubstanciação de um paradigma de gestão pública.

Em sentido normativo-hipotético, o esquema indicado na figura 1 expressa, então, um modo de atuação em que o processo de formulação de uma dada política pública ocorre a partir de expressiva participação popular, que utiliza a tecnologia (entendida *lato sensu* como “saber aplicado”, e não apenas a partir da noção vulgar da eletrônica e da internet) para produzir soluções inovadoras que expressem a apropriação dos conhecimentos produzidos por agentes públicos (governamentais e não governamentais) para a transformação social. Na implementação, são publicizados os dados que expressam a execução da política pública, e a população é convocada para manifestar sua sensibilidade a respeito da aderência das ações governamentais com o planejamento que ajudou a deliberar e com as suas expectativas de qualidade, colaborando, de forma inovadora, para o aperfeiçoamento da política. No monitoramento, a partir de indicadores objetivos e subjetivos, o governo informa os resultados que vêm sendo alcançados para a população, que, a partir deles e de sua experiência cidadã, aponta caminhos para o redirecionamento – em sentido ideológico, inclusive – das trajetórias de gestão percorridas, realimentando o ciclo.

A proposição em questão, ao buscar transformar o conceito de governo aberto em um paradigma de gestão pública, fornece indícios para a superação das polaridades apresentadas com relação às interpretações vigentes a respeito do tema. Isso porque esse reposicionamento permite que haja tanto uma integração produtiva entre as concepções de dados abertos e de *accountability* – já que as interpreta como constituintes para um todo maior, isto é, para a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas – quanto entre as visões existentes a respeito de seus princípios formativos – tendo-se em vista que, apesar da escolha teórica pelo modelo de arcabouço da OGP, entende-se que a proposta redireciona a clivagem entre conceituações sobre os princípios para uma outra forma de integração (dialética) entre eles. Os dois procedimentos são fundamentais para a constituição de uma forma sistêmica de atuação na gestão pública, ancorada em concepções particulares, diferentes e específicas a respeito do Estado e do cidadão quando comparada com o gerencialismo, compreendido na literatura como o paradigma dominante na administração pública.

5 A INTEGRAÇÃO DE AGENDAS: UM MODELO DE PLANEJAMENTO DESENHADO A PARTIR DO GOVERNO ABERTO

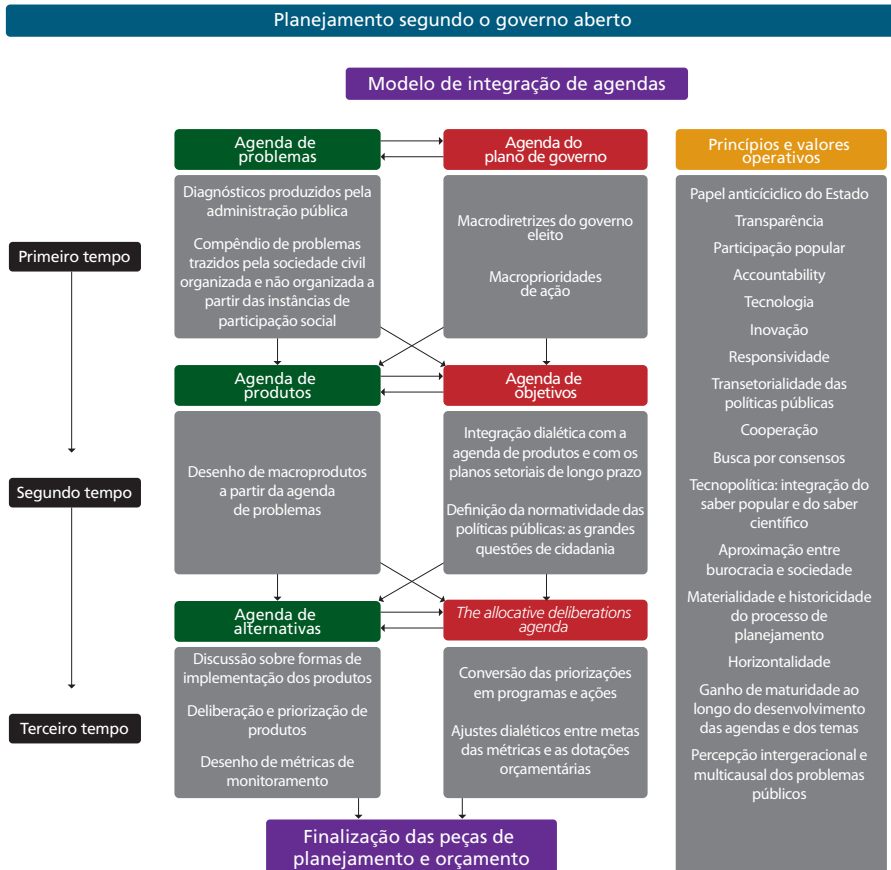
Para Reis (2014), a constituição de um paradigma autônomo no campo da gestão pública depende, entre outros elementos, da apresentação de soluções próprias, por parte de um modelo-candidato, para a resolução de problemas centrais observados em temas típicos da administração pública, como o planejamento, a burocracia e as estruturas organizacionais. Sua proposta de aperfeiçoamento do planejamento público com base em princípios de governo aberto explicita o referido objetivo de se colaborar para a construção do mencionado paradigma autônomo no domínio da gestão pública.

Partindo de críticas aos modelos de orçamento por resultados (historicamente vinculado ao gerencialismo) e ao orçamento participativo, o autor propõe o que denomina de modelo de integração de agendas como uma estratégia de internalização da apropriação do governo aberto pela teoria crítica para a área do planejamento público. De forma sintética, a construção dessa leitura normativa sobre o processo de planejamento inicia-se pelo entendimento de que é necessário recuperar a tradição, iniciada ainda nos anos 1970 pelo economista chileno Carlos Matus, de abordar a construção das políticas públicas a partir dos problemas materiais que permeiam

a sociedade. Entende-se que esse é um dos pontos de partida vitais para a superação de uma das lacunas fundamentais enxergadas para o modelo de orçamento por resultados, calcado em um vazio axiológico relevante por, entre outros fatores, entender a confecção do planejamento público a partir da confecção de objetivos estratégicos, os quais, em muitos casos, indicam enunciações hipostasiadas da realidade – já que correspondem muito mais a desejos de que as declara (muitas vezes um agente político ou burocrático incapaz de, isoladamente, representar as demandas sociais) do que a consolidações a respeito dos problemas e interesses da sociedade, e, principalmente, das reais capacidades de intervenção do Estado.

No modelo apresentado, busca-se aperfeiçoar a contribuição original de Matus e Huertas (1996) – alicerçada, falando-se simplificada, na elaboração de uma agenda de problemas e de seu espelho, uma agenda de objetivos –, por meio da construção de um processo de planejamento compreendido em três tempos: *i*) no primeiro tempo, busca-se integrar a agenda de problemas e a agenda de plano de governo – sendo a primeira produzida a partir de uma combinação entre a sensibilidade trazida pela participação popular e os diagnósticos produzidos pela administração pública, e a segunda como síntese das plataformas que significaram a vitória eleitoral dos agentes políticos democraticamente instituídos; *ii*) no segundo tempo, integra-se a agenda de produtos e a agenda de objetivos – que expressam, por um lado, a conversão dos problemas vislumbrados no momento anterior em soluções de gestão ou de intervenção pública, e, por outro, a conformação dialética entre o plano de governo, as agendas setoriais de longo prazo e os produtos desenhados, mediante um procedimento claramente biunívoco (*top-down* e *bottom-up*) de aproximações sucessivas entre os domínios estratégicos e os operacionais, convertidas em uma cadeia de resultados, apresentada mais adiante; *iii*) finalmente, o terceiro tempo é composto pela integração entre a agenda de alternativas e a agenda de deliberações alocativas – sendo que a primeira compreende os distintos caminhos para a implementação dos produtos desenhados e a segunda expressa a sua adequada seleção e a subsequente alocação orçamentária a partir da composição de indicadores e do estabelecimento de metas condizentes com a estimação de recursos financeiros a serem destinados. O esquema descrito acima pode ser melhor compreendido mediante a observação da representação visual na figura 2.

FIGURA 2
Modelo de integração de agendas



Fonte: Reis (2014).

Cada uma dessas agendas precisa ser necessariamente elaborada com base nos princípios de governo aberto para que sua potencialidade seja plenamente atingida. A agenda de problemas depende da adequada, transparente e tempestiva apresentação e disseminação dos diagnósticos situacionais produzidos pelo governo, e, eventualmente, por agentes públicos não estatais, bem como da criação de instâncias de participação social para a manifestação, pela sociedade, dos problemas por ela vivenciados. Da mesma forma, a agenda do plano de governo precisa ser efetivamente publicizada, e ainda deve passar pelo crivo popular, por meio dos processos eleitorais, para que seja reconhecida como legítima. A agenda de produtos depende, por suposto, do engajamento popular necessário para a construção dessas possibilidades de intervenção pública, que dependem,

por sua vez, da adequada inter-relação entre sociedade e burocracia, mediada, em parte, pelo fornecimento de apoio, insumos e informações do segundo para o primeiro. Na agenda de alternativas, mais uma vez há a pressuposição da existência de expressiva participação popular, cuja eficácia é ampliada a partir de seu acesso às informações que sejam úteis às suas deliberações e sugestões; finalmente, na agenda de deliberações alocativas, é fundamental a apresentação dos dados de indicadores e de dotações orçamentárias, entre várias outras informações típicas de gestão, para que os agentes sociais possam vir a opinar, assessorados pelos agentes de governo, no sentido da produção de metas e de destinação de recursos adequados ao alcance dos resultados desejados.

