

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Rayssa do Rêgo Pacheco Santos

O GOVERNO ABERTO NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS: análise das  
ações do governo do estado à luz das boas práticas do modelo

Belo Horizonte

2020

Rayssa do Rêgo Pacheco Santos

O GOVERNO ABERTO NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS: análise das ações do governo do estado à luz das boas práticas do modelo

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Max Melquíades da Silva.

Belo Horizonte

2020

Santos, Rayssa do Rêgo Pacheco.  
S237g O governo aberto no poder executivo de Minas Gerais [manuscrito] : análise das ações do governo do estado à luz das boas práticas do modelo / Rayssa do Rêgo Pacheco Santos. – 2020.  
[13], 95 f : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Max Melquiades da Silva

Bibliografia: f. 95-102

1. Poder executivo– Minas Gerais. 2. Transparência – Minas Gerais. 3. Programa de governo – Minas Gerais. I. Silva, Max Melquiades da. II. Título.

CDU 35(815.1)

Rayssa do Rêgo Pacheco Santos

O GOVERNO ABERTO NO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS: análise das ações do governo do estado à luz das boas práticas do modelo

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



---

Prof. Max Melquiades da Silva – Fundação João Pinheiro



---

Profa. Raphaella Aragão Vieira – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Roger de Miranda Guedes – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 21 de agosto de 2020

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela oportunidade de estudar na Escola de Governo e por ter me capacitado em tudo com muito mais do que pedi ou imaginei. Cada semestre da graduação foi também uma oportunidade para notar a Sua bondade que me persegue.

Aos meus familiares que sempre se alegram com as minhas conquistas, mesmo não podendo comemorá-las presencialmente sempre. Em especial, ao meu pai pelo cuidado e atenção durante esse período, à minha mãe por sempre trazer alegria e conforto para casa e ao Rapha, meu irmão, que compartilhou comigo as risadas.

Aos meus amigos que me acompanharam em oração. Rebeca, Amanda, Juloto, Julange, Bia e Luka, muito obrigada! O cuidado de vocês chega a constranger.

Às minhas amigas e aos meus colegas de faculdade que tornaram a rotina e o aprendizado mais leves e divertidos. O tempo compartilhado criou carinho e gratidão enormes por cada um.

À Marina pela receptividade e atenção. Por ser a minha porta de entrada às perspectivas de inovação e simplificação de serviços – sempre centrados no usuário - e pelo exemplo de servidora pública que é.

Ao Max, meu orientador, que aceitou este desafio e foi indispensável na elaboração deste trabalho.

## RESUMO

Os processos de modernização estatal, iniciados com a reforma burocrática, passando pelo gerencialismo, desenrolaram-se em novas propostas de governo. O governo aberto é uma vertente destas propostas que busca o exercício de governos centrados nos cidadãos, tendo como valores: participação cidadã, transparência, *accountability* e tecnologia e inovação. Este paradigma ganha destaque pelo número crescente dos governos nacionais e locais que assumem o compromisso de implementar seus valores. O Brasil foi um dos fomentadores da Parceria para o Governo Aberto e tem mantido seu compromisso com as suas pautas. O presente trabalho analisou as estratégias de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto. A metodologia envolveu pesquisa bibliográfica, documental e de campo, por meio de observação não participante e entrevistas estruturadas. As iniciativas de governo foram avaliadas segundo as dimensões: iniciativas anticorrupção, espaço cívico, acesso à informação, execução de políticas de forma aberta, abertura do orçamento e da situação fiscal, existência de iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras. A partir do estudo, pode-se concluir que as práticas do Poder Executivo estadual de Minas Gerais estão alinhadas aos valores de transparência, *accountability* e tecnologia e inovação, contudo, a participação cidadã não é priorizada na agenda pública.

Palavras-chave: Governo aberto. Modernização estatal. Poder Executivo estadual de Minas Gerais. Proposta de governo.

## ABSTRACT

The processes of state modernization, started with a bureaucratic reform, passing through managerialism, unfold in new government proposals. The open government is one aspect of these proposals that seek to exercise governments centered on citizens, having as values: citizen participation, transparency, responsibility and technology and innovation. This paradigm is highlighted by the growing number of national and local countries that are committed to implementing their values. Brazil was one of the promoters of the Open Government Partnership and maintained its commitment to its guidelines. The present work analyzed the strategies of government of the executive power of Minas Gerais under the perspective of the open government. The methodology involved bibliographic, documentary and field research, through non-participant observation and structured interviews. Government initiatives were evaluated according to the following dimensions: anti-corruption initiatives, civic space, access to information, open policy execution, budget opening and fiscal situation, existence of technological and/or innovative initiatives. From the study, it can be concluded that the practices of the Minas Gerais State Executive Branch are aligned with the values of transparency, accountability and technology and innovation, although citizen participation is not prioritized on the public agenda.

**Keywords:** Open government. State modernization. Minas Gerais state executive branch. Government proposal.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Etapas previstas na metodologia de elaboração de Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. ....	49
Figura 2: Foto do Portal de Compras. ....	63
Figura 3: Foto do Portal do Parlamento Jovem ....	65
Figura 4: Foto do Portal de Dados Abertos de Minas Gerais ....	67
Figura 5: Foto do Registro de Manifestação Sobre a Prestação de Serviços Públicos .....	68
Figura 6: Foto do Portal de Consulta Pública.....	82

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Iniciativas para exercício prático dos princípios de governo aberto.....	43
Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Continua.....	46
Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Continuação.....	47
Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Conclusão.....	48
Quadro 3: Principais resultados nacionais dos esforços em prol do governo aberto. ....	50
Quadro 4: Boas práticas de inovação no setor público brasileiro e os pilares e elementos do governo aberto. Continua.....	52
Quadro 4: Boas práticas de inovação no setor público brasileiro e os pilares e elementos do governo aberto. Conclusão.....	53
Quadro 5: Dimensões e parâmetros de análise.....	60
Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Continua.....	86
Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Continuação.....	87
Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Conclusão.....	88

## LISTA DE SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEGE	Comitê Executivo do Governo Eletrônico
CGE	Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais
Dasp	Departamento da Administração do Serviço Público Civil
e-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
GE-CIGA	Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
IRM	<i>Independent Report Mechanism</i>
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
NPM	<i>New Public Management</i>
NSP	Novo Serviço Público
NTIC	Nova Tecnologia de Informação e Comunicação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
PJ	Parlamento Jovem
PLE	Proposta de Ação Legislativa
PMPi	Plano Mineiro de Promoção da Integridade
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROEFE	Programa de Educação Fiscal Estadual
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
SEF	Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais
SES	Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento de Gestão de Minas Gerais
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SocInfo	Programa Sociedade da Informação
TI	Tecnologia da Informação

TIC                    Tecnologia da Informação e Comunicação  
UAITEC                Universidade Aberta Integrada Tecnológica

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>16</b>
2.1 Administração Pública Burocrática .....	17
2.1.1 Do modelo Burocrático Weberiano à burocratização brasileira .....	18
2.1.2 Críticas ao modelo burocrático .....	21
2.2 Administração Pública Gerencial .....	23
2.2.1 Críticas ao gerencialismo e análise de validade das críticas feitas à burocracia .....	28
2.3 Novas propostas de governo – pós-gerencialismo .....	34
<b>3 GOVERNO ABERTO .....</b>	<b>39</b>
3.1 Avaliação do governo aberto no âmbito internacional e boas práticas .....	44
3.2 Governo aberto no Brasil .....	48
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>54</b>
4.1 Parâmetros metodológicos .....	54
4.2 Dimensões analíticas da pesquisa .....	56
<b>5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>61</b>
5.1 Análise documental .....	61
5.1.1 Iniciativas anticorrupção .....	62
5.1.1.1 Portal de Compras de Minas Gerais .....	62
5.1.1.2 Transparência nas compras referentes ao Programa de Enfrentamento COVID-19 .....	63
5.1.2 Espaço cívico .....	63
5.1.2.1 Portal dos Conselhos .....	64
5.1.2.2 Parlamento Jovem de Minas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) .....	65
5.1.3 Acesso à informação .....	66
5.1.3.1 Portal MG .....	66
5.1.3.2 Portal da Transparência de Minas Gerais .....	67
5.1.3.3 Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais .....	67
5.1.3.4 Acesso a dados referentes aos recursos hídricos mineiros .....	68
5.1.3.5 Serviço de solicitação de informação pública .....	68
5.1.3.6 Registro de manifestações sobre a prestação de serviços públicos .....	68
5.1.4 Políticas abertas .....	69
5.1.4.1 Serviço de atendimento pela vigilância sanitária a denúncias e a reclamações .....	69
5.1.4.2 Ouvidorias especializadas .....	70

5.1.4.3 Programa Participe da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)	70
5.1.5 Abertura do orçamento e da situação fiscal	70
5.1.5.1 Publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	71
5.1.5.2 Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) nos municípios de Minas Gerais	72
5.1.5.3 Elaboração participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)	72
5.1.5.4 Assembleia fiscaliza 2020	73
5.1.6 Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras	73
5.1.6.1 Instituição da Política de Tecnologia da Informação e outras disposições	74
5.1.6.2 MG app	75
5.1.6.3 Prêmio Inova	75
5.1.6.4 Simplifique!	76
5.1.6.5 Universidade Aberta Integrada Tecnológica (UAITEC)	76
5.2 Análise das entrevistas	76
5.2.1 Iniciativas anticorrupção	77
5.2.2 Espaço cívico	78
5.2.3 Acesso à informação	80
5.2.4 Execução de políticas de forma aberta	81
5.2.5 Abertura do orçamento e da situação fiscal	82
5.2.6 Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras	83
5.2.7 Dimensões e práticas de governo aberto e suas implicações no processo de consolidação democrática de uma administração pública profissionalizada	84
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>95</b>
<b>APÊNDICE A</b>	<b>103</b>
<b>APÊNDICE B</b>	<b>104</b>
<b>APÊNDICE C</b>	<b>107</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Até a década de 1970 a Administração Pública era predominantemente organizada a partir dos princípios clássicos da burocracia weberiana - uma forma racional-legal de dominação, que preza por padronização, normatização e implementação de mecanismos de controle (COSTA, 2008).

A crise econômica dessa década, acrescida dos fatores político e ideológico, levou ao questionamento do papel do Estado e, conseqüentemente, do seu funcionamento. Frente a esta discordância surge o modelo do *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública, reivindicando uma administração mais eficiente e com melhor qualidade da prestação dos serviços. As reformas estruturais implementadas no Brasil durante os anos 1990 foram fortemente influenciadas por este movimento (CAVALCANTE et al., 2018).

