

PARTICIPAÇÃO E INTERATIVIDADE NA GESTÃO PÚBLICA:

Instrumentos E Perspectivas Para A Efetivação De Políticas Públicas Sustentáveis

Laura Magalhães de Andrade¹

RESUMO

O presente estudo discute a temática da inovação nos modelos de gestão do setor público a partir do prisma de experiências de participação democrática mediadas pela Internet, defendendo-se a premissa de que este pode ser um caminho de gestão que dê o suporte necessário à promoção da sustentabilidade. Os modelos de gestão, ao trazer aportes sobre a administração e organização de espaços, sejam públicos ou privados, ditam o formato de organização de tarefas, recursos, procedimentos, normas e regras. O olhar desta pesquisa, nesse sentido, recai sobre os modelos inovadores de gestão, que não podem ser, inadvertidamente, adaptados para o contexto público, mas, necessariamente, implicam em considerar a conexão entre uma orientação para a eficiência - princípio constitucional da Administração e presente no conceito de inovação - e uma perspectiva democrática, focada na disseminação de direitos sociais através da participação. E é justamente o binômio “eficiência” e “democracia” que se faz presente como motivador para este trabalho.

Palavras-chave: Inovação; Gestão Pública; Participação; Sustentabilidade.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA; 1.1. Governo aberto: um modelo emergente de gestão pública; 2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A REALIDADE BRASILEIRA; 2.1 Inovação aberta ao setor público; 3 PROPOSTAS DE GESTÃO PARTICIPATIVO-INTERATIVA NO BRASIL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE; 3.1 Ferramenta de gestão participativa: a interatividade através das mídias eletrônicas; 3.2. Sustentabilidade e suas duas facetas: inovações para o setor público e responsabilidade socioambiental; CONSIDERAÇÕES FINAIS

INTRODUÇÃO

Os espaços públicos evidenciam uma complexidade para a consecução de estratégias de gestão, no sentido de que devem ser avaliados seus aspectos naturais, de equipamentos urbanos, logística, conservação, segurança e todos os stakeholders² e, sopesando todos esses

¹ Membro da CDA/OAB-RJ. Doutoranda em Direito na Universidade Federal Fluminense (PPGDIN - UFF). Mestre em Direito e Políticas Públicas (PPGDPP - UNIRIO). Especialista em Gestão Ambiental (UFRJ/PNUMA). Professora Substituta do Departamento de Direito Civil da UFRJ e da UFRRJ.

² O conceito de *stakeholder* provém de uma abordagem do campo da Administração que apresentava, inicialmente, uma visão mais restrita que a atual, ao estabelecer que os *stakeholders* eram os agentes econômicos que deveriam ser levados em consideração nas tomadas de decisão de uma empresa. O conceito foi aprimorado pelos estudiosos

caracteres, a proposição de alternativas que envolva esses elementos, que compõem tais espaços e a própria sociedade.

A qualificação de uma cidade como sustentável perpassa pela ideia de que os gestores públicos locais devem propor e implementar políticas públicas que tenham em vista a utilização dos recursos naturais sob a ótica da economicidade, preservação, eficiência e participação dos diretamente envolvidos, de forma que se atinja a satisfação das reais necessidades da presente geração e se garanta a perpetuação dos espaços para as gerações futuras, em consonância com o ideário da sustentabilidade.

A premissa de interação de todos os envolvidos em prol de questões ambientais é consentânea da Constituição da República de 1988, em que o meio ambiente, bem de uso comum do povo, deve ser protegido pela sociedade e pelo poder público, tal como preconiza nossa Carta Magna em seu artigo 225³. Partindo-se dessa premissa, as questões ambientais que se colocam frente à humanidade no século XXI apontam a necessidade de uma atuação intersetorial, aberta à participação e à contribuição dos mais diversos setores. E, para isso, as inovações tecnológicas vêm exercer papel fundamental nesse contexto, no sentido de fornecer mecanismos de interação efetivos, que acompanham a realidade social atual.

Outro ponto de partida relevante reside no fato de que tais questões ambientais versam não só sobre o meio ambiente natural, mas, principalmente, sobre o meio ambiente social, que engloba o desenvolvimento econômico e social, o patrimônio cultural e as políticas públicas. Daí surge a relevância de se construir alternativas de gestão sustentável que atendam, efetivamente, os interesses de todos os possíveis atores envolvidos com o bem público, principalmente a população, que irá usufruir do espaço.

da Ciência Política, que defenderam a existência de muitos outros componentes da sociedade a serem levados em conta nos processos decisórios: organismos governamentais, grupos políticos, ONGs, associações de empresas, empresas competidoras, sindicatos e trabalhadores, associações de consumidores, potenciais empregados, potenciais clientes, comunidades em que elas existem ou das quais obtém recursos e, na verdade, a sociedade como um todo. Esta visão adota uma perspectiva de complexidade do ambiente e propõe somar a visão econômica dos recursos à visão econômica de mercado, ao mesmo tempo em que incorpora uma visão sociológica e política da sociedade – o sistema maior em que a empresa está situada – para as tomadas de decisão. Assim, há uma gama de interesses de indivíduos e grupos, os quais afetam ou podem ser afetados pela atividade empreendida e que, legitimamente, procuram influenciar os processos de decisão, com o objetivo de obter benefícios para os interesses que defendem ou representam (MAGALHÃES, 2016 apud FREEMAN, 1984; FRIEDMAN; MILES, 2002).