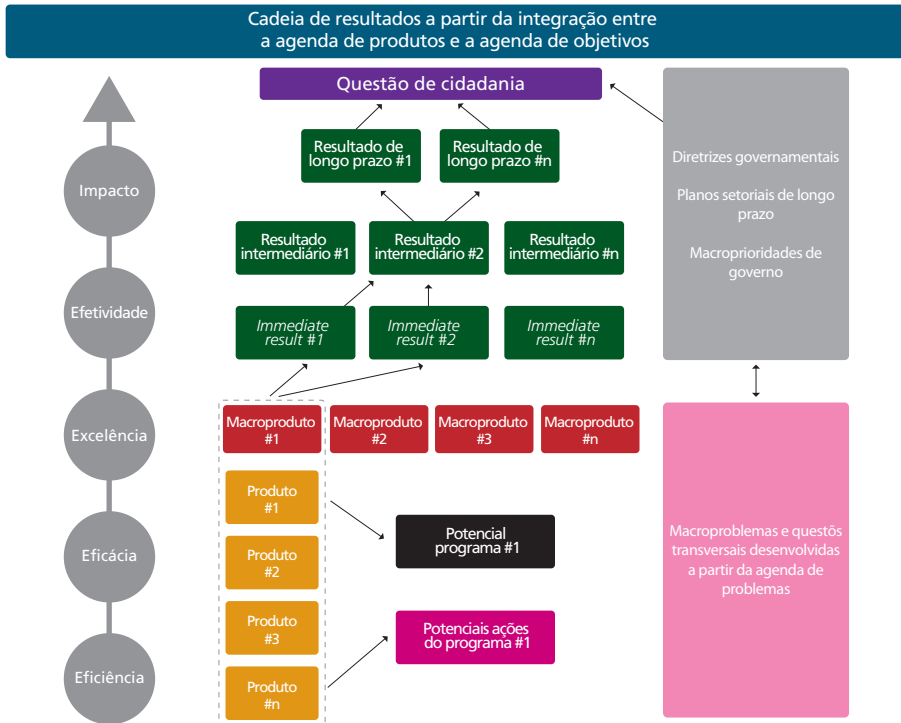
Como se percebe, há uma necessária sinergia, para a produção do modelo de integração de agendas, entre a participação social e a transparência para que a estrutura venha a ter sucesso em seu propósito de produzir peças de planejamento que venham, efetivamente, a significar a elaboração de políticas públicas com base em um outro modo de se pensar e fazer a gestão pública, isto é, em um paradigma autônomo de administração da coisa pública. Evidentemente, há que se apontar, ainda, que, no interior desses processos, há a possibilidade – e o desejo – de que cada um desses momentos venha a ser produzido com o apoio de tecnologias e, especialmente, com base em soluções inovadoras, que retrabalhem as visões tradicionais a respeito das metodologias institucionais de interação entre agentes, de produção de microestratégias de planejamento etc. A proposta em si do modelo de integração de agendas visa a ser uma contribuição inovadora no mesmo sentido.

Possivelmente, a contribuição mais significativa trazida pelo modelo seja a sua proposta, mais claramente observada a partir do desenho da cadeia de resultados que conforma a agenda de produtos e a agenda de objetivos, de preencher axiologicamente um dado paradigma de gestão pública – dando-lhe uma peculiaridade constitutiva. No caso, esse preenchimento ocorre a partir da percepção de que a composição dialética entre os produtos que expressam as soluções para os problemas sociais identificados previamente e os objetivos constantes das análises de política pública setoriais de longo prazo permite a identificação das implicações de curto, médio e longo prazos das combinações entre essas diretrizes e macro-objetivos e as possibilidades de intervenção. Dessas interações sucessivas – que se influenciam mutuamente – entre o operacional e o estratégico, entre o imediato e o intergeracional, entre o concreto e o abstrato, viabilizam-se mapas particulares para cada realidade social em que esse processo de planejamento ocorre. E, ao se analisar o encadeamento de cada um desses mapas, nota-se, em comum, que eles significam *questões de cidadania*, isto é, problemas e soluções públicas necessariamente intersetoriais – pois assim o são os domínios que conformam a esfera pública e, por suposto, a própria vida das pessoas –, que dizem respeito, necessariamente,

a aspectos que signifiquem a dignificação social e a transformação das sociedades, dadas as conexões entre os efeitos imediatos das políticas públicas e as suas consequências intergeracionais, caso as implicações estejam delineadas com coerência e elaboradas com base nos princípios de governo aberto. Com efeito, o conjunto de explanações acima pode ser sintetizado a partir do esquema visual da figura 3.

FIGURA 3

Cadeia de resultados a partir da integração entre a agenda de produtos e a agenda de objetivos



Fonte: Reis (2014).

6 A APLICAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DAS AGENDAS EM UMA POLÍTICA PÚBLICA: PLANEJANDO UMA POLÍTICA DE GOVERNO DIGITAL COM BASE NO GOVERNO ABERTO

Um experimento que pode ser particularmente válido para se pensar a aplicabilidade da proposta de planejamento apresentada mais acima – que tem a pretensão de viabilizar o desenho (e, mais propriamente, o planejamento) de políticas públicas a partir da consideração do governo aberto como um paradigma de gestão pública – é a tentativa de implementar a planificação com base

nos postulados delineados para uma política que se conecta intimamente com o governo aberto, qual seja, o governo digital.

Com efeito, o governo digital já chegou a ser encarado por parte da academia – e mesmo de instituições governamentais⁵ – como sinônimo do governo aberto. Justamente o que propomos aqui é que o governo aberto, mais do que constituir uma política tipicamente relacionada a um domínio específico de política pública (ou a uma política de área-meio, como o são as políticas, por exemplo, de suprimentos ou de tecnologia da informação), pode ser compreendida como uma forma de reflexão e operacionalização de políticas públicas em geral, ou seja, como uma maneira estratégica de se conceber, implementar e avaliar as ações de governo.

Nesse entendimento, é válido observar a existência tanto de interpretações que dão equivalência a expressões como governo eletrônico, governo digital e governo aberto, quanto outras, que as segregam em definições específicas. Autores como Rover (2005) consideram que os modelos de governo eletrônico são alicerçados basicamente na produção de soluções tecnológicas (no sentido de se intensificar a adoção de informática e eletrônica) para o aperfeiçoamento e a disseminação de serviços públicos, e, especialmente, para a racionalização de processos – e, subsequentemente, de recursos financeiros. A ideia de governo eletrônico, então, estaria historicamente datada da década de 1990, e, ainda, dos primeiros anos deste século. Essa localização temporal e a sua necessária e forte vinculação positiva com a otimização dos recursos públicos (bem como, subjacentemente, a sua frágil conexão com a questão da democratização da gestão pública) permitiriam a consideração de que, de certa forma, o governo eletrônico funcionaria como uma espécie de interpretação oriunda do gerencialismo para o fenômeno da incorporação da tecnologia da informação em suas variadas formas pelas administrações públicas mundo afora.

O governo digital, por outro lado, poderia ser compreendido como uma espécie de atualização do modelo do governo eletrônico. Em variadas definições (Possamai, 2013; Canabarro, 2014) percebe-se que esse modelo mais recente de emprego, na gestão pública, de soluções *web* vincula-se a uma outra percepção dos problemas públicos, tendo-se em vista que, desta vez, a adoção disseminada de tecnologias de informação parece vocacionar-se cada vez mais no sentido de realizar ou aperfeiçoar a democracia – a partir da promoção de mecanismos virtuais de consulta e deliberação populares –, de permitir aos governos ouvir mais cidadãos (e, eventualmente, com qualidade superior nesse processo de auscultação). Também, é claro, o governo digital funciona como um encaminhamento para a entrega de serviços eletrônicos, mas se nota o redirecionamento de esforços para que sua disseminação adquira

5. É o caso, por exemplo, da Digital Agenda for Europe (organização integrante da Comissão Europeia), conforme definições de governo aberto e de governo digital observáveis em: <<https://goo.gl/fWWFbV>>. Acesso em: 1º out. 2018.

um sentido mais claro de disseminação do alcance das políticas públicas (o que significa, então, dar-lhes também um aperfeiçoamento democrático, mais do que implicar o provimento de serviços que expressem um ganho de “conforto” do cidadão médio que não mais precisa sair de casa para ser atendido, talvez conforme determinada interpretação gerencialista do fenômeno). Isso também pode ser mais bem percebido inclusive a partir da consideração de que os mecanismos virtuais também passam a ser desenvolvidos no sentido de conterem a possibilidade de captação de *inputs* dos cidadãos a respeito de sua qualidade e dos caminhos para sua melhoria – as chamadas pesquisas de satisfação do cidadão, úteis para a avaliação da qualidade da implementação dos serviços, entre outras vantagens.

Uma definição que busca sintetizar todo o processo de evolução conceitual da noção de governo digital – colocando-o como síntese das diferentes interpretações sobre o *e-government* – pode ser encontrada no mais recente relatório das Nações Unidas sobre o tema (UN, 2014), que busca avaliar, por meio de indicadores, o *status* vigente das políticas de governo digital atualmente em desenvolvimento ao redor do mundo. De acordo com esse documento, o *e-government* pode ser relacionado ao:

uso e aplicação de tecnologias de informação na administração pública para simplificar e integrar fluxos de trabalho e processos, para efetivamente gerenciar dados e informações, melhorar a entrega de serviços públicos, bem como para expandir os canais para o engajamento e empoderamento da população (UN, 2014).

É a partir desse entendimento que o relatório desenvolve, para a avaliação nos níveis de governo digital dos países, três dimensões analíticas (detalhadas mais à frente), que, juntas, formam um índice sintético de *e-government*: *i*) a disponibilidade de serviços *on-line*; *ii*) a existência e a qualidade de infraestrutura de telecomunicações; *iii*) a capacidade humana relacionada à matéria (notadamente vislumbrada a partir de níveis de instrução, considerando-se a correlação – ou, ao menos, a proximidade – entre o domínio técnico das ferramentas de tecnologia da informação e a necessidade da existência de uma “sociedade do conhecimento” para seu melhor desenvolvimento.

