

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

**GOVERNO ABERTO E A GOVERNANÇA DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CRISTINA BORGES MARIANI

BRASÍLIA-DF

2019

CRISTINA BORGES MARIANI

**GOVERNO ABERTO E A GOVERNANÇA DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

Prof. Dr. Almir de Oliveira Junior

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

Mariani, Cristina Borges

M333g Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família / Cristina Borges Mariani – Brasília: IPEA, 2019.

62 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior e Almir de Oliveira Júnior

Inclui Bibliografia.

1. Governança. 2. Políticas Públicas. 3 Serviços Sociais 4. Programa Bolsa Família 5. Brasil. I. Albuquerque Junior, Antonio Ernesto Lassance de. II. Oliveira Júnior, Almir de III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 361.60981

Ficha catalográfica elaborada por Elisangela S. G. Macedo CRB-01/1670

CRISTINA BORGES MARIANI

**GOVERNO ABERTO E A GOVERNANÇA DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 30 de outubro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Fabro Boaz Steibel – ITS Rio

Prof. Dr. Almir de Oliveira Júnior - IPEA

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior - IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

iii

À minha família

AGRADECIMENTOS

Uma vez me disseram que escrever era a mais solitária das artes. Eu discordo. Tive o privilégio de ser muito bem acompanhada ao longo desses últimos anos. Escrever estes agradecimentos é um desafio, no sentido de não haver palavras nem linhas suficientes para agradecer a todas as pessoas que me ajudaram a construir este trabalho.

Agradeço a Deus, inicialmente, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades. Pelas bênçãos diariamente derramadas em minha vida e pelas valiosas oportunidades de crescimento e amadurecimento.

Agradeço à minha família, que me apoiou desde o começo deste projeto. Especial agradecimento aos meus pais Hildivandes Mariani e Nelma Aparecida Borges Mariani pelo amor e apoio incondicionais. Aos meus irmãos Eduardo Borges Mariani e Viviane Borges Mariani por serem os melhores irmãos do mundo. Agradeço também ao meu namorado Eduardo Fernando Hortêncio Clemente pelo respeito, companheirismo, carinho, incentivo e compreensão nos momentos em que me fiz ausente.

Agradeço ao professor Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior, meu orientador, pela flexibilidade, generosidade e autonomia que me permitiram construir esta pesquisa. Obrigada pela paciência e pela excelente condução teórica e analítica ao longo desses anos, sua influência foi determinante para navegar nos caminhos de minha trajetória acadêmica. Agradeço também ao professor Almir de Oliveira Júnior pela amizade, pelos ensinamentos, pela sinceridade e pela serenidade na coorientação deste trabalho.

Deixo também um agradecimento para meus colegas de mestrado, Alan Cairo Ferreira Rosa, Gil Pinto Loja Neto e Marcos de Souza e Silva, por tantas trocas e conversas frutíferas, pelas angústias, leituras e trabalhos compartilhados. Aos meus colegas de trabalho, Carla Ferreira Rodrigues Vasconcelos, Diogo Rocha Cenci e Elizabeth Inez Dias Hayasida, exemplos de profissionais competentes que também tiveram papel importante como fonte de apoio e estímulo.

E, finalmente, mas não menos importante, a todos que entrevistei. As reflexões aqui apresentadas foram possíveis graças à contribuição de vocês. Muito obrigada!

*Bem-aventurado o homem que acha sabedoria, e o
homem que adquire conhecimento.*

Provérbios 3:13

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CIGA - Conferência Ibero-americana de Ministras e Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado

CGU – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

CSV – *Comma-separated values*

IGD-E – Índice de Gestão Descentralizada Estadual

IGD-M – Índice de Gestão Descentralizada Municipal

INDA – Infraestrutura Nacional de Dados Abertos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRM – *Independent Report Mechanism*

LAI – Lei de Acesso à Informação

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MCDA – Métodos Multicritérios de Apoio à Decisão

PND – Plano de Dados Abertos

OBMEP – Olimpíada de Matemática de Escolas Públicas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis

OGP – Parceria para Governo Aberto

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RED – Recursos Educacionais Digitais

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SISOBI – Sistema Informatizado de Controle de Óbitos

TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Países participantes da OGP	19
Figura 2 – Painel da LAI	23
Figura 3 – Aspectos avaliados na governança do setor público	26
Figura 4 – Princípios de governança do Decreto n.º 9.203/2017	27
Figura 5 – Percentual da população beneficiada pelo PBF (janeiro a junho/2019)	42
Figura 6 – Percentual da população beneficiada pelo PBF (janeiro a dezembro/2018)	43
Figura 7 – Percentual da população beneficiada pelo PBF (2001-2017)	45
Figura 8 – Painel de Dados Abertos – valor total de incentivos repassado	47
Figura 9 – Série histórica de benefícios do PBF bloqueados	52

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Conceitos de Governo Aberto por Organismos Internacionais	17
--	----

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo pesquisar a relação existente entre princípios de governo aberto e a governança de políticas públicas. A expressão *governo aberto* deve ser compreendida como conjunto de práticas da administração pública que suplanta o simples compartilhamento e abertura de informações de dados públicos, permitindo a construção de um canal direto de colaboração entre o governo e a sociedade em diversas facetas, com estruturas horizontalizadas e policêntricas, o que resulta em diversificação de formas participativas de elaboração, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas. O referencial de análise utilizado nesta pesquisa estabelece a tese de que quando princípios de governo aberto são inseridos em políticas públicas, há expectativas de melhoramento de sua governança. A metodologia empregada para responder à pergunta de pesquisa é a do estudo de caso. Procedeu-se a uma análise em profundidade da aplicação de diretrizes de governo aberto na governança do Programa Bolsa Família (PBF). A pesquisa documental foi utilizada como técnica de produção de dados qualitativos, associada com a análise exploratória de dados do PBF e de entrevistas com atores-chave no tema, a fim de permitir melhor compreensão da interação entre governo aberto e governança de políticas públicas. Por fim, o trabalho identificou impacto direto entre a aplicação de diretrizes de governo aberto e a governança do PBF, de forma que a política pública ganhou mais transparência e legitimidade com geração de valor público associado a maior responsividade, legitimidade e envolvimento de mais cidadãos no planejamento, no desenvolvimento, na avaliação e no monitoramento do programa.

Palavras-chave: Assistência Social. Governança. Governo Aberto. Programa Bolsa Família. Valor Público

ABSTRACT

This paper aims at understanding the relationship between the principles of open government and public policy governance. The term open government should be understood as a set of public administration practices that go beyond the simple sharing and opening of public data information, allowing the construction of a direct channel of collaboration between government and society in different aspects, with horizontal and polycentric structures, which results in the diversification of participatory forms of elaboration, execution, evaluation and monitoring of public policies. The analytical framework used in this research establishes the thesis that the use of open government principles raises expectations for increasing governance. The methodology employed to answer the research is a case study. An in-depth analysis of the application of open government guidelines in the governance of the Bolsa Família Program (PBF) was conducted. Aiming to allow a better understanding about the perceptions of interaction promoted by governance and open government in the specific case, associated with exploratory analysis of the PBF, the documentary research was used as qualitative data production technique. Finally, this paper identified direct effects between open government and the governance of the PBF, in such a way that public policy has gained more transparency and legitimacy unveils the generation of public value as something shared, imagined and articulated among citizens, so that the public policy associated with greater policy accountability, more legitimate public policy and the performance of more economies in public policy planning, development, evaluation and monitoring.

Key words: Social Assistance. Governance. Open Government. Bolsa Família Programme Public Value.

SUMÁRIO

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 – CONCEITOS.....	15
1. Governo Aberto.....	15
1.1.1 OGP e o Brasil.....	18
1.1.2 Lei de Acesso à Informação (LAI).....	20
1.2 Governança	23
CAPÍTULO 2 – PROPOSTA TEÓRICA	28
2.1 Governo Aberto: referencial teórico.....	28
2.2 Governança: referencial teórico	30
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	35
CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO	40
4.1 Contextualização – Proteção Social	40
4.2 Governo Aberto e a Governança do Programa Bolsa Família (PBF).....	43
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a relação existente entre princípios de governo aberto e governança de políticas públicas. O estudo sobre essa relação direta se justifica pela relevância que o tema adquire atualmente. De fato, apesar de haver profusão de estudos sobre governo aberto e governança de políticas públicas, poucos associam esses dois conceitos.

Importante destacar a Carta Latino-americana de Governo Aberto, de 2016, aprovada durante a XVII Conferência Ibero-americana de Ministras e Ministros de Administração Pública e Reforma do Estado. Nela, o entendimento acerca de governo aberto está associado diretamente à governança de políticas públicas

(...) conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo¹ (CIGA, 2016, p. 5).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2017) argumenta que há inter-relação entre os princípios de governo aberto e governança, considerando que governo aberto consiste em uma cultura de governança centrada no cidadão, a qual utiliza ferramentas, políticas e práticas inovadoras e sustentáveis para promover transparência, capacidade de resposta e responsabilização do governo, de forma a incentivar a participação no apoio à democracia e ao crescimento inclusivo.

Segundo a Parceria para Governo Aberto (OGP), da qual o Brasil é membro co-fundador, governo aberto pode ser compreendido como projetos que visam a promoção da transparência, da luta contra a corrupção, do incremento da participação social e de fomento à utilização de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsivos. A OGP associa governo aberto a quatro princípios: a) transparência; b) prestação de contas; c) participação cidadã; e, d) inovação (OGP, 2011).

Nesse contexto, as políticas de governo aberto tendem a ter a especificidade de serem dinâmicas, objetivas e eficientes na promoção do desenvolvimento social, político e econômico do País, pois, por meio da participação social, o governo instiga a mobilização

¹ Tradução livre: um conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a governança pública e bom governo com base nos pilares da transparência, da participação pública, da prestação de contas, da colaboração e da inovação, centradas no envolvimento de cidadãos no processo de tomada de decisão, assim como na formulação e na implementação de políticas públicas para fortalecer a democracia, a legitimidade da ação pública e o bem-estar coletivo.

cidadã para debater e propor contribuições que levem a um governo mais efetivo e responsivo; por meio da transparência e da prestação de contas, as informações sobre execução e planejamento são abertas; e, por fim, por meio do processo tecnológico da inovação, é ampliado o acesso a novas tecnologias e gestões administrativas (OGP, 2011).

As políticas públicas temáticas, nesse sentido, ao agregar os princípios de governo aberto em suas diretrizes, com suas respectivas especificidades transversais, podem ter seus resultados potencializados e objetivamente personalizados, sendo relevantes para o desenvolvimento nacional e para a geração de valor público². Apesar de não haver um modelo único de arranjo de implementação, elas podem ser sintetizadas em fluxos que envolvem *outputs*, impactos e propostas na definição de agenda, formulação, decisão, avaliação e implementação das políticas. No entanto, existem elementos que são essenciais para fazer com que a política tenha resultados positivos e satisfatórios.

Assim, questão relevante a ser analisada nesta pesquisa é a relação direta entre governo aberto e governança de políticas públicas. Para tanto, a seguinte pergunta foi proposta: **“Como diretrizes de governo aberto influenciam a governança de políticas públicas?”**.

A suposição inicial é a de que a presença de características de governo aberto aprimora a governança de políticas públicas, potencializando, principalmente, a geração de valor público pela política.

Nesse contexto, a presente pesquisa almeja identificar, a partir do estudo de caso do PBF, a influência da inserção de princípios de governo aberto na governança de políticas públicas. Espera-se como resultado da pesquisa compreender em que medida é possível obter aprimoramento da governança de uma política pública, com geração de valor público associado a maior responsividade, maior legitimidade e maior envolvimento de cidadãos no planejamento, no desenvolvimento, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas.

Neste capítulo introdutório foram apresentados o objeto de pesquisa e sua relevância para governo aberto e governança de políticas públicas. No Capítulo 2, são apresentados, com maiores detalhes, os conceitos chaves para a compreensão do que são governo aberto e governança, como suas origens, suas diretrizes e seus objetivos. A proposta teórica e conceitual que fundamentará e instigará reflexões críticas acerca da pergunta central

² O Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, estabelece que valor público deve ser compreendido como “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços público”.

da pesquisa está inserida no Capítulo 3. O Capítulo 4 consiste na apresentação metodológica, na descrição dos procedimentos de pesquisa e na apresentação do modelo de análise proposto. À luz das teorias elencadas, a fim de testar as teses da pesquisa, o estudo de caso do PBF será realizado no Capítulo 5. O Capítulo 6 apresenta as considerações finais da pesquisa, com síntese dos avanços teóricos, conceituais, metodológicos e empíricos.

Espera-se que esta pesquisa, além de identificar boas práticas na implementação de diretrizes de governo aberto, contribua para o processo de aprendizagem e de elaboração de estratégias de governo aberto e de governança de políticas públicas para geração de valor público.

CAPÍTULO 1 – CONCEITOS

Para compreender melhor as especificidades relacionadas ao governo aberto e à governança, é importante a realização de detalhamentos das historicidades desses conceitos bem como mapeamento de como eles estão inseridos atualmente na administração pública brasileira.

1. Governo Aberto

As iniciativas de governo aberto são um capítulo específico de uma longa tradição política de controle do exercício do poder, principalmente pelos que exercem o poder executivo. Conforme argumenta Pierre, “...the emergence of new forms of governance forces us to rethink some of our traditional notions of democracy and the role of state in society” (PIERRE, 2000, p. 7)³. Como ressaltado pelo CIGA

Es necesario entender que los fundamentos del gobierno abierto son un medio para afianzar y reconfigurar la tarea de todo Estado: servir a los ciudadanos en aras de alcanzar el bien común. Ello supone un cambio cultural en la forma de hacer las cosas, en las vías de interacción y diálogo, y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos. Ya no se trata de una relación donde la asimetría es la norma y la autoridad el único medio, sino de orientar el foco hacia una ciudadanía con ejercicio pleno de derechos, deberes y obligaciones⁴ (CIGA, 2016:20).

Sob essa perspectiva, a transparência, a colaboração e a participação, essenciais ao governo aberto, devem ser compreendidas como um conjunto de práticas da administração pública que suplantam o simples compartilhamento e a abertura de informações de dados públicos, de construção de um canal direto de colaboração entre o governo e a sociedade em diversas facetas, da diversificação de formas participativas de elaboração, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas. Governo e sociedade, assim colocados em um plano supostamente mais horizontal, teriam facilitadas sua relação bilateral, representada pela coparticipação e corresponsabilidade na administração pública.

³ Tradução livre: o surgimento de novas formas de governança nos obriga a repensar algumas de nossas noções tradicionais de democracia e do papel do Estado na sociedade.

⁴ Tradução Livre: É necessário entender que os fundamentos do governo aberto são um meio de fortalecer e reconfigurar a tarefa de todo Estado: servir os cidadãos em prol de alcançar o bem comum. Isso implica uma mudança cultural na maneira de fazer coisas, nas formas de interação e diálogo, e nas atitudes das autoridades e funcionários públicos na frente dos cidadãos. Não é mais um relacionamento em que a assimetria é a norma e a autoridade o único meio, mas focar-se no cidadão com pleno exercício de direitos, deveres e obrigações.