³ Art. 225, *caput*: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à análise pontual do que venha a ser a gestão pública na atualidade, utilizando como ferramenta a interatividade, presente nas inovações tecnológicas, que são marcantes nas relações sociais contemporâneas. Afinal, quando pensamos em sociedade, ordenada na modernidade através do tempo e do espaço, devemos ter em mente o que nos ensina Giddens (1991, p. 60): “a estrutura conceitual do distanciamento tempo-espaço dirige nossa atenção às complexas relações entre envolvimento locais (circunstâncias de co-presença) e interação através de distância (as conexões de presença e ausência)”.

Outro ponto a ser considerado perpassa pelo modelo de gestão aberta, que utiliza a participação e a inovação, como um instrumento de promoção da sustentabilidade sobre dois aspectos: a perpetuidade de ações e a sensibilização dos *stakeholders* para a adoção de práticas sustentáveis. Nos dizeres de Dutra, citado por Hansen (2013, p. 144), “O discurso pressupõe a participação simétrica dos concernidos competentes na comunicação isenta de qualquer coação. Participante competente na comunicação é aquele com a capacidade de distinguir confiadamente entre ser e aparência, essência e fenômeno, ser e dever-ser”. Assim, tal participação deve estar pautada na convicção e não em mera reprodução de pensamentos e interesses.

Finalmente, em que pese se tratem de referenciais teórico-práticos, os modelos de gestão aqui apresentados devem partir do pressuposto de que sejam levadas em consideração as vulnerabilidades e potencialidades de cada espaço, não sendo, portanto, paradigmas engessados, que deverão ser moldados pelas especificidades dos locais em que se aplicarão esses estudos.

1. MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O estudo dos modelos de gestão parte do necessário conhecimento das diferentes perspectivas de elaboração e consecução, bem como os impactos trazidos pela implementação de tais modelos às organizações, aos seus indivíduos e à sociedade (Ferreira et al., 2010). Independente do modelo adotado, há dois fatores essenciais a serem observados - a ‘forma’ e a ‘função’ – sendo que a primeira expressa a configuração organizacional e a segunda as tarefas que precisam ser cumpridas.

No decorrer dos anos, as teorias administrativas têm migrado da dimensão estritamente formal para a funcional, alterando substancialmente os modelos de gestão (Barbosa; Costa, 2012). Os modelos de gestão devem ser vistos, nesse prisma, como norteadores de todo processo organizacional. Assim, na evolução das práticas administrativas, muitos foram os modelos explicativos que pautaram a estruturação e ação das organizações. Ferreira *et al.* (2010) apontam que as chamadas escolas do pensamento administrativo (escola clássica, neoclássica, relações humanas e demais) estruturavam modelos de gestão de suas respectivas épocas.

Em que pese a existência de diversos modelos de gestão e seus respectivos contextos históricos, é unívoco o entendimento de que não se pode abrir mão da eficiência na gestão pública, por ser elemento fundamental na promoção dos princípios republicanos, necessários à consolidação da jovem democracia brasileira. Contudo, focar apenas nos resultados, como supedâneo da eficiência, não parece ser suficiente para atender as relações sociais complexas contemporâneas, objeto de atuação das administrações públicas, em todas as suas esferas (Paula, 2005; Zani, 2010; Farah, 2005).

Nesse passo, o modelo de administração pública societal é um arcabouço a ser considerado. O quadro a seguir apresenta suas características, tomando-se como parâmetro o modelo de administração pública gerencial:

Tabela 1 – Comparação entre modelos de Gestão Pública

	Administração Pública Gerencial	Administração Pública Societal
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimentos gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.
Dimensões estruturais	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Fonte: Paula (2005)		

Pela ilustração acima, percebe-se que os modelos de gestão podem interferir diretamente no desempenho organizacional e, como o objeto deste estudo é a esfera pública, acabam intuindo também na organização de processos democráticos.

Além das tipologias mencionadas, Secchi traz uma importante contribuição conceitual, ao comparar desdobramentos de outros modelos clássicos de administração pública. Segundo o autor (2009, p. 349):

A administração pública gerencial (APG) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

Ao comparar os paradigmas burocrático, gerencialista (APG e GE) e de governança pública, Secchi aduz que entre os modelos organizacionais estudados existe um claro vínculo de continuidade com o modelo burocrático. Nesse sentido, o autor afirma que (2009, p. 365):

(...) entre organizações e dentro de uma mesma organização, o pesquisador pode encontrar ainda diferentes graus de penetração dos diversos modelos organizacionais. A pesquisa sobre a adoção de modelos organizacionais deve verificar continuidades e descontinuidades dos modelos em diferentes unidades organizacionais, níveis hierárquicos e regiões geográficas.