Em síntese, portanto, o governo digital, então, pode significar uma importante e inovadora ressignificação do sentido da interpenetração entre governo e tecnologia, na medida em que cada vez mais reposiciona e aproveita os instrumentos tecnológicos para que as políticas públicas venham a ser mais eficazes, eficientes e efetivas – notando-se a necessidade, para tanto, que os mecanismos virtuais funcionem como um acessório relevante para o aperfeiçoamento da própria democracia. Ao mesmo tempo, na medida em que efetuamos um experimento de planejamento de uma política de governo digital com base no governo aberto, entendemos que se tornará mais clara a diferenciação que estamos a fazer entre esses termos, de acordo com a interpretação proposta.

Como exercício, a análise de alguns dos debates acadêmicos sobre o tema e de documentos institucionais que tratam de diagnósticos a respeito do governo digital, bem como alguns conjuntos de demandas publicamente externadas pela sociedade civil, permite a construção de parte do modelo de integração de agendas, de forma a auxiliar-nos a compreender os desafios, os problemas, as possibilidades de melhoria e os potenciais produtos para atender a esse contexto concernente à área de governo digital na realidade brasileira. Nesse sentido, buscaremos, nesta seção, utilizar-nos, de forma não exaustiva, dos seguintes documentos: *i*) o plano de governo da ex-presidente da República, Dilma Rousseff, apresentado na campanha eleitoral de 2010;⁶ *ii*) o diagnóstico de *e-government* contido no relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) supracitado; *iii*) os objetivos e as demandas trazidos pela sociedade civil em dois conjuntos de eventos públicos relevantes, a nosso ver, para o aperfeiçoamento da política de governo digital, a saber: a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), realizada em 2012 (Brasil, 2012a), e os diálogos virtuais e o encontro presencial realizados no âmbito da elaboração do II Plano de Ação brasileiro na OGP⁷ (2012b; 2013). Por suposto, tendo esse exercício um caráter meramente hipotético, vários esforços de síntese e tradução serão desenvolvidos para viabilizar a análise, sem qualquer pretensão de simular um processo completo de planejamento com base no governo aberto – o que só seria possível, evidentemente, mediante ampla participação social.

6.1 A agenda de problemas

A agenda de problemas, conforme apontado previamente, diz respeito ao conjunto de questões que expressam possibilidades e necessidades de melhoria da vida social consubstanciadas em políticas públicas. Ela deve ser construída tanto a partir da sensibilidade popular – capaz de enunciar, com a sua experiência, quais são as questões que lhes sejam mais relevantes para seu bem-estar e para a sua realização republicana – quanto com base em documentos técnicos, elaborados pela burocracia governamental ou por agentes da sociedade civil especializada – que permitem um outro dimensionamento dos problemas públicos, dando-lhes

6. Optou-se pela utilização de documentos referentes ao ciclo 2010-2014, correspondente ao primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, tendo-se em vista tanto a descontinuidade administrativa verificada a partir do *impeachment* ocorrido em maio de 2016 quanto a própria circunstância de o programa de governo apresentado pela presidente em 2014 não conter qualquer referência aos termos *open government*, OGP ou governo aberto – tal aspecto, na avaliação deste autor, faria com que o desenvolvimento do exercício com base em época mais atual, embora conferisse maior atualidade ao artigo, redundaria em perda analítica considerável, razão pela qual adotou-se o período supracitado como fundamento para o desenvolvimento do texto.

7. Ressalta-se que a opção pelo uso dos documentos referentes aos resultados dos processos participativos “diálogos virtuais” e “encontro presencial”, e não apenas do II Plano de Ação do Brasil na OGP, deu-se em virtude do interesse, de forma a atender aos pressupostos do método de planejamento utilizado, em captar os pontos de vista da sociedade civil a respeito da política de governo digital, e não propriamente a deliberação governamental a respeito dos diagnósticos e das propostas desenvolvidos pelos cidadãos participantes do projeto.

outro grau de concretude e objetividade, uma imperiosidade complementar à vocalização popular. Em nosso exemplo, consideramos como válidas, em um esforço bastante inicial, as manifestações da sociedade civil oriundas de alguns espaços de participação popular criados pelo governo federal (como a Consocial e os fóruns da OGP) e o documento das Nações Unidas sobre o *status* global do *e-government* – sabendo-se, é claro, que muitos outros diagnósticos foram produzidos, sendo alguns possivelmente mais específicos para a realidade brasileira; o modelo da ONU, no entanto, é particularmente útil para exemplificar a reflexão a partir de indicadores.

Um aspecto importante a ser considerado neste exercício é a circunstância de que, na prática, os elementos encontrados em documentos públicos que sintetizam manifestações da sociedade civil sobre a política de governo digital estão relacionados, na verdade, a diretrizes e objetivos – que significariam, conforme o modelo de integração de agendas, um momento posterior do processo de construção do planejamento segundo o governo aberto. Isso porque pressupõe-se, conforme explanado previamente, o desenvolvimento das discussões com base no diagnóstico situacional dos *problemas* efetivamente existentes, esforço capaz de dar maior concretude e racionalização à realização, em si, da planificação.⁸ A assimilação dos objetivos e das diretrizes tais quais foram elaborados, por outro lado, daria ao processo de elaboração da formulação, conforme a metodologia utilizada, um sentido equivocadamente teleológico à construção dos produtos de política pública – o que foge aos propósitos do método e deste exercício.

A Consocial foi a primeira conferência, em âmbito nacional, a tratar dos temas da transparência e do controle social. Foi realizada em 2012, sob coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU). Como nos esquemas típicos dessas instâncias de participação social, etapas locais, regionais, estaduais, livres e até virtuais foram desenvolvidas, até a eleição de mais de 1.200 delegados para a etapa nacional. Centenas de propostas foram delineadas e deliberadas, e oitenta delas foram priorizadas. Listamos, aqui, suas diretrizes ligadas direta ou indiretamente ao tema do governo digital:

- a) as propostas 2, 10, 12 e 59 tratam, de maneira geral, da necessidade de capacitação (seja de agentes públicos, seja de conselheiros, seja, inclusive, de crianças e adolescentes, enquanto política educacional etc.) a respeito de temas como controle social, gestão participativa, atuação em conselhos, transparência etc.;

8. Entendemos que a predominância, ao menos entre os documentos analisados, de manifestações da sociedade civil delineadas como *objetivos* (e não como *problemas*, ou pelo menos como propostas desenhadas a partir de problemas), um indício de como processos de participação popular na gestão pública têm carecido de uma das mais importantes contribuições que os cidadãos podem fazer para o aperfeiçoamento da atuação do Estado, que é o relato de sua experiência sobre os desafios públicos que precisam ser superados em sua realidade.

- b) a proposta 17 trata da instituição do cargo de ouvidor público;
- c) a proposta 18 endereça a regulamentação da obrigatoriedade de publicação de todo e qualquer dado público na *web* em formato aberto e com foco na linguagem cidadã; sugere-se ainda o fortalecimento institucional do tema, com a criação de grupos de trabalho ou mesmo de departamentos exclusivamente voltados aos dados abertos;
- d) a proposta 22 visa aperfeiçoar o processo de abertura – do ponto de vista dos dados – das licitações públicas, das compras em geral, das concessões e dos processos de contratação realizados pelo poder público;
- e) a proposta 30 trata da regulamentação e da padronização de normas técnicas para a elaboração e o acompanhamento de planos de governo, aperfeiçoando-se sua transparência em especial para comunidades afetadas pelas propostas;
- f) a proposta 43 diz respeito à criação de conselhos de transparência pública e controle social, para apoiar os processos de planejamento, definição, fiscalização e controle da gestão da informação pública;
- g) a proposta 54 visa modernizar e democratizar a divulgação de dados e informações de transparência pública, inclusive de maneira a melhorar a capacidade de comunicação do governo. De forma razoavelmente similar, a proposta 59 apresenta a ideia de se fortalecer e facilitar a criação e a outorga de redes de rádio e televisão de cunho comunitário, geridas de forma participativa e focalizadas na apresentação das ações dos conselhos de política pública e correlatos;
- h) a proposta 62 prevê a criação de sistemas integrados de informações, em âmbito governamental. De forma similar, a proposta 64 estabelece, no âmbito da implementação da Lei de Acesso à Informação, que sejam implantados sistemas informatizados com códigos livres, padronizados e interligados entre si, tendo-se subsequentemente a criação de um *ranking* de qualidade dos órgãos com relação a esse tema;
- i) a proposta 67 trata da garantia de acesso à tecnologia da informação para toda a população, a partir da criação de locais públicos para acesso aos portais de transparência;
- j) a proposta 73 cogita o aperfeiçoamento dos processos de gestão de documentos nas três esferas.

Por sua vez, no que se refere às propostas formuladas no âmbito dos fóruns de debate criados para a elaboração do II Plano de Ação brasileiro da OGP,

vale destacar, como ideias ou iniciativas com alguma vinculação ao governo digital, os seguintes elementos, em parte já contemplados, como construções, na Consocial, e que podem ser sintetizados nos seguintes grupos:

- a) propostas que tratam da necessidade de capacitação popular em *accountability*;
- b) propostas que demandam por *accountability* em unidades específicas de governo, como agências reguladoras e bancos de fomento;
- c) propostas que apresentam a ideia de universalização de sistemas públicos que disponibilizem dados em formato aberto, bem como requerem que determinados sistemas, prioritariamente, tenham seus dados disponibilizados dessa forma. Há ainda proposições que sugerem a criação de sistemas para políticas públicas específicas e sensíveis, bem como aquelas que, com vistas ao aperfeiçoamento das políticas públicas, apontam para a necessidade de integração dos distintos sistemas que fazem parte de uma dada área de *policy* (como a segurança pública). Há, também, requisições que apontam, inclusive, para a necessidade de transparência informacional por parte de empresas públicas e privadas, considerando-se a existência de diversos dados públicos. Finalmente, há propostas que endereçam a necessidade de se criar sistemas únicos de denúncias, exatamente para aperfeiçoar a capacidade de retorno do poder público às manifestações da sociedade;
- d) propostas que apresentam a ideia de se tornar a internet um direito fundamental de cidadania, de forma a torná-la, então um bem público, potencialmente gratuito e com vocação universal do ponto de vista do seu acesso e uso;
- e) propostas que visam aperfeiçoar determinados instrumentos de participação social – como as audiências. Há também propostas que pretendem regulamentar a realização de consultas públicas a respeito de temas específicos (como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, assinada pelo Brasil), de forma a assegurar direitos e a incrementar a qualidade do próprio instrumento de engajamento societal;
- f) propostas que indicam a possibilidade de georreferenciamento do orçamento público.