Um dos primeiros usos conhecidos da essência do que se compreende atualmente de governo aberto foi em abril de 1953, pelo advogado Harold Cross, no relatório intitulado *The people's right to know: legal access to public records and proceedings*. Em contexto de final da Segunda Guerra Mundial e inserção internacional da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o governo norte-americano mantinha, de forma pragmática, alto controle de restrição de acesso a documentos. O relatório publicado por Harold Cross teve apoio da Sociedade Americana de Editores de Notícias e se tornou símbolo da pressão social por liberdade de informação (YU & ROBINSON, 2012). O prefácio à segunda edição afirma que

... the original volume, which was published April 15, 1953, told the story of the ever-old, ever-new struggle of the people to know about the plans, policies and actions of their governments, national, state and local, and of the legislative, judicial, executive and administrative responses to this effort as evidenced by grants or denials of legal access to public records and proceedings. (CROSS, 1959, p. 3)⁵

Nesse contexto, em 1955, o Congresso americano criou o Subcomitê Especial para Informação Governamental, responsável pela formulação, na década seguinte, da Lei de Liberdade de Informação (YU & ROBINSON, 2012). Wallace Judson Parks, conselheiro do subcomitê, publicou, em novembro de 1957, na revista *The George Washington Law Review*, o artigo *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*, que utiliza, pela primeira vez, o termo governo aberto para contextualizar demandas de transparência, acesso à informação e interesse público. Para Parks, *open government and information availability should be the general rule from which exceptions should be made only where there are substantial rights, interests, and considerations requiring secrecy or confidentiality* (PARKS, 1957, p. 26)⁶.

Em janeiro de 2009, o recém empossado Presidente dos Estados Unidos da América, Barack Hussein Obama Junior, assinou o *Memorandum on Transparency and Open Government*, utilizando, assim, formalmente, a expressão governo aberto na diretiva endereçada aos chefes de departamento e agências do Estado. A expressão estava envolta no contexto de construção de um governo cada vez mais transparente e colaborativo, como necessidade de rápida adaptação para dialogar com a sociedade civil ávida por informação e participação. O documento afirmava que

⁵ Tradução livre: o volume original, publicado em 15 de abril de 1953, contava a história da luta sempre constante e renovada do povo para conhecer os planos, políticas e ações de seus governos – nacionais, estaduais e locais – e das respostas administrativas dadas pelos poderes legislativos, judiciais e executivos, como evidenciado por concessões ou recusas de acesso legal a registros e processos públicos.

⁶ Tradução livre: governo aberto e informações disponíveis devem ser a regra geral, sendo que exceções devem ser feitas somente quando houver direitos, interesses e considerações que exijam sigilo ou confidencialidade.

My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government. (USA, 2009, p. 3)⁷.

Durante a 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, em setembro de 2011, os Estados Unidos da América e mais sete outros países (África do Sul, México, Brasil, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido) publicaram a “Declaração de Governo Aberto” e criaram a OGP. A “Declaração de Governo Aberto” formalizou o compromisso desses oito países com princípios de transparência, prestação de contas, responsividade, participação cidadã, inovação e tecnologia, ao reconhecer que *as pessoas ao redor do mundo estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios de tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes* (BRASIL, 2011, p. 1).

Considerando os diversos entendimentos existentes para a compreensão do que é governo aberto, Bellix, Guimarães e Machado (2017) fizeram exercício de sintetizar as diferentes percepções elencadas por organismos internacionais, enfatizando o enfoque e a interpretação dada para o termo, identificado pontos de convergências entre os organismos. A Tabela 1 apresenta algumas dessas percepções identificadas.

Tabela 1 – Conceitos de Governo Aberto por Organismos Internacionais

ORGANISMO INTERNACIONAL	GOVERNO ABERTO	ENFOQUE
Parceria para Governo Aberto (OGP)	Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate a corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança	Transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorporação das novas tecnologias para melhoria da governança.
Organização dos Estados Americanos (OEA)	O governo aberto é baseado nos princípios de transparência, colaboração e participação ⁸	Transparência, Colaboração e participação.
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	Não apresenta um conceito claro, mas governo aberto se insere na área de modernização/reforma do Estado, cujo foco é a abertura (<i>openness</i>) e <i>accountability</i>	Transparência, <i>accountability</i>

⁷ Tradução livre: Minha Administração está comprometida em criar um nível de abertura sem precedentes no governo. Trabalharemos juntos para garantir a confiança da população e estabelecer um sistema de transparência, participação social e colaboração. A abertura fortalecerá nossa democracia e promoverá eficiência e efetividade no Governo.

⁸ Tradução livre da versão original em espanhol: El Gobierno abierto se basa en los principios de Transparencia, Colaboración y Participación.

ORGANISMO INTERNACIONAL	CONCEITO	ENFOQUE
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)	Um governo aberto é caracterizado por ser transparente e por promover arranjos de participação e colaboração, a fim de melhorar a qualidade dos serviços públicos. ⁹	Transparência, colaboração/participação para melhoria dos serviços públicos
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	Governo aberto - abertura de processos, procedimentos, documentos e dados do governo para apreciação pública e envolvimento (...). Maior transparência e participação pública podem não apenas levar a melhores políticas e serviços, mas também promover a integridade do setor público, essencial para recuperar a confiança dos cidadãos na neutralidade e confiabilidade das administrações públicas. ¹⁰	Transparência, engajamento cívico, <i>accountability</i> e integridade.
CLAD (2016)	Conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a governança pública e a boa governança, com base nos pilares da transparência, participação cidadã, responsabilidade, colaboração e inovação, focando e incluindo os cidadãos no processo de tomada de decisão, bem como na formulação e implementação de políticas públicas, para fortalecer a democracia, a legitimidade da ação pública e o bem-estar coletivo. ¹¹	Transparência, participação, colaboração e inovação

Fonte: Adaptado de Bellix, Guimarães e Machado (2017)

1.1.1 OGP e o Brasil

Atualmente com 75 nações e dezenas de organizações da sociedade civil, líderes em transparência e em governo aberto, a OGP consiste em uma iniciativa internacional cujo objetivo principal é difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas aos seus princípios. Na figura abaixo, é possível identificar os países membros da OGP pelo momento em que passaram a integrar a organização: em azul, membros originários da OGP;

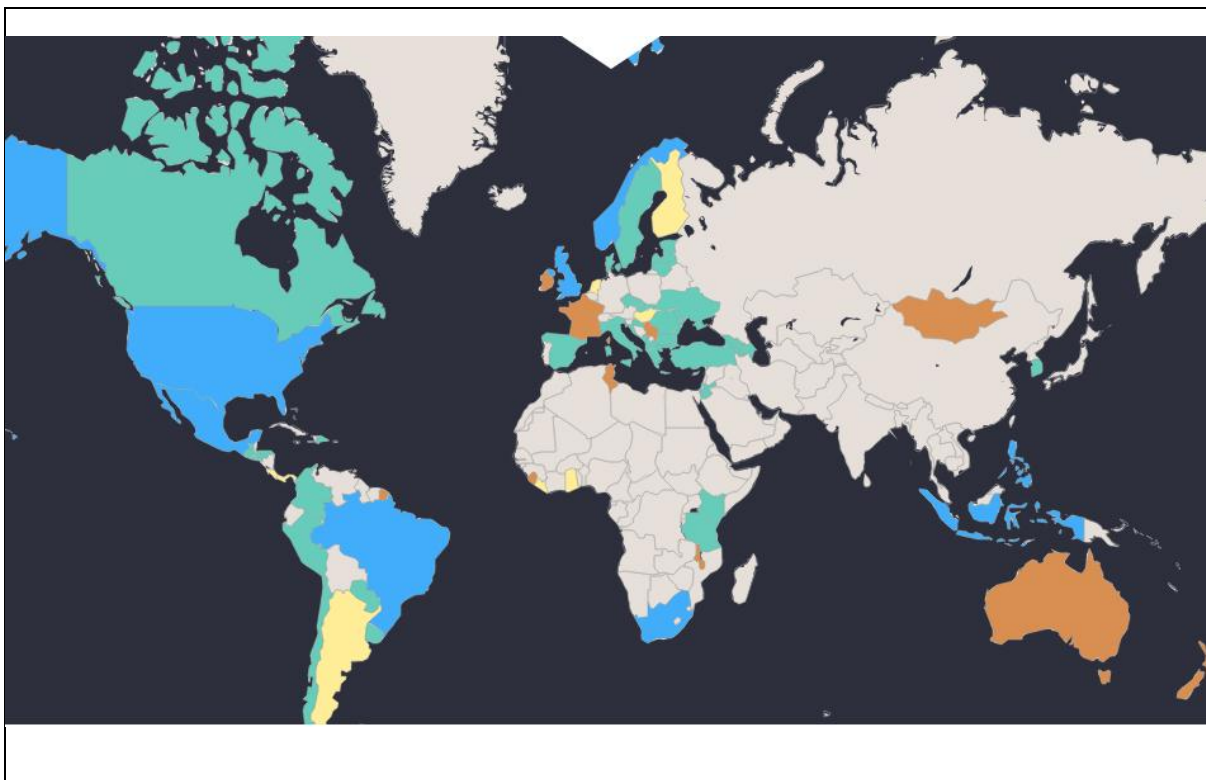
⁹ Tradução livre da versão original em espanhol: Un gobierno abierto se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos.

¹⁰ Tradução livre da versão original em inglês: Open government - the opening up of government processes, proceedings, documents and data for public scrutiny and involvement (...). Both greater transparency and public participation can not only lead to better policies and services, they can also promote public sector integrity, which is essential to regaining the trust of citizens in the neutrality and reliability of public administrations.

¹¹ Tradução livre da versão original em espanhol: Conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y a buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

em verde, membros que aderiram até abril de 2012; em amarelo, membros que aderiram até abril de 2013; em laranja, membros que aderiram até abril de 2014.

Figura 1 – Países participantes da OGP



Fonte: OGP, acessado em 27/08/2019

O compromisso dos países com a OGP é materializado por meio de Planos de Ação. No Brasil, o Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2011, instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e criou o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA). Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, o CIGA tem a finalidade de orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (BRASIL, 2011).

Ao divulgar um Plano de Ação no âmbito da OGP, o governo federal assume internacionalmente, de forma voluntária, compromissos de fomento de políticas públicas pautadas nos quatro princípios de governo aberto, que envolvem a promulgação de políticas de incentivo à transparência, ao incremento da participação cidadã e da inovação em suas políticas e programas. Os planos de ação nacionais possuem duração de até dois anos. Durante esse período, os governos precisam publicar, anualmente, um balanço acerca da execução dos

compromissos assumidos. Essa execução é monitorada constantemente por relatórios do *Independent Report Mechanism – IRM* (OGP, 2015).

Baseados em fatos e evidências coletadas por um avaliador independente, os relatórios do IRM são análises imparciais, nem do governo, nem da sociedade civil, do cumprimento e da execução dos compromissos dos Planos de Ação. Além de contar com uma equipe própria e com pesquisadores independentes nacionais, o IRM tem o apoio do Painel de Especialistas Internacionais, responsável pelo controle metodológico das publicações do Mecanismo (STEIBEL, 2017).

Uma questão primordial para as análises do IRM é o grau de ambição dos compromissos dos Planos de Ação. Buscando barrar compromissos simples e sem impacto para a sociedade, o IRM valoriza compromissos com capacidade de avançar nos desafios de governo aberto nos países: compromissos estrelados. São considerados compromissos estrelados para a OGP aqueles que apresentem impacto potencial transformador e inovador para a sociedade (STEIBEL, 2017).

Desde 2011, o Brasil já apresentou 4 Planos de Ação, com mais de 100 compromissos, os quais foram caracterizados por suas diversas idiossincrasias e especificidades, tanto em suas formulações, quanto em seus graus de implementações e geração de valor público. Desses mais de 100 compromissos, apenas 2 foram classificados como estrelados pelo IRM: *Compromisso 6* do 3º Plano de Ação, sobre “Recursos Educacionais Digitais”, RED; e o *Compromisso 1.9* do 2º Plano de Ação, sobre “Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária” (IRM, 2018).

1.1.2 Lei de Acesso à Informação (LAI)

A Lei n.º 12.527/2011, mais conhecida como LAI, representa o marco legal na institucionalização da temática da transparência e está inserida na necessidade de serem criados mecanismos para regular o direito constitucional previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal de acesso a informações públicas (LOGAREZZI, 2016, p. 19).

Com abrangência nacional, envolvendo os três Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios, inclusive os Tribunais de Contas, Ministério Público e entidades privadas

sem fins lucrativos¹², a LAI criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, natural ou jurídica, o direito de acesso à informação pública de órgãos e entidades, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

A LAI busca assegurar o direito fundamental de acesso à informação a partir de cinco diretrizes: a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção¹³; b) divulgação de informações de interesse público; c) utilização de meios de comunicação inovadores; d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e, e) fomento ao controle social (BRASIL, 2011).

Há duas formas de divulgação de informações: a) transparência ativa; e, b) transparência passiva. A transparência ativa pode ser entendida como

(...) la obligación legal y la estrategia de publicación de información en formato abierto en poder de las instituciones públicas, información que debe ser suficiente, relevante y actualizada para conocer el funcionamiento y desempeño de las mismas, de acuerdo a lo estipulado en las leyes de transparencia y acceso a la información pública de los respectivos países. Esta información deberá ser publicada periódicamente sin necesidad de que medie solicitud alguna, permitiendo que las personas interesadas puedan conocer, analizar y hacer uso de la misma, como medio para potenciar una participación informada y un adecuado control ciudadano¹⁴ (CIGA, 2016, p. 12).

Assim, aos órgãos e às entidades públicas é dever promover, independente de requerimento, a divulgação, em local de fácil acesso, de informações relevantes de interesse coletivo produzidas ou mantidas por entidades públicas, como, por exemplo, estrutura organizacional das instituições, dados gerais para acompanhamento de políticas e obras públicas, registro de despesas e movimentações financeiras¹⁵ (LOGAREZZI, 2016, p. 19).

Com relação à transparência passiva, nos casos em que a informação não foi divulgada em transparência ativa, qualquer pessoa interessada poderá apresentar pedidos de

¹² Entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

¹³ As exceções de acesso, como identificado na primeira diretriz da LAI, compreendem, além das hipóteses legais de sigilo, informações pessoais relacionadas a intimidade, vida privada, honra e imagem

¹⁴ Tradução livre: a obrigação legal e a estratégia de publicação de informações em formato aberto realizadas por instituições públicas, informações que devem ser suficientes, relevantes e atualizadas para conhecer a operação e o desempenho deles, de acordo com o que for estipulado nas leis de transparência e acesso à informação pública dos respectivos países. Essa informação deve ser publicada periodicamente sem a necessidade de qualquer solicitação, permitindo que as pessoas interessadas possam conhecer, analisar e fazer uso dela, como forma de aumentar a participação informada e um controle cidadão adequado.