O que se depreende é uma variedade de modelos organizacionais no contexto público, com diferentes focos entre a estrutura e os sistemas de gestão das instituições. Destaca-se que, como bem apresenta Secchi (2009), não existe um tipo “puro”, um modelo único no seio das organizações, o que revela a complexidade do aspecto gerencial da administração pública, com modelos híbridos, que possuem influências de diversas modelagens e em diferentes proporções, justamente com a finalidade de se ajustar aos casos concretos que se apresentam.

Apesar de os modelos serem representações abstratas e que, como vimos, poderem ser visualizados em conjunto ou de forma híbrida, para buscar a adequação a uma dada realidade, não há impedimento de que sua correta sistematização promova o direcionamento do planejamento e a efetiva consecução de práticas inovadoras de administração.

1.1 Governo aberto: um modelo emergente de gestão pública

Quando se discutem modelos de gestão pública, vários são os mecanismos explicativos. Há que se compreender, por exemplo, por meio de um processo de arquitetura organizacional para definição de processos, estruturas e demais elementos organizacionais.

Entende-se por arquitetura organizacional o processo de definição das estruturas e sistema de gestão, dentro de uma realidade organizacional (Shaw, 1994).

Em 2011, o Brasil, juntamente com os Estados Unidos da América, organizaram o movimento chamado *Parceria para Governo Aberto* ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*). Trata-se de uma iniciativa que congrega nações e organizações da sociedade civil, articuladas internacionalmente, visando difundir globalmente práticas governamentais que atuam na abertura dos governos à sociedade. O *Open Gov* se articula em quatro princípios: transparência, participação cidadã, *accountability*⁴ e inovação através da tecnologia da informação (Neves, 2013).

Mesmo que com orientação gerencialista (Costa, 2008), o OGP pode ser entendido como um modelo de gestão pública emergente, pois seu panorama evolutivo inicia no ano de 1948, através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que é reconhecido como direito de todos os cidadãos o acesso aos seus governos. No caso brasileiro, o início do percurso do OGP dá-se em 1988, por meio das determinações constitucionais de acesso a dados públicos, presentes na Constituição Federal.

Além da previsão constitucional de acesso a informações públicas há, nos anos subsequentes, a evolução da abertura dos governos aos governados, por meio dos seguintes dispositivos legais ou ações:

- a) Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal: aumenta a transparência com o gasto público;
- b) Em 2003, a criação da Controladoria Geral da União, e um conjunto de políticas para prevenção e combate à corrupção, correição, fiscalização e controle interno;
- c) Em 2004, o lançamento do Portal da Transparência;

⁴De acordo com Rocha (2009), o significado do termo *accountability* tem gerado muita controvérsia no Brasil. A inexistência de tradução para o português e, principalmente, a ausência de significação dessa expressão na realidade brasileira leva a uma dificuldade adicional ao se tentar abordar o tema. Pode-se especular inicialmente, que a inexistência do termo em português está associada à inexistência do fenômeno no âmbito da sociedade brasileira. Tal especulação pode ser sustentada se considerarmos que, a partir da estruturação dos sistemas formais de controle no Brasil, consubstanciada na criação do Tribunal de Contas da União (TCU), em 1895, a forma de verbalizar tal fenômeno foi a expressão “prestação de contas”. Parece-nos lícito supor, também, que à época tal expressão poderia definir e descrever entre nós algo parecido com o que se entendia como *accountability* nos EUA. Hoje, no entanto, fica evidente que o desenvolvimento das duas sociedades foi acrescentando ao fenômeno contornos nitidamente diferentes, permanecendo praticamente inalterado entre nós e adquirindo profundidade e amplitude nos EUA.

- d) Em 2009, a Lei Complementar nº 131 (acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101) reforça a necessidade de transparência nos gastos públicos;
- e) Em 2010, o Portal da Transparência passa a ter seus dados atualizados diariamente;
- f) Em 2011, a entrada em vigor da Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação;
- g) Em 2013, a vigência da Lei nº 12.846, conhecida como Lei Anticorrupção e também a Lei nº 12.813 sobre conflitos de interesse na administração pública;
- h) Em 2014, a criação do sistema de ouvidorias do Poder Executivo.

Entre as iniciativas de *Open Gov*, os chamados “dados abertos” têm ganhado relevância na academia e na prática de organizações da sociedade civil (Agune *et al.*, 2008; Araujo *et al.*, 2012). De acordo com Neves (2013), o OGP conta com 65 países membros efetivos (e diversos em potencial), e sua ação se materializa na elaboração e implementação de planos de ação que devem ser construídos em uma colaboração entre governo e sociedade.

Atualmente, o OGP é divulgado pelo sítio eletrônico <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>> e promove, dentre outras ações, a abertura de canais para a participação cidadã. Inclusive, são realizados diversos eventos com esse propósito; dentre eles, destaca-se o II Encontro Brasileiro de Governo Aberto, promovido por organizações da sociedade civil e órgãos da administração pública, realizado nos dias 28 e 29 de novembro de 2017, no Centro Cultural São Paulo, na cidade de São Paulo⁵. A crítica que se faz ao presente instrumento é que, apesar de ser uma interessante ferramenta de gestão participativa, calcada na transparência, peca ao não ser amplamente disseminada nos próprios veículos institucionais de propaganda e em meios privados, notadamente as redes sociais.