Conforme comentado mais acima, o esforço fundamental a ser realizado no âmbito deste exercício é o de identificar os problemas de política pública que, de fato, ensejam a edificação dessas propostas – as quais já contêm um grau de concretude bastante superior ao identificado como necessário para o

desenvolvimento deste primeiro tempo do modelo de integração de agendas. Uma proposta possível de síntese das problemáticas que estão por trás dos anseios populares, sem pretensão, obviamente, de se fazer um diagnóstico preciso sobre elas e de se representar todo um rol de sensibilidades sociais, foi empreendida conforme a seguir:⁹

- a) há problemas com relação ao acesso, por parte de setores da sociedade brasileira, à internet e a ferramentas, em geral, de tecnologia da informação, o que limita a sua capacidade de acompanhamento das políticas públicas governamentais – e, em muitos casos, inclusive de utilizar determinados serviços públicos que são oferecidos virtualmente;
- b) há a identificação de que os níveis de consciência social a respeito do uso de instrumentos de transparência e controle social – sejam eles “eletrônicos” ou não – são consideravelmente baixos;
- c) há a consideração de que há dificuldades de se realizar controle social a partir da existência de lacunas significativas nos sistemas públicos de informação, seja porque eles não existem, seja porque eles não são integrados entre si, seja porque eles não apresentam os dados em formato aberto;
- d) há, da mesma forma, determinados assuntos, áreas ou instituições públicas e privadas que, seja por seu insulamento burocrático, seja pela própria consideração pelo senso comum de que não sejam públicas em sua acepção mais republicana, estão fora das políticas de transparência, o que torna precário o acompanhamento por parte da sociedade de seu desempenho e de suas realizações;
- e) há a ideia de que certos instrumentos de participação popular ainda são muito frágeis – seja porque ocorrem de forma bissexta, seja porque não possuem regras claras sobre seu funcionamento –, o que contribui para a geração de um certo sentimento social de que possuem efetividade inferior ao considerado ideal;
- f) da mesma forma, há a compreensão de que há instituições de controle e participação social que são organizacionalmente frágeis, sendo incapazes de influenciar no andamento das políticas públicas;
- g) há a compreensão de que a política de comunicação do governo federal ainda é incipiente e insuficiente, e de que o próprio processo de controle social com relação ao tema é débil;

9. Fazemos aqui uma leitura “a contrapelo” das diretrizes, das propostas e dos objetivos construídos pela sociedade civil, com o fito de tentar resgatar os problemas públicos que originariam tais construções prospectivas.

- h) há o entendimento de que a gestão documental pública ainda é consideravelmente frágil, o que prejudica a capacidade de gestão da informação, as políticas de transparência governamental e o funcionamento mesmo das políticas de acesso à informação.

Uma segunda fonte necessária para a constituição da agenda de problemas são os relatórios de diagnóstico que dizem respeito à área de política pública em questão. Para este exercício, propõe-se a utilização do *survey* de *e-government* desenvolvido pelas Nações Unidas (UN, 2014), publicado em junho de 2014. Nesse relatório, o Brasil aparece em 57º lugar entre 193 países (e em oitavo entre as 35 nações do continente americano (situado em nível considerado “alto” de desempenho em suas políticas públicas (o *ranking* é dividido em quatro níveis: “muito alto”, “alto”, “médio” e “baixo”).

Do ponto de vista do desempenho brasileiro nessas dimensões, ele pode ser sintetizado como se segue: *i*) na dimensão “serviços *on-line*”, o país teve nota 100 com relação ao estágio 1, nota 68 com relação ao estágio 2, nota 28 com relação ao estágio 3 e nota 26 com relação ao estágio 4; *ii*) na dimensão “infraestrutura de telecomunicações”, foi indicado que o Brasil tem 49,85% da sua população com acesso à internet, 22,3 telefones fixos e 125 telefones celulares por cem habitantes, e 9,15 assinaturas de internet a cabo (banda larga) e 37,32 assinaturas de internet *wi-fi* por cem habitantes; *iii*) na dimensão “capital humano”, o índice de alfabetização adulta registrado foi de 90,38%, enquanto o índice agregado de matrículas é de 87,47%, a expectativa de anos de estudo é de 14,23 anos e a média de anos de estudo da população adulta é de 7,2 anos.

De um ponto de vista relativo, esse conjunto de *performances* dão ao Brasil uma nota equivalente a 0,6008, posicionando-o no topo do segundo quartil (praticamente na base do primeiro quartil) de países avaliados. A análise das dimensões permite observar que o país obteve os melhores resultados absolutos no elemento “capital humano” (0,7372), e os piores em “infraestrutura de telecomunicações” (0,4668). Com relação às médias mundiais e continentais, o país ficou acima desses valores para todas as dimensões, sendo que seu desempenho ficou abaixo das médias para o continente com relação aos índices de alfabetização da população adulta, de média de anos de estudo, de assinaturas de internet a cabo por cem habitantes e quanto ao “estágio 4” de serviços *on-line*, e abaixo dos níveis médios mundiais também com relação às assinaturas de internet a cabo por cem habitantes e no que se refere à nota do estágio mais avançado de serviços *on-line*. No que se refere à evolução do país no *ranking* global quando comparado com a pesquisa anterior, de 2012, o Brasil subiu duas posições. Não é possível comparar a maioria dos subindicadores, pois a ONU mudou algumas das estratégias de

mensuração (e incluiu algumas novas métricas), o que tornou a avaliação mais rigorosa no *survey* mais recente.

Há ainda um indicador paralelo ao relativo ao *e-government*, chamado de e-participação. Nele, o Brasil apresenta o 24º melhor resultado entre os 193 países integrantes da pesquisa. O índice é dividido em três indicadores, também expressos em estágios, que podem ser percebidos a partir de uma escala de engajamento que vai de um nível mais passivo até outro, mais ativo: *i*) a “e-informação”, que significa a disponibilização das informações que viabilizam a participação social na gestão pública; *ii*) a “e-consulta”, que expressa a existência de mecanismos que permitem aos cidadãos apresentarem contribuições para a melhoria das políticas públicas e serviços; e *iii*) a “e-deliberação”, que diz respeito ao efetivo empoderamento popular para que este venha a desenhar as ações de governo, colaborando, inclusive, para produção de formas de atuação. O Brasil obteve nota bastante elevada para o primeiro nível (92,59) e razoável no segundo (54,55), mas não pontuou no terceiro. Relativamente, o país ficou bastante acima da média mundial e continental com relação às duas primeiras dimensões, mas abaixo delas no que se refere à “e-deliberação”, dada a sua não pontuação. Comparando-se a *performance* do país com relação ao *survey* de 2012, nota-se que o Brasil perdeu dez posições, mas incrementou sua *performance* em cerca de 40 pontos percentuais (p.p.) (saindo de 0,5 para 0,7059). Há que se dizer que novas questões foram adicionadas aos questionários que serviram de base para os indicadores, de forma que o índice sintético passou a ser apurado com grau maior de rigidez.

De forma geral, os resultados apresentados no relatório de *e-government* da ONU também permitem a identificação de problemas ou oportunidades significativas de melhoria para o Brasil. Certamente há de se questionar a adequação, do ponto de vista do planejamento e da gestão pública, de desenhar ações e programas governamentais a partir de indicadores elaborados internacionalmente, já que eles não necessariamente dizem respeito, parcial ou completamente, às necessidades contidas na realidade brasileira. Todavia, a validade do uso de relatórios como esse com relação ao modelo de integração de agendas está primordialmente na sua capacidade de realizar diagnósticos que aprofundem sensibilidades ou subjetividades sobre determinados assuntos, ou ainda indiquem problemas ou causas mais profundas para dificuldades identificadas em níveis mais superficiais – o que pode ser útil, por exemplo, para o desenho de árvores de problemas que possuam nós causais mais complexos.

Além desses aspectos, o próprio resultado dos indicadores nos fornece, também, indícios válidos de problemas que podem ser endereçados para o

aperfeiçoamento do governo digital enquanto política pública: *i*) o resultado, abaixo da média continental e global, referente à disponibilidade de internet a cabo por cem habitantes; *ii*) o resultado, abaixo da média continental e global, referente ao desempenho dos serviços eletrônicos quanto ao estágio mais avançado de exigência contido no índice; e *iii*) o desempenho, também inferior às médias continental e global, do indicador de e-participação concernente ao estágio mais avançado de possibilidades de engajamento social. A partir dessas observações, é possível conjecturar, de fato, a respeito de uma gama de macro-problemas que despotencializam o desenvolvimento da política de governo digital brasileiro. Sem se ater especificamente à realidade brasileira, o relatório da ONU apresenta ainda algumas motivações ou causas para a dificuldade dos países em atingir desempenhos superiores nos indicadores que compõem o índice sintético. De fato, algumas delas podem ser úteis para discutir o contexto nacional, especialmente no que se refere a elementos já abordados a partir das manifestações da sociedade civil, elencadas mais acima. Entre os aspectos suscitados pelo relatório, é possível destacar: *i*) o que denominam como “fosso digital”, isto é, a existência de contextos sociais marcados por forte exclusão digital, de um lado, e por uso intensivo de tecnologias modernas, por parte de setores societários restritos; *ii*) a baixa utilização, pelos cidadãos, daquilo que é disponibilizado *on-line*; *iii*) de outra maneira, a ausência de incentivos governamentais para a participação social; e *iv*) a existência de uma cultura organizacional burocrática pouco propícia à inovação e ao uso de tecnologias, seja por baixa capacitação, seja pelo apego a práticas tradicionais de gestão, seja pela existência de estruturas institucionais arcaicas.