¹⁵ Rol completo apresentado no artigo 7º da LAI.

acesso à informação aos órgãos públicos, pessoalmente ou via internet. O CIGA define transparência passiva como

(...) conjunto de mecanismos legales y administrativos que garantiza a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública en formato abierto, estableciendo una obligación legal de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información, atendiendo en todo caso al interés ciudadano como prioridad, y cuyos límites (tales como la seguridad nacional, la protección del medio ambiente o la defensa de otros derechos fundamentales) estarán debidamente explícitos en la norma¹⁶ (CIGA, 2016:12).

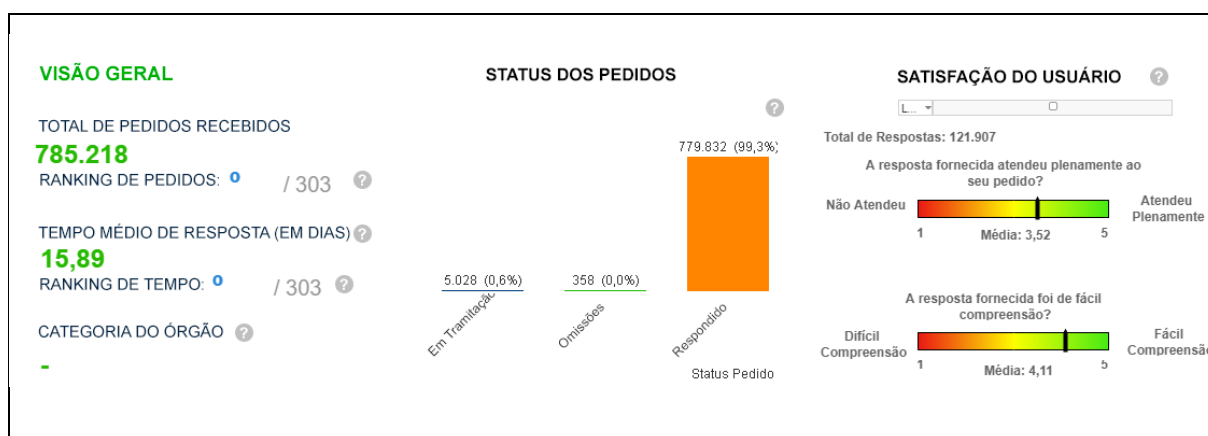
A inovação do instrumento de transparência passiva no ordenamento jurídico brasileiro, instituída pela LAI, culminou na criação do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o qual tem três objetivos bem claros: *I – atender e orientar o público quanto ao acesso à informação; II – informar sobre a tramitação de documentos nas unidades; e III – receber e registrar pedidos de acesso à informação* (LAI, 2011, p. 2).

Na esfera federal, foi desenvolvido um sistema informatizado específico para a gestão de requerimentos que é o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação do Cidadão (e-Sic), o qual permite que qualquer pessoa, tanto física, quanto jurídica, encaminhe pedidos de acesso à informação via internet. O balanço divulgado pela CGU, em maio de 2019, quando a LAI completou sete anos, revelou que, desde o início da entrada em vigência da lei (ou seja, de maio de 2012 até maio de 2019), foram feitos 745.337 pedidos de acesso à informação ao Executivo Federal. Esses pedidos foram oriundos de 5.112 municípios, equivalente a 91% do total de municípios brasileiros, sendo que a maioria dos solicitantes era do sexo masculino (54,77%) e estava localizado nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e no Distrito Federal. Dentre as instituições que mais receberam pedidos de informações estão o Ministério da Fazenda, Instituto Nacional do Seguro Social, Agência Nacional de Energia Elétrica e Caixa Econômica Federal (e-SIC, 2019).

Lançado em julho de 2019, com dados extraídos diretamente do e-SIC, o Painel da LAI (Figura 2) permite não apenas analisar o panorama de implementação da LAI no Poder Executivo Federal como também consultar informações sobre número de pedidos e recursos, cumprimento de prazos, perfil dos solicitantes, transparência ativa, entre outros.

¹⁶ Tradução livre: conjunto de mecanismos legais e administrativo que garanta que as pessoas exerçam seu direito de acesso a informação pública em formato aberto, estabelecendo uma obrigação legal de organismos públicos que respondem a pedidos de informação, atender, em qualquer caso, ao interesse do cidadão como prioridade e cujos limites (como segurança nacional, proteção ambiental ou defesa de outros direitos fundamentais) será devidamente explícito na norma.

Figura 2 – Painel da LAI



Fonte: Painel da LAI, acessado em 29/08/2019

1.2 Governança

Governança está relacionada com o funcionamento das instituições, sendo compreendida como a distribuição de competências e atribuições dentro da organização, “quem pode decidir sobre o quê” e “quem faz o quê” (LASSANCE, 2015). Nessa mesma linha interpretativa, Lynn, Heinrich e Hill (2001, p. 7) definem governança como *regimes, laws, rules, judicial decisions, and administrative practice that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goals and services*.¹⁷

Como apresentado por Pierre (2000), existem diversos conceitos de governança, alguns confusos e complexos; contudo, como ressaltado por Frederickson (2007), tão importante quanto identificar o que seria governança é identificar o que não é *governance* *theorists must be ready to explain not only what governance is, but also what it is not* – (FREDERICKSON, 2006, p. 293)¹⁸.

Rosenau (2000) ressalta que governança não é sinônimo de governo, apesar de os dois conceitos se referirem a comportamentos que visam o alcance de objetivos específicos, de atividades orientadas por metas e de sistemas de ordenação. Para Rosenau, o conceito de governança “refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências” (ROSENAU, 2000, p.15).

¹⁷ Tradução livre: regimes, leis, regras, decisões judiciais e práticas administrativas que restringem, prescrevem e permitem o suporte público para a prestação de serviços e metas.

¹⁸ Tradução livre: teóricos de governança devem estar prontos para explicar não apenas o que é a governança, mas também o que ela não é.

Governança, assim, pode ser compreendida como sendo um fenômeno mais amplo que governo, abrangendo instituições governamentais e mecanismos informais, *de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.* (ROSENAU, 2000, p. 15-16)

Por ser tão dinâmica, como identificado pela OCDE (2005), a governança possui como característica essencial a sua contínua adaptação e reformulação, como forma de respostas às mudanças contextuais exógenas e endógenas e às influências de comunidades globalizadas de valores e interesses. Nesse contexto, a administração pública seria o pilar constituinte da governança.

Originalmente, os princípios do que hoje se compreende como governança foram usados pela primeira vez no final da década de 1980, ou seja, em um contexto de instabilidades econômicas e políticas da década; essas mudanças instigaram uma profusão de discussões sobre como o Estado deve ser projetado para alcançar o desenvolvimento econômico (MALDONADO, 2010). O Banco Mundial publicou em 1989 o estudo intitulado *Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth* em que afirma que

a root cause of weak economic performance in the past has been the failure of public institutions. Private sector initiative and market mechanisms are important, but they must go hand-in-hand with good governance – a public service that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public. (WORLD BANK, 1989, p. 12)¹⁹

Como conclusão, o estudo assegurava que *as increased flow of foreign resources cannot be expected without profound political reforms and establish governance for development.* (WORLD BANK, 1989, p. 322)²⁰

Em 1992, o Banco Mundial publicou o relatório *Governance and Development* com foco em uma nova visão do Estado e em sua performance administrativa. Assim, a agenda de governança se associou a desenvolvimento institucional, combate à corrupção, participação social, desenvolvimento e direitos humanos. Governança foi conceituado, então, como *the*

¹⁹ Tradução livre: uma causa básica do fraco desempenho econômico no passado foi o fracasso das instituições públicas. O setor privado e os mecanismos de mercado são importantes, mas eles devem estar de mãos dadas com a boa governança - um serviço público que seja eficiente, um sistema judiciário confiável e uma administração responsável perante os cidadãos.

²⁰ Tradução livre: o aumento do fluxo de recursos externos não pode ser esperado sem profundas reformas políticas e estabelecimento de uma governança para o desenvolvimento.

manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development (WORLD BANK, 1992, p. 8)²¹.

Essa definição do Banco Mundial é provavelmente uma das mais conhecidas e utilizadas, o que não impediu de receber fortes críticas, como de Moore (1995), que a considerava como clara intenção do Banco Mundial de influenciar o pensamento do resto do mundo sobre o que o banco considerava ser um bom governo e o que esses governos deviam fazer.

Recentemente, no *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei* (2017), o Banco Mundial descreveu governança como sendo um processo, embasado em conjunto predefinido de regras formais e informais, por meio do qual atores governamentais e sociedade civil interagem para formular e implementar políticas e serviços públicos que atendam às necessidades da sociedade.

O conceito de governança que mais reflete o desenvolvimento de políticas públicas complexas é o proposto por Marques (2013), que considera governança como sendo o *conjunto de atores estatais e não estatais, interligados por laços formais e informais, que operam no processo de decisão política, incorporados em contextos institucionais específicos*. (MARQUES, 2013, p. 17)

A administração pública federal brasileira tem envidado esforços no sentido de se orientar para a constituição de uma política de governança. Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU), publicou o *Referencial Básico de Governança*, com a perspectiva de que a melhoria da governança pública nos municípios, nos estados e na União seriam premissas para superação de desafios do País, como manutenção do equilíbrio fiscal e da estabilidade monetária. Nesse documento, governança no setor público é definida como sendo *os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*. (TCU, 2013, p. 26)

Nesse contexto, a governança, no setor público, pode ser avaliada sob quatro perspectivas de observação: a) sociedade e Estado, em que há regras que orientam a atuação dos agentes públicos e privados, criando estruturas de administração e controle pelo Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, em que há preocupação com as políticas públicas e as relações entre estruturas e setores; c) órgãos e entidades, em que há garantia de

²¹ Tradução livre: a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento.

que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e, d) atividades intraorganizacionais, em que há redução de riscos e otimização de resultados. (TCU, 2013)

Figura 3 – Aspectos avaliados na governança do setor público



Fonte: TCU, 2013:18

O *Referencial Básico de Governança, os Dez Passos para a Boa Governança* do TCU (2014) elenca os passos sugeridos para que líderes dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União sigam. Os dez passos envolvem: i) escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos; ii) líderes com ética e que combatam os desvios; iii) estabelecimento de sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas; iv) estabelecimento de modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação; v) estabelecimento de estratégia considerando as necessidades das partes interessadas; vi) estabelecimento de metas que deleguem poder e recursos para alcançá-las; vii) estabelecimento de mecanismos de coordenação de ações com outras organizações; viii) gerenciamento de riscos que institua os mecanismos de controle interno necessários; ix) estabelecimento de função de auditoria interna independente que adicione valor à organização; x) estabelecimento de diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização

O Acórdão n.º 1273/2015 do TCU recomendou à Casa Civil, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que elaborassem modelo de governança a partir de três linhas centrais: a) liderança; b) estratégia; c) controle. Recomendou também que o Congresso Nacional avaliasse as orientações do acórdão para pautar discussão de criação de ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a

melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal. Publicada em 10 de maio de 2016, a *Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU)* dispõe sobre o controle interno, a gestão de risco e a governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Governança é apresentada pela Instrução Normativa n.º 1/16 como a combinação de processos e de estruturas implantadas pela alta administração, com o objetivo de informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades das instituições. O Decreto n.º 9.203/2017, que dispõe exclusivamente sobre a política de governança na administração pública, reafirma o apresentado pela Instrução Normativa n.º 1/16 ao definir governança pública como sendo o *conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade*. (BRASIL, 2016, p. 2)

Figura 4 – Princípios de governança do Decreto n.º 9.203/2017

PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

Capacidade de resposta	Integridade	Confiabilidade	Melhoria regulatória	Prestação de contas e responsabilidade	Transparência
------------------------	-------------	----------------	----------------------	--	---------------

Fonte: CGU, 2018

Os princípios e as diretrizes de governança elencados no Decreto n.º 9.203/2017 se configuram como elementos de conexão direta entre a atuação do agente público e os princípios administrativos constitucionais que orientam a atividade administrativa. Como identificado na Exposição de Motivos Interministerial n.º 240/2017 do Projeto de Lei n.º 9.163,

Se por um lado, o agente público ganha preceitos mais didáticos para que sua atuação seja orientada em prol do cidadão, de outro os princípios constitucionais ganham instrumentos para garantir sua observância e novos elementos para expandir a interpretação de seus conteúdos (EMI, 2017, p. 7)

CAPÍTULO 2 – PROPOSTA TEÓRICA

A fim de responder à pergunta principal de como a aplicação de diretrizes de governo aberto influencia a governança de políticas públicas, este capítulo foi dividido em duas partes: a primeira sobre referenciais teóricos de governo aberto, e, a segunda, sobre referenciais teóricos de governança. Apesar de o recorte ser focado em governo aberto, há necessidade de compreender especificidades teóricas de governança. Assim, ao final do capítulo é apresentada a proposta teórica acerca de governo aberto e governança de políticas públicas.

2.1 Governo Aberto: referencial teórico

Considerando a revisão conceitual proposta no capítulo anterior para compreender governo aberto como sendo o conjunto de práticas da administração pública que suplanta o simples compartilhamento e a abertura de informações de dados públicos, permitindo a construção de um canal direto de colaboração entre o governo e a sociedade em diversas facetas, a análise teórica sobre o que acontece quando princípios de governo aberto são utilizados em políticas públicas pode ser embasada a partir de dois prismas: participação e transparência.

Para a OGP (2017), a participação social é um componente essencial de qualquer processo de governo aberto, uma vez que *public participation promotes sustainable decisions by recognizing and communicating the needs and interests of all participants, including decision makers.* (OGP, 2017, p. 2) ²²

Nesse contexto, ao se alocar governo e sociedade em um plano mais horizontal, a relação bilateral passa a ser representada pela coparticipação e corresponsabilidade na administração pública, seja na formulação, no monitoramento, na avaliação ou na execução de políticas públicas, o que tem instigado maior racionalidade nas tomadas de decisões, culminando em políticas públicas mais robustas, legítimas, transparentes e responsivas.

A transparência governamental também tem impactado de forma inovadora e transformadora as políticas públicas, seja por meio da publicidade dos atos públicos em linguagem cidadã, do acesso às informações públicas ou da abertura de dados. Segundo estudo da Comissão Europeia (2015), política de dados abertos e de acesso à informação têm ganhado papel de destaque como ponte que conecta governo e sociedade, em que *open data can be seen as an important part in strengthening citizen right, as it will make it much easier to obtain*

²² Tradução livre: a participação social promove decisões sustentáveis, reconhecendo e comunicando as necessidades e interesses de todos os participantes, o que inclui os tomadores de decisão.

access to the information you want when it is already available online for free". (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 24)²³

Na mesma linha argumentativa, o relatório publicado pelo *Open Data Barometer* (2016, p. 4) assegura que *open data is essential to building accountable and effective institutions, and to ensuring public access to information*.²⁴

Complementando as duas assertivas, o Relatório do Banco Mundial (2015) reconhece que *open data is being widely recognized as a resource with high economic and social value and as an effective approach for smarter data management* (WORLD BANK, 2015, p. 2)²⁵

Com relação a avanços econômicos, o Relatório da Comissão Europeia (2015) identificou que o acesso célere e aberto às informações governamentais permite dois tipos de benefícios: benefícios diretos e benefícios indiretos. Os benefícios diretos normalmente são monetizados em formato de transações de mercado e números de empregos envolvidos na produção de um serviço ou produto. Já os benefícios indiretos são classificados em três categorias: econômico, político e social. O benefício econômico indireto *can translate into new job potential, new goods and services, knowledge economy growth, increased efficiency in public services and growth of related markets*. (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 35)²⁶

O benefício político está relacionado ao aumento da transparência, da responsividade, da participação da sociedade civil e do acesso à informação; por fim, mas não menos importante, o benefício social que está relacionado com *social inclusion and empowerment, civic participation, access to information and support to personal decision-making capabilities* (EUROPEAN COMMISSION, 2015, p. 36)²⁷.