Em 2000, contudo, o pensamento gerencialista deixou de ser hegemônico no debate internacional (DINIZ, 2007), mesmo que seus pressupostos normativos e ideológicos não tenham sido abandonados (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Um novo paradigma de governo tem sido construído, no qual persiste a busca por um Estado mais eficiente e que presta serviços de qualidade (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Porém, não há uma aversão a elementos do modelo burocrático, sendo, portanto uma sobreposição dos modelos, tendo em vista a melhor adequação a cada situação (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Uma das vertentes desta forma de governo foi denominada governo aberto e tem foco claro em participação cidadã, transparência, *accountability* e a tecnologia e inovação (ILPES/CEPAL, 2018). Como consequência da adesão à perspectiva de governo aberto, as agendas públicas têm sido modificadas, inclusive a brasileira. O país foi um dos oito fundadores da Parceria para Governo Aberto em 2011 (BRASIL, 2018) e atualmente conta com uma Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto – Decreto nº 10.160/2019.

O presente trabalho se debruça sobre o seguinte problema de pesquisa: como a iniciativa do governo aberto tem reverberado nas políticas de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais?

Tem-se como objetivo geral analisar as estratégias de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto.

Para tal, constituem-se como objetivos específicos da pesquisa:

1. Compreender e descrever a modernização dos modelos de gestão pública até a emergência do modelo de governo aberto.
2. Analisar os princípios e boas práticas em governo aberto propostos pelos organismos internacionais e governos nacionais.
3. Identificar e analisar as iniciativas locais adotadas no âmbito do Poder Executivo estadual de Minas Gerais no sentido de implementar práticas associadas ao governo aberto.

O primeiro tópico trará a perspectiva teórica da modernização da administração pública, como resposta à visão predominante de papel do Estado, das perspectivas que antecederam o governo aberto. O segundo objetivo específico tratará sobre os princípios norteadores do governo aberto, bem como as boas práticas orientadas por estes princípios implementadas pelos governos internacionais e nacionais. Por fim, a partir de pesquisa documental e entrevistas com gestores de órgãos do Poder Executivo estadual de Minas Gerais, serão levantadas as iniciativas da administração pública mineira consoantes aos princípios e boas práticas de governo aberto.

Esta pesquisa encontra relevância mediante a dimensão que o governo aberto tem tomado. Primeiro em dimensão de influência: a Parceira para o Governo Aberto contava, em 2019, com mais de setenta e nove países parceiros e seus pressupostos e objetivos têm se materializado em iniciativas e políticas públicas (OGP, 2019). E também em importância conferida às suas pautas: “A implementação de práticas de governo aberto representa elemento essencial para a consolidação da democracia em um país e a base de uma administração profissional e consciente.” (BRASIL, 2018, p.3). Para mais, seu conceito tem se desdobrado a ponto de poder se referir a Estado aberto – quando os princípios do governo aberto

se estendem a todos os níveis e poderes estatais (ILPES/CEPAL, 2018). Evidencia-se, portanto, o objetivo de que os níveis estaduais também estejam permeados pelas perspectivas e ações do governo aberto, e, por isso, importa investigar como suas pautas têm repercutido na agenda do estado de Minas Gerais.

Com o fim de alcançar os objetivos citados, o trabalho foi dividido em seis capítulos, iniciando com esta introdução. O capítulo dois apresenta um panorama das ondas de modernização da administração pública precedentes ao governo aberto. Em seguida, terceiro capítulo se aprofunda no governo aberto, analisando princípios e boas práticas dele emergentes. O quarto capítulo apresenta os parâmetros metodológicos da pesquisa, inclusive das entrevistas realizadas. O quinto capítulo consiste na avaliação das informações obtidas a partir da observação não-participante e das entrevistas. Em conclusão, o sexto capítulo responde à pergunta de pesquisa, expondo as considerações quanto à influência dos pressupostos de governo aberto às estratégias do governo de Minas Gerais.

## 2 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO

O modelo burocrático weberiano foi sendo progressivamente adotado no Brasil de forma lenta e superficial desde que se tornou um país independente, contudo, na Revolução de 1930 teve esse processo acelerado e fortalecido. Este acontecimento pode ser entendido como marco inicial para um processo de modernização das estruturas e processos estatais brasileiros (COSTA, 2008).

Essa modernização tem continuidade com o movimento gerencialista, que foi crescente desde os anos 1980 na esfera mundial e alcançou o Brasil em meados dos anos 1990. Como o sistema burocrático, o gerencialismo preza pela eficiência estatal e a prestação de serviços de qualidade, porém, as abordagens conferidas são distintas e, por vezes, os modelos podem ser vistos como incompatíveis (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; KETTL, 2005; PAULA, 2005b; MANNING *et al.*, 2009).

Novas propostas de governo são fortalecidas na década de 2000 (DINIZ, 2007). A dimensão democrática, por sua vez, ganha enfoque, sendo defendida como aquilo que traz eficácia às ações estatais, em função dela política e gestão coexistem (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Nas novas propostas elementos burocráticos e elementos gerencialistas são utilizados, sendo ponderados segundo a necessidade do governo no qual são implantados (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Em todos os casos, nota-se que as mudanças nas abordagens adotadas pelos governos estão profundamente ligadas à ideia predominante de qual é papel do Estado (COSTA, 2008). Por isso, importa fornecer um breve panorama das principais mudanças e rupturas referentes à forma de governar o Estado brasileiro nos últimos anos, para que se compreenda os paradigmas de administração pública que antecederam o governo aberto e quais dos seus elementos e ênfases foram incorporados.

Sendo assim, neste capítulo serão abordados os principais pontos da burocracia weberiana e um relato não exaustivo da sua implementação no Brasil, bem como os seus aspectos que foram alvo de críticas. Em seguida, na mesma lógica, será exposta a onda gerencialista. Por fim, há uma análise das tendências atuais, observando as proposições de novas formas de governar.

## 2.1 Administração Pública Burocrática

Até o início do século XX, no Brasil se verificava um sistema patrimonialista de administração, em suma, caracterizado por uma separação pouco clara entre o patrimônio estatal e o patrimônio privado (BRESSER-PEREIRA, 2009). Para Weber (2009), toda dominação tradicional tende a este sistema, que foi nominado patrimonialismo. Segundo o autor, trata-se de um sistema que facilita a ocorrência de problemas como autoritarismo, corrupção e nepotismo - haja vista suas aplicações durante a história nas mais variadas organizações e países.

Contudo, esta forma de funcionamento apresentava princípios incongruentes àqueles forjados na sociedade moderna: “No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, a administração patrimonialista torna-se uma excrescência inaceitável” (BRASIL, 1995, p. 15).

Em resposta aos embaraços deste sistema, Weber entende como solução a adoção de uma administração burocrática, sendo esta composta de processos racionais e objetivos, assegurando a previsibilidade das ações desenvolvidas, independentemente de quem as executa (FRIEDBERG, 1995). Essa forma racional-legal de dominação foi defendida como a mais eficaz no exercício de autoridades nas organizações. Isto, porque, por meio dela, seria possível alcançar máxima eficiência no trabalho, a partir da instalação de uma estrutura que preza por disciplina, continuidade, rigor, precisão e confiabilidade (WEBER, 1982).

Perrow (1993) categoriza as principais características da burocracia weberiana em três conjuntos. O primeiro se relaciona às estruturas e funções da organização: há uma estruturação hierárquica, na qual existe clara especificação de competências associadas aos cargos. Tais cargos são ocupados por pessoas capacitadas – tendo mérito para alcançar a posição que ocupam – que são selecionadas em processos objetivos e técnicos, para se certificar que a impessoalidade impere da escolha dos membros. Todas essas premissas tem o objetivo de desenvolver um trabalho com especialização e expertise, através de

atividades integradas ou articuladas (que são estabelecidas em regras escritas para, mais uma vez, certificar a impessoalidade e objetividade).

O segundo conjunto refere-se às formas de retribuir o trabalho dos membros da organização. Weber propôs a adoção de carreiras nas organizações, de modo que se agregue uma perspectiva de estabilidade e segurança para que haja incentivo à qualificação e aprimoramento profissional (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). O modelo weberiano sugere que a implementação de carreiras associadas à dedicação integral às responsabilidades do cargo produzirá um ambiente mais profissionalizado. Para reforçar este aspecto, a remuneração deve ocorrer através de salários e pensões, definidos a partir da análise da educação formal, do mérito e do tempo de carreira (PERROW, 1993; OLSEN, 2005).

Por último tem-se o conjunto referente à criação de mecanismos formais de proteção ao membro, para que possa desempenhar suas atribuições e cumprir suas responsabilidades, cooperando para a dinâmica de impessoalidade organizacional. Isto é feito conferindo poder a todo membro da organização compatível com o cargo que ocupa. Simultaneamente, esta fonte de poder pessoal impede, ou ao menos limita, o uso arbitrário de poder por parte de ocupantes de cargos hierarquicamente superiores, reduzindo a vulnerabilidade dos subordinados de terem que cooperar com decisões que não corresponde aos interesses da organização (PERROW, 1993). Assim,

Aplicado ao poder público, o modelo burocrático denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 17).

### 2.1.1 Do modelo Burocrático Weberiano à burocratização brasileira

O Brasil deu os seus primeiros passos da direção da burocracia weberiana nos anos 1930, seguindo o exemplo das nações desenvolvidas, em busca de uma administração pública mais racional e eficiente, que pudesse assumir a condução do processo de desenvolvimento - papel incorporado ao Estado no governo Vargas (MARCELINO, 1987). Segundo Lima Junior (1998), este governo

instalou mudanças que tinham dois enfoques principais que objetivavam superar a administração oligárquica composta por esquemas clientelistas e anárquicos, sendo eles: estabelecer mecanismos de controle da crise econômica sucedida em 1929 (a Grande Depressão) e suplementarmente incentivar o desenvolvimento industrial brasileiro; e “promover a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente nas áreas de pessoal, material e finanças” (COSTA, 2008, p. 844).

Para a execução deste segundo aspecto, o governo Vargas organizou o Departamento da Administração do Serviço Público Civil (Dasp) em 1938. Esta entidade funcionou como agência de modernização, sendo encarregada de implementar a reforma administrativa e estrutural do Estado Novo, buscando introduzir no aparato estatal “a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado” (COSTA, 2008, p. 846).

Dentre as intervenções realizadas pelo departamento, destacam-se a efetivação das normas de admissão e recrutamento na administração pública baseados no sistema de mérito e exigindo aprovação em concurso público para o ingresso. Também deve ser enfatizada a sua responsabilidade em promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União (COSTA, 2008; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Tais iniciativas ganham relevância tendo em vista que constituem o primeiro esforço sistemático empregado para superar o patrimonialismo (MARCELINO, 1987). Além do pioneirismo na aplicação do modelo ao país, a dedicação à construção de uma nova administração pública produziu efeito, a ponto de se afirmar que o Estado Novo foi marcado por “um Estado cujas burocracias técnica e política constituíam, ao lado da burguesia industrial, as classes dirigentes do país” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.16).