De fato, as questões assumidas pelo relatório, de certa maneira, exprimem questões, em último nível, de elevada complexidade, dadas suas raízes sociológicas. Não se trata do foco deste artigo, mas é preciso ponderar a respeito dos limites da capacidade estatal de intervenção, pelo menos a partir dos instrumentos disponíveis ou com base nos paradigmas vigentes (e, então, o governo aberto pode se tornar uma experiência particularmente inovadora), para lidar com problemáticas que dizem respeito a conformações do tecido social de elevada complexidade e amplitude intergeracional, quando sabemos da vocação do planejamento, quando existente, para congregar políticas públicas que alcançam, quando muito, um mandato eleitoral. Entendemos, nesse sentido, que esta proposta de constituição de uma cadeia de resultados nos moldes apresentados pode ser uma contribuição válida para lidar com esse cenário presente em qualquer contexto de aplicação de políticas públicas – que sempre, intrinsecamente, lidará com sociedades, comunidades e coletividades humanas *lato sensu* –, na medida em que busca reconhecer os problemas existentes independentemente do seu grau

de complexidade e conectar suas soluções a diretrizes com larga amplitude, considerando-se que a razão de ser do Estado, quando reconhecido a partir do governo aberto, é a de promover a cidadania.

6.2 A agenda do plano de governo

A expectativa mais significativa na consideração do plano de governo como um elemento fundamental para a constituição do modelo de integração de agendas é exatamente a assunção da necessidade de fazer com que os candidatos aos cargos do Poder Executivo venham, ao longo de suas campanhas, efetivamente, a debruçar-se para a produção de propostas – ainda que com elevado grau de abstração – que apresentem a sua interpretação a respeito das reais necessidades de intervenção pública. No contexto brasileiro, por exemplo, são comuns as análises e matérias jornalísticas que apontam para a superficialidade ou para a falta de relevância, nos debates públicos, dos chamados programas de governo (Programas..., 2014). Se, evidentemente, as regras institucionais vigentes – isto é, a legislação eleitoral – podem vir a contribuir para essa condição, o reconhecimento da necessidade de se incorporar, de alguma forma, os planos de governo na elaboração, por exemplo, dos Planos Plurianuais (PPAs) como “linhas-guia”, poderá gerar o compromisso necessário para que venham, efetivamente, a constar dos debates públicos que auxiliam a deliberação popular em âmbito eleitoral.

Em nosso exemplo, a análise do plano de governo de Dilma Rousseff (PT, 2010), apresentado ao longo da campanha de 2010, permite a identificação de pelo menos três diretrizes que podem, com algum grau de ajuste, ser compreendidas como relacionadas ao governo digital: *i*) “ampliação da inclusão digital, banda larga acessível a setores populares e difusão dos avanços científicos e tecnológicos”; *ii*) “iniciativas que estimulem o debate de ideias, com o fortalecimento das redes públicas de comunicação e o uso intensivo da blogosfera”; *iii*) “o fortalecimento da participação popular, com maior integração entre mecanismos de democracia participativa locais e estaduais com o sistema nacional, dando ênfase às conferências nacionais para subsidiar políticas públicas e iniciativas do Legislativo”.

Não é exatamente o caso do observado no âmbito deste exercício (conforme explicação mais adiante), mas a integração entre as chamadas agendas do primeiro tempo – problemas e plano de governo – é útil, em um primeiro sentido, para apontar, por um lado, a capacidade de diagnóstico por parte de um dado candidato eleito a respeito das questões de política pública que ensejam a intervenção do Estado. Por outro lado, também podem expressar a visão desse agente político a respeito daquilo que considerou, em um primeiro momento,

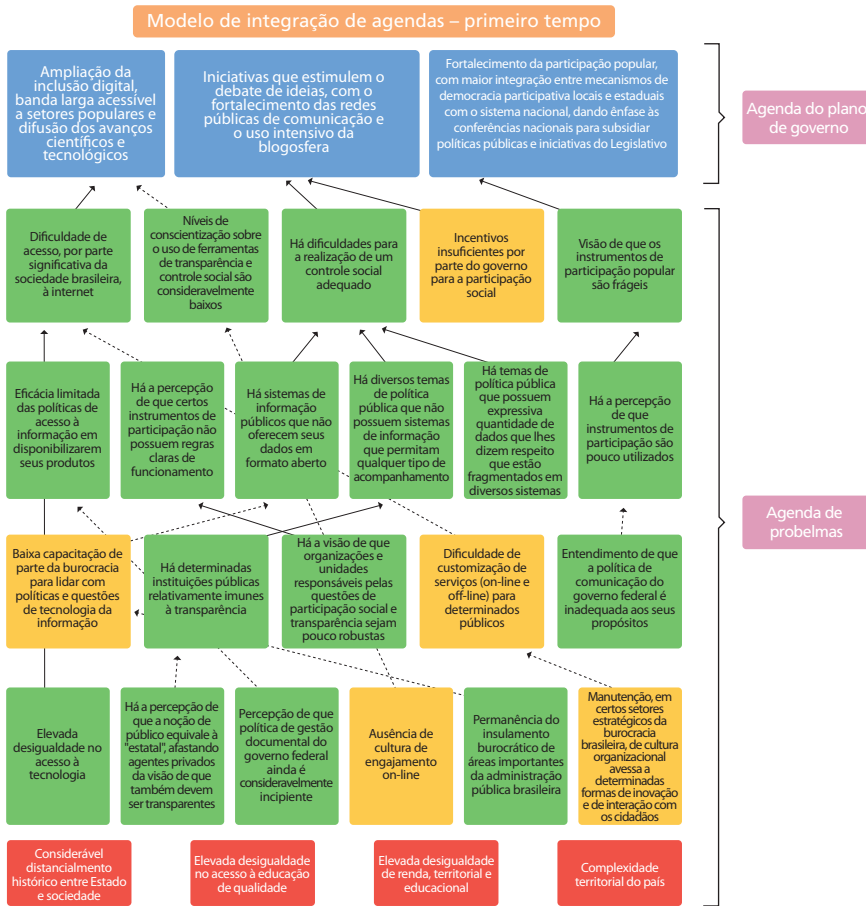
como agenda prioritária a respeito da temática em questão. Nesse sentido, a agenda de plano de governo pode ser útil para delimitar um certo encaminhamento de prioridades de discussão e de lógicas de intervenção que a administração pública pode possuir. Um eventual descolamento entre os problemas apontados pela sociedade e as diretrizes contidas no programa de governo pode ser especialmente útil para indicar a (falta de) consistência da agenda eleitoral. A partir da integração dialética entre esses momentos, por sinal, poderá ficar claro qual é o grau de comprometimento e de responsividade¹⁰ por parte dos agentes públicos considerando-se o seu não reconhecimento, a princípio, de uma dada questão como problemática – ao contrário da sensibilidade social e/ou dos diagnósticos técnicos. A forma de encaminhamento dos debates no segundo tempo do processo de integração de agendas – no caso, da agenda de produtos com a agenda de objetivos – dará indícios a respeito do caráter da atuação governamental: responsivo ou populista, a depender das formas de incorporação das demandas sociais e das escolhas de política pública adotadas pelos agentes estatais.

Com base em todo o conjunto de problemas potencialmente identificados e de diretrizes assinaladas, torna-se possível a elaboração de um primeiro mapa de aproximação, que servirá de subsídio para a cadeia de resultados elaborada no segundo tempo. Esse mapa (figura 4) é construído dispondo-se na parte superior as diretrizes mapeadas no plano de governo e, na parte inferior, o conjunto de diagnósticos mapeados a partir de documentos produzidos pela sociedade civil, como os listados logo acima a partir dos insumos colhidos pela Consocial, pelas fases participativas da OGP e pelo relatório da ONU – e, em alguns casos, com base em inferências extraídas a partir de discursos produzidos por esses atores. Esses diagnósticos são dispostos como em uma cadeia causal, na qual os diagnósticos são inter-relacionados, horizontalmente, por afinidade temática (por exemplo, a questão da desigualdade no acesso à tecnologia, a questão da cultura de engajamento *on-line* etc.). Verticalmente, por sua vez, esses diagnósticos são ordenados logicamente, isto é, dos problemas mais imediatos (na parte superior do mapa) até as raízes mais profundas. As questões enunciadas no topo da agenda de problemas são, então, conectadas às diretrizes com as quais mais teriam identidade temática – em outras palavras, a congregação entre as agendas ocorre entre as narrativas do político eleito e os problemas enunciados pela sociedade os quais, potencialmente, ele definiu como prioritários. Por vezes, verificar-se-á, de acordo com o modelo, um casamento incompleto entre as agendas, quando então a conexão mesmo entre os problemas mais imediatos e as diretrizes é frágil ou inexistente.

A síntese pode ser observada na figura 4.

10. Um debate a respeito dos conceitos de responsividade e populismo pode ser encontrado em Reis (2013).

FIGURA 4
Mapa do primeiro tempo: agenda de problemas x agenda do plano de governo



Elaboração do autor.

A figura 4 congrega a agenda de problemas e a agenda do plano de governo. Como mencionado, o exemplo acima foi construído de forma tentativa, de maneira a ilustrar o modelo – a elaboração, em si, é um feito subjetivo e, na prática, dependeria de debates técnicos entre diferentes agentes para a produção de um resultado superior, do ponto de vista do estabelecimento dos relacionamentos possíveis entre os elementos da agenda de problemas. A agenda de problemas possui cinco níveis; nos quatro superiores, estão congregados tanto elementos que foram diagnosticados, em âmbito geral, no relatório da ONU (aspectos a serem enfrentados pelos países que pretendem melhorar seu desempenho no índice sintético de *e-government*) quanto as lacunas identificadas,

nos demais documentos, como provenientes a partir de *inputs* da sociedade. Em vermelho, no nível mais baixo dessa cadeia, estão os quatro problemas mais profundos e enraizados encontrados a partir das avaliações documentais, que possivelmente não poderão ser diretamente contornados no âmbito dessa área de política pública. O mapa é construído de tal forma que, quanto mais situados para baixo estão os problemas, mais complexos, densos e de difícil intervenção eles são; quanto mais para cima, mais próximos estão de serem atacados em prazos temporais menores.