Ao fornecer informações estratégicas sobre recursos naturais, operações governamentais, serviços públicos e dados demográficos da população, a política de transparência pública também auxilia no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS). Essas informações disponibilizadas servem de insumos para que governo

²³ Tradução livre: dados abertos podem ser vistos como uma parte importante no fortalecimento do direito do cidadão, uma vez que facilitará muito o acesso à informação que você quer quando já está disponível de forma gratuita *online*.

²⁴ Tradução livre: dados abertos são essenciais para a criação de instituições responsáveis e eficazes e para garantir o acesso público à informação

²⁵ Tradução livre: dados abertos estão sendo amplamente reconhecidos como um recurso com alto valor econômico e social e como uma abordagem eficaz para gerenciamento de dados mais inteligente.

²⁶ Tradução livre: pode se traduzir em novo potencial de emprego, novos bens e serviços, crescimento da economia do conhecimento, maior eficiência nos serviços públicos e crescimento dos mercados correlatos.

²⁷ Tradução livre: inclusão social e empoderamento, participação social, acesso à informação e apoio às capacidades de tomada de decisão.

e sociedade possam identificar prioridades nacionais para o desenvolvimento social e agir pontualmente e de forma objetiva e responsiva. Nesse contexto, é possível elencar quatro aspectos positivos de políticas de transparência e abertura de dados: a) promoção do crescimento econômico e criação de empregos; b) melhoria e eficiência de serviços públicos; c) aumento da transparência, responsividade e participação social; e, d) facilitação do compartilhamento de informações dentro do próprio governo (WORLD BANK, 2015).

A transparência pública, assim, ao viabilizar constantes avaliações, monitoramentos e aprimoramentos das políticas públicas, instiga a geração de valor público com o fortalecimento das instituições, da cidadania, do controle social e do combate à corrupção. Como ressaltado pelo CIGA, quando há políticas e ações em governo aberto, se espera

crear valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de las ciudadanas y ciudadanos bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural²⁸. (CIGA, 2016:5).

2.2 Governança: referencial teórico

À luz do conceito proposto no capítulo anterior para governança, a revisão bibliográfica apresentada neste capítulo busca instigar a reflexão e definir um referencial de análise acerca do que acontece quando existe governança em um órgão, política ou programa. Esse exercício imposto pela governança de se repensar a democracia e o papel do Estado na sociedade pode ser observado e compreendido a partir de dois prismas: alcance de objetivos estratégicos e responsividade.

Objetivos estratégicos estão associados com valores e interesses da sociedade e da administração pública, os quais se materializam em questões econômicas, sociais, políticas e tecnológicas. Como argumenta Frederickson (2007, p. 284), *governance is an especially*

²⁸ Tradução livre: criar valor público visando a realização do direito dos cidadãos a um bom governo, o que se traduz em maior bem-estar e prosperidade, em melhores serviços públicos e qualidade de vida das pessoas, para contribuir para o fortalecimento da democracia, fortalecer a confiança dos cidadãos na administração pública e desenvolvimento efetivo das máximas do bem comum, bem viver, viver bem e felicidade dos cidadãos sob uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, inclusão e respeito pela dignidade humana e diversidade cultural.

*important word/concept because of the mismatch or disconnect between jurisdictions on one hand and social, technological, political, and economic problems on the other hand.*²⁹

Ao instigar a reflexão crítica acerca da lógica de governança, Lynn e Heinrich (2000) reforçam a compreensão de que governança consiste em

schematic or heuristic framework that identifies how the values and interests of citizens, legislative enactments and oversight, executive and organizational structures and roles, and judicial review are linked through a dynamic, interactive and continuous sociopolitical process. This process induces the performance of public programs and agencies and mediates the consequences of particular strategies for change or reform of government activities. (LYNN E HEINRICH, 2000:5)³⁰

A governança, assim, consegue atuar como uma facilitadora de processos que busca aproximar e ajustar aspectos jurisdicionais a questões econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, gerando o que Moore identifica como valor público

Public value is value for the public. Value for the public is a result of evaluations about how basic needs of individuals, groups and the society as a whole are influenced in relationships involving the public. Public value then is also value from the public, i.e. 'drawn' from the experience of the public.... Any impact on shared experience about the quality of the relationship between the individual and society can be described as public value creation". (MOORE, 2000, p. 212).³¹

O Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública considera valor público como sendo

Produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços público. (BRASIL, 2017, p. 1).

A criação de valor público também é possível a partir da responsividade. A responsividade está associada a princípios norteadores de transparência e participação, que

²⁹ Tradução livre: a governança é uma palavra/conceito especialmente importante por causa do descompasso ou desconexão entre as jurisdições, de um lado, e os problemas sociais, tecnológicos, políticos e econômicos, de outro.

³⁰ Tradução livre: estrutura esquemática ou heurística que identifica como os valores e interesses dos cidadãos, legislações e supervisão, estruturas e papéis executivos e organizacionais e revisão judicial estão ligados por meio de um processo sociopolítico dinâmico, interativo e contínuo. Este processo induz o desempenho de programas e agências públicas e privadas às consequências de estratégias específicas para mudança ou reforma das atividades do governo.

³¹ Tradução livre: Valor público é valor para o público. O valor para o público é resultado de avaliações sobre como as necessidades básicas de indivíduos, grupos e sociedade como um todo são influenciadas nos relacionamentos que envolvem o público. Valor público, então, também é valor do público, ou seja, "extraído" da experiência do público. Qualquer impacto sobre a experiência compartilhada sobre a qualidade do relacionamento entre o indivíduo e a sociedade pode ser descrito como criação de valor público.

tendem a culminar em uma relação mais horizontalizada entre o cidadão e o Estado. Como demonstrado no Relatório da Organização das Nações Unidas (UN, 2015), quando a governança é compreendida e praticada como modelo de transparência e participação, “there can be burden-sharing and enhanced trust between the government and people. Citizens are no longer viewed passively as mere service recipients but also co-creators of public value” (UN, 2015, p. 45).³²

A cocriação de valor público entre o Estado e os cidadãos, como ressaltado no relatório da ONU (2005), consiste no maior diferencial entre a administração pública tradicional e o novo modelo de administração. Enquanto a administração tradicional se fundamenta na eficiência e na eficácia, tendo como atributo principal o profissionalismo e a adequação às normas, o novo modelo administrativo reflete, na governança responsiva, os princípios de transparência e de participação, sendo a responsividade seu atributo chave. O relatório complementa esse conceito do novo modelo de administração ao assegurar que

Openness and transparency are thus part of this emerging model. Accountability in the responsive governance model calls for new forms of skills and leadership on the part of civil servants, requiring that they be both politically impartial and socially responsible yet also politically aware and sensitive (ONU, 2005, p. 31).³³

Importante ressaltar que, como alertado pela ONU (2005), essa visão de governança responsiva cria uma percepção, muitas vezes incorporada de elementos utópicos, da existência de administração pública agraciada com novas combinações completas e em pleno funcionamento de mecanismos de transparência e participação. Deve-se sempre levar em consideração que o grau de implementação desses mecanismos influencia diretamente a qualidade e a geração de valor público da governança responsiva. O Banco Mundial (WORLD BANK, 2000, p. 13) elenca três mecanismos que promovem uma boa governança

a) **Internal rules and restraints:** for example, internal accounting and auditing systems, independence of the judiciary and the central bank, civil service and budgeting rules, and rules governing ombudsmen and other internal watchdog bodies (that often report to Parliaments); b) **Voice and partnership:** for example, decentralization to empower communities, service delivery surveys to solicit client feedback, and notice and comment regulatory rulemaking; and c) **Competition:** for example, competitive social service delivery, private participation in infrastructure, alternative dispute resolution mechanisms, and privatization of certain market-driven

³² Tradução livre: pode haver compartilhamento de responsabilidades e maior confiança entre o governo e o povo. Os cidadãos não são mais vistos passivamente como meros destinatários de serviços, mas também coautores de valor público.

³³ Tradução livre: abertura e transparência fazem parte deste modelo emergente. A responsabilização no modelo de governança responsiva exige novas formas de habilidades e liderança por parte dos funcionários públicos, exigindo que sejam ambos politicamente imparciais e socialmente responsáveis, mas também politicamente conscientes e sensíveis.

activities. These may involve a fundamental rethinking of the role of the state, often a key component of reform (World Bank, 2000, p. 13)³⁴

O *Guia da Política de Governança Pública* (2018), instrumento mais recente publicado pelo governo federal sobre governança, reconhece que a boa governança implica eficiência e eficácia na capacidade de estabelecer metas para a sociedade e no desenvolvimento de programas que permitam atingir objetivos estratégicos. Outro aspecto da boa governança identificado pelo guia é, ao assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e por quê, a possibilidade de responsabilização dos dirigentes pelo desempenho de todas as atividades do programa, projeto ou política. Como ressaltado na Exposição de Motivos Interministerial n.º 240/2017 do Projeto de Lei n.º 9.163, a governança

Pode ter um papel importante no desafio de elevar a confiança da população e do mercado em relação à gestão e à governança pública, orientando e instando os gestores a valorizarem questões como acompanhamento de resultados, melhoria do desempenho, processo decisório baseado em evidências, estratégia de longo prazo consistente e construção de procedimentos para monitoramento e avaliação das ações de governo. (EMI, 2017, p. 6)

Na mesma linha argumentativa, a OCDE ressalta que a boa governança é um meio para atingir um fim, que é o de identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados, refletindo, assim, tanto em princípios de transparência quanto em participação. (OCDE, 2017).

Já em contexto de uma má governança, como apontado pelo Banco Mundial (2017), é pouco provável que os interesses identificados nas políticas ou nos programas reflitam as necessidades dos cidadãos, e que as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente na sociedade.

Assim, a partir das reflexões teóricas expostas acima, a proposta teórica adotada neste trabalho é a de que:

³⁴ Tradução livre: a) **Regras internas e restrições**: por exemplo, sistemas internos de contabilidade e auditoria, independência do judiciário e do Banco Central, serviço público e regras orçamentárias e regras que regem os ouvidores e outros órgãos internos de vigilância (que frequentemente se reportam aos Paramentos); b) **Voz e parceria**: por exemplo, a descentralização para capacitar as comunidades, pesquisas de prestação de serviços para solicitar *feedback* do cliente e observar e comentar a regulamentação; e c) **Concorrência**: por exemplo, prestação de serviços sociais competitivos, participação privada em infraestrutura, mecanismos alternativos de solução de controvérsias e privatização de certas atividades orientadas para o mercado. Estes podem envolver um repensar fundamental do papel do Estado, muitas vezes um componente chave da reforma.

“Quando princípios de governo aberto são inseridos em políticas públicas, há expectativas de melhoramento de sua governança, com geração de valor público pela política pública”.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Para buscar respostas à pergunta apresentada – *Como diretrizes de governo aberto influenciam a governança de políticas públicas?* – e constatar a veracidade da hipótese elencada, considerando as especificidades do objeto de pesquisa e os referenciais teóricos apresentados no capítulo anterior, a escolha da metodologia levou em consideração as características do fenômeno que se pretende compreender, o que requereu adaptação e desenvolvimento de um método que pudesse contribuir para os apontamentos explicitados na literatura especializada sobre os temas.

Como proposto pela taxonomia de Vergara (2009), a pesquisa em comento se qualifica em relação a dois aspectos: a) quanto aos fins, de caráter descritivo e se vale, sobretudo, de análise qualitativa para caracterizar a realidade encontrada; e, b) quanto aos meios, pesquisa bibliográfica e documental.

Os métodos qualitativos permitem, conforme apresentado por Sá e Silva, Lopez e Pires (2010), descrições aprofundadas de contextos, o que amplia a exploração da natureza complexa das organizações sociais envolvidas com governo aberto e do conjunto de variáveis que se articulam no plano de valores, percepções e práticas de governança de políticas públicas. A pesquisa descritiva se qualifica por expor as características de governo aberto, podendo ainda definir correlações entre variáveis e definir sua natureza; enquanto que, a partir da pesquisa documental, se buscará investigar a institucionalização de novos padrões de governança, a partir da introdução de princípios de governo aberto.

Além da reinterpretação contínua sobre conteúdos e sentidos da própria política de governo aberto e de governança, a pesquisa qualitativa permitirá a exploração da natureza complexa da organização social estudada e do conjunto de variáveis que se articulam tanto no plano dos incentivos institucionais e organizacionais quanto no plano dos valores, das percepções e das práticas compartilhadas pelos indivíduos e grupos que executam políticas de governo aberto ou que são afetados por elas (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

Nesse sentido, os métodos qualitativos de avaliação contribuem para a análise do aprimoramento de políticas públicas por apresentarem técnicas com eficácias, que permitem um olhar específico sobre a entrega de resultados de governo aberto, com eficiência, ao viabilizar uma visão racional ampla das políticas aplicadas; e com efetividade, por representar cunho socioeconômico dos resultados e das políticas (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

A preocupação da pesquisa, assim, está em saber como as causas produzem determinados efeitos, ou seja, como a aplicação de diretrizes de governo aberto podem produzir efeitos diretos na governança de políticas públicas, levando à suposição de que a causalidade é fortemente afetada pelos contextos, social e político, e pelas condições específicas na produção do fenômeno pesquisado. Assim, o desenho de pesquisa buscou responder às três perguntas basilares: a) observar o quê?; b) observar quem?; e, c) como observar? As estratégias de análise qualitativas foram selecionadas para esta pesquisa por proporcionarem o deslocamento do foco de análise de decisões – *a pergunta do que é governo aberto* – para ações e comportamentos – *para a pergunta de como governo aberto influencia a governança de políticas públicas* (SÁ E SILVA, LOPEZ e PIRES, 2010).

Com o objetivo de subsidiar as técnicas de produção, o problema de pesquisa foi objeto de levantamento de ambientes de pesquisa, com a montagem de sintaxe de pesquisa de palavras-chaves, com identificação de saliência do assunto, de grupos de interesse, de autoridades, de imprensa e de acadêmicos. Assim, o ponto de partida para analisar a influência, ou não, de governo aberto em governança de políticas públicas é a pesquisa documental, que consiste em técnica de produção de dados qualitativos indispensável na investigação, por se caracterizar pela análise de leis, projeto de leis, ofícios, discursos, matérias, informativos, inventários e notas. A análise de conteúdo permite, por ser uma técnica caracterizada pelo trabalho com a palavra, de forma prática e objetiva, a produção de inferências de conteúdo de comunicação de textos replicáveis ao seu contexto social (CAREGNATO e MUTTI, 2006).