Findado o governo de Getúlio Vargas, o modelo burocrata continuou a ser defendido no serviço público, como evidenciado:

Nas décadas subseqüentes, assiste-se à reafirmação política do compromisso com a profissionalização e a meritocracia no serviço público brasileiro, como recorrentemente ocorre nos textos constitucionais promulgados ao longo do percurso. Algo similar ocorre com a Constituição Federal de 1988, que prescreve a adoção de concurso público para o recrutamento de todo e qualquer servidor público [...] (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 17).

Segundo Secchi (2009), a burocracia se disseminou na administração pública mundial durante o século XX, sendo um modelo que respondia ao questionamento de como coordenar e controlar as atividades da organização. Esta função estava crescendo em complexidade, haja vista as transformações econômicas e sociais resultantes do capitalismo, que culminaram em organizações maiores e mais especializadas.

Mesmo com essa aparente adesão e, inclusive, a sua consolidação, o Brasil nunca alcançou uma burocracia do tipo weberiano (LIMA JÚNIOR, 1998) e o Dasp pode ser utilizado como exemplo para esta afirmação. Ainda que o departamento tenha representado a concretização dos princípios da centralização, impessoalidade, hierarquia, sistema de mérito e separação entre o público e o privado, sua atuação foi falha em 1945. Ano no qual houve uma série de nomeações sem concurso para vários organismos públicos. Em parte, isso ocorreu como consequência da liberdade outorgada às empresas públicas, que regulamentavam suas normas de admissão através de seus próprios estatutos – tornando facultativa a realização de concursos públicos (COSTA, 2008).

Para Wahrlich (1984) essas atitudes denotam que as admissões por mérito tinham menor importância do que o favoritismo na administração de pessoal dos órgãos públicos brasileiros. Desta forma, a ação do Dasp “não deixou de ser limitada, incapaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo” (DRAIBE, 1985, p. 86). Torres (2004, p. 147) defende que o que alicerçou essa ruptura com os princípios burocráticos - especialmente da impessoalidade e de mérito - foi “o ambiente cultural encontrado pela reforma modernizadora. [...], o mais adverso possível, corroído e dominado por práticas patrimonialistas amplamente arraigadas”.

Este não foi um problema restrito ao Estado Novo. Como exposto, os governos subsequentes reafirmam o seu compromisso com a profissionalização e meritocracia no serviço público, contudo, também apresentam um sistema ainda tolerante a medidas opostas a estes princípios. Isto fica evidente no texto da Constituição Federal de 1988 que estabelece que o recrutamento de pessoal para o setor público deveria ocorrer por meio de concurso. Mas, simultaneamente, cria regimentos para possibilitar a absorção dos servidores em atividade, qualquer que

tivesse sido sua forma de ingresso no serviço público (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Portanto, estas brechas levaram a uma administração burocrática sempre inconclusa, persistindo até os dias atuais (MARCONI, 2010).

Para além, o modelo tornou-se motivo de crítica, inclusive sob o discurso de que gerava o efeito reverso ao pretendido: um Estado ineficiente no qual perpetuava a pessoalidade (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). As questões levantadas para legitimar a rejeição ou, minimamente, a transformação do modelo burocrata serão explanadas na seção seguinte.

### 2.1.2 Críticas ao modelo burocrático

Segundo Perrow (1976, p. 73), “burocracia é um palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização. Sugere regulamentos e leis rígidos, [...] impessoalidade, resistência a inovações”; esta conotação geralmente negativa não condiz com a percepção teórica de um modelo que facilitaria a coordenação de organizações em crescente complexidade, como exposto anteriormente.

As críticas às organizações burocráticas são fundamentadas nos limites de sua aplicação no contexto institucional contemporâneo. O primeiro grupo de críticas começou a ser estruturado na década de 1930, tendo como base a análise da sociologia das organizações, sendo direcionado às organizações como um todo, tanto privadas quanto públicas. O segundo, denominado *public choice theory*, ganhou força nos anos 1980 e aplicou pressupostos econômicos à política, tomando para si conclusões que dizem respeito à burocracia pública diretamente (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

No que diz respeito ao primeiro grupo, o enfoque foi dado às disfunções da burocracia que impediam o alcance da presumida eficiência operacional. Uma das razões levantadas para esta conclusão é a rigidez do modelo, que acaba formando membros ritualistas, apegado às regras e normas, sendo condicionados à disciplina, o que se manifesta no cumprimento acrítico de ordens e regimentos, independentemente da razoabilidade deles (FRIEDBERG, 1995). Além da rigidez, reprovaram também a fragmentação e compartimentação das organizações

burocráticas geradas pela divisão do trabalho em busca da especialização que resultou na suborganizações dentro da organização, o que dificultou o processo de coordenação sistêmica das atividades (SELZNICK, 1957). Outro ponto assinalado foi a dificuldade em incorporar inovações, sendo manifesto nas ações organizacionais que não costumavam sair da inércia ou apatia (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Ademais, Crozier (1993) afirma que a burocracia produz uma rigidez no processo decisório, adicionada a uma centralização, levando à situação na qual quem tem poder para decidir não conhece verdadeiramente o problema sobre o qual delibera, enquanto que, quem o conhece não tem poder decisório.

Sendo assim, o cenário resultante da adoção da burocracia consiste em uma incoerência entre os princípios utilizados para legitimá-la e a aplicação destes. A aversão à arbitrariedade, com o fim de oferecer igualdade de tratamento, se reduziu a uma impessoalidade formalista, refletindo indiferença na relação com atores externos à organização. Os regulamentos e normas de conduta - estabelecidos para racionalizar e ordenar as atividades organizacionais, facilitando a coordenação e controle - eram observados com tamanha fidelidade a ponto de se confundirem com inércia, resistência a inovações ou letargia decisória. A divisão do trabalho e a especialização, que davam base à eficácia no nível operacional, culminavam em resultados pouco satisfatórios quando se tinha em vista a organização como um todo (PERROW, 1976).

Tais críticas, mesmo que se refiram a organizações públicas e privadas adeptas ao arquétipo burocrático, em geral apontam ao setor público, em decorrência do fato de que os serviços por ele prestados assemelham-se a monopólios. Isto é, o usuário não tem como recorrer a outra organização para ser atendido em razão de não haver concorrência. Desta forma, os problemas tendem a ficar mais evidentes para aqueles que estão em busca da prestação de um serviço estatal (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O segundo grupo de críticas à burocracia, a *public choice theory*, parte do pressuposto que os agentes tentarão maximizar o seu interesse próprio, inclusive em organizações burocráticas estatais. A partir disso, Niskanen (1971) elaborou um dos modelos mais influentes na crítica à burocracia, afirmando que, buscando essa maximização dos interesses, as organizações públicas tenderão a aumentar seu

orçamento, gerando um aumento excessivo na oferta de serviços e produtos pelo setor público, em outras palavras, um crescimento excessivo da burocracia estatal. Ainda, o autor sustenta que mediante o tamanho da burocracia estatal, o burocrata ganha tanto poder de informação quanto poder de agenda, permitindo sua atuação como monopolista na economia; conseqüentemente, o governo acabaria sendo gigante e ineficiente, haja vista a transferência do poder que deveria estar sob influência daqueles eleitos democraticamente, os representantes políticos (MOE, 2007). Em suma,

O ponto incisivo das análises desenvolvidas pela *public choice* é a ruptura com a visão da neutralidade de uma burocracia dedicada exclusivamente à implementação das decisões tomadas no nível da política [...]. Para esta vertente interpretativa, a burocracia pública negligencia o interesse público, subordinando-o aos interesses particularistas de seus membros, e é perdulária em relação à aplicação dos recursos públicos. (CARNEIRO; MENICUCCI, p. 20, 2011).

Ou seja, ao invés de um corpo técnico capacitado que trabalhava em prol dos cidadãos, a burocracia estava associada à percepção de um grupo de pessoas voltadas aos seus próprios interesses (ABRUCIO, 1997). Somado a este sentimento antiburocrático está a crença construída de que o setor privado possuía o modelo de gestão ideal ou, minimamente, muito mais adequado ao contexto histórico que o setor público (CAIDEN, 1991; OSBORNE, 1995).

Se apoiando nestas análises, que conferem à administração burocrática um caráter negativo, cresce o movimento da *New Public Management* (NPM). Este ambiciona uma transformação na gestão estatal, tendo foco gerencialista e buscando aumentar a responsabilização dos burocratas mediante a sociedade para alcançar bens e serviços entregues com maior responsividade, eficiência e efetividade pelo setor público (HERNES, 2005; OLSEN, 2005; KETTL, 2005).

## **2.2 Administração Pública Gerencial**

Em 1995, o Brasil iniciou mais uma reforma, desta vez, motivados pelos princípios da *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública, com a pretensão de substituir a administração burocrática - ainda permeada por práticas clientelistas e patrimonialistas - por uma administração pública gerencial (BRESSER-

PEREIRA, 1999). De novo, o país foi influenciado pelo exemplo dos países desenvolvidos, especialmente Grã-Bretanha e Estados Unidos, que adotaram medidas neste sentido na década de 1980 (ABRUCIO, 1997).

Esta reforma foi profundamente motivada pela crise do Estado, que gerou a redefinição do seu papel (COSTA, 2008).

A crise do Estado nos anos 80 se deu de forma entrelaçada com os processos de transição para a democracia, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento fundado na substituição de importações, com o colapso das contas externas, com a crise econômico-financeira e com a desestruturação do setor público (o aparato de Estado) na maioria dos países latino-americanos. (GAETANI, 1998, p. 84).

Nesse período, torna-se dominante a visão de que os problemas citados acima eram, antes de tudo, resultado do intervencionismo estatal excessivo, tanto social, quanto economicamente - que se tornaram mais visíveis especialmente após as crises do petróleo de 1973 e 1978. Logo, o gigantismo do Estado e a administração pública ineficiente eram apontados como os motivos mais claros para os transtornos vivenciados (BRESSER-PEREIRA; MARAVALL e PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1998; FERLIE *et al.*, 1999; REZENDE, 2002; PAULA, 2005b; OLIVEIRA, 2009; PACHECO, 2010).

Promove-se, portanto, uma quebra com o paradigma de um Estado desenvolvimentista, havendo um retorno ao pensamento liberal, sob o nome de neoliberalismo (COSTA, 2008; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Assim, o Estado torna-se incumbido apenas das funções de promotor e regulador: “assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes” (COSTA, 2008, p. 864).

Abrucio (1997) destaca que tais transformações não decorrem apenas da retomada do pensamento liberal, trata-se de uma resposta à profunda crise do Estado, atrelada a um contexto intelectual favorável, como explica:

Esta crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por um lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. Com efeito, o corte de custos virou prioridade. No que tange à Administração Pública isto teve dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal era vista como uma saída necessária [...]. Segundo, era preciso aumentar a eficiência governamental, o que implicava, para boa parte dos

reformadores da década de 80, uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas — leia-se: o modelo weberiano era ineficiente.

A ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais, como o *public choice* [...], abriu espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público. Mas a visão negativa a respeito da burocracia não se vinculava apenas a teorias intelectualmente mais elaboradas. De uma forma avassaladora, a perspectiva do senso comum contra a burocracia, normalmente anedótica, se expandia rapidamente no final da década de 70 e no começo da de 80. (ABRUCIO, 1997, p. 10).

Desta forma, o gerencialismo foi defendido como o arquétipo capaz de responder às demandas da sociedade que o modelo weberiano não mais conseguia fazer (POLLITT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997). Ainda que tenha ocorrido em diversos países e sob uma mesma nomenclatura, ou talvez por causa disso, o NPM trata-se de um movimento difícil de definir (ORMOND; LÖFFLER, 1999). Isto se dá em razão das diferentes formas que assumiu em cada contexto (HERNES, 2005), ao ponto de se afirmar que “algumas vezes, a nova gestão pública parece uma tela vazia: pode-se pintar o que quiser nela” (FERLIE *et al.* 1999, p. 26). Hood (1996) entende essa dificuldade de delimitação como sendo consequência da impossibilidade de criar uma fórmula, um paradigma global, capaz de sanar todos os problemas encontrados na burocracia weberiana.

Mesmo havendo a possibilidade de que os princípios da NPM assumam tantas formas e aplicações, Abrucio (1997) defende uma categorização do modelo gerencialista em três fases, sendo elas: Modelo Gerencial Puro, Consumerismo e *Public Service Orientation*. Estas fases ocorreram em ordem cronológica na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, mas também pode ser entendidas como fases indicativas de maturidade do modelo nos outros países, não necessariamente ocorrendo nesta ordem. Esta classificação permite que se pontue as características do gerencialismo de forma mais lógica e ordenada, ainda que não sejam fases heterogêneas na prática, não sendo mutuamente excludentes (ABRUCIO, 1997).

O Modelo Gerencial Puro tem como objetivo predominante a produtividade que seria manifesta através de uma administração pública capaz de reduzir o gasto estatal, mediante a crise econômica, alcançando uma eficiência no emprego do recurso público (POLLITT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997). Na tentativa de alcançar este objetivo, os governos procuram cortar custos e gasto com pessoal e

fazem uso de instrumentos gerenciais - especialmente aqueles que dizem respeito à racionalização orçamentária (METCALFE & RICHARDS, 1989 *apud* ABRUCIO, 1997), à avaliação do desempenho organizacional e à definição clara de objetivos/responsabilidades - e da descentralização, para reduzir a rigidez estatal, dando aos funcionários mais poder de decisão (o que na realidade foi uma desconcentração de poderes). Ao mesmo tempo, sua relação com a sociedade se dá enxergando os indivíduos como contribuintes, que exigirão serviços condizentes aos impostos pagos (ABRUCIO, 1997).

A segunda fase, o Consumerismo, ou *consumerism*, por sua vez, fortalece esta perspectiva de oferecer à população o serviço por ela demandado, criando inclusive um relacionamento com a sociedade como sendo sua clientela/seus consumidores. E, para que haja cada vez mais confiança no governo, enfatiza-se a necessidade de acompanhar a percepção da população quanto à qualidade do que lhe é prestado (CROZIER, 1992 *apud* ABRUCIO, 1997). Diante dessa busca por qualidade, o foco da administração muda de eficiência para efetividade, tendo em vista que a redução do gasto pode implicar, simultaneamente, em redução do nível de serviço oferecido, o que não é produtivo (FLYNN, 1990). Nesta perspectiva, o Estado passa a premiar suas unidades que apresentam as melhores avaliações; unidades estas que passaram por um processo de descentralização administrativa, partindo da ideia de que quanto mais próximo do público estiver o serviço, melhor será a avaliação e maior será a fiscalização sobre ele (ABRUCIO, 1997).

Por fim, a terceira fase - *Public Service Orientation* (PSO) – discute os temas do republicanismo e da democracia que se tornam mais tangíveis através de conceitos como *accountability*, equidade, justiça, transparência e participação política. Resumidamente, rompe-se com a perspectiva da sociedade como sendo composta por consumidores, para que seja vista como campo de exercício da cidadania, frisando assim a distinção entre privado e público (ABRUCIO, 1997). Deve-se ponderar que alguns autores não fazem distinção entre a segunda e a terceira fase (BARZELAY, 1992; NAIM, 1994; OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Assim, é levado para a esfera pública a definição dos objetivos das organizações estatais, inclusive a alocação de recursos. Para além, nega a

competição entre as agências públicas e incentiva a cooperação entre elas, mirando alcançar o melhor resultado global na oferta de serviço público (ABRUCIO, 1997; PACHECO, 2010).

Embora faça fortes críticas ao modelo gerencial puro e ao *consumerism*, o fato é que o *Public Service Orientation* (PSO) não joga fora as ideias desenvolvidas no seio do *Public Management*. Afinal, as discussões sobre eficiência, qualidade, avaliação de desempenho, flexibilidade gerencial, planejamento estratégico, entre as principais, não são negadas, mas há a tentativa de aperfeiçoá-las dentro de um contexto em que o referencial da esfera pública é o mais importante. (ABRUCIO, 1997, 28).

Quando o modelo gerencial foi aplicado nos países da América Latina,

Os esforços empreendidos focaram mais a redução de custos que a promoção de melhorias de desempenho do setor público, à medida que foram motivadas principalmente por propósitos de natureza macroeconômica, com ênfase no ajuste fiscal. Pouco se avançou além das chamadas reformas de primeira geração, que contemplam privatizações, reforço nos mecanismos de controle financeiro e cortes nas despesas com pessoal. O que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, entre outras, que ficam distantes da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão, aderentes à NPM. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 29).

Em consonância, o Brasil não apresentou uma maturidade significativa no que diz respeito a alcançar a PSO, desenvolvendo-se mais em um hibridismo entre as características do Gerencialismo Puro e Consumerismo (BRESSER-PEREIRA, 1999). Isto porque houveram iniciativas descontínuas, como exposto acima, que tiveram sua maturação interrompida em função de uma inflexão política, o que também foi observado na América Latina (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

No que diz respeito ao caso brasileiro, importa destacar o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que materializa a influência da agenda gerencialista no país. Por isso, estabelece para a administração pública, em suma, o escopo de: (i) aumentar a capacidade de governança do Estado (capacidade administrativa de governar, eficiente e efetivamente, tendo como foco os serviços públicos prestados aos cidadãos); (ii) restringir as funções estatais a apenas aquelas que são essenciais; (iii) descentralizar as políticas públicas sociais aos níveis estadual e municipal; e (iv) transferência parcial de políticas regionais da União para os estados e promover a cooperação entre eles (BRASIL, 1995).

### 2.2.1 Críticas ao gerencialismo e análise de validade das críticas feitas à burocracia

Depois de duas décadas de hegemonia, a NPM tornou-se alvo de críticas, tanto no que diz respeito aos seus pressupostos basilares, quanto aos seus resultados (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Como exposto previamente, uma série de esforços reformistas foram rotulados como decorrentes da NPM e, conseqüentemente, há dificuldade em encontrar elementos que possam ser denominados como gerais/globalizantes (HOOD, 1995; FERLIE *et al.*, 1999; KETLL, 2005; ABRUCIO, 2005; PACHECO, 2010). A complexidade é a mesma quando se pretende observar os pontos negativos da implementação do modelo gerencialista à administração pública com uma visão total (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), pois há distinção nos seguintes aspectos: fator que desencadeou a reforma, origem dela, quais eram os seus objetivos, quais foram as estratégias utilizadas, entre outros (NOGUEIRA, 2003).

Como exposto anteriormente, na América Latina as reformas gerencialistas se caracterizaram por iniciativas pontuais e constantemente descontínuas, o que prejudicou seu desenvolvimento abrangente e sua aderência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Em conformidade, Bresser-Pereira (2007) expõe que a o serviço público, após anos de aplicação de medidas gerencialistas no Brasil, ainda se encontrava desorientado na sua essência e que economicamente a administração pública limitou a sua racionalidade ao objetivo de reduzir as despesas. Ademais, “[...] toda a burocracia pública e, principalmente, a burocracia pública judicial precisa de mais controle ou responsabilização social (*accountability*)” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 28).

As críticas ao modelo gerencialistas foram estruturadas e fortalecidas à medida do tempo, havendo três fases: a primeira, que se deu no final dos anos 1980 e início da década de 1990, caracterizada pela identificação de problemas mediante observação da prática do modelo; na segunda fase, iniciada em meados dos anos 1990, a literatura já identificava disfunções recorrentes a partir de estudos comparativos entre os países; por fim, na terceira fase - final dos anos 1990 – a análise da gestão pública se dá mediante a estrutura teórica da ciência política (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Compondo a terceira fase estão Hood e Peters (2004), que exploram os efeitos paradoxais da ação humana nas ciências sociais – que se assemelham aos resultados não pretendidos – aplicando à NPM. A partir dessa análise, os autores concluem que os defensores das reformas gerenciais adotaram modelos pouco fundamentados, com lacuna de evidência histórica e, inclusive, realizaram análise seletiva quanto às evidências de resultados das reformas, além de apresentarem resistência ativa ao aprendizado. Defende-se, ainda, ser inevitável que em qualquer reforma administrativa surjam efeitos não previstos – elementos paradoxais. Contudo, o que também se constatou foi que o caráter ideológico do movimento da NPM foi fator essencial para que alicerçassem as reformas em modelos que ignoraram a ciência administrativa e tenderam a ser seletivos nas evidências que escolheram (HOOD e PETERS, 2004).

Entre os paradoxos explorados por Hood e Peters (2004), observou-se que, mesmo que os reformadores da NPM criticassem a padronização burocrática, na prática, a padronização foi um recurso recorrente,

[...] por meio da adoção universal de fórmulas pouco fundamentadas para desenho institucional, consoante o denominado isomorfismo mimético. Isto produziu um caso de “paradoxo da monocultura”, ou seja, a adoção de modelos inferiores como padrão universal. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 38).

Nesta perspectiva de ignorar fatos e adotar modelos isomórficos, Abrucio (1997) inclusive afirma que subestimar o conteúdo político da administração pública foi o calcanhar de Aquiles da NPM na sua fase inicial. Afinal, havia quem argumentasse que o modelo gerencial era composto de ferramentas neutras que modificariam o funcionamento do setor público (GRAY & JENKINS, 1995) ou até mesmo que a administração pública em nada se difere da privada conceitualmente (MURRAY, 1975). “Assim, caberia aos reformadores implantar o *managerialism* [gerencialismo] na administração pública independentemente do que ocorre na política” (ABRUCIO, 1997, p. 18).