Já as setas apresentam algumas conexões lógico-temporais entre os problemas assinalados, e entre eles e as diretrizes assinaladas. Na análise de consistência, buscamos identificar, também por meio das setas, o grau de aderência entre os problemas e os conteúdos elencados na agenda do plano de governo. Em outras palavras, as setas não tracejadas representam, em nossa visão, conexões fortes entre a cadeia de problemas e as diretrizes de governo. As setas tracejadas, por outro lado, expressam o entendimento de que os problemas relatados ou não estão contidos nas diretrizes, ou apenas o foram de maneira colateral, o que significa que, em tese, precisarão sofrer uma demanda social mais intensa para que venham a ser incorporados no segundo tempo da metodologia (já que não foram declarados como possibilidade de intervenção pelo governo instituído, ou não compreendidos como questões prioritárias). Isso, em si, não constitui um óbice, mas sim um tópico para reflexão e debate entre os agentes.

Entre os tópicos que foram fracamente estabelecidos nas diretrizes, vale destacar aqueles que, em nossa visão, podem ser mais associados a questões como a capacitação de interessados nas políticas de governo digital, a cultura organizacional avessa à transparência e à inovação por parte algumas das burocracias públicas, os aspectos mais profundos de cultura republicana relacionados ao engajamento político da sociedade e as questões de área-meio, como as dificuldades oriundas de uma frágil política de gestão documental/informacional. Por outro lado, percebe-se a evidente associação entre o rol restante de problemas elencados e as diretrizes, como é o caso dos tópicos que dizem respeito à inclusão digital, ao desenvolvimento de soluções tecnológicas cidadãs (como os dados abertos) e ao fortalecimento das instâncias de participação social como caminho para o aperfeiçoamento democrático do país. Na próxima seção, veremos como a integração dessas agendas ocorrerá no âmbito da construção de produtos e objetivos.

6.3 O segundo tempo: a agenda de produtos

A agenda de produtos, elaborada de forma dialética e conjunta com a agenda de objetivos, expressa o esforço de conversão dos problemas observados no momento anterior em propostas de intervenção pública, com vocação intersetorial.

No modelo de Matus, os problemas são convertidos em objetivos por meio de uma operação especular, isto é, de forma sintética as dificuldades levantadas, identificadas em geral como “negativos”, são postuladas como positivities, e é a partir daí, com base em avaliações situacionais (influência e interesse de cada ator interessado), que se passa a tratar de possibilidades de intervenção. Aqui, na verdade, busca-se já redigir respostas aos problemas que já possam vir a configurar lógicas de atuação governamental, sem necessariamente especificar a forma e os elementos de ação. Conforme mais a seguir, esses produtos, na realidade, são desenhados para constituírem programas governamentais (tais quais, por exemplo, os que integram o PPA). Já as formas e estratégias de atuação (aquilo que seriam as ações e projetos, bem como os seus encaminhamentos) ocorrem em momento posterior, mais propriamente na agenda de alternativas (dentro do terceiro tempo do modelo de integração de agendas), quando então serão deliberados tanto os programas que farão parte da peça de planejamento quanto suas espécies e formas de atuação – até, finalmente, chegarmos à fase de deliberações alocativas.

O processo de determinação dos produtos, considerando-se a expectativa de dizerem respeito, em última instância, a programas governamentais, pode seguir, como pressuposto do ponto de vista de seu processo de definição, o ponto de partida estabelecido por Robinson (2013, p. 4, tradução nossa): “grupos de serviços que são entregues a destinatários externos (ao governo) ou transferências de recursos”.¹¹ Em outras palavras, o delineamento dos produtos pode ser feito a partir do entendimento de que dizem respeito a serviços públicos que o Estado pretende desenvolver para o cidadão (e, tendo-se em vista a proposta de elaboração de um processo de planejamento com base no governo aberto, esse desenvolvimento deve ocorrer intrinsecamente com o cidadão, focado nele e destinado a aperfeiçoar os níveis de cidadania existentes). A sua construção enquanto “serviço público” é especialmente útil para tornar a peça de planejamento vocacionada à compreensão da sociedade, para além de facilitar a construção de indicadores e a avaliação do grau de desenvolvimento dos resultados desempenhados – aspectos relevantes também no momento de se realizar as deliberações alocativas. A ideia, portanto, é que o produto, enquanto programa, seja uma espécie de resposta (ou ao menos uma tentativa nesse sentido) de resolver, de mitigar ou de colaborar para o endereçamento de problemas. Por suposto, é possível que um único problema possa repercutir em diversos produtos (a depender de sua complexidade e profundidade social), bem como um único produto pode corresponder a uma plêiade de problemas apontados originalmente.

11. “the most basic principle is that, to serve their intended purpose, programs should be results based, to the maximum possible extent. This means that they should be defined as groups of services delivered to external parties ('outputs') or transfer payments which have common outcomes – 'product lines' in the shorthand terminology used in this guide” (Robinson, 2013, p. 4).

6.4 O segundo tempo: a agenda de objetivos

A agenda de objetivos conforma a construção da integração dialética entre diretrizes observadas na agenda de plano de governo – sendo, então, também um momento para eventualmente identificar lacunas que possam vir a existir com relação entre o programa eleitoral e os problemas identificados na fase de diagnósticos e a partir das manifestações populares – e os produtos, conforme acima. Nesse sentido, então, a cadeia de resultados subsequente da integração entre as agendas é desenvolvida tanto de baixo para cima quanto de cima para baixo (isto é, da avaliação das implicações da implementações dos produtos no curto, médio e longo prazos e da coerência entre o que se entendeu como objetivo e o conjunto de realizações concretas que o viabilizam). É da conclusão desse processo que é possível identificar, no nível mais abstrato da cadeia, qual é a questão de cidadania que está sendo endereçada. Conforme a proposição original do modelo, a questão de cidadania é, ao mesmo tempo, a definição mesma da área de política pública, que expressa inter e transsetorialmente o conjunto de desafios a ser superado, e significa um processo peculiar de elaboração das peças de planejamento (já que força o desenho dos programas com vocação interinstitucional), para além de significar um esforço burocrático de dar tratamento institucional ao processo de efetivação das políticas públicas conforme a complexidade entendida para a própria vida social – sem ser uma simplificação reificadora, nos moldes das segregações das esferas de valor (expressas na noção de desencantamento de mundo de Weber).

Como parte do processo de construção da agenda de objetivos está a análise – e o debate público – sobre eventuais planos setoriais de longo prazo que venham a existir a respeito da matéria em questão. Esses planos são fundamentais para fornecer ao processo de planejamento e formulação uma efetiva vocação de longo prazo, de forma a moldar a elaboração das definições dos produtos – que tentam responder aos problemas identificados na ordem social –, para que eles sejam coerentes com as expectativas societais de realização para a longa duração. Sem essa perspectiva, corre-se o risco de se elaborar os programas governamentais com excessivo foco operacional, quando seu delineamento, a partir de sua compreensão como uma parte ou bloco que contribui para impactar a realidade social, lhe dá um sentido consideravelmente mais transformador – inclusive em sentido ideológico. Ao mesmo tempo, é preciso que os programas tenham um grau de concretude considerável o bastante para serem capazes de tratarem, em seu bojo, das questões deficitárias identificadas na agenda de problemas – de outra forma, podem vir a perder sua acurácia incisiva e tornarem-se apenas “planos de intenções”, não realizando as promessas de gestão pública neles contidos.

Neste exercício, apenas um esforço inicial de aproximação entre produtos e objetivos será tentado, considerando-se que apenas o jogo de forças social teria condições de exprimir essas tensões constitutivas e necessárias ao sucesso do processo de planejamento – uma simulação dessas interações soaria artificial e pouco produtiva, a nosso ver. Para a indicação dos *objetivos das agendas setoriais de longo prazo*, escolhemos como exemplo as diretrizes delineadas pelo Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Cege), órgão responsável, no âmbito federal brasileiro, pelo estabelecimento de linhas-guia a respeito das políticas de governo eletrônico. Essas métricas podem ser listadas como a seguir (Brasil, [s.d.]): *i)* a prioridade do governo eletrônico é a promoção da cidadania; *ii)* a inclusão digital é indissociável do governo eletrônico; *iii)* o *software* livre é um recurso estratégico para a implementação do governo eletrônico; *iv)* a gestão do conhecimento é um instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas de governo eletrônico; *v)* o governo eletrônico deve racionalizar o uso dos recursos; *vi)* o governo eletrônico deve contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas; *vii)* integração de ações do governo eletrônico com outros níveis de governo e outros poderes.