Nesse sentido, a partir da pesquisa documental, buscar-se-á investigar a institucionalização de novos padrões de governança de políticas públicas, a partir da introdução de princípios de governo aberto. Serão também analisados os discursos, a fim de elucidar o que estava por trás das mudanças ocorridas e que orientações precederam ou se seguiram a elas. A análise de discurso, por meio da *storytelling*, se faz importante porque consiste na percepção de sentidos e na captação de marcas linguísticas que podem ser relacionadas ao contexto sócio histórico que está inserido o objeto de análise.

Para Redish (2010), a *storytelling* consiste em ferramenta importante por transmitir a mensagem de forma natural, o que permite a revelação de necessidades e desejos, o que confere aprendizado e instiga o desencadeamento de novas ideias. Foram ao todo 10 entrevistados, indivíduos de ambos os sexos, que trabalharam direta e indiretamente com a temática de governo aberto, governança de políticas públicas e gestão do PBF. Importante

ressaltar que questões éticas foram contempladas na realização das entrevistas, mantendo-se o anonimato dos entrevistados que o solicitaram.

Dentre as estratégias de pesquisa qualitativa, optou-se pela realização de um estudo de caso. Como definido por Gerring (2004), o estudo de caso consiste em um estudo intensivo de uma única unidade com o objetivo de entender um grupo maior de unidades similares, permitindo uma análise abrangente e em profundidade, ao invés de se limitar a aspectos restritos ou selecionados como ocorre em avaliações quantitativas.

Importante ressaltar que técnicas estatísticas quantitativas também foram empregadas na coleta e tratamento de dados disponíveis, retirados de fontes oficiais e publicações recentes da temática. A integração desses dados secundários serviu de base para a geração de alguns comparativos que, por sua vez, permitiram a adequada identificação do problema e de suas causas, estabelecendo linhas convergentes de evidências para tornar as conclusões mais robustas.

O estudo de caso se difere da pesquisa histórica, pois não exige controle sobre os eventos comportamentais, ao contrário dos experimentos. Ele é capaz de explicar os vínculos causais do fenômeno, assim como descrever, ilustrar e explorar o objeto de estudo, seja por perspectiva quantitativa ou qualitativa (YIN, 2005). Em comparação com outros métodos, a grande vantagem da utilização de estudos de caso é a capacidade de examinar, de forma aprofundada, um caso em seu real contexto. Nesse sentido, uma pesquisa de estudo de caso permite investigar tópicos importantes que não são facilmente abordados por outros métodos.

A estratégia de seleção para o estudo de caso seguiu a orientação de perspectiva de casos relativamente consolidados, sendo a hipótese de pesquisa decomposta em aspectos mensuráveis, sob a perspectiva descritiva das informações. O estudo de caso será essencial nesta pesquisa, uma vez que consiste na investigação empírica em que o fenômeno do PBF e seu contexto estão bem definidos.

Questionamento inicial que pode ser feito acerca da escolha do PBF como estudo de caso é o fato de ele não estar inserido dentro de nenhum dos Planos de Ação do Brasil na OGP. Como visto no Capítulo 2, a essência de governo aberto é anterior à formalização institucional da OGP. Governo aberto não é sinônimo de OGP, assim, as políticas brasileiras em governo aberto não estão necessariamente e exclusivamente vinculadas aos compromissos da OGP.

Quanto ao aspecto temporal do PBF, a pesquisa é do tipo longitudinal e compreende o período de 2004 a 2019; os indicadores escolhidos do PBF são justificados por serem um caso

relativamente consolidado. Em outras palavras, o estudo de caso do PBF permitirá investigar intensamente um ou poucos fenômenos originários de governo aberto que podem elucidar aspectos importantes para questões de governança de políticas públicas e geração de valor público por essas políticas.

Como referencial metodológico sobre o processo de avaliação das políticas públicas, os indicadores do PBF serão analisados à luz do referencial para avaliação de governança em políticas públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), e da proposta de avaliação de governança constante no *Guia prático de análise ex post*, fruto do trabalho conjunto entre a Casa Civil, o Ministério da Transparência e a Controladoria-Geral da União, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Como ressaltado no guia, a verificação da efetividade de uma política está associada a seu monitoramento e avaliação, sendo “(...) necessário avaliar a consistência do desenho dos programas, a sua governança e o seu efetivo retorno para a sociedade.” (IPEA, 2019, p. 3).

A pergunta que será feita neste estudo de caso é de como a aplicação de diretrizes de governo aberto institucionalizado no PBF influenciou a governança do programa, gerando valor público embasado em uma política mais responsiva, com maior legitimidade e com maior envolvimento de cidadãos no planejamento, no desenvolvimento, na avaliação e no monitoramento da política. Para responder a essa pergunta, as especificidades do desenho do PBF serão decompostas à luz do manual do TCU e dos parâmetros mínimos apresentados pelo guia *ex post*, compreendendo, assim, uma análise das estruturas, das funções, dos processos e das tradições organizacionais, bem como da estratégia de controle do programa. Assim, a avaliação de governança do PBF proposta neste estudo de caso se embasa na análise das competências e responsabilidades relacionadas à articulação dos processos que garantam que as ações planejadas para o programa sejam executadas de forma que atinjam seus objetivos e resultados, entregando valor público de forma transparente e eficiente.

Importante ressaltar que se optou por não aplicar a avaliação por Métodos Multicritérios de Apoio à Decisão (MCDA), apresentada pelo guia *ex post*, pelo fato de o MCDA ser focalizado na estrutura e no padrão de governança, com avaliação de mensuração por métodos matemáticos de descritores de definição, clareza e adequação da estrutura de papéis e responsabilidades de coordenação, tendo como resultado a identificação de aspectos bem-sucedidos e de falhas do programa. O foco desta pesquisa consiste em compreender como

a implementação de diretrizes de governo aberto influencia a governança de políticas públicas e não em análise de caráter formativo da governança e do indicador de maturidade institucional.

Como ensina Vergara (2009), *todo método tem possibilidades e limitações*, o que não impede sua realização ou invalida sua contribuição científica. A pesquisa em comento tentará minimizar algumas limitações características do método qualitativo, como o problema do viés, em que o pesquisador, como afirma Rezende (2011), impõe restrições de variações nos valores da variável dependente e como o problema da indeterminação, quando os desenhos de pesquisa apresentam muitas variáveis, generalizações e poucos casos.

Outra crítica para a adoção de estudo de caso é a questão da validade externa, relacionada a inferências válidas e confirmáveis. Como ressaltado por Odell (2001), a estratégia de estudo de caso apresenta três limitações: i) o caso estudado pode ser atípico, afetando sua representatividade; ii) os métodos de estudos de casos, via de regra, são mais fracos do que os métodos estatísticos para testar uma teoria; e iii) o estudo de caso proporciona menor precisão em magnitudes de efeitos causais e importância relativa de diferentes causas que os métodos estatísticos.

Essa questão é amenizada principalmente pela possibilidade de sistematização e documentação de informações sobre uma política pública inovadora que utiliza a relação entre governo aberto e governança, sobre a qual ainda há escassez de fontes de dados e cujos resultados ainda não são passíveis de uma avaliação abrangente e consolidada. Governo aberto e governança são temas relativamente novos. O exercício conceitual do Capítulo 2 e a análise teórica dos dois conceitos, no Capítulo 3, buscaram organizar informações de diversas fontes, documento histórico, características atuais, mecanismos de funcionamento e forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionados aos dois conceitos.

Apesar de as limitações temporais e de recursos humanos não permitirem transcender ao escopo de um estudo de caso, tal fato não obscurece o esforço da pesquisa, que, por meio dos resultados da análise qualitativa e quantitativa, busca construir inferências lógicas que expliquem os desafios de transparência, participação social e responsividade na geração de valor público.

CAPÍTULO 4 – ESTUDO DE CASO

Este capítulo busca analisar, à luz do referencial teórico identificado na Capítulo 2, como os princípios e diretrizes de governo aberto impactam a governança de políticas públicas na geração de valor público, contribuindo para o desenvolvimento brasileiro. Como ressalta Sá e Silva, Lopez e Pires (2013), a importância e o desafio de se compreender o desenvolvimento brasileiro, a partir da perspectiva de elementos políticos e institucionais que têm potencial para organizar relações sociais e ajudar a promover um sentido comum de cidadania, é singular para contrabalancear a profusão de estudos de desenvolvimento relacionados apenas ao crescimento econômico e à distribuição de renda.

O estudo de caso apresentado consistirá na pesquisa de como princípios e diretrizes de governo aberto influenciam a governança do PBF, contribuindo para resultados potencializados e objetivamente personalizados do programa, sendo relevantes para transparência e de como ela fortalece a governança democrática.

Como apontado por Silva (2018), em 15 anos de existência do PBF há registro de mais de mil estudos nacionais e internacionais acerca do tema. A maioria destes estudos estão associados com o debate que envolve o seu monitoramento, relacionado à identificação de problemas e falhas durante a execução do programa, e o seu impacto, relacionado ao potencial para redução da pobreza e promoção da queda de desigualdade de renda no Brasil. Consistem em estudos realizados “... tanto pelo ponto de vista individualizado de beneficiários quanto por delimitações envolvendo as três esferas de governo, além de macro análises de amplitude nacional e internacional”. (SILVA, 2018, p.12).

Assim, o que diferencia esta pesquisa acadêmica de outras já existentes é o ineditismo de associação entre governo aberto e a governança da política na geração de valor público.

4.1 Contextualização – Proteção Social

Imerso em contexto de redemocratização do País, a Assembleia Constituinte de 1988 assegurou posição de destaque para questões de seguridade social, ao reservar capítulo específico na Constituição Federal de 1988. Seguridade social é compreendida como sendo o conjunto integrado de ações e de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade destinado à saúde, à assistência social e à previdência (BRASIL, 1988).

A organização da assistência social foi estabelecida pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em seu artigo primeiro, a assistência social, política de seguridade social não contributiva, é definida como sendo direito do cidadão e dever do Estado, o qual é responsável, com apoio da sociedade, por prover os mínimos sociais para garantir o atendimento às necessidades básicas dos cidadãos (BRASIL, 1993). A assistência social é regida a partir de cinco princípios

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (LOAS, 1993, p. 2).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada em setembro de 2004, ao reafirmar as diretrizes da LOAS, destaca seu caráter protetivo e consolida a assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro, o qual vem sendo construído de forma gradual e integrada sob três aspectos: a) garantia de renda; b) serviços universais; c) políticas transversais.

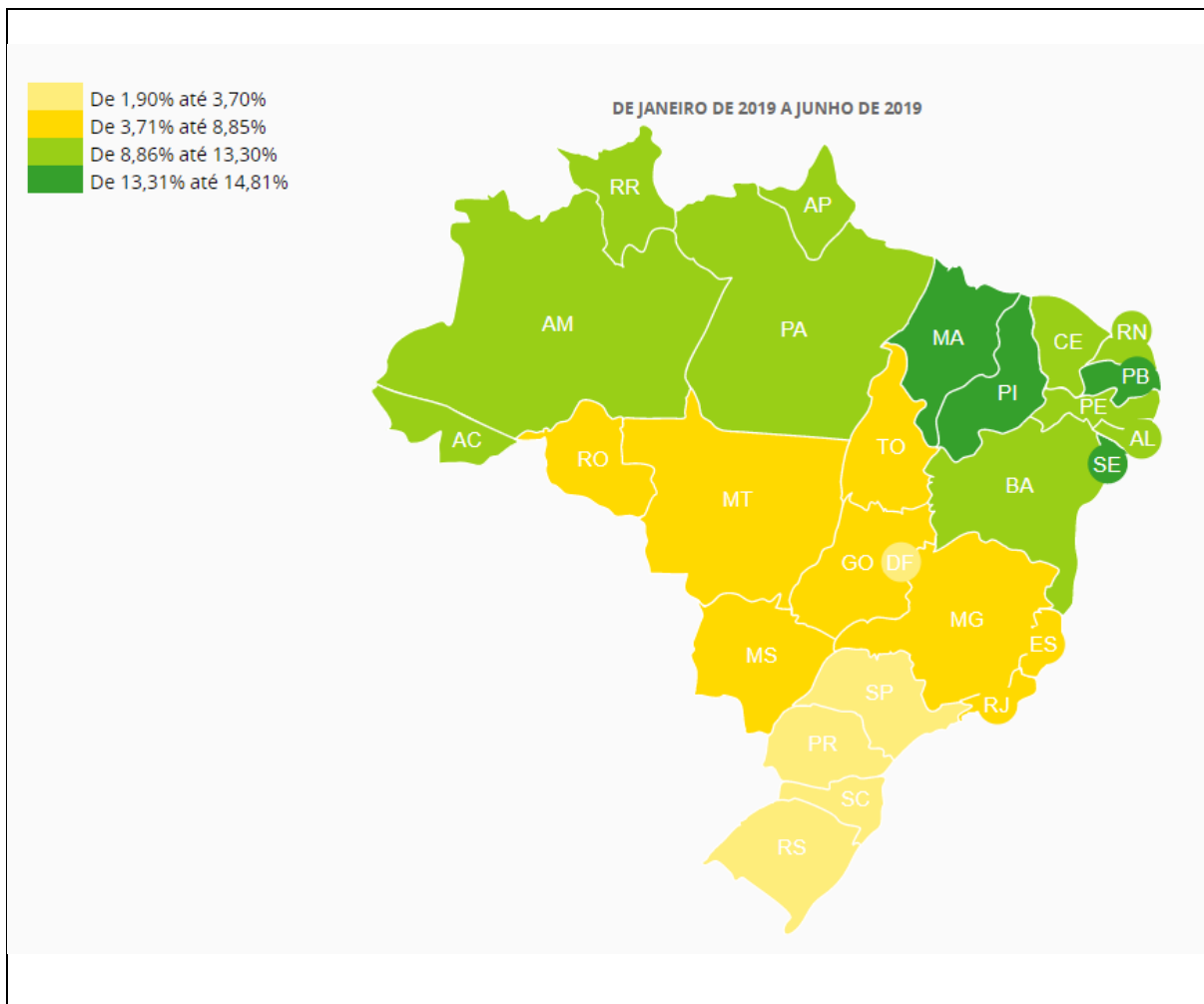
Criado pela Medida Provisória n.º 132, de outubro de 2003, convertida na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004, o PBF tem como objetivos principais a transferência de renda para as famílias mais pobres e o reforço do acesso aos serviços de educação e saúde por meio dos compromissos assumidos pelas famílias e pelo Poder Público, contribuindo, assim, para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza e a promoção da cidadania.

A estrutura do programa do PBF foi desenhada a partir de três dimensões: a) transferência de renda direta às famílias, que contribui para o alívio imediato da pobreza; b) acesso a direitos sociais básicos, por meio das condicionalidades em saúde e educação, que contribui para a quebra do ciclo da pobreza; e, c) integração com outros programas governamentais, o que permite a criação de políticas de longo prazo para a redução das vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2004).

Maior programa de transferência condicionada de renda do mundo, o PBF se tornou um dos “carros-chefes” da rede de proteção social brasileira (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012), abrangendo, em 2018, mais de 14 milhões de famílias, o que representa 20,50% da

população brasileira. Dados do Portal da Transparência revelam que, até junho de 2019, o PBF já atendia mais de 19 milhões, com valores disponibilizados ao cidadão de quase R\$ 40 bilhões.