Finalmente, em virtude da crítica acima sopesada, esta pesquisa opina no sentido de que o modelo estudado nesta subseção acaba não sendo o mais articulado à participação. Considera-se a abordagem societal de Paula (2005), como demonstrado no início desta seção, como sendo o mais propenso à participação. É inegável, no entanto, que o OGP traz avanços à gestão participativa, quando comparado a outras modelagens que podem ser consideradas das mais “fechadas”.

⁵Informações disponíveis em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/ii-encontro-brasileiro-de-governo-aberto/view>>. Acesso em: 22 out. 2017.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: A REALIDADE BRASILEIRA

Os estudos sobre inovação tangenciam um campo de debate bastante variado, estando presentes em agendas de pesquisas de diversas áreas do conhecimento. É na economia, contudo, que o tema ganha um impulso significativo em termos de debate e pesquisa. Um autor central nesta discussão é Schumpeter (1988), que preconiza a inovação como fruto de uma ruptura que tira o sistema econômico de seu estado de equilíbrio e, dessa forma, altera padrões gerando diferenciações competitivas entre as organizações.

A ideia de inovação no contexto econômico e empresarial diz respeito a processos e produtos; já no cenário público, esse conceito deve ser vislumbrado de modo diferenciado, como aduz Oliveira (2014, p. 35), que destaca alguns aspectos que justificam a diferenciação entre o debate de inovação nos setores público e privado. Segundo o autor:

Inicialmente, os aspectos relacionados à legalidade e impessoalidade são mais presentes no setor público do que no setor privado, sujeitos, muitas vezes, a estruturas administrativas familiares. Outro elemento importante, e característico do setor público, é sua rigidez estrutural, a qual é muito menos propensa a adequações do que no setor privado. O aspecto orçamentário, e de sua execução, também merece destaque diferente do setor privado, onde o limite orçamentário é apresentado e executado. No setor público, os custos transacionais tendem a ser elevados, o que acaba por dificultar a sua plena execução.

Bourrel (2014) entende que a inovação no setor público passa pela criação de novas formas de empoderamento cidadão, de negócios públicos, de eficiência e eficácia nos serviços públicos potencializados pelas novas tecnologias da informação e da comunicação. A inovação busca, assim, introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais etc.

No cenário brasileiro, o primeiro esforço de inovação na área pública se deu no nível local, dentro do período da Ditadura Militar. Nesse sentido, Farah (2005, p. 43) afirma que “ao longo da década de 1980, inovar na área pública significava descentralização e estímulo à participação como forma de democratizar as decisões e o acesso a serviços públicos”.

Avritzer e Navarro (2003) argumentam que a abertura democrática brasileira, ocorrida com a Constituição de 1988, trouxe a possibilidade de inovações bastante substantivas no processo de relação entre governo e sociedade. Esse tipo de inovação pode conferir ao processo

de elaboração e gestão de políticas públicas a inserção de novos debates, encadeados por atores sociais que trazem suas demandas e visões.

A interação entre governo e sociedade, por meio da participação democrática, pode gerar processos de inovação nos modelos de gestão pública, criando uma inteligência organizacional (Angelis, 2013) ou mesmo iniciativas de coprodução de serviços públicos (Askouniset *al.*, 2012). Há, portanto, potencial (e uma crescente necessidade) para que esse debates e aprofunde na vertente pública, principalmente quando comparado ao volume de estudos no contexto privado.

2.1 Inovação aberta ao setor público

A inserção de atores externos gera a chamada “Inovação Aberta” (IA), de acordo com Freitas e Dacorso (2014). A IA tem como pressuposto a ideia de que atores externos ao processo de pesquisa e desenvolvimento podem trazer importantes contribuições no processo inovador. O termo foi cunhado por Chesbrough (2003) e tem como princípios a abertura, a colaboração e a criatividade. Quando discutida no âmbito público, a inovação aberta lança mão da participação cidadã enquanto elemento de aproximação entre o Estado e a sociedade para solução de problemas públicos.

As inovações abertas no setor público devem deslocar o cidadão de uma condição de mero expectador para ativo coprodutor de um bem público. No entanto, atualmente, a sociedade participa de modo limitado da construção de serviços públicos, de acordo com Freitas e Dacorso (2014, p. 874) em que, para eles, tal envolvimento ocorre esporadicamente e, mesmo assim, apenas no processo de avaliação de serviços públicos. Para os autores:

Os cidadãos podem desempenhar um papel maior na realização compartilhada nas metas das políticas públicas. Consequentemente, a gestão pública deve incluir o conhecimento e a experiência dos clientes, usuários e agentes externos no processo de inovação e criação de valor: os cidadãos podem agir como colaboradores para tarefas públicas.

Trata-se, assim, de um subaproveitamento de uma importante contribuição cidadã, ao passo que existem indivíduos especialistas em questões específicas, com conhecimento e experiência particular em um dado assunto, o que o habilitaria a se tornar um importante coprodutor de um serviço público.