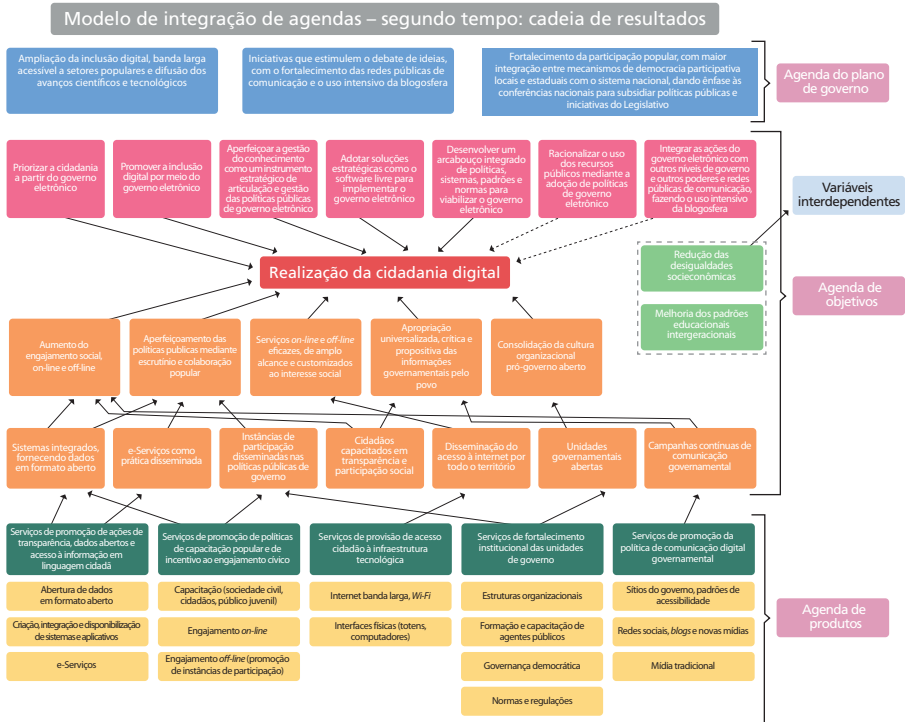
Destaque-se, então, que esses objetivos listados servem, na metodologia do modelo de integração de agendas, para conformar os produtos desenhados a partir de uma necessária perspectiva estratégica. A conexão entre os produtos e esses objetivos, por sua vez, é idealmente feita a partir da estipulação das implicações (ou resultados) de curto, médio, e longo prazos da implementação dos programas. Em tese, esse trabalho de estabelecimento deve reconhecer as variáveis dependentes e intervenientes que afetam os processos lógicos de encadeamento, e nesse sentido é que se torna possível, inclusive, incluir novos programas ou iniciativas para endereçar aspectos não observados inicialmente na construção da cadeia de resultados. Esse procedimento lógico de avaliação de coerência também acaba por ser um processo de disputa política, considerando-se que os atores também buscam definir as potencialidades da capacidade de intervenção dos produtos a partir de suas possibilidades de alcance dos resultados e objetivos listados. Ao mesmo tempo, o encadeamento mencionado também é útil para publicizar, eventualmente, a ausência, por parte da cadeia de resultados, sejam de ações ou programas que correspondam aos objetivos listados, sejam de objetivos – ou, especialmente, de diretrizes –, quando então se verificará a necessidade de reflexão profunda, debate e deliberação a respeito de onde, de fato, a sociedade quer ou pretende chegar, e sobre qual o nível de comprometimento (ou de responsividade) da administração pública para desenvolver ações de implementação que digam respeito a diretrizes que ela, a princípio, não formulou (ou não as desenhou com prioridade).

6.5 Cadeia de resultados: integrando a agenda de produtos e a agenda de objetivos

Em síntese, então, uma cadeia de resultados possível para apresentar o mapeamento da conjunção entre produtos e resultados pode ser observada na figura 5.

FIGURA 5

Cadeia de resultados do segundo tempo: agenda de produtos x agenda de objetivos



Elaboração do autor.

Conforme é possível verificar a partir da figura 5, fez-se um esforço de síntese dos problemas identificados no primeiro tempo, de forma a elaborar um conjunto de cinco produtos – formulados como programas – para dar conta dos desafios apresentados. No esquema, foram indicados os produtos e, de maneira exemplificativa, também algumas das ações ou projetos que podem viabilizá-los ao longo do tempo. Os cinco produtos e suas ações respectivas são descritos a seguir.

- 1) Serviços de promoção de ações de transparência, dados abertos e acesso à informação em linguagem cidadã, tendo-se como ações esperadas, no mínimo:
 - a) a abertura de dados em formato aberto;

- b) a criação, a integração e a disponibilização de sistemas e aplicativos, bem como a produção de e-serviços.
- 2) Serviços de promoção de políticas de capacitação popular e de incentivo ao engajamento cívico, tendo-se como ações esperadas:
- a) as atividades de capacitação (da sociedade civil, dos cidadãos e do público juvenil);
 - b) as ações de engajamento *on-line*;
 - c) as ações de engajamento *off-line* (aqui entendidas, em especial, como aquelas que significam toda sorte de promoção de instâncias de participação).
- 3) Serviços de provisão de acesso cidadão à infraestrutura tecnológica, tendo-se como ações básicas:
- a) a provisão de internet banda larga e via *wi-fi*;
 - b) as interfaces físicas necessárias para esse acesso (como totens, computadores e *tablets* públicos etc.).
- 4) Serviços de fortalecimento institucional das unidades de governo (o único programa de vocação mais eminentemente interna, isto é, voltada à própria administração pública), tendo-se como ações concebidas:
- a) o desenho e a implementação de estruturas organizacionais condizentes com o governo digital nas unidades burocráticas do governo;
 - b) a formação e a capacitação de agentes públicos;
 - c) o apoio ao desenvolvimento de estratégias de governança democrática nos órgãos, de forma a aproximar o setor público da cidadania.
- 5) Serviços de promoção da política de comunicação digital governamental, que possuem como ações esperadas:
- a) a criação, a gestão e a melhoria de sítios do governo, com foco no estabelecimento de padrões de acessibilidade;
 - b) a gestão e a comunicação da atuação governamental em redes sociais, *blogs* e novas mídias;
 - c) a promoção, da mesma forma, de campanhas de conscientização e engajamento por meio da mídia tradicional.

Conforme se é possível notar, o primeiro produto busca responder aos problemas que tratam da dificuldade de acesso e uso de sistemas e bases de dados governamentais, ao passo em que o segundo produto versa sobre todo o

conjunto de problemas que se relacionam às fragilidades da participação social decorrentes da falta de conscientização e cultura popular de engajamento, bem como da própria carência de organicidade das instâncias de participação social. Já o terceiro produto busca mitigar os problemas que dizem respeito às dificuldades da população em acessar a internet, bem como, de forma mais geral, às desigualdades sociais no que se refere ao acesso à tecnologia. O quarto produto, por sua vez, está voltado para a sensibilização da própria administração pública a respeito do governo aberto e do governo digital, de maneira a romper os déficits de transparência ainda existentes em razão de culturas organizacionais avessas à inovação; também este produto trata de melhorar os problemas em áreas-meio fundamentais para a transparência, como a gestão documental/arquivística/informacional, igualmente citada pela população como uma barreira ao eficaz acesso à informação. Finalmente, o quinto produto tenta lidar com os problemas governamentais relacionados à sua capacidade de comunicação, para que a interação com os cidadãos venha a tornar-se mais produtiva e voltada aos seus interesses – e não à mera publicidade governamental.

Acima dos produtos estão os elementos que compõem a agenda de objetivos, sendo que os desenhados em laranja dizem respeito aos chamados resultados (ou expectativas) de curto e de médio prazos a partir da contínua e bem-sucedida implementação dos produtos. Já os apresentados em rosa, abaixo das diretrizes da agenda do plano de governo, são os objetivos retirados do que chamamos como os objetivos setoriais de longo prazo. Na verdade, é preciso dizer que vários desses objetivos superiores foram ligeiramente reescritos para se adequarem à linguagem condizente, já que, da forma como estavam escritos, mais se assemelhavam a *princípios* de atuação do Comitê de Governo Eletrônico comentado mais acima.

No que se refere aos chamados resultados imediatos e intermediários, nota-se que o primeiro nível expressa a expectativa a partir da implementação dos produtos, enquanto o segundo nível indica as possibilidades do uso bem-sucedido e reiterado desses produtos por parte dos seus destinatários. Enquanto no primeiro nível as repercussões são mais diretas e objetivas, no segundo os atingidos pelas medidas de governo potencialmente transcendem aqueles que são vistos como o público-alvo da política, de forma que a política pública, nesse nível, tem o potencial de interferir nas vidas de diversas comunidades, relacionadas ou não com esse tema. No primeiro nível, então, dos resultados, estão os elementos a seguir descritos.

- 1) Sistemas integrados, fornecendo dados em formato aberto.
- 2) E-serviços como prática disseminada.
- 3) Instâncias de participação disseminadas nas políticas públicas de governo.

- 4) Cidadãos capacitados em transparência e participação social.
- 5) Disseminação do acesso à internet por todo o território.
- 6) Unidades governamentais abertas.
- 7) Campanhas contínuas de comunicação governamental.

Já com relação ao segundo nível, quatro elementos foram indicados como resultados intermediários, como decorrências lógicas do nível anterior e causas do resultado superior, mais à frente situado como a “questão de cidadania” ou síntese da área de política pública em questão:

- 1) Consolidação da cultura organizacional pró-governo aberto.
- 2) Apropriação universalizada, crítica e propositiva das informações governamentais pelo povo.
- 3) Serviços *on-line* e *off-line* eficazes, de amplo alcance e customizados ao interesse social.
- 4) Aumento do engajamento social, *on-line* e *off-line*.

Vale observar, ainda com relação aos objetivos setoriais de longo prazo citados mais acima, que há, sim, considerável aderência do seu conteúdo aos produtos e resultados delineados ao longo deste exercício, o que é um indício relevante de que o processo de produção daquelas diretrizes foi conduzido com alinhamento, maior ou menor, às demandas sociais. Cabe comentar, conforme estabelecido por meio das setas tracejadas na figura, que dois dos objetivos enunciados possuem uma correlação mais fraca com os objetivos desenhados no exercício: o que diz respeito à visão de que o governo eletrônico deve se voltar à racionalização dos recursos, e o que trata da potencialidade do governo eletrônico para integrar ações do governo federal com as existentes em outros níveis de governo. Se, em um primeiro momento, é possível considerar a existência de um certo descompasso entre essas expectativas e as listadas no experimento, não é possível simplesmente considerar que aquelas sejam inadequadas ou datadas – embora a visão do governo eletrônico como racionalizador de recursos, conforme visto anteriormente, parece se ligar a uma concepção mais antiga e mais gerencialista sobre o que é, hoje, o governo digital. A apresentação da agenda de objetivos a partir desses elementos setoriais de longo prazo também é válida por indicar, em diversos casos, as expectativas dos próprios agentes governamentais sobre as implicações vistas como positivas a respeito da realização de uma dada política pública, bem como sintetizam historicamente debates que tiveram sua relevância no contexto em que foram produzidos. O resgate desses objetivos, então, tem expressivo potencial de funcionar como tópico de debate e rememoração de agendas estratégicas, vindo a ser considerado, ou não, na reformulação dos produtos, após uma primeira tentativa – tal qual a exposta na figura.