Ademais, as transformações do governo tiveram como efeito o “Estado esvaziado” (PETERS, 1996 *apud* CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), que assume três significados. O primeiro significado refere-se à perda de legitimidade dos governos, sendo alvo de progressiva desconfiança. O Estado destituído de confiança por parte da sociedade levou à reconceituação do papel da administração pública, culminando

em um modelo de menor intervenção na economia e na sociedade (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O segundo significado remete ao corte de programa e ações providos diretamente pelo Estado, através de privatização e desregulação, que reduziu a participação dos governos na prestação de serviços,

[...] transferindo-as para níveis inferiores de governo ou para instituições semipúblicas por meio de mecanismos de cooperação. Além de “esconderem” os custos, estas estratégias tendem a diluir as responsabilidades a respeito do conteúdo e gestão dos programas. Um dos problemas associados à sua adoção é, assim, a ameaça à legitimidade democrática, dado que diversos atores atuam em nome do Estado sem estarem submetidos aos controles definidos para servidores públicos. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 38).

Enquanto o terceiro significado elencado por Peters refere-se ao papel dos servidores públicos, pois os funcionários públicos transformam-se em meros gestores à medida que se confere grande ênfase à satisfação do consumidor. Isso pode colocar o servidor em conflito, haja vista que a responsabilidade legal e ética de servir ao Estado pode não coincidir com o desejo do cidadão (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Associado a esta responsabilidade outorgada ao cidadão de tomar decisões de resolução dos problemas sociais está a crítica de Dunleavy *et al.* (2005), na linha da produção de efeitos não esperados. Segundo os autores, a NPM naturalmente caminha para arranjos institucionais das políticas públicas cada vez mais complexos, decorrente da desagregação, competição e incentivos característicos do modelo. A complexidade destes arranjos traz, como resultado negativo, o empecilho ao cidadão de ter que lidar com a dificuldade de coordenação das muitas unidades administrativas e a relação entre elas quando se tem o objetivo de resolver os problemas sociais. Ademais, “[...] a NPM declara também forte orientação para o cliente e, muitas vezes, abre-lhe oportunidades de escolha, o que gera custos na capacidade para a ação coletiva quando o serviço público é diferenciado e fragmentado” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, pp. 40-41).

Questiona-se também a validade do uso de incentivos para recompensar produtividade no setor público e para promover iniciativas empreendedoras. Pollitt e Bouckaert (2002) realizaram um estudo comparativo entre dez países e os resultados da pesquisa apontam que estes incentivos relacionados aos esquemas

de remuneração em alguns casos culminaram em discórdia e divisão, ao ponto de demandar ações que promovam a confiança e reestabeleçam padrões éticos condizentes com o serviço público. Para além dos possíveis conflitos, Carneiro e Menicucci (2011) afirmaram que tal instrumento apresenta baixa eficácia, pois tende a apresentar um impacto positivo apenas no primeiro momento. Isto é, o resultado favorável inicial é seguido de um impacto negativo, referente ao declínio na capacidade de solucionar problemas. Nesta mesma linha, estudos sugerem que o modelo gerencialista produziu “[...] identidades organizacionais heterogêneas, conflitivas e fluidas, ao invés de identidades estáveis e uniformes como no mundo dos negócios” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 41).

Outra crítica levantada é à adoção do conceito de consumidor público, que nunca deveria substituir o de cidadão (WALSH, 1991; STEWART & RANSON, 1988; FREDECKSON, 1992). Isto porque a relação entre o Estado e o cidadão não obedece ao modelo de compra vigente no mercado, por ser muito mais complexa. Inclusive, há serviços públicos que têm caráter compulsório – não resta ao indivíduo a capacidade de escolha, como é o caso dos serviços policiais (POLLITT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997). A cidadania, portanto, implica em um conceito muito mais amplo que o de consumo, pois concerne ao cidadão, não só a liberdade de escolher os serviços públicos, mas, também, o usufruto e o cumprimento dos seus direitos e deveres, respectivamente (STEWART & WALSH, 1992).

Importa também fazer a análise de pertinência das críticas levantadas contra a administração burocrática, a fim de não considerá-las sem que haja razões procedentes para tal, como se segue.

Carneiro e Menicucci (2011) levantam quatro aspectos que devem ser considerados diante da rejeição ao modelo burocrático, respondendo aos principais questionamentos direcionados a ele. O primeiro deles é que o modelo burocrático weberiano trata-se de um tipo ideal, que nunca será alcançado em sua totalidade, por isso, deve-se analisar qual o grau de burocratização da organização (PERROW, 1976), pois, pode ser que a ineficiência denunciada seja decorrente “[...] da inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada, como bem o ilustra o caso brasileiro” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 23).

Como pontuado ao final da seção 2.1.1, elementos basilares da burocracia weberiana foram burlados no país, sobretudo a profissionalização ligada à carreira, o ingresso através de concurso público e a promoção por mérito (WAHRLICH, 1984). Logo, não se pode atribuir os problemas da administração pública ao modelo burocrático, como se ele não estivesse permeado de práticas clientelistas e patrimonialistas. Resumindo este ponto, Evans (2002) defende que muitas vezes as disfunções atribuídas ao modelo na realidade são decorrentes da falta de estruturas e normas burocráticas verdadeiras.

O segundo aspecto elencado é que o fato da burocracia ser regida por normas e regras prescritas não implica necessariamente em rigidez ou inflexibilidade (OLSEN, 2005). Mais uma vez, tem-se um problema que não é intrínseco ao modelo burocrático, como explicam:

Problemas caracterizados por excesso de burocracia, na qual se observam regras e procedimentos desnecessários, redundantes ou inconsistentes, certamente existem. São situações que demandam uma racionalização de processos, por meio do redesenho de novas regras, o que em nada conflita com a burocracia, até porque ela se fundamenta em supostos de racionalização. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, pp. 23-24).

O terceiro ponto reforça que, segundo o modelo weberiano, a alta direção nunca é burocratizada (PERROW, 1993) e, por isso, a atribuição de inadequação/ineficiência dos objetivos e, conseqüentemente, dos resultados da organização à burocracia serve apenas para mascarar a incompetência dos dirigentes da organização, que têm liberdade para definir objetivos e metas, bem como acompanhá-los. Em adição, no Brasil os cargos de alta direção não necessariamente são ocupados por alguém com qualificação profissional e *expertise*, não sendo exigido o concurso público como forma de ingresso, reduzindo, portanto, impedimentos à possibilidade de que um indivíduo inapto assumira a responsabilidade de coordenar uma organização pública (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Por último, o quarto aspecto salientado é que a burocracia não se trata de mero instrumento para alcançar resultados, trata-se também de uma instituição que produz uma cultura organizacional, destacando-se o desejável *ethos* burocrático (OLSEN, 2005).

Em suma, a cultura importa, notadamente da perspectiva da burocracia, que, na análise weberiana, é, ao mesmo tempo, produto e reflexo do contexto histórico, em sua múltiplas dimensões, na qual esta se inscreve. Para além do formalismo na observância das regras escritas, interessa a prevalência de condutas informadas por considerações de interesse público. Se a cultura política não é pautada pela aderência a tais valores, à medida que interpenetrada por práticas como patronagem, patrimonialismo e clientelismo, como ocorre no caso brasileiro, aumenta em muito a importância de uma cultura administrativa que o seja. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, pp. 25-26).

A cultura administrativa criada pelo sistema burocrático deveria produzir um conjunto de valores que se opõe ao sistema patrimonial de administração, em decorrência de uma administração pública profissionalizada, com mecanismos de responsabilização dos agentes bem articulados (PAULA, 2005), somados a princípios republicanos e democráticos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Isto posto, conclui-se que “ao contrário da ruptura, as mudanças pretendidas tendem a requerer não a superação da burocracia, mas sua existência, em condições adequadas de aparelhamento” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 26).

Reforça-se, portanto, que os objetivos de eficiência, eficácia, produtividade, qualidade, *accountability*, equidade e justiça – dentre outros defendidos na NPM – em nada se opõem ao modelo burocrático. Por isso, no presente trabalho, para se referir às iniciativas de melhoria na qualidade de serviços, de descentralização, de responsabilização da administração pública e de outras mudanças na forma de gestão estatal não foi empregado o termo “desburocratização”. Foi utilizada, por sua vez, a nomenclatura de “modernização” do Estado, e continuarão sendo empregadas desta maneira.

Diante dessa discussão, ainda que limitada, fica evidente que o modelo gerencialista apresentou também defasagens e consequências negativas sobre a sociedade e não pode ser adotado como uma hegemonia metodológica. Esta análise crítica tem o objetivo de dar base à próxima seção, que apresentará os novos rumos para a reforma do Estado e seus desdobramentos na gestão pública.

### 2.3 Novas propostas de governo – pós-gerencialismo

A hegemonia da gestão orientada pelos princípios da *New Public Management*, e do próprio neoliberalismo, chegou ao fim nos anos 2000, tendo suas ideias confrontadas (DINIZ, 2007). No Brasil, especificamente o ano de 2003 serve como marco, pois houve uma inflexão política – similarmente aos países latino-americanos – sendo eleito um partido de esquerda para liderar o poder executivo pela primeira vez, o que se desdobrou em governos mais abertos à inovação, segundo Carneiro e Menicucci (2011).

Abrucio e Gaetani (2008), por sua vez, entendem que o governo adotou medidas que refletiam os valores da NPM, ainda que durante a campanha eleitoral tivessem manifestado intensamente a oposição às reformas administrativas. Segundo os autores, as iniciativas de descentralização das políticas sociais para os governos locais, de privatização de serviços públicos, de reforma do modelo de previdência e de introdução de políticas referentes à performance gerencial foram empreendimentos dos governos anteriores que ainda estavam na agenda estatal.

Nesse mesmo período, embora não houvesse menção a uma reforma administrativa, Cavalcante (2018) afirma, com base em análise empírica, que as inovações e políticas públicas implementadas no país seguiram as tendências internacionais de gestão. Estas tendências pós-NPM, contudo, não seguem o maniqueísmo existente anteriormente, no qual se definia uma metodologia ou sistema ideal, enquanto que os outros arquétipos deveriam ser descartados, pois se tornavam inválidos (CAVALCANTE, 2018). Pelo contrário, as reformas passam a ser, inclusive, descritas como um carrinho de compras, no qual são adicionados os diferentes métodos encontrados nas reformas precedentes (GREVE *et al.*, 2016).