Figura 5 – percentual da população beneficiada pelo PBF entre janeiro e junho de 2019

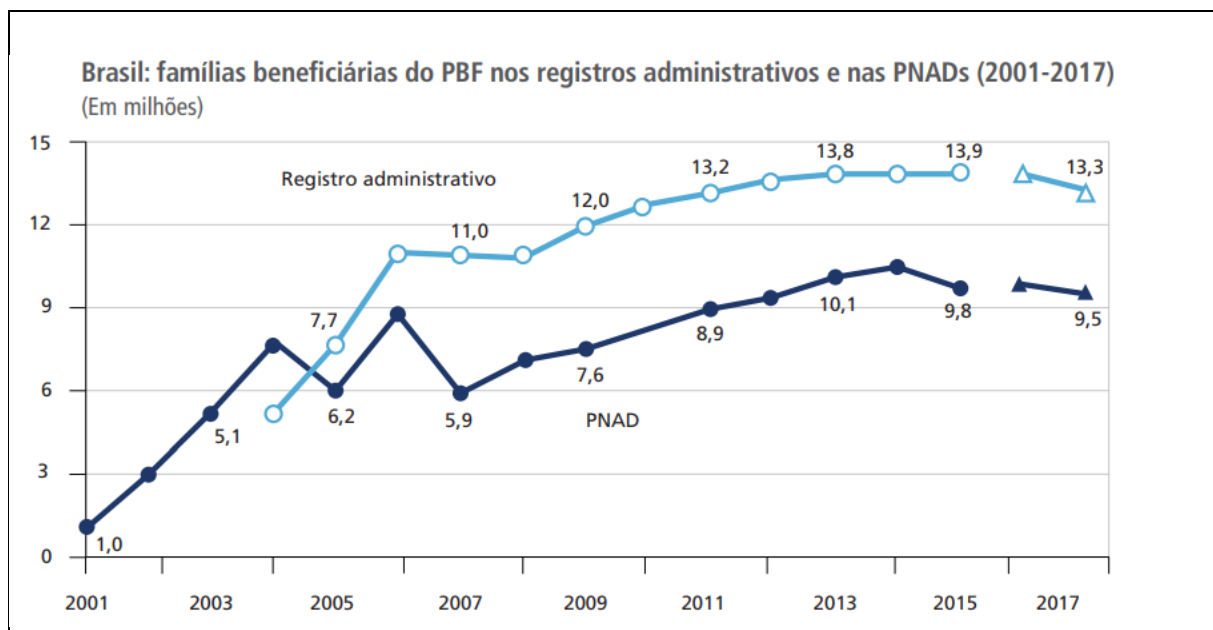


Fonte: Portal da Transparência – Comparativo por estados.

Pesquisa promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), embasada no balanço de 15 anos dos efeitos do programa, concluiu que, por conseguir conjugar boa focalização com uma enorme cobertura, o programa se tornou uma peça fundamental no sistema de proteção social brasileiro. Entre 2001 e 2015, foi responsável pela redução de 10% das desigualdades no Brasil, sendo a transferência pública que mais alcançou a população pobre no País (IPEA, 2019). Para a OCDE “o programa Bolsa Família é a única transferência em que o gasto incremental realmente chegaria aos pobres (...) é um instrumento fundamental para proteger os mais vulneráveis, inclusive mulheres, afrodescendentes e pessoas de origem indígena, muitos dos quais ainda sofrem discriminação” (OCDE, 2018, p.29).

Como ilustrado na Figura 5, o número de beneficiários do Programa Bolsa Família passou de 6 milhões de famílias em 2004 para 13,8 milhões de famílias em 2017, ano no qual o programa possibilitou que 3,4 milhões de pessoas deixassem a situação de pobreza extrema e outras 3,2 milhões superassem a pobreza. (IPEA, 2019).

Figura 6 – Percentual da população beneficiada pelo PBF (2001-2017)



Fonte: IPEA (2019, p. 13)

4.2 Governo Aberto e a Governança do Programa Bolsa Família (PBF)

Primeiro aspecto que deve ser ressaltado é o cuidado que se deve ter com a análise das especificidades das diretrizes de governo aberto em uma política pública. Como ressaltado pelo Entrevistado 4³⁵ os princípios de governo aberto como compreendido hoje não é algo novo, mas a conjugação desses princípios em uma política que configura governo aberto. Para o Entrevistado 9³⁶, o PBF, desde sua base de implementação, já apresentava elementos de

³⁵ Professor Dr. Jorge Alberto Silva Machado, docente e orientador do Programa de Pós-Graduação em Participação Política e Mudança Social da Universidade de São Paulo, USP; integrante do Grupo de Trabalho de Sociedade Civil, biênio 2015-2017, do Comitê Interministerial Governo Aberto; coordenador do Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB/USP).

³⁶ Tiago Falcão Silva, atual Secretário Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão do PBF.

transparência, participação social e inovação, os quais vem sendo aprimorados a cada ciclo de gestão do programa. Na mesma linha, conforme alertado pelo Entrevistado 1³⁷, por não haver uma cultura consolidada na administração pública brasileira de governo aberto, “muitas vezes os princípios de governo aberto são utilizados nas políticas públicas de forma intuitiva”.

Essa questão, contudo, não obscurece o impacto e a importância de aplicação de diretrizes de governo aberto na governança de políticas públicas. A experiência de anos no fomento a políticas de governo aberto do Entrevistado 1 confirma que o fundamental, como será visto neste estudo de caso sobre o PBF, não é a “cronologia simultânea e deliberada de utilização de princípios de governo aberto na política pública”, mas como a utilização desses princípios, ao longo dos anos, foram importantes para mudar a governança da política pública, tornando-a mais aberta e que “tenha gerado valor público à sociedade”.

A pergunta que norteará este estudo de caso é a de como a aplicação de instrumentos de transparência, participação social e inovação, institucionalizados e aprimorados no PBF ao longo dos anos, influenciaram a governança do programa. Essa pergunta será respondida à luz da proposta teórica apresentada no Capítulo 2, em que há expectativas de melhoramento da governança de uma política pública na geração de valor público quando princípios de governo aberto são utilizados.

O primeiro elemento investigado é a inovação. Para o Entrevistado 4, a inovação tem destaque especial entre os princípios de governo aberto por ser mais neutra em relação ao contexto político e por ser um “caminho mais fácil em que a sociedade pode acessar o governo”.

Em linhas gerais, inovação é aqui entendida em sua essência como algo realizado de forma diferente da maneira tradicional e que provoca resultados novos (SCHUMPETER, 1934). Nessa linha, a inovação do PBF será analisada à luz do proposto por Ferrarezi e Amorim (2017), como sendo mudança em práticas anteriores da gestão, por meio de incorporação de novos elementos ou de nova combinação dos mecanismos existentes, a fim de produzir resultados significativos para o serviço público e para a sociedade” (FERRAREZI E AMORIM, 2007, p.18).

Para entender as inovações inseridas ao longo dos anos no PBF, é necessário compreender primeiro o contexto em que o programa estava inserido. Fonseca e Roquete (2018) argumentam que, do ponto de vista de diagnóstico estratégico, quando foi lançado, o PBF apresentava, em sua governança, elementos preocupantes como

³⁷ Servidor público federal, integrou a equipe responsável pelo fomento a políticas de governo aberto. Solicitou anonimato.

pulverização de recursos; elevado custo administrativo; superposição de público-alvo; competição entre ministérios; ausência de coordenação e de perspectiva intersetorial no combate à pobreza e à desigualdade; descaso pela existência de programas similares nos estados e municípios; ausência de reflexão sobre “portas de saída”; fragilidades e incompreensões acerca do cadastro; desconsideração com estados e municípios na gestão das políticas públicas (FONSECA E ROQUETE, 2005, p. 14).

Essa situação é confirmada pelo Entrevistado 3³⁸, que recordou que era algo claríssimo, do ponto de vista operacional do PBF, a “necessidade de inovação com a inclusão efetiva de estados e municípios na gestão da política”. O PBF se aprimorou a partir da inovação administrativa de uma gestão descentralizada em rede, com ações coordenadas dos três níveis de governo e de diversos setores governamentais e não governamentais, permitindo a construção de uma definição sistêmica de controle e acompanhamento das condicionalidades do programa.

A descentralização na operação do programa e na operação em rede é saudada por autores que reconhecem as grandes heterogeneidades de um país como o Brasil. O fato de os governos locais estarem mais informados sobre as necessidades específicas da população, reflete em eficiência na alocação de recursos quando esses municípios controlam a porta de entrada do programa, por meio da identificação das famílias que farão parte do Cadastro Único³⁹ (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013).

Outra debilidade inserida no contexto da descentralização na operação do programa era como o governo federal iria garantir e incentivar que estados e municípios atuassem de forma eficiente e tempestiva. A alternativa para o gerenciamento de riscos estratégicos do PBF e de conflitos internos entre os atores executores do programa, como ressaltado pelo Entrevistado 3, foi a criação de um mecanismo de responsividade de medição de desempenho: o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E).

O IGD, criado por meio da Portaria GM/MDS n.º 148/2006, é composto por indicador sintético, objetivo e transparente, com variáveis relativas às informações sobre frequência escolar, acompanhamento dos beneficiários em postos de saúde, cadastramento correto e atualização cadastral. (BRASIL, 2006). Em linhas gerais, o índice pode ser compreendido entre a variação de zero e 1, em que quanto mais próximo de 1, melhor o

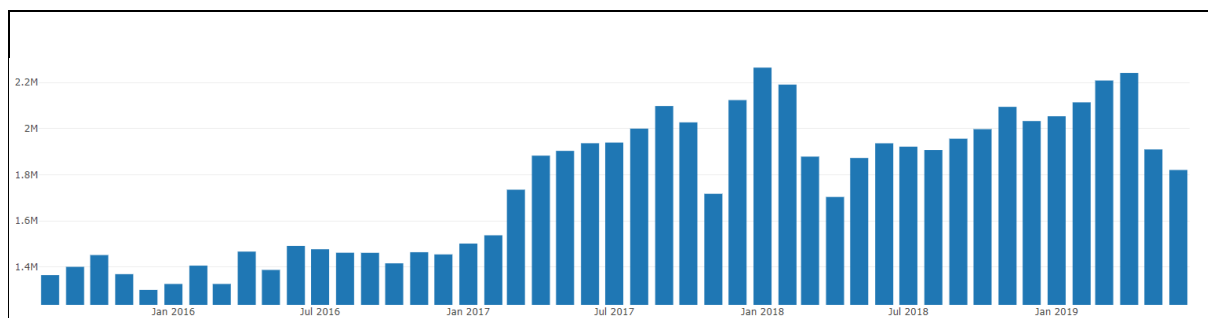
³⁸ Servidor público federal, integrou a equipe responsável pela gestão do PBF. Solicitou anonimato.

³⁹ Criado em julho de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais consistia no cadastramento e na manutenção de informações atualizadas das famílias brasileiras com renda *per capita* inferior a R\$ 120,00, em todos os municípios brasileiros.

resultado da avaliação da gestão. Assim, cada uma das quatro variáveis representa 25% do IGD. Esse índice estabelece um *ranking* das experiências de implementação do PBF em nível local, premiando aquelas bem-sucedidas e incentivando a gestão de qualidade por meio do repasse de recursos financeiros extras para as prefeituras que alcançarem desempenho acima de 0,4 do índice (COTTA e PAIVA, 2010).

Para o Entrevistado 3, a inovação administrativa implementada com a criação do mecanismo de responsividade “teve papel duplo para a governança do PFB”, contribuindo para que estados e municípios executassem as ações que estão sob sua responsabilidade de forma transparente e responsável, fazendo com que a política pública “ganhasse legitimidade e suporte para que fosse possível sua operacionalidade”. O sucesso e a dimensão do IGD podem ser avaliados a partir da figura abaixo, que apresenta a série de 2016 a 2019 do total de incentivos repassados aos municípios e estados a partir do IGD.

Figura 7 – Painel de Dados Abertos – valor total de incentivos repassados



Fonte: Ministério da Cidadania (2019)

Evidencia-se, assim, que a governança do PBF exigia uma complexa arquitetura institucional de supervisão da gestão e demandava o desafio de uma boa articulação do governo federal com os outros entes federativos, que foi possível por meio de inovações administrativas. Para Cotta e Paiva (2010, p. 61)

Não teria sido possível levar adiante uma iniciativa desta envergadura sem um arranjo institucional e uma estratégia operacional que levasse em conta o desenho federativo do país ... tais desafios têm a ver, em grande medida, com a pretensão do programa de alcançar a totalidade da população pobre no país, o que requer um esforço sem precedentes de articulação entre esferas de governo.

Outra inovação PBF está inserida no contexto da necessidade operacional do programa. Como recorda o Entrevistado 5⁴⁰, do ponto de vista operacional, as fragilidades na gestão do PBF era inúmeras “lembro-me de várias forças-tarefas que fazíamos para receber os termos de adesão dos municípios ao programa, com processos físicos complexos”. Paiva, Falcão e Bartholo (2013) ressaltam outra fragilidade operacional associada à necessidade de consolidação de informações das famílias beneficiadas, a fim de evitar superposição de público-alvo e fragilidades e incompreensões. Como alternativa, o esforço de depuração de dados já existentes e de cadastramento de novas famílias culminou no aprimoramento do desenho do Cadastro Único⁴¹, consistindo em inovação tecnológica que viabilizou a consolidação de informações em base única.

Para o Entrevistado 2⁴², essa inovação do Cadastro Único permitiu que cada um dos municípios brasileiros pudesse “conhecer as famílias e identificar suas vulnerabilidades”, sendo um instrumento de planejamento inovador que auxilia a governança da política para a realidade da população. Como recorda o Entrevistado 9, antes do Cadastro Único, “40% da população brasileira estava fora de qualquer registro administrativo que abarcasse caracterização das famílias”.

De fato, hoje, o Cadastro Único, por reunir grande variedade de informações sobre o município, o domicílio e os membros das famílias, é reconhecido por seu elevado grau de inovação e cobertura da população. Um dos exemplos deste reconhecimento, como apontado pelo Entrevistado 9, foi o fato de a Rede Cadastro Único ter vencido em setembro de 2019 o concurso de Inovação no Setor Público promovido pela Escola Nacional de Administração Pública.

Como identificado por Silva (2018), em julho de 2018, o Cadastro Único tinha registros de mais de 28 milhões de famílias cadastradas. Para o Entrevistado 2, a base do Cadastro Único é “revolucionária e dinâmica” por auxiliar diretamente no diagnóstico das condições sociais brasileira, contribuindo para a definição e a operacionalização de políticas

⁴⁰ Silvania Freire de Queiroz, servidora pública do Ministério da Cidadania, integra a equipe da SENARC, responsável pela gestão do PBF, desde 2005.