Na proposta apresentada – e a partir dos processos interativos e iterativos entre produtos e objetivos – delinea-se que a “realização da cidadania digital” é a questão de cidadania que conforma o tema – e, portanto, constitui a síntese etimológica dessa área de política pública. No âmbito do exercício, nota-se que ela constitui decorrência lógica de todos os resultados intermediários e imediatos, de tal maneira que, em hipótese, considera-se que o encadeamento lógico proposto seja capaz de viabilizar uma construção programática em condições de, efetivamente, conectar a busca pela resolução de problemas materiais acuradamente diagnosticados com expectativas concretas e abstratas, temporalmente discriminadas, de pretensões de transformação social e de emancipação humana. É preciso comentar, no entanto, que evidentemente a realização dessa questão de cidadania pode ser potencialmente alcançada apenas mediante a ocorrência de diversas variáveis intervenientes, que expressam, em muitos casos, o sucesso reiterado de políticas públicas referentes a outros temas e aspectos da vida social. É o caso, nesse exemplo, de referenciais como a redução da desigualdade de renda e da melhoria dos padrões intergeracionais de educação – não houve aqui, de forma alguma, a pretensão de esgotar as possibilidades de variáveis para a questão da realização da cidadania digital. Neste exercício, não buscamos desenvolver o terceiro tempo do modelo de integração de agendas, considerando que, talvez de forma ainda mais fundamental do que a observada no segundo tempo, apenas, é claro, a interação entre os agentes (da sociedade civil, da burocracia e os políticos *stricto sensu*) é que daria o sentido construtivo proposto para realizar a potencialidade de planejamento contida nesta metodologia baseada no governo aberto. Espera-se, contudo, que a apresentação exemplificativa e esquemática de dois dos três tempos do modelo de integração de agendas permita a melhor compreensão da metodologia proposta.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo aberto é, certamente, um paradigma em disputa, conforme foi possível perceber a partir das variadas definições sobre seu sentido, seus princípios e seu uso. Vivemos, aparentemente, em um contexto em que essa noção pode ser amplamente significada – o que pode ser saudável para o seu contínuo aperfeiçoamento, mas também um certo risco para a sua potencialidade em determinados sentidos. O que se buscou desenvolver neste artigo foi empreender uma breve apresentação a respeito de algumas das interpretações mais relevantes sobre o governo aberto, para que, a partir de então, fosse possível indicar uma tentativa de superação de algumas das clivagens acadêmico-institucionais identificadas *pari passu* à sua apropriação progressista, com vistas ao aproveitamento do potencial desse conceito, para que ele venha a contribuir decisivamente para a melhoria das políticas públicas, e, mais amplamente, para a democratização e a transformação

da sociedade no sentido da necessária realização de sua justiça social. A seguir, buscamos desenvolver um experimento, a partir de uma teorização efetuada em outro momento (o modelo de integração de agendas), de se aplicar uma metodologia de planejamento público com base nos aspectos que compõem o governo aberto exatamente como manifestação de sua potencialidade. O tema do governo digital foi utilizado por estar axiológica e semanticamente bem próximo da própria constituição do governo aberto.

Espera-se que o empreendimento tenha sido ilustrativo sobre as possibilidades de superação de algumas das mais populares interpretações vigentes sobre o governo aberto que, em nossa perspectiva, não lhe dão o aproveitamento máximo do ponto de vista da gestão pública. Com efeito, a mais significativa contribuição teórica para o estabelecimento do governo aberto como uma ideia forte em seu sentido de permanência seria a possibilidade de constituir um paradigma autônomo de gestão pública. Tal hipótese foi sucintamente apresentada aqui, e melhor desenvolvida em outro texto (Reis e Neves, 2013). Com efeito, nesse artigo também foi indicada, aí de maneira consideravelmente breve, a possibilidade de o governo aberto, em território nacional, vir a ser adotado, de fato, como uma forma de operacionalização das políticas públicas – em sentido ainda mais avançado do que o proposto pela gestão Obama. Curiosamente, no relatório da ONU utilizado como base para parte deste documento, também se chega, abstratamente, a uma proposição similar, ainda que sem a mesma pretensão epistemológica (no sentido de reconfigurar o sentido e a interpretação das práticas de gestão) – no *survey*, destina-se um capítulo para endereçar a importância de uma abordagem sistêmica de governo aberto (*a whole-of-government approach*) para que as políticas de governo digital venham a ser cada vez mais aperfeiçoadas e para que, de acordo com o entendimento de seus autores, o desenvolvimento sustentável venha a ser atingido. Parece cada vez mais possível que esta venha a ser tendência efetivamente crescente das administrações públicas contemporâneas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comitê Executivo de Governo Eletrônico. **Diretrizes**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<https://goo.gl/wsXLme>>. Acesso em: 1º out. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. **Lista de propostas prioritizadas na 1a Conferência Nacional de Transparência e Controle Social – Consocial**. Brasília: CGU, 2012a. Disponível em: <<https://goo.gl/XWgs5K>>. Acesso em: 1º out. 2018.

_____. _____. **Lista das 15 propostas prioritizadas no diálogo virtual: parceria para o governo aberto**. Brasília: CGU, 2012b. Disponível em: <<https://goo.gl/R7G7CX>>. Acesso em: 1º out. 2018.

_____. _____. **Caderno de Propostas/Grupos de Trabalho**: encontro presencial da OGP. Brasília: CGU, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/P9147u>>. Acesso em: 1º out. 2018.

CANABARRO, D. **Governança global da internet**: tecnologia, poder e desenvolvimento. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

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

JANSSEN, K. Open government data and the right to information: opportunities and obstacles. **The Journal of Community Informatics**, v. 8, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/mTCiKe>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

KUHN, T. **As estruturas das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

MATUS, C.; HUERTAS, F. **O método PES**: entrevista com Carlos Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

OBAMA, B. **Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies**: transparency and open government. Washington: White House, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/hZEHn4>>. Acesso em: 1º out. 2018.

OGP – OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. **Artigos de governança**. [s.l.]: [s.n.], 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/i6SPNm>>. Acesso em: 1º out. 2018.

POSSAMAI, A. J. Perspectiva e desafios da democracia digital no Brasil: a participação eletrônica no ciclo de políticas públicas. *In*: COCCO, G. (Org.). **Gabinete digital**: análise de uma experiência. Porto Alegre: Corag, 2013.

PROCOPIUCK, M. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROGRAMAS tratam crise hídrica com superficialidade. **O Estado de São Paulo**, 14 jul. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/cKDsRj>>. Acesso em: 1º out. 2018.

PT – PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Diretrizes de governo 2011/2014**: a grande transformação. [s.l.]: PT, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/bDR67j>>. Acesso em: 1º out. 2018.

REIS, S. R. G. R. Um ensaio sobre o populismo midiático no Brasil: Mensalão, Rede Sustentabilidade e a busca por um conceito de responsividade. **Brasilianas**, 7 out. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/h6Ega2>>. Acesso em: 1º out. 2018.

_____. **Participação popular, transparência e acesso à informação:** aperfeiçoando o planejamento público a partir do paradigma do governo aberto. Brasília: Edição do Autor, 2014.

REIS, S. R. G.; NEVES, O. M. C. **A participação popular em políticas federais de gestão pública:** as inovações trazidas à realidade brasileira pela parceria para o governo aberto. Caracas: Clad, 2013.

ROBINSON, M. **Program classification for performance-based budgeting:** how to structure budgets to enable the use of evidence. Washington: World Bank, 2013. p. 1-54. Disponível em: <<https://goo.gl/NuyppP>>. Acesso em: 1º out. 2018.

ROVER, A. J. Governo eletrônico: quando a tecnologia faz a diferença. *In: SEMINÁRIO VIRTUAL: TEMAS ATUAIS DO DIREITO E INTERNET, ÂMBITO JURÍDICO E DIREITO*, 2005, [s.l.]. **Anais eletrônicos...** [s.l.]: Universidade Federal do Rio Grande, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/ePtnoS>>. Acesso em: 1º out. 2018.

SHKABATUR, J. Transparency with (out) accountability: open government in the United States. **Yale Law & Policy Review**, v. 31, n. 1, p. 79-140, 2012.

UN – UNITED NATIONS. **E-government for the future we want.** New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/QBqpfQ>>. Acesso em: 1º out. 2018.

WEINSTEIN, J.; GOLDSTEIN, J. The benefits of a big tent: opening up governments in developing countries – a response to Yu & Robinson's the new ambiguity of “open government”. **UCLA Law Review Discourse**, v. 60, p. 40-48, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/tuuKA5>>. Acesso em: 1º out. 2018.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of “open government”. **UCLA Law Review Discourse**, v. 59, p. 178-210, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/BXvPai>>. Acesso em: 1º out. 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HORKHEIMER, M. **Teoria tradicional e teoria crítica.** São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983.

MORAIS, K. S. **Mídias sociais e a participação política em ambiente digital no Brasil:** estudos de casos no governo federal. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

UN – UNITED NATIONS. **E-government for the people**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/R6VTsd>>. Acesso em: 1º out. 2018.

Data de submissão: 27/07/2016

Primeira decisão editorial em: 15/02/2017

Última versão recebida em: 08/05/2017

Aprovação final em: 19/05/2017