Isto é, são desenvolvidas transformações na gestão pública, tanto nos serviços quanto nos processos, que tendem a ser um *mix* das perspectivas burocrática e gerencialista (CAVALCANTE, 2018). Portanto, os modelos são sobrepostos, a depender das diferentes perspectivas e necessidades do país nos quais são implantados (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Nota-se, portanto, que modelos emergentes não se restringem apenas a uma dimensão, técnica ou política, ambas são defendidas como indispensáveis para

o sucesso da gestão pública. Assim, a dimensão democrática – e, portanto, política – é a premissa para que se possa alcançar eficácia, que ocorrerá através de um Estado transparente, que presta contas, eficaz, eficiente e que dialoga com a sociedade civil para resolver os seus problemas nacionais (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Neste sentido, Cardoso Júnior (2011, p. 13) afirma que

[...] gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto.

A partir de uma revisão teórica do desenvolvimento, Evans (2008) chega à conclusão de que o Estado no período contemporâneo assume duas facetas, sendo elas a capacidade burocrática e a inserção na sociedade. No que tange à primeira faceta, as novas teorias deixam de definir desenvolvimento como sendo estritamente o acúmulo de capital. Passam, por sua vez, a conferir como centralidade do desenvolvimento os arranjos institucionais que fomentem a geração de novas habilidades, conhecimento e ideias, além das redes necessárias para isso (HOLF e STIGLITZ, 2001, *apud* EVANS, 2008; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Evans (2008) reforça que a construção desses arranjos conduz ao desenvolvimento desde que adotados padrões institucionais híbridos, ao invés da monocultura. Ou seja, é necessário que o Estado desenvolva respostas criativas para a questão institucional, adequando-a aos elementos socioculturais de cada instituição.

Em adição, segundo Evans e Rauch (1999), as burocracias weberianas aumentam significativamente as perspectivas de desenvolvimento econômico, o que leva à sugestão de que esta burocracia seja adotada nos modelos de crescimento econômico. Vale ressaltar que os principais elementos analisados no estudo dos autores se referindo ao modelo weberiano são, em suma, a meritocracia e a perspectiva de carreiras. Como evidência de que esta definição de capacidade burocrática está alinhada à tendência pós-gerencialista, tem-se o fato de que entre as nove temáticas mais recorrentes no Prêmio de Inovação no Setor Público Federal brasileiro (no período de 2007 a 2015) estão os temas: rede, abordagem integrada e holística e fortalecimento da burocracia pública (CAVALCANTE, 2018).

Ainda que seja dado este claro enfoque à burocracia, “[...] burocratas não constroem políticas de forma isolada da sociedade” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 47). Este aspecto, originalmente ressaltado por Evans (2002), evidencia que a segunda faceta da gestão pública pós-gerencialista, a inserção na sociedade, é essencial para garantir a alocação adequada de recursos públicos ou a provisão efetiva de recursos públicos que leve à ampliação das capacidades humanas. Isto significa que o aparato institucional burocrático não é um fim em si mesmo e, para superar os desafios do século XXI, é necessária a construção de laços com a sociedade, não se restringindo às elites (EVANS, 2002).

Em função da importância de estabelecer permanente conexão com os cidadãos, Evans (2003) afirma que a deliberação democrática é a única forma de definir adequadamente quais devem ser os objetivos econômicos. Por isso, eleições e proteção nominal dos direitos civis são insuficientes para este fim (EVANS, 2003), afinal, não garantem a deliberação de objetivos de desenvolvimento ou a alocação de recursos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Segundo Sen (2001), as instituições deliberativas são eficazes neste propósito, pois incorporam o cidadão no processo de escolha social e, em função do maior engajamento, aumentam a sua disposição em investir em bens públicos e melhorar a sua distribuição, o que leva ao desenvolvimento em longo prazo.

O ponto de partida é a ideia de que apenas o intercâmbio público e a deliberação aberta podem efetivamente definir os objetivos do desenvolvimento e elaborar os meios para atingi-lo. Nesta perspectiva, a construção de regras e fóruns organizacionais torna-se uma tarefa fundamental do desenvolvimento, evitando-se os atalhos tecnocráticos para construção de instituições. (CARNEIRO; MENICUCCI, p. 46, 2011).

Bourgon (2010) pontua também o que chamou de foco na resiliência, referindo-se à capacidade estatal de aprender, inovar e se adaptar, afinal, o setor público continuará exigindo reformas administrativas para desenvolver uma visão mais ampla do papel do governo, cidadãos e outros agentes da sociedade. “Isto exigirá o reconhecimento de que ‘menos governo’ ou ‘governo mais eficiente’ não significa necessariamente ‘melhor governo’” (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p.52).

Paes de Paula (2005a) identifica como administração pública societal este projeto político, que tem como ênfase a participação social e, por isso, enfatiza a formação de um modelo de gestão centrado nas demandas do público-alvo –

inclusive as questões culturais e participativas. Segundo a autora, esta vertente está ligada à tradição mobilizatória no Brasil, que teve como ponto alto o início da década de 1960, havendo uma baixa no período do regime militar. Porém, na década de 1970 as mobilizações foram retomadas e tiveram desdobramentos nas décadas seguintes. Apesar de sua existência precedente ao gerencialismo, a administração pública societal não consolidou uma proposta de gestão estatal, apenas ressalta a relevância de que as organizações governamentais de nível local implementem uma gestão pública alternativa. Esta lacuna no posicionamento certamente leva à dificuldade de que a vertente política seja aplicável à estrutura do Estado (PAES DE PAULA, 2005a).

Denhardt e Denhardt (2003), por sua vez, teorizam uma nova forma de administração pública baseada nos anseios identificados na atualidade. Denominado Novo Serviço Público (NSP), o modelo está baseado em valores de cidadania e participação. Para além, firma-se a visão do cidadão como interessado no bem comum, não apenas seus interesses e necessidades particulares. Por isso, entendem que o cidadão é capaz de fazer as decisões corretas se oportunidade lhe for concedida (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Tendo estes pressupostos, os autores conferem ao governo um papel menos voltado ao controle e à direção da população, concentrando seus esforços em servir ao cidadão (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

[...] são elencados sete princípios para o modelo: a) servir cidadãos, e não consumidores; b) perseguir o interesse público; c) dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir em vez de dirigir; g) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade. (DENHARDT; DENHARDT, 2007 *apud* DIAS, 2016, p. 37).

A concretização deste modelo ocorreria através das coproduções: atividades colaborativas com lideranças – cidadãos, governo e órgãos privados e não governamentais. Esta estratégia confere maior *accountability* no processo decisório e permite que o cidadão exerça influência nas políticas públicas, tanto na construção quanto na implementação (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Deve se ponderar que as propostas de governo emergentes na década de 2000, incluindo o governo aberto não dispõem de uma literatura consolidada de críticas e isto não indica um sistema de governo perfeito. Observa-se que os

pareceres negativos quanto à burocracia e à NPM tornaram-se bem estabelecidos no mínimo vinte anos depois do início da sua implementação mais intensa nas organizações (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Nesse sentido, supõe-se que as críticas às novas propostas ainda estejam em fase de maturação.

### 3 GOVERNO ABERTO

O presente capítulo versa sobre um modelo marcado pelo pensamento pós-gerencialista, o governo aberto. Ele vem se destacando nos últimos anos por sua consolidação e pela adesão pelos governos nacionais e subnacionais em várias partes do mundo, inclusive no Brasil (BRASIL, 2011).

A formalização deste modelo se deu em setembro de 2011, durante a Assembleia Geral das Nações, na qual foi constituída a Parceria para o Governo Aberto, ou *Open Government Partnership* (OGP), um esforço global em prol da melhoria do desempenho e da qualidade dos governos. O governo brasileiro foi um dos fomentadores desta iniciativa, junto a Estados Unidos, Indonésia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido e África do Sul. Em 2018, a parceria já contava com 75 (setenta e cinco) países membros, dentre os quais 16 (dezesesseis) da América Latina e do Caribe. A missão da OGP é promover uma plataforma internacional para estabelecer uma rede entre estes países que a compõem (ILPES/CEPAL, 2018).

O governo aberto surge em resposta à necessidade de criar organismos e estruturas de governo que incentivem que as instituições públicas empreguem seus esforços em ações e políticas em favor do cidadão, mesmo que isto ocorra em detrimento das suas vontades e posicionamentos pessoais (OGP, 2020).

A promessa da democracia é muitas vezes definida pelas urnas, onde os cidadãos determinam quem representará seus interesses no governo. Essa promessa, no entanto, muitas vezes falha em ser traduzida para a realidade da vida cotidiana das pessoas. Em muitos países, os cidadãos notam que seus governos eleitos estão desconectados e não respondem às suas necessidades, ou corrompidos e capturados por interesses especiais. (OGP, 2020, matéria em meio eletrônico<sup>1</sup>, tradução própria<sup>2</sup>).

O Governo Federal (BRASIL, 2018, p. 6) afirma se tratar de:

[...] um novo modelo de interação político-administrativo que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas e estabelece valores e princípios específicos como estratégias para a concepção, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e dos processos de modernização administrativa.

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/>. Acesso em: 22 jul.2020.

<sup>2</sup> Original em ingles: "The promise of democracy is often defined by the ballot box, where citizens determine who will represent their interests in government. That promise, however, too often fails to translate to the reality of people's daily lives. In far too many countries, citizens perceive their elected governments to be disconnected and unresponsive to their needs, or corrupt and captured by special interests."

Além do reconhecimento de que a sociedade tem demandado governos mais abertos que possibilitem a participação cívica nas agendas públicas, também se reconhece a existência de diferentes prioridades e condições de cada governo – até mesmo as necessidades e demandas distintas por parte da população – que devem ser consideradas em busca de uma abordagem coerente na promoção do governo aberto (BRASIL, 2011).

O governo aberto consiste em governos que se comprometem a ser mais transparentes, a prestar contas e a ser mais proativos no que diz respeito ao atendimento das necessidades cidadãs. Ademais, buscam melhorar a qualidade dos serviços e políticas públicas, bem como o nível de alcance da participação cidadã e a colaboração de diversos atores para a coprodução de valor público<sup>3</sup> (ILPES/CEPAL, 2018).

Os valores ou pilares desta nova forma de gestão pública são: participação cidadã, transparência, *accountability* e tecnologia e inovação (OGP, 2018). O primeiro deles consiste na inserção dos cidadãos no debate público, dando-lhes canais para que possam participar no desenho e implementação das políticas públicas, sendo atores influentes nas tomadas de decisão através da interação direta com a administração. Propõe-se que, associados a estes canais de participação, sejam utilizados mecanismos que permitam o aproveitamento de capacidades, de experiências, de conhecimentos e de entusiasmo da sociedade para gerar solução a todo o tipo de problema comum (ILPES/CEPAL, 2018). Como exemplos, tem-se a abertura do processo decisório das políticas públicas ao interesse público em todo o seu ciclo ou a implementação de reformas que aumentem a liberdade de assembleias, de imprensa, de petição e afins (OGP, 2018).