Sobre a implantação da IA, esta se dá em três fases: (i) transparência;(ii) participação e (iii) criação de valor colaborativo e interação (Freitas; Dacorso, 2014; Hilgers; Ihl; 2010).A transparência envolve o esforço para tornar público ações e dados governamentais. Nesse momento se tem a ambientação para um processo participativo dos cidadãos.

No segundo momento, a transparência se transforma em participação.Os dados abertos, provenientes da transparência, podem ser escritos,reescritos e modificados, gerando soluções inovadoras para problemas públicos. Os cidadãos passam a interagir com o Estado, deixando uma posição passiva de expectadores, para opinarem e deliberarem sobre variados temas na condução e produção de bens públicos.

Freitas e Dacorso (2014, p. 876), baseados em Hilgers e Piller (2011),apresentam, no quadro abaixo, o variado leque de possibilidades que os governos possuem para implementação dessa fase:

Tabela 3 – Fase transparência e participação

PROCESSO	AÇÕES
Orçamento Popular	Integração ativa do cidadão nas decisões orçamentárias do conselho da cidade. Consolidação sobre a utilização dos fundos. Discussões sobre os objetivos em relação à dotação orçamentária. Medição de resultados em relação ao orçamento.
Reuniões "cidade virtual" ("Minipúblicos"):	Processo de tomada de decisão pública. Discussão de problemas relativos a todas as áreas políticas. Apresentação de propostas para os tomadores de decisão política.
Definição da agenda pública	Definição dos programas prioritários do governo. Definições de estratégias de ação.
Controle político	Monitoramento dos administradores públicos e sua má conduta no sentido de uma "Observação representativa".

Fonte: Freitas e Dacorso (2014, p. 876)

Finalmente, a terceira fase de implantação da Inovação Aberta refere-se ao momento em que a participação se converte em geração de valor colaborativo. Resta claro que, nesta terceira fase, o valor público passa a residir na colaboração. Nessa abordagem, pode-se inserir a sociedade não apenas como usuária que faz escolhas, mas sim como criadora e formadora de políticas públicas (Freitas; Dacorso, 2014).

Tabela4 – Valor público e colaboração

PROCESSO	AÇÕES
Planejamento urbano	Planejamento e concepção do espaço público por aquelas pessoas que vivem e trabalham no mesmo. Os próprios cidadãos, juntamente com os governantes, propõem as políticas de desenvolvimento urbano. Desenvolver planos de desenvolvimento urbano com deliberação e ações inovadoras da sociedade.
Inovação pública e competições de ideias	Oferecer apoio econômico e humanitário global por meio da organização de concursos de ideias para solução de problemas públicos. Desenvolvimento e busca de inovações no campo da saúde, educação, agricultura, comércio etc. Oferecimento de recompensas por soluções inovadoras para problemas específicos.
Mapas públicos e melhoria contínua aberta	Publicação de mapas oficiais permitindo que os cidadãos, de forma autônoma, denunciem aos governantes problemas públicos de infraestrutura (através de fotos), com vistas a sinalizar os problemas para futura manutenção. Permitir aos cidadãos transmitir sugestões de melhoria e notificações de reclamações em tempo real.
Intercâmbio de patentes	A integração de colaboradores externos nos processos de pedidos de patentes. O público em geral pode analisar as patentes e fornecer dicas de melhorias aos projetos. Desse modo, os examinadores de patentes são apoiados por peritos externos, após convite aberto de participação, permitindo assim uma divisão altamente especializada do trabalho visando um aumento da qualidade de patentes.

Fonte: Freitas e Darcoso (2014, p. 877)

A Inovação Aberta se mostra, desse modo, bastante adequada à participação cidadã, quando vislumbrada no contexto público. A Inovação Aberta apresenta, pois, um estreito diálogo com o modelo de gestão baseado no chamado “governo aberto”, que será objeto de discussão na próxima seção. Tendo a participação cidadã como seu importante eixo de ação, esse modelo de inovação se mostra bastante aderente ao contexto público e em especial ao cenário brasileiro.

3 PROPOSTAS DE GESTÃO PARTICIPATIVO-INTERATIVA NO BRASIL E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

Como uma proposta de gestão participativo-interativa, a chamada *e-democracia* significa um conjunto de instâncias participativas e também de artefatos participativos, mediatizados pelas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). A *e-democracia* seria, então, um ecossistema institucional, político, social e tecnológico, composto por instâncias e artefatos democráticos. Nisso se incluem o *e-governo*, o *e-voto* e a *ae-participação*, entre outros.

Também chamada de democracia eletrônica, *e-democracia* ainda parece algo distante, além de algumas poucas experiências isoladas em alguns países. Um dos motivos para isso seria o fato de que o próprio conceito de democracia representa um campo de fortes disputas ideológicas e que conferem sentido a diversas práticas “democráticas”.