⁴¹ Hoje, o Cadastro Único, por reunir grande variedade de informações sobre o município, o domicílio e os membros das famílias, é reconhecido por seu elevado grau de cobertura da população, podendo auxiliar, assim, no diagnóstico das condições sociais, contribuindo para a definição e a operacionalização da política social, em até três níveis: a) diagnósticos individualizados de cada família; b) diagnósticos em níveis locais; c) diagnósticos regionais. (BRASIL, 2017)

⁴² Servidor público federal, integrou a equipe responsável pela gestão do Cadastro Único. Solicitou anonimato.

sociais, “como se fosse um grande censo de população de baixa renda, um grande mapa da pobreza”.

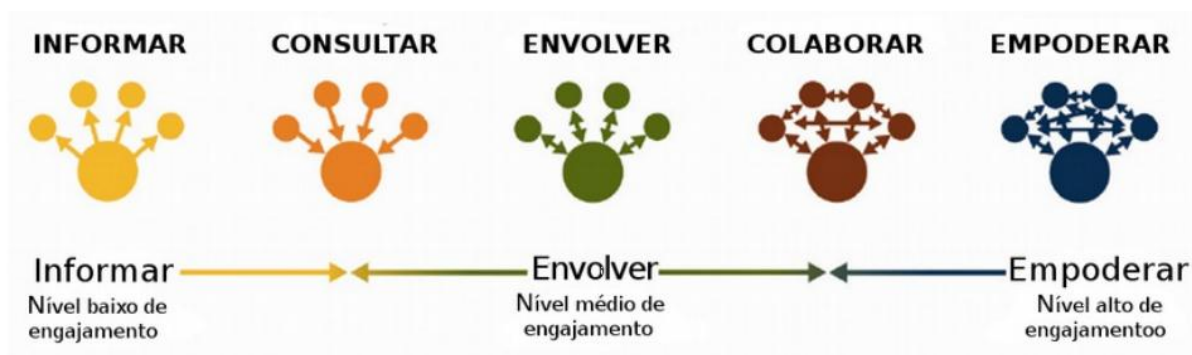
Para o Entrevistado 1, é possível vislumbrar que, tendo como base a governança de descentralização das políticas sociais, em um país com estrutura federativa como a do Brasil, a ausência de instrumentos inovadores de gestão poderiam ser fator que contribuiria para “o insucesso da proposta que se queria implementar”. Entrevistado 9 conclui que o PBF “inovou em todas as áreas, seja na ideia, no formato, na maneira de implementação, na escala, na tecnologia de pagamento dos benefícios e na defesa da mulher como beneficiária preferencial do programa”. A inovação assim, nesse aspecto, teve papel fundamental para o aprimoramento da governança do PBF, auxiliando no alcance dos objetivos estratégicos do programa.

Segunda diretriz de governo aberto que se destaca como um dos principais núcleos ordenadores de governança do PBF é a participação social. O controle social é entendido como a participação do cidadão no acompanhamento da gestão, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública, com o objetivo de mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levem a uma gestão do programa mais efetiva e responsiva (BRASIL, 2017). Como definido pelo CIGA “la participación ciudadana como pilar deberá permitir no solo la construcción social de las políticas públicas, sino también el aumento de las capacidades ciudadanas en el seguimiento y control de las mismas”⁴³ (CIGA, 2016, p. 7).

Entrevistado 4, ao analisar o diagrama de participação social elaborado pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2), tece reflexão crítica acerca de processos participativos atuais de políticas públicas em que os chamados processos de participação social são na verdade “meros canais de informação ao cidadão”, sendo que poucos chegam à etapa de consulta ao cidadão, o que fragiliza suas legitimidades.

⁴³ Tradução livre: a participação cidadã como pilar deveria permitir não apenas a construção social de políticas públicas, mas também o aumento da capacidade cidadã em seu monitoramento e controle”.

Figura 8 – Diferentes Níveis de Participação Social



Fonte: IAP2, traduzido e adaptado por Jorge Machado (2016)

Para o Entrevistado 1, a construção de uma relação pactuada na parceria e na conjunção de esforços, com o envolvimento da sociedade no planejamento, no acompanhamento, na fiscalização e na avaliação da execução “é fundamental para a garantia de legitimidade de qualquer programa”. A Lei n.º 13.460/2017 vai ao encontro dessa perspectiva de reforço, ao estabelecer que os usuários de serviços públicos têm direitos de participação no acompanhamento da prestação e na avaliação desses serviços, conforme preceitua o seu Art. 6º: *São direitos básicos do usuário: I – participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços* (BRASIL, 2017).

Conforme ressaltado pelo Entrevistado 6⁴⁴, uma das maiores debilidades que existia na governança do PBF era “a fragilidade da participação social”. Apesar de no desenho do PBF ter sido estabelecido que a gestão do programa seria pública e governamental e que o controle e a participação social seriam realizados, em âmbito local, por um conselho ou comitê (BRASIL, 2015), a fase inicial de implantação do PBF ficou marcada pelo “vazio normativo quanto às ações desse controle”.

Para o Entrevistado 3, a institucionalização do controle social se constitui na época um desafio não só para o PBF, mas para as políticas públicas brasileiras, considerando a fragilidade de mobilização social e a “pouca tradição democrática do poder público”. De fato, apenas houve a definição legal das instâncias responsáveis pelo acompanhamento do PBF com o decreto de regulamentação do PBF e da Portaria n.º 660, em setembro e novembro de 2004, respectivamente.

⁴⁴ Servidor público federal, integrou a equipe responsável pela elaboração da Política Nacional de Participação. Solicitou anonimato.

O Decreto que regulamenta o PBF definia que o controle social, em âmbito local, deveria ser feito por um conselho formalmente constituído pelo município ou instância já existente, desde que fosse respeitada a paridade entre governo e sociedade civil, incluindo a representação dos beneficiários, e que tivesse, dentre seus conselheiros, representantes das áreas de educação, saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional da criança e do adolescente (BRASIL, 2015).

Para o Entrevistado 3, ao ter caráter deliberativo e intersetorial, o conselho foi reforçado pelo prisma de participação cidadã, tendo como principais atribuições o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização da execução do PBF no âmbito municipal. A Portaria GM/MDS n.º 246 institucionalizou a exigência de que o município tenha instância de controle social legalmente constituída como condição necessária para receber os incentivos financeiros previstos, inclusive os relativos à atualização do Cadastro Único e ao IGD (BRASIL, 2006).

Nesse contexto, para reforçar a importância do controle social, o Decreto n.º 7.332/2010 garantiu

Para fins de fortalecimento das instâncias de controle social dos entes federados, pelo menos três por cento dos recursos transferidos para apoio financeiro às ações de Gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família serão destinados a atividades de apoio técnico e operacional ao respectivo colegiado (BRASIL, 2010, p. 1)

Como reflete o Entrevistado 6, o desafio da participação cidadã se reveste de “complexidade e risco estratégico” ainda maior com o Decreto n.º 7.332/2010, uma vez que, na governança do PBF, o município ficou obrigado a destinar pelo menos 3% dos recursos recebidos pelo IGD ao colegiado que acompanha as ações do PBF e do Cadastro Único para execução do controle social. O fortalecimento da participação social assim, nesse aspecto, teve papel fundamental no aprimoramento da governança do PBF permitindo o acompanhamento efetivo da sociedade civil na gestão do programa.

Uma reflexão que deve ser feita, a despeito dos avanços da participação social no PBF, é o grau de maturação da participação social no programa e a alocação entre governo e sociedade civil em um plano mais horizontalizado, conforme diagrama da IAP2, em que a relação bilateral passasse a ser representada pela coparticipação e corresponsabilidade para alcance dos objetivos estratégicos do programa.

Por fim, mas não menos importante, a transparência e o acesso às informações públicas como terceiro aspecto de destaque de diretrizes de governo aberto na governança do PBF. Conforme sintetizado pelo *Relatório da Comissão Europeia* (2016), quando os princípios

de transparência e participação social, essência do conceito de governo aberto, são utilizados em políticas públicas, os governos e a sociedade esperam o aumento da confiança da sociedade nos governos e a responsividade da prestação de serviços públicos.

Na mesma linha, para o Entrevistado 7⁴⁵, a transparência pública, ao viabilizar constantes avaliações, monitoramentos e aprimoramentos das políticas públicas, instiga o fortalecimento das instituições, da cidadania, do controle social e do combate à corrupção, “se constituindo ao mesmo tempo como instrumento de gerenciamento de riscos estratégicos e mecanismo de gestão e controle, uma ponte que conecta governo e sociedade”.

O Entrevistado 9, reforça que o PBF teve, desde sua origem, preocupação com transparência pública, sendo os atributos do programa objetivo de amplo debate e exposição. O Entrevistado 5, aponta que tem acompanhado diversos estudos de consultorias e que é evidente que “a gestão do PBF tem cada vez mais se preocupado com a segurança e transparência de suas informações para comunicar cada vez melhor com o público atendido”.

A transparência na governança do PBF pode ser analisada pela transparência ativa e pela transparência passiva. Em linhas gerais, o Entrevistado 7 ressalta a “sutileza da diferenciação” entre esses dois conceitos: transparência ativa, o órgão tem a iniciativa de divulgação de dados e informações; na transparência passiva, “o órgão é demandado a divulgar dados e informações”.

Como ressalta o Entrevistado 10⁴⁶, a partir da instituição da LAI, a agenda da transparência passiva do PBF foi “meteórica”. De fato, o quantitativo de demandas via e-Sic para o PBF, por exemplo, aumentou de 55 pedidos por ano, em 2016, para 105 pedidos em 2018.⁴⁷ Como identificado pelo Entrevistado 9, a maioria desses pedidos de informação são oriundos de pesquisas acadêmicas e de meios de comunicação.

Já no âmbito da transparência ativa, como esclarece o Entrevistado 8⁴⁸, o Plano de Dados Abertos (PDA) “trouxe mais transparência quanto ao planejamento da abertura de dados governamentais”. Ele recorda que muitos órgãos, sistematicamente, não respondiam pedidos de acesso à informação sob o argumento de que não havia infraestrutura necessária, como orçamento, tecnologia e pessoal, para a abertura da base solicitada. Outro desafio elencado pelo

⁴⁵ Servidor público federal, integrou a equipe responsável pela elaboração da LAI. Solicitou anonimato.

⁴⁶ Servidor público federal, integrou a equipe de Ouvidoria do atual Ministério da Cidadania. Solicitou anonimato.

⁴⁷ O Ministério da Cidadania não tem dados anteriores a 2016 em virtude de o sistema de tramitação ter sido realizado via e-mail, impossibilitando a extração de dados.

⁴⁸ Antonio Carlos Wosgrau, servidor público federal, integrou a equipe do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e do Plano de Dados Abertos (PND).

Entrevistado 8 para a implementação de política de dados abertos é a questão da mudança cultural “ainda há resistência de servidores em aceitar o entendimento de que a regra é abrir e manter aberto todos os dados governamentais que são livres de sigilo previstos na legislação”.

O *Plano de Dados Abertos 2017/2019* do extinto Ministério do Desenvolvimento Social⁴⁹ estabeleceu diretrizes para nortear a organização e a revisão de dados em transparência ativa da pasta. Um estudo que embasou a construção do PDA do MDS identificou que a maioria dos pedidos de acesso à informação do órgão, 60% dos pedidos, eram referentes ao PBF (MDS, 2017).

Para o Entrevistado 7, “houve um grande avanço na transparência ativa do PBF”, pois a política de dados abertos permitiu o livre acesso, o uso e o compartilhamento de informações que antes eram objeto de transparência passiva como série histórica de indicadores dos resultados governamentais, quantidade de famílias atendidas, quantidade de benefícios básicos e variáveis, valor total do repasse, nome do beneficiário, data do saque e, principalmente, os valores dos saques. Contudo, ao reconhecer os avanços de transparência ativa da governança do PBF, o Entrevistado 1 alerta que “ainda há informações importantes no âmbito municipal que não foram abertas e que necessitam de complementação”. Em oposição, o Entrevistado 5, entende que, considerando as restrições previstas na LAI, todas as informações que poderiam ser divulgadas já foram, sendo o PBF um “programa completamente transparente”.

Hoje, diversos dados e informações sobre o PBF estão disponíveis em transparência ativa por meio de um conjunto de ferramentas informatizadas, construídas em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania. Para o Entrevistado 2, a disponibilização da base não desidentificada do Cadastro Único, com marcação dos beneficiários do PBF em microdados no formato .CSV, com 30 variáveis desidentificadas referentes a famílias e 34 referentes a pessoas, fomentou mais pesquisas sobre políticas sociais.

De fato, após a abertura dessa base, houve registro pela SAGI de quase 1000 *downloads* mensais⁵⁰. Reflexão feita pelo Entrevistado 2 sugere que esse “sucesso na quantidade de downloads é inovador” por a transparência ativa apresentar, com recortes por

⁴⁹ O PDA do MDS foi publicado em 29 de junho de 2017, com vigência até 29 de junho de 2019. Em julho de 2018, foi realizada uma revisão que apresentou a abertura de novas bases de dados, além de aprimorar a interface para o acesso aos dados e uniformizar as nomenclaturas do PDA com as bases do Portal Brasileiro de Dados Abertos, o que permite ao cidadão acompanhar melhor os dados que estão sendo disponibilizados.

⁵⁰ <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=147#>

período e por região, dados atualizados sobre a pirâmide etária dos beneficiários, a distribuição geográfica, o valor médio do benefício, o acompanhamento de condicionalidades e a quantidade de benefícios concedidos e bloqueados. Outro aspecto de potencial imensurável é o ressaltado pelo Entrevistado 8, em que “a abertura de dados pode ensejar parcerias, análises, trabalhos, aplicativos e outras soluções”. Para ele, “o simples olhar diferenciado do cidadão”, na maioria das vezes “desprovido dos vícios dos servidores públicos” pode fazer com que qualquer base de dados governamental tenha potencial para produzir riquezas para o país. Exemplos desses olhares diferenciados estão em *cases* como a Operação Serenata de Amor⁵¹, Radar Parlamentar⁵², Aider⁵³ e diversos outros.

Para o Entrevistado 1, com o acesso aos dados públicos, o monitoramento pelos cidadãos fica mais tempestivo o que, de certa forma, “pressiona os governos a serem mais responsivos”. Caso simbólico dessa pressão foi a exposição do PBF a diversas denúncias de casos de corrupção no processo de cadastramento de beneficiários. A preocupação em investigar as denúncias está alinhada com os mecanismos de auditoria, prestação de contas, avaliação do programa e responsividade.

Nos últimos anos, “a fiscalização do PBF passou por um processo de refinamento em seu escopo, ao tempo em que o trabalho de análise de denúncias de irregularidades tornou-se mais complexo” (SILVA, 2018, p.113). A partir de 2016, foi iniciado o “pente-fino” do PBF, com o cruzamento mensal de dados do Cadastro Único com a renda declarada na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e informações de óbitos do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), para identificação de irregularidades no programa.