Em seguida está a transparência, ou acesso à informação, que estabelece a publicação de informações de forma aberta, compreensível,

---

<sup>3</sup> Valor público é um conceito ainda sem um consenso (PANG; LEE; DELONE, 2014), mas em termos gerais refere-se a benefícios à sociedade que podem variar de acordo com a perspectiva dos envolvidos, por exemplo: bens e serviços que satisfazem o desejo dos cidadãos; decisões e possibilidades oferecidas pelo Estado que vão de encontro com a expectativa de justiça, integridade, eficiência e efetividade; inovação e adaptabilidade às demandas e preferências em constante mudança (OCDE, 2014).

tempestiva, livremente acessível e que atenda ao padrão básico de dados abertos<sup>4</sup> (ILPES/CEPAL, 2018). Deve-se ressaltar que as informações aqui referidas incluem aquelas que são mantidas pelo governo, não somente as informações que dizem respeito às atividades da administração pública. A divulgação de informações em formatos abertos e a existência de mecanismos legais e regulatórios para fortalecer o direito à informação são exemplos de iniciativas que refletem este valor (OGP, 2018).

O terceiro pilar, a *accountability*, refere-se às “regras, regulamentos e mecanismos que exortam os atores do governo a justificar publicamente suas ações, agir com base em críticas e aceitar a responsabilidade pelo fracasso em cumprir com leis ou compromissos” (OGP, 2018). Assume-se, portanto, um modelo no qual o cidadão pode reportar críticas ou requerimentos para que posteriormente, os governantes as respondam (ILPES/CEPAL, 2018). Dentre as ações que colaboram com a *accountability* estão a auditoria dos governos realizada pelos cidadãos ou a criação de sistemas de rastreamento de reclamações quanto a atos estatais (OGP, 2018).

O quarto valor, tecnologia e inovação, constitui o reconhecimento governamental da importância desta área, dando aos cidadãos acesso às novas tecnologias – entendidas como impulsionadoras da inovação – e capacitando-os para que possam utilizá-las (ILPES/CEPAL, 2018). As tecnologias têm sido aplicadas a iniciativas de informatização dos serviços e aproximação do cidadão, o que agrega espaços de participação, integração e, conseqüentemente, aprimoramento do modelo democrático (MEZZAROBBA *et al.*, 2016). O uso das tecnologias digitais como parte das estratégias de modernização governamentais é chamado de governo digital ou governo eletrônico, este uso tem ganhado relevância em decorrência da sua aplicabilidade às atividades internas do Estado, bem como à melhoria na prestação de serviços ao cidadão e instituições privadas (ARAKAKI, 2008; OCDE, 2014). Ademais, a inovação não se restringe ao uso de novas tecnologias, mas ao desenvolvimento de soluções estratégicas para as demandas sociais (LOPES, 2016), como a promoção de formas criativas de engajar as partes

---

<sup>4</sup> O padrão de dados abertos se refere à disponibilização dos dados governamentais ao público, concedendo à sociedade a capacidade de reutilizá-los e redistribuí-los. Esta licença de uso tem o objetivo de fomentar a participação e colaboração entre atores nos setores públicos e privados e da sociedade civil (ILPES/CEPAL, 2018; ONU, 2018).

interessadas/afetadas para propor ideias e criar iniciativas de forma colaborativa – cocriação (OCDE, 2017).

Estes valores permearão os compromissos assumidos pelos países que compõem a Parceria para o Governo Aberto, dos quais é exigido que seus Planos de Ação voltados a governo aberto apresentem, em cada um de seus compromissos, ao menos um dos seguintes desafios/eixos estratégicos: melhoria dos serviços públicos, aumento da integridade pública, gestão eficaz dos recursos públicos, criação de comunidades seguras e aumento da responsabilidade empresarial (ILPES/CEPAL, 2018).

Todos os pilares se relacionam mediante o pressuposto de que a participação cidadã é um direito humano fundamental. Deste pressuposto, decorre a constatação de que os assuntos de interesse público, não só dizem respeito, como pertencem à sociedade civil em sua completude. O Estado, portanto, não é o dono destes assuntos, mas o encarregado de administrá-los (ILPES/CEPAL, 2018).

É por isto, que um dos eixos centrais do governo aberto se constitui a participação real, efetiva e ativa dos cidadãos, pois através dela se consegue qualificar a democracia, dotando de legitimidade as decisões públicas, além de contribuir para melhorar a eficiência e eficácia do aparato governamental. Não obstante, para que a participação seja efetiva em todos os níveis são necessários três elementos fundamentais: a disponibilidade de informação completa e oportuna, o fortalecimento dos espaços e instâncias de participação, e a geração de estratégias que permitam formar e consolidar um cidadão com clara consciência cívica que compreenda o poder que tem. (ILPES/CEPAL, 2018, p. 23, tradução própria<sup>5</sup>).

Assim, a participação cidadã tem ampliado a sua margem de aplicação, sendo o pilar sustentador do governo aberto. A cidadania ativa, por sua vez, é o elo vital entre a transparência e a *accountability*, além de ser a base para diversos temas vinculados. Os países participantes da OGP e da OCDE são instruídos a empreender estes pilares do governo aberto nos três poderes de cada governo, com

---

<sup>5</sup> Original em espanhol: “Es por ello, que uno de los ejes centrales del gobierno abierto lo constituye la participación real, efectiva y activa de los ciudadanos, pues a través de esta se logra cualificar la democracia, dotando de legitimidad a las decisiones públicas, además de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia del aparato gubernamental. No obstante, para que la participación sea efectiva en todos los niveles se necesitan tres elementos fundamentales: la disponibilidad de información completa y oportuna, el fortalecimiento de los espacios e instancias de participación, y la generación de estrategias que permitan formar y consolidar un ciudadano con una clara conciencia cívica que comprenda el poder que tiene.”

o objetivo de que os pressupostos do governo aberto sejam pressupostos do Estado como um todo, levando ao Estado aberto (ILPES/CEPAL, 2018; OCDE, 2017).

A título de ilustração e esclarecimento, Ramírez-Alujas e Dassen (2012) *apud* Naser e Ramírez-Alujas (2014) elencam possíveis iniciativas dos governos que colaboram com o exercício dos princípios com os quais tenham firmado compromisso de executar (QUADRO 1).

Quadro 1: Iniciativas para exercício prático dos princípios de governo aberto.

Princípios base	Iniciativas para exercício dos princípios
Transparência, acesso à informação e abertura de dados públicos	Portais de Transparência; Mecanismos de prestação de contas; Plataformas de acesso a dados públicos abertos; Normativas de regulação de informação pública; Interoperabilidade.
Participação cidadã	Plataformas de consulta cidadã e papel ativo no desenho e formulação de políticas públicas; Mecanismos de escuta ativa e canais que permitem interação ativa entre governo, cidadãos e organizações; Promoção de espaços para iniciativas cidadãs; Serviços digitais/Petições <i>online</i> .
Colaboração	Plataformas de trabalho colaborativo; Iniciativas de cooperação em desenho, criação e proução de serviços públicos; Inovação aberta e inteligência coletiva aplicada à gestão pública; Associações público-privadas/público-sociais.

Fonte: RAMÍREZ-ALUJAS; DASSEN (2012) *apud* NASER; RAMÍREZ-ALUJAS (2014).  
Elaboração própria.

Nota-se que os princípios listados não correspondem aos termos literais dos quatro valores do governo aberto, isto porque apresentam forte transversalidade. Assim, é possível que as definições e agrupamentos variem de acordo com o foco conferido à análise (NASER; RAMÍREZ-ALUJAS, 2014). Além disso, o pilar da tecnologia e inovação é instrumento para a viabilidade de todos os outros, ficando fragmentado e presente nos demais princípios - o que não diminui sua importância no modelo, pois as ferramentas das tecnologias de comunicação e inovação (TIC) pelo governo não só são cruciais para o exercício do governo aberto, como são o fator que possibilitou a existência do modelo (ILPES/CEPAL, 2018).

### 3.1 Avaliação do governo aberto no âmbito internacional e boas práticas

Como exposto, o governo aberto não prevê um formato específico que o Estado deva incorporar para ser implementado, o que pode dificultar a construção de narrativa internacionalmente reconhecida sobre o governo aberto, isto é, dificultar a identificação de governos abertos e seus elementos marcantes (OCDE, 2017), bem como pode resultar em dificuldade na avaliação dos governos (OGP, 2019).

A Parceria para o Governo Aberto, por sua vez, publicou o seu primeiro Relatório Global em 2019, para avaliação dos países e consolidação de recomendações. O documento conta com abordagem comparativa entre os países que fazem parte da OGP há mais de cinco anos e aqueles que não são parceiros, a fim de aferir como o compromisso firmado com os valores de governo aberto desdobra-se nas políticas públicas. As análises referem-se ao período de 2009 a 2017, observando a incidência dos aspectos: (i) lei de acesso à informação; (ii) divulgação de ativos; (iii) elegibilidade total; (iv) orçamento e auditoria disponível; (v) melhoria na avaliação da liberdades civis. Alguns aspectos analisados podem ser considerados superficiais, contudo, a redução na complexidade dos critérios é um recurso necessário mediante necessidade de escolha de elementos que não sejam inaplicáveis a um país (OGP, 2019).

Nos cinco tópicos avaliados, os países da OGP apresentaram desempenho mais elevado que os não-parceiros desde 2009 até 2017. Especificamente, as taxas de crescimento referentes à incidência dos três primeiros critérios se mostraram similares, ainda que em termos absolutos a incidência continue sendo maior nos parceiros. Notou-se uma divergência na incidência de orçamento e auditoria disponível: os países da OGP apresentaram crescimento, enquanto que os não-parceiros apresentaram declínio. Por fim, o critério de melhoria na avaliação da liberdade civil declinou a taxas similares em ambos os grupos (OGP, 2019).

Diante desta última constatação e da relevância dada pelo governo aberto à democracia e a liberdade civil a Parceria pondera que existe grande assimetria quanto àquilo que é necessário para a abertura e aquilo que é proposto nos planos de ação (OGP, 2019).

Tendo tais comparações em vista a Parceria para Governo Aberto formulou algumas recomendações para os governos (OGP, 2019):

- i. Assegurar que os compromissos firmados sejam refletidos nas prioridades nacionais – frisa a importância de que os níveis e poderes estatais sejam incluídos na perspectiva de governo aberto e que suas respectivas agendas públicas reflitam seus valores;
- ii. Observar as áreas prioritárias do governo aberto e escolher prioridades – concentrar esforços em áreas que o governo ou a sociedade civil podem ter papel de liderança ou que o governo esteja em grande defasagem;
- iii. Continuar a priorizar o espaço cívico – identificar ações inovadoras em prol da garantia dos direitos fundamentais;
- iv. Ser mais intencional nas ações de *accountability* – avançar para além da divulgação de dados sob o domínio do Estado através da incorporação de estratégias e mecanismos que façam a transparência cooperar com a melhora da responsividade e desempenho;
- v. Avançar na *accountability* baseada em projetos para uma *accountability* institucional – estabelecer instituições de monitoramento nas quais os cidadãos sejam participantes e tenham a capacidade de influenciar as decisões tomadas para que se alcancem melhores resultados;
- vi. Envolver os sub-atendidos – incluir representantes de população sujeita à exclusão nas discussões por ser tratar de uma minoria (mulheres, jovens, deficientes etc.).