Para Subirats (2011, p. 6):

Revista Eletrônica OAB/RJ | Edição Especial – Direito Ambiental
<http://revistaeletronica.oabrj.org.br>

Se queremos uma democracia viva, se queremos uma política compartilhada, necessitamos de espaços que oportunizem debates abertos, onde se construam ideais e visões também compartilhados. Espaços em que todos e cada um possam interferir. Essas são as bases para poder falar de cidadania, de inclusão social, de uma nova relação com a natureza. Em definitivo, uma sociedade em que valha a pena viver.

Para esta pesquisa, fez-se um recorte para o aspecto da participação democrática mediada pelas TICs, motivo pelo qual esse conceito será esmiuçado na próxima subseção.

3.1 Ferramenta de gestão participativa: a interatividade através das mídias eletrônicas

O uso intensivo das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs) nos mais diferentes processos sociais abriu novas possibilidades de interação da sociedade civil com o Estado. Para Araujo *et al.* (2015, p. 1.598), pode-se afirmar que “a própria produção de informação e a disputa pela formação da opinião foram transformadas, deixaram de ser unidirecionais e verticais (como na mídia tradicional), passando a ser multidirecionais e horizontais”.

A sociedade e a política passam por reconfigurações mediatizadas por espaços digitais. É um contexto bastante novo envolvendo as TICs (mais especificamente a internet), a sociedade e o Estado. Reforçando esse argumento, Araujo *et al.* (2015) lembra que nos últimos anos podem ser observadas “diversas mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil. Novos arranjos sociais implicam um novo *modus operandi* a partir de algumas características da sociedade civil contemporânea, como fragmentação, complexidade e pluralidade” (Araujo *et al.*, 2015, p. 1598).

A internet é utilizada, desse modo, tanto pelo governo como pela sociedade, dada sua característica de comunicação em massa. O potencial da *e-participação* (*ePart*) é, assim, exaltado em vários estudos, estando em destaque o fato de que o processo de participação democrática guarda alguns paradoxos, por ser algo que eminentemente gera conflitos. Demo (2001) diz que “participação que funciona é aquela que dá problema” e isso se deve ao fato de que a participação envolve diferentes interesses, assimetria de informações e disputa por espaço, poder e recursos.

Desse modo, a participação democrática, por si só, promove uma maior proximidade na relação entre governo e sociedade. A *ePart* oportuniza, assim, uma porosidade ainda maior,

pela repercussão que a internet confere aos processos interativos. Trata-se de uma “abertura” do Estado para o cidadão que tende a fortalecer a própria democracia.

Na subseção seguinte, será apurada, brevemente, a importância da inovação para a sustentabilidade sob dois relevantes vieses, fechando a construção lógica e argumentativa do presente trabalho.

3.2.Sustentabilidade e suas duas facetas: inovações para o setor público e responsabilidade socioambiental

A questão da sustentabilidade em inovações é, em geral, tratada através de análise de processos bem-sucedidos de desenvolvimento de políticas públicas que perdurem no tempo, para além dos fatores que favorecem sua adoção na gestão pública. Nesse passo, para Alberti e Bertucci (2006, p. 11), a sustentabilidade ocorre quando a inovação passa a ser institucionalizada, em vez de estar ligada em uma pessoa em particular.

Sobre os fatores que contribuem para a sustentabilidade da inovação, os citados autores afirmam que, uma vez identificada a forma como uma inovação é trabalhada, de modo a minimizar riscos, ela pode ser utilizada em maior escala, sendo muitas vezes aperfeiçoada e expandida.

Para tanto, podem ser considerados como fatores essenciais para um ambiente fortalecedor da utilização da inovação, como ferramenta de gestão pública, a existência de uma liderança efetiva e qualificada a acompanhar as mudanças tecnológicas necessárias; a construção de uma cultura organizacional de suporte para a implantação das mudanças; o aprimoramento do trabalho em equipe e a formação de parcerias entre os *stakeholders*; o monitoramento da implementação de ferramentas inovadoras, como a utilização de redes sociais em pesquisas de satisfação, por exemplo; a troca de conhecimento e a participação nessas redes; e a construção da confiança e da legitimação necessárias para a manutenção de tais práticas.

Nesse contexto, deve ser considerado que para se sustentar iniciativas de mudanças é fundamental que haja uma permanente interação e comunicação entre os envolvidos, até para que se conquiste a credibilidade das práticas implementadas. Córdazar (2006, p. 48-49) entende que as ações que compõe a prática inovadora resultam do desempenho e do planejamento dos

que iniciaram, mas as direções que essas ações tomam são um retrato da intervenção social e sofrem influência das estruturas institucionais e comportamentos aos quais todos os envolvidos estão imersos, entre fatores políticos, sociais e ideológicos.

Daí se depreende a tamanha complexidade em se implementar ações inovadoras que sejam sustentáveis, por ser um processo dinâmico e que envolve a interpretação cognitiva, bem como a reformulação e a avaliação do conjunto de informações pelos agentes. Há, ainda, um “cenário paradoxal” que precisa ser levado em consideração, abordado por Hansen (2012, p. 55):

Ao mesmo tempo em que as pessoas estão interligadas planetariamente por uma rede de comunicação que viabiliza a notícia instantânea e o acompanhamento dos acontecimentos em tempo real, tornando-as partícipes do mundo de uma forma mais intensa do que jamais antes se observou, também se constata, em sentido proporcional, um aumento considerável na capacidade de aniquilação do planeta e da espécie, mediante a construção de máquinas e instrumentos de destruição em massa.