Nessa mesma linha, Relatório de Auditoria da CGU (2018) sugeriu quatro recomendações a fim de se aperfeiçoar os controles do PBF para evitar irregularidades: a) adoção de processos prévios de verificação de informações declaradas ao Cadastro Único como requisito de validação do cadastro; b) disponibilização de informações detalhadas dos registros administrativos dos Municípios relativas às inconsistências de Averiguação Cadastral; c) regulamentação de critérios de geração de pendências e de invalidação do cadastro identificadas

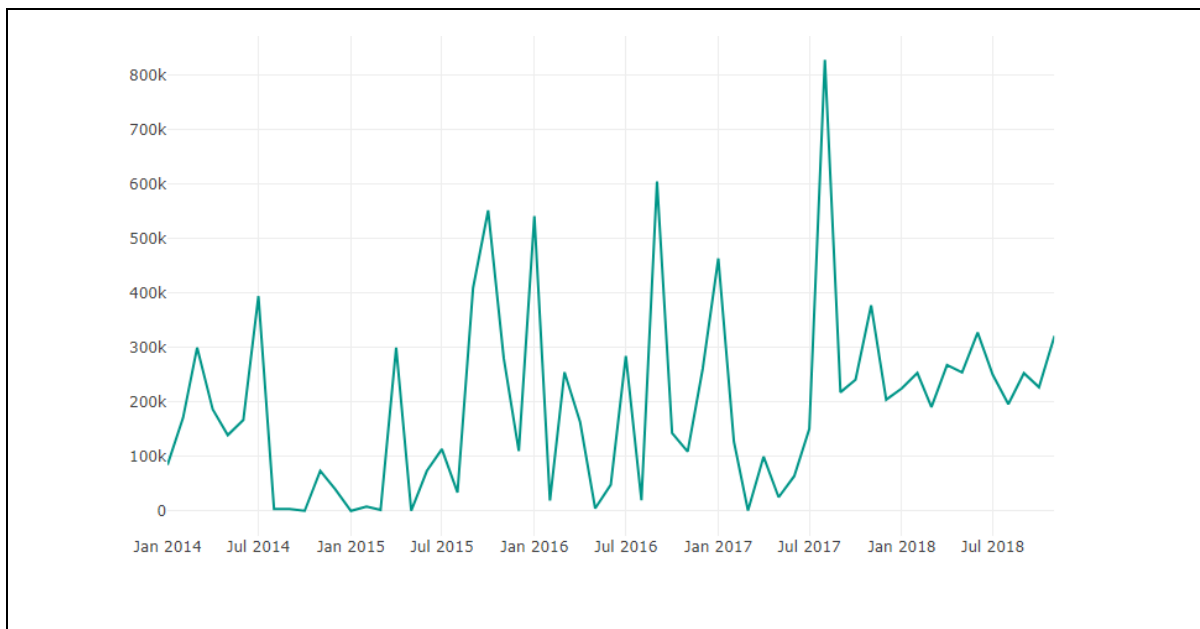
⁵¹ Projeto que utiliza de inteligência artificial para identificar irregularidades em gastos da cota para exercício da atividade parlamentar de deputados federais. Disponível em <https://serenata.ai/>

⁵² Aplicativo que, a partir de análise matemática de dados de votações de projetos de lei, identifica "semelhanças" (possíveis alinhamentos) entre partidos políticos. Disponível em <http://radarparlamentar.polignu.org/>

⁵³ Aplicativo que auxilia a localização de Unidades Básicas de Saúde próximas da localização do usuário. Disponível em <https://play.google.com/store/apps/details?id=mobile.pi.tri.aider>

no processo de Averiguação Cadastral; d) elaboração de plano de providências para casos de subdeclaração.

Figura 9 – Série histórica de benefícios do PBF bloqueados



Fonte: Ministério da Cidadania, Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família (Dezembro/2018)

Como apontado pelo Entrevistado 9, “o programa vem sendo reinventado e repensado a cada ciclo” a fim de aprimorar sua governança na criação de valor público. Conforme recordado pelo Entrevistado 2, em setembro de 2019, o Ministério da Cidadania, gestor do Cadastro Único, e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) firmaram parceria para ampliar ao banco de dados com informações sobre a situação das famílias de baixa renda no País. Com o cruzamento de dados do Cadastro Único com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)⁵⁴, é possível “desenhar políticas públicas mais específicas e assertivas voltadas à população em situação de vulnerabilidade social”.

Outro aspecto interessante do cruzamento de dados, como lembrado pelo Entrevistado 2, é que ele permite também “descobertas surpreendentes do PBF”, como a de beneficiários do Bolsa Família entre os medalhistas da Olimpíada de Matemática de Escolas Públicas, OBMEP.

Em suma, para o Entrevistado 1, não importa se os princípios de governo aberto foram inseridos nas políticas públicas de forma deliberada ou não. Para ele, o importante é que

⁵⁴ A PNAD contínua produz indicadores trimestrais que apontam as flutuações e a evolução, no curto, médio e longo prazos, como força de trabalho, educação e acesso à televisão e à internet no país.

“se faça acontecer”. O que se observou na evolução da governança do PBF é exatamente um arranjo intersetorial que se fez acontecer de forma adequada aos princípios de governo aberto para a criação de valor público.

Para Castro, Walter, Santana e Stephanou (2009), o PBF adquiriu legitimidade e apoio, ao longo dos anos, principalmente a partir do maior acesso a informações, maior controle social e transparência sobre o programa. A pesquisa realizada pelos autores conclui que “a sociedade brasileira apoia o PBF, não apenas pela opinião em relação aos resultados, mas principalmente por refletirem uma compreensão relativamente sofisticada sobre essa política social” (CASTRO, WALTER, SANTANA E STEPHANOU, 2009, p. 354).

Diante do exposto nos parágrafos anteriores, a suposição inicial de que, ao agregar os princípios de governo aberto em suas diretrizes, com suas respectivas especificidades transversais, as políticas públicas podem ter seus resultados potencializados e objetivamente personalizados, se confirma pelas mudanças observadas na governança do PBF, que o tornaram mais aberto, transparente e participativo. O valor público gerado pelo programa pode ser identificado pelas respostas efetivas e úteis às necessidades e demandas da sociedade que modificaram aspectos da sociedade como destinatária legítima do PBF, associado a maior responsividade de governos, políticas públicas com maior legitimidade e envolvimento de mais cidadãos no planejamento, no desenvolvimento, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo pesquisar como o governo aberto influencia a governança de políticas públicas. Esse debate se fez necessário em virtude de as diferentes concepções de governo aberto e governança inspirarem profusão de ações para a melhoria de políticas públicas. O que diferencia esta pesquisa acadêmica de outras já existentes é o ineditismo de associação entre governo aberto e a governança da política na geração de valor público.

Para este estudo, a combinação de abordagens qualitativa e quantitativa ganhou ainda mais relevância pela necessidade de entender o fenômeno social complexo de governo aberto e de governança de políticas públicas que nem sempre se traduzia em indicadores objetivos. A união das duas metodologias, assim, tendeu a favorecer uma investigação mais completa e profunda do objeto de estudo.

A percepção inicial era de que a presença de diretrizes de governo aberto facilitaria a governança de políticas públicas, potencializando, principalmente, a geração de valor público. A pesquisa confirma a hipótese de que é possível obter o aprimoramento da governança de política pública a partir de um arranjo intersetorial adequado de diretrizes de governo aberto, forma pela qual a política pública ganha mais transparência e legitimidade.

Como comprovado no estudo de caso do PBF, o impacto direto de governo aberto na governança de políticas públicas é a geração de valor público como algo compartilhado, imaginado e articulado entre os cidadãos, identificado, assim, pelas respostas efetivas e úteis da governança do PBF às necessidades e às demandas da sociedade, que modificaram aspectos da sociedade como destinatária legítima de bens e serviços públicos.

Assim, reconhecendo a natureza dinâmica do processo, o PBF criou o seu referencial próprio de governança, sendo bem institucionalizado e orientado pela descentralização, transparência, responsividade e controle social. De um programa inicialmente questionado e fragilizado, o PBF conquistou não apenas legitimidade, dinamicidade e reconhecimento, mas se tornou referência mundial em políticas de combate à pobreza, sendo inspiração para o desenvolvimento de iniciativas similares em diversos países que buscam o desenvolvimento nacional.

A partir de agora, o desafio não é mais tanto a compreensão do fenômeno de influência de governo aberto na governança de políticas públicas, mas, sim, a operacionalização

desses conceitos de forma eficaz e escalar, como ficou evidenciado no PBF, que foi ancorado na construção de seu referencial próprio de governança para governo aberto.

Embora não tenha uma estrutura de uma avaliação de programa, este trabalho motiva estudos futuros e mais profundos como projetos de intervenção, de modo a contribuir para possíveis redesenhos de políticas já existentes. O Projeto de Lei n.º 9.163, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pode ser reinterpretado, à luz das conclusões desta dissertação, na busca por compreensão de modelos de governança mais equilibrados e direcionados para governo aberto. Outro aspecto interessante de ser analisado seria um comparativo do nível de governança de políticas públicas inseridas no espaço da OGP e as que não estão. Por fim, a instituição de uma Política Nacional de Governo Aberto, com regras que coadunam transparência, participação social, responsividade e inovação, também deve ser algo avaliado e pesquisado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Caroline Burle S.; MACHADO, Jorge Alberto Silva. **Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios**. GIGAPP Estudos / Working Papers, Madrid, n. 55-59, p. 78-91, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. **Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004**.

_____. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 nov. 2017.

_____. **Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2011**. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.

_____. **Instrução Normativa Conjunta n.º 1 do Ministério do Planejamento e do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 mai. 2016.

_____. **Lei n.º 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações.

_____. **Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004**.

_____. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social, LOAS.

_____. **Projeto de Lei (PL) n.º 9.163, de 23 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino, MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto Contexto Enferm, Florianópolis, 2006 Out-Dez; n.15, v.4, p. 679-684.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. **Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo**. 2006, vol.15, n.4, pp.679-684.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Inez Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de and STEPHANOU, Michelle Conceição. **Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira**. Opin. Publica [online]. 2009, vol.15, n.2, pp.333-355.

CGU.

_____. e-SIC . **Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão**. Acessado em maio de 2019. Disponível em https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.aspx

CIGA, Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Acessado em setembro de 2019. Disponível em <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luis H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia. (Org.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. 2v., p. 57-99

CROSS, L. Harold. **The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings**. New York: Columbia University Press. Second Supplement 1959.

Eiró, Flávio. **O programa Bolsa Família e os Pobres “Não merecedores”: poder discricionário e os limites da consolidação de direitos sociais**.

ESCOBAR, C. M. S. **Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa Bolsa Família**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

EUROPEAN Union. **Creating value through Open Data**. SMART 2014/4072, 2015.

FERRAREZI, E.; AMORIM, S. N. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória (1996-2006)**. Brasília: Enap, 2007. p. 1-53. (Cadernos Enap, n. 32).

FONSECA, Ana; ROQUETE, Cláudio. **Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família**. In: VIANA, Ana Luiza d’Ávila; ELIAS, Paulo E. M.; IBAÑEZ, Nelson.

FREDERICKSON, H. George. **Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere**. In: FERLIE, Ewan; LYNN Jr., Laurence E., and POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GERRING, J. **What Is a Case Study and What Is It Good for? American Political Science Review**. Los Angeles, v. 98, n.º 2, p. 341-354, 2004.

IPEA. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Avaliação Ex Ante 2018**.
_____. Guia de Avaliação de Políticas Públicas – Ex Post 2019.
_____. **Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. 2019.

IRM. **IRM Procedures Manual**. Version 4. 16 November 2015.

LASSANCE, Antonio. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. In: **Boletim de Análise Político-Institucional nº 8**, Brasília: julho - dezembro 2015, pp. 39-44.

LOGAREZZI, Lia. **Guia prático da lei de acesso à informação**. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

LYNN, L. E. Jr; HENRICH, C. **Governance and Performance: new perspectives**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2000.

LYNN, L. E. Jr; HENRICH, C.; HILL, C.J. **Improving Governance: a new logic for empirical research**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2001.

MALDONADO, N. **The World Bank's Evolving Concept of Good Governance and its Impact on Human Rights**. Stockholm: Sweden, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda**. Brazilian Political Science Review, São Paulo, vol.7, n.3, p.8-35, 2013.

MOORE, D. B. "Development Discourse as Hegemony: Toward an Ideological History - 1945-1995". In: Moore, David B. and Schmitz, Gerald J. (eds.). 1995. **Debating Development Discourse; Institutional and Popular Perspectives**. London: Macmillan Press, 1995.

MOORE, H. Mark. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Cambridge Massachusetts. London, England. Fifth Edition, 2000.

OCDE. Modernising government: the way forward. Paris: OECD Publishing, 2005.

_____. **The OECD recommendation of the council on open government**. 14 December 2017 - C (2017)140 - C/M(2017)22.

_____. Relatórios Econômicos OCDE: Brasil. 2018

ODELL, J. D., PARUNAK, H. V. D.; BAUER, B. S. V. **Representing agent interaction protocols in UML**. 22nd International Conference on Software Engineering (ISCE), pp. 121–140, 2001.

OPEN Data Barometer. **ODB Global Report**. Thrid Edition, The World Wide Web Foundation, 2016.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.

PARKS, Wallace. **The open government principle: applying the right to know under the Constitution**. The George Washington Law Review 26, n.º1 1-22, 1957.

PIERRE, JON. **Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy**. Oxford University Press. 2000.

REZENDE, Flávio da C. **A nova metodologia qualitativa e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política Comparada.** Revista Política Hoje, v. 20, n. 1, 2011.

ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. **A Democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia.** In: CARDOSO JR., J. C. & BERCOVICI, G. (orgs). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo.** Brasília-DF: Ipea, 2013, cap. 8.

SA e SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. “Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas” In: **IPEA - Brasil em Desenvolvimento.** Brasília, 2010 (pp. 661-688)

SCHUMPETER, J. **Theory of economic development.** Cambridge: Harvard University Press, 1934

SILVA, T. F. (Org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018).** Brasília: ENAP, 2018

SILVA, M. O.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. DI. **A política social brasileira no século XXI - a prevalência dos programas de transferência de renda.** 6ª ed. São Paulo: STEIBEL, F. **Brazil Mid-Term Self-Assessment 2016-2018.** 2017.

_____. **Brazil End-of-Term Report 2016-2018.** 2018.

TCU. **Referencial Básico de Governança aplicável à órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** 2013.

_____. **10 Passos para a Boa Governança.** Portal TCU. 2014.

_____. **Acórdão 1273/2015 do TCU.**

OGP. **Open Government Declaration.** 20 September 2011.

_____. **Guidance Note.** Support Unit, 2015.

_____. **Participation & Co-creation Standards.** 2017.

UNITED NATIONS. **Unlocking the human potential for public sector performance.** World Public Sector Report 2005. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

_____. **World Public Sector Report on Responsive and Accountable 2015.** New York: Department of Economic and Social Affairs, 2015.

USA. **President’s memorandum on transparency and open government - Interagency Collaboration.** USA, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2009.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

YU, H., & ROBRINSON, D. G. **The New Ambiguity of “Open Government”**. 2012

WORLD BANK. **World Development Report 2017: governance and the law**. Washington: The World Bank, 2017.

_____. **World Bank’s report, Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**. 1989.

_____. **Governance and Development**, Washington: The World Bank, 1992.

_____. **Sustainable Development Goals and Open Data**. 2015.

_____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy**. Washington, DC: World Bank, 2000.

UCLA Law Review Disc. (59), 178-208.