A fim de identificar boas práticas de governo alinhadas com a perspectiva de governo aberto, foram identificadas oito iniciativas distintas (QUADRO 2) reconhecidas pelo Observatório de Inovações no Setor Público, fórum global de inovação no setor público componente da OCDE – que é alinhada aos princípios de governo aberto (OCDE, 2017). O observatório construiu um banco de estudo de casos bem sucedidos de inovação na administração pública. É coerente que todas elas apresentem o valor da tecnologia e inovação, haja vista se tratar de um levantamento de ações inovadoras. A escolha dos estudos de caso se deu de forma não probabilística (GIL, 2008), pois sua finalidade não exige um nível amostras

representativo, busca, por sua vez, exemplificar como os pilares do modelo se materializam. No quadro são destacados termos que se relacionam às boas práticas de governo aberto, com o objetivo de identificar vocábulos que podem refletir seus valores, mesmo que não sejam expressos explicitamente. Estes termos foram selecionados a partir dos termos-chave empregados na descrição elaborada pelo governo que executou a iniciativa.

Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Continua.

Iniciativa (país)	Descrição	Termos relacionados
<i>Creceer con Salud</i> - Assistente virtual para gravidez e primeira infância (Argentina)	Na Argentina, 30% das mulheres não cumprem o pré-natal e quase 1 em cada 10 tem o primeiro contato com o sistema de saúde no momento do nascimento. <i>Creceer con Salud</i> - Crescer com Saúde - é um assistente virtual baseado no Facebook Messenger que trabalha fora do sistema de saúde, identificando e recrutando gestantes onde elas estão. O bot foi desenvolvido para acompanhar as mulheres durante a gravidez e o primeiro ano do bebê com informações personalizadas e lembretes de comparecimento aos exames pré e pós-natal.	Desenvolvimento e Ajuda Experimentação Percepções Comportamentais Proatividade na prestação de serviços
Diminuindo a corrupção no Programa de Refeições Escolares - Uma abordagem de baixo para cima (Colômbia)	A equipe de inovação pública colombiana realizou um teste com o objetivo de melhorar a qualidade e a quantidade de alimentos servidos no programa de refeições escolares do governo colombiano. Ele combinou mensagens SMS para incentivar o envolvimento dos pais no programa e auditorias mais claras de terceiros (estudantes universitários locais). Insights comportamentais foram aplicados para informar o design da mensagem. O projeto incluiu uma fase de aprendizado para testar e adaptar elementos da intervenção e uma avaliação experimental.	Anticorrupção e Integridade Comunicação Controle social Experimentação Experimentação Interação Estado-cidadão Laboratórios e unidades de inovação Parcerias governamentais Percepções comportamentais
Kanyashree Prakalpa - Programa de transferência condicional de renda para meninas (Índia)	Programa de transferência condicional de renda para as meninas na faixa etária de 13 a 18 anos por cada ano em que permaneceram na educação, desde que não sejam casadas na época. Tem o objetivo reduzir o número de casamentos infantis e fomentar a capacitação educacional, social, financeira e digital.	Anticorrupção e Integridade Comunicação Controle social Experimentação Experimentação Interação Estado-cidadão Laboratórios e unidades de inovação Parcerias governamentais Percepções comportamentais

Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Continuação.

Iniciativa (país)	Descrição	Termos relacionados
Diálogo sobre corte de gastos (Holanda)	O município de Zeist (aproximadamente 64.000 habitantes) teve que cortar seus gastos em 6,2 milhões de euros. Para tal, fomentou discussão social sobre possíveis cortes de gastos. Através desse processo de cocriação com seus moradores, a autoridade local Zeist não apenas conseguiu equilibrar o orçamento, mas também ajudou a autoridade local a estreitar laços com a comunidade e a obter um apoio mais amplo a cortes.	Co-design Confiança no Estado Eficiência Engajamento do cidadão Facilitação de processos Orçamento participativo Renovação democrática
Parlamento 2030 (Espanha)	Ferramenta on-line que fornece acesso aberto e qualificado à atividade do Parlamento espanhol, relacionada à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. O Parlamento 2030 reúne todas as informações publicadas pelos parlamentos nacionais em um banco de dados e oferece essas informações de forma livre e aberta, para que os usuários pesquisem, localizem e baixem as informações sobre atividades parlamentares, colaborando com o monitoramento público.	Acesso à informação Controle social Dados abertos Engajamento cidadão Monitoramento
Austrália Codeathon (Austrália)	O primeiro Codeathon da Austrália foi dedicado à detecção e interrupção do financiamento do terrorismo e o abuso criminal do sistema financeiro no país. O evento de apenas 32 horas gerou mais de dez soluções em potencial.	Blockchain Cocriação Codeathon Dados abertos Desafios e prêmios Engajamento do cidadão Experimentação Incubadora Inteligência Artificial Melhoria / simplificação de processos Parcerias intersetoriais Avaliação e Supervisão Comunicação
Predictiv - Plataforma e simulação de políticas públicas (Reino Unido)	Predictiv é uma plataforma da web que permite que os governos testem se novas políticas e intervenções funcionam com uma população on-line antes de serem implantadas no mundo real - teste de quais abordagens governamentais promoverão maior engajamento/adesão. Os testes levam de uma a duas semanas para serem concluídos, permitindo que formuladores de políticas e ministros obtenham respostas a perguntas que levariam meses (ou anos) para responder no passado.	Dados Engajamento social Experimentação Interação Estado-cidadão Parcerias intersetoriais Percepções comportamentais Setor público orientado por dados Transformação digital e tecnológica

Quadro 2: Boas práticas de inovação no setor público internacional e os pilares e elementos do governo aberto. Conclusão.

Iniciativa (país)	Descrição	Termos relacionados
Programa de Geminação de Escolas (África do Sul)	Geminação de escolas parceiras de diferentes contextos socioeconômicos (uma com bons recursos a outra escolas com recursos mais restritos). O objetivo é criar um ambiente no qual as melhores práticas e recursos sejam compartilhados entre as escolas, promovendo igualdade no sistema educacional.	Coesão social Compartilhamento de recursos Eficiência no gasto público Inovação Social Parcerias comunitárias

Fonte: OCDE (2020)<sup>6</sup>.

Elaboração própria.

### 3.2 Governo aberto no Brasil

A adoção do modelo de governo aberto foi formalizada pelo Brasil em 2011, por meio da Declaração de Governo Aberto, cujo teor expõe os pressupostos, responsabilidades e compromissos assumidos pelo país, marcando seu ingresso na Parceria para o Governo Aberto (BRASIL, 2011). Entretanto, o governo brasileiro relata ações anteriores que “fizeram do país vanguarda” (BRASIL, 2018, p. 9) no que diz respeito à transparência ativa e, por isto, viabilizaram seu compromisso com a Parceria:

Alguns marcos históricos que merecem destaque, além da própria LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal], são:

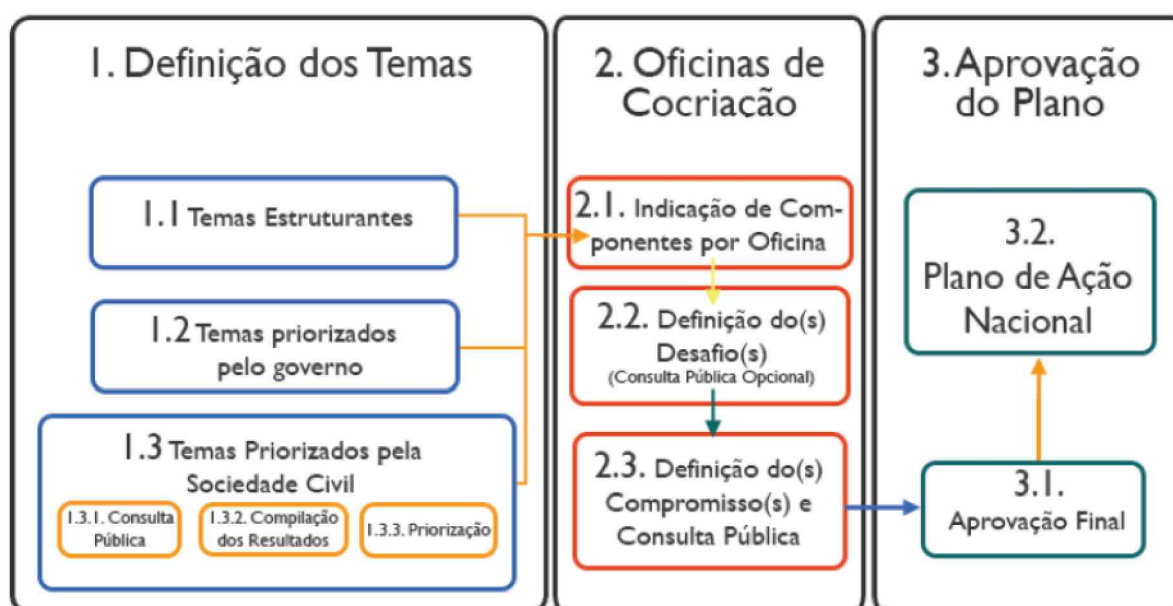
- i) o Pregão Eletrônico, que representa o início da transparência e da ampliação da possibilidade de participação das empresas nos processos de compras governamentais;
- ii) o Portal da Transparência e as páginas de transparência, pilares fundamentais da política de transparência proativa do Governo Federal; e
- iii) a Lei Complementar nº 131/2009, que expande a transparência e a responsabilidade na gestão fiscal para todos os entes da federação. (BRASIL, 2018, p. 9).

Desde o seu ingresso na *Open Government Partnership* (OGP) o Brasil publicou quatro planos de ação de governo aberto, atualizados a cada dois anos. O último deles foi publicado em 2018 (BRASIL, 2018). Os planos de ação são os documentos para apresentar as ações que os governos se comprometem a realizar.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://oecd-opsi.org/case\\_type/opsi/?\\_country=brazil&\\_level\\_of\\_government=regional%2Clocal%2Cothers](https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/?_country=brazil&_level_of_government=regional%2Clocal%2Cothers). Acesso em: 23 jul. 2020.

A formulação destes planos exige a participação social, por isso, é um processo de cocriação contando com as percepções da sociedade civil, do