A tríade consubstanciada pela interação-produção-gestão sustentável passam a ser uma fonte de aprendizagem que provém, inicialmente, dos contatos dos gestores dos espaços públicos com os usuários e, nesse aspecto, as organizações privadas apresentam vantagens em relação aos órgãos públicos, já que a interação com os clientes para captar seus interesses e insatisfações é permanente e condição *sinequa non* para sua própria sobrevivência.

No setor público, no entanto, essa interação ocorre geralmente com aqueles que ficam diretamente responsáveis pelo atendimento ao público, mas não há *feedback* suficiente com os demais setores da administração, muito menos com os mais altos níveis hierárquicos, o que prejudica o processo de aprendizagem de forma sistêmica e dificulta o aprimoramento das agendas públicas de modo a atender, efetivamente, os anseios e expectativas sociais.

Para solucionar a questão, defende-se uma abordagem de inovação que seja interativa e sistêmica, em que a gestão dos espaços públicos é estruturada e as decisões dos atores provêm da análise de custos e de vantagens na implementação das mudanças para a instituição, respeitando o contexto o qual está inserida. A adoção da inovação implica uma política externa favorável, apoio da liderança, envolvimento dos grupos de apoio, um plano adequado de transparência e também a capacidade de a instituição adaptar-se constantemente às mudanças de circunstâncias internas e externas.

Finalmente, a primeira conotação à sustentabilidade, acima abordada, acaba sendo um subsídio para o vislumbamento da sustentabilidade socioambiental, que pode se traduzir, ainda, em outra interpretação para o termo, no sentido de que a adoção da inovação como ferramenta de gestão pública também pode contribuir para a sensibilização dos atores envolvidos para a necessidade de adoção de práticas sustentáveis, exatamente para que a ideia de perpetuidade e garantia dos espaços públicos para as futuras gerações seja consolidada.

Desse modo, a utilização de ferramentas de inovação, como a conexão da gestão dos espaços públicos aos usuários por meio das redes sociais, apresenta-se como importante mecanismo de educação ambiental, de conscientização para campanhas ambientais de preservação e consumo consciente, por exemplo, e, principalmente, para que todos os envolvidos tenham a tão importante sensação de pertencimento, fundamental para a construção de uma identidade que se traduza em verdadeira atuação para a transformação dos espaços coletivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos sobre inovação no setor público ganharam forte relevância no Brasil nos últimos anos (Brandão; Bruno-Faria, 2013). A preocupação cada vez maior com a qualidade dos serviços públicos prestados e as exigências postas pelo regime democrático e pela população, com mais cobranças e maior controle social, colocam para o Estado a necessidade de inovar.

A inovação no setor público deve seguir, como recomenda Farah (2005), bases democráticas e participativas. É nesse espírito que essa pesquisa buscou responder à seguinte questão: como experiências inovadoras de participação e interação podem incorporar e disseminar fundamentos da sustentabilidade?

Tomou-se como referência o programa *Parceria para Governo Aberto* ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*) modelo de governo aberto que, segundo Neves(2013), trata-se de uma iniciativa global liderada pelo Brasil e pelos EUA para que os governos se tornem mais abertos aos seus cidadãos. Mesmo com viés notadamente gerencialista, depreende-se deste trabalho que o OPG traz em seus fundamentos a preocupação, partilhada por Farah (2005), de fundamentar uma lógica de participação como viabilizadora da inovação. E não “qualquer” inovação, mas sim a tipificada como inovação aberta.

Trata-se de um processo inovador bem mais condizente ao processo de participação, onde há espaço para uma dinâmica de colaboração e em que se preconiza a ideia de que o cidadão não é mero expectador, mas sim coparticipante da gestão do bem público. Cabe alertar, contudo, que, pelo que se pode constatar, apenas se viabilizam tais práticas se houver o esforço para gerar a transparência e para tornar públicos ações e dados governamentais.

Nesse momento, tem-se a ambientação para um processo participativo dos cidadãos. As comunicações públicas, nesse sentido, são captadas e filtradas por meios de comunicação tecnológicos e interativos, sendo canalizadas para os foros institucionais de resolução e tomadas de decisão. Como preconiza Habermas (1997, p 368),

(...) a chave da concepção procedimental de democracia consiste precisamente no fato de que o processo democrático institucionaliza discursos e negociações com o auxílio de formas de comunicação às quais devem fundamentar a suposição de racionalidade para todos os resultados obtidos conforme o processo.

O processo de participação democrática é complexo e, por isso, acaba sendo normalmente tenso e conflituoso, eis que se traduz em espaços de disputa por espaços de poder. Nesse sentido, ainda que essa pluralidade de visões, de atores e de interesses gere mais conflitos, é justamente nesse aspecto que reside forte impulso democrático, ao reconhecer no outro um cidadão igualmente portador do direito de reivindicar melhorias sociais como indivíduo.

Por todo o exposto, destaca-se que experiências de participação interativas podem modificar modelos organizacionais, desde que calcadas em uma lógica de inovação aberta e na dimensão participativa. Conclui-se, ainda, que a mobilização de gestores públicos para a utilização de modelos de implementação de inovações pode permitir que a participação seja disseminada. Nessa perspectiva, a inovação e sua disseminação constituem sempre um processo em construção, cabendo aos administradores o fundamental papel de identificar os atores e sua órbita de atuação na construção e na manutenção de redes interativas. Trata-se, enfim, de um importante instrumento para sustentabilidade, seja sob o viés de perpetuidade de ações inovadoras, coletivas e transparentes, seja para a promoção de práticas sustentáveis, também alicerçada nos mesmos ideais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUNE, Roberto Meizi; GREGORIO FILHO, Álvaro Santos; BOLLIGER, Sergio Pinto. **Governo aberto SP: disponibilização de bases de dados e informações em formato aberto**. I Consad, 2008. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_13/governo_aberto_sp_disponibilizacao_de_bases_de_dados_e_informacoes_em_formato_aberto.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

ALBERTI, Adriana; BERTUCCI, Guido. **Replicating innovations in governance: an overview**. In: UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replacing what works*. New York: UNDESA, 2006. P. 1-21.

ARAUJO, Marcelo Henrique de *et al.* **Dados governamentais abertos: uma análise sob a ótica das dimensões de qualidade da informação**. In: Encontro da Anpad, 36., 2012, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2012/ADI/Tema%2009/2012_ADI2274.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

ASKOUNIS, Dimitrios *et al.* **Citizens collaboration and co-creation in public service delivery: the COCKPIT Project**. *International Journal of Electronic Government Research*, v. 8, n. 3, p. 33-62, 2012.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A inovação democrática: o orçamento participativo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARBOSA, L. F.; COSTA, S. R. R. **Modelos de gestão e modelos de referência**. In: *Convibra Administração – Congresso Virtual Brasileiro De Administração*, 9ed, 2012. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/39/2012_39_4866.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BOURREL, Patrick. **ICT Enabled public sector innovation (European Commission, DG CNECT, Unit H3, Public Services)**. Horizon 2020, Brussels, 10th February 2014. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/digital-agenda/events/cf/h2020-egovernment/item-display.cfm?id=12364>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

BRANDÃO, S. M; BRUNO-FARIA, M. F. **Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, nº 1, p. 227-248, jan./fev. 2013.

CHESBROUGH, H. W. **Open business models: how to thrive in the new innovation landscape.** Cambridge, MA: Harvard Business School Publishing, 2006.
Chesbrough, H.W. *Open innovation: the new imperative for creating and profiting from technology.* Cambridge, MA: Harvard Business School Publishing, 2003.

CÓRTAZAR, Juan Carlos. **Learning from best practices in public management: a methodological approach.** In: UNDESA. *Innovatios in governance and public administration: replacing what works.* New York: UNDESA, 2006. P. 41-51.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista.** São Paulo: Cortez, 2001.

DINIZ, Vagner. **Como conseguir dados governamentais abertos.** CONGRESSO DOCONSAD, 3., 2010, Brasília - DF. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_13/como_conseguir_dados_governamentais_abertos.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2017.

FARAH, M. F. S. **Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil.** *Organizações e Sociedade*, v. 7, n. 17, jan./abr., 2000. Farah, M. F. S. *Inovação Pública.* GV Executivo. São Paulo, v. 4, n. 2, maio/jul. 2005.

FERREIRA, C. P. Victor; CARDOSO, S. R. Antônio; CORRÊA, Carlos José; FRANÇA, Célio Francisco. **Modelos de gestão.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antônio Luiz Rocha. **Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a OpenGovernmentPartnership.** *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, Ago. 2014.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade;** tradução de Raul Fiker. – São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANSEN, Gilvan Luiz. **Conhecimento, verdade e sustentabilidade: perspectivas ético-morais em cenários contemporâneos**. In: REBEL GOMES, Sandra Lúcia ; NOVAIS CORDEIRO, Rosa Inês; MENDES DA SILVA, Ricardo Perlingeiro. (Orgs.). *Incursões interdisciplinares: Direito e Ciência da Informação*. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012, v. 1, p. 55-76.

HANSEN, Gilvan Luiz. **Empresa e Responsabilidade Social: tensões e perspectivas**. In: BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; FERES, Marcos Vinício Chein; KEMPFER, Marlene. (Org.). *Direito e Inovação: estudos críticos sobre Estado, Empresa e Sociedade*. Juiz de Fora/MG: Editora UFJF, 2013, v.1, p. 131-146.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2014. 61p. (Cadernos Enap, n. 38).

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas** In: ENCONTRO DA ANPAD, 33, 2009, São Paulo. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2017.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. *Rap*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.

SUBIRATS, Joan. **Otrasociedad, ¿otrapolítica? De “no nos representan” a la democracia de lo común**. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

ZANI, F. B.; SPINELLI, R. Q. **Inovação na gestão pública: eficiência com participação?** In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração –ENANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. *Anais do XXXIV ENANPAD*, 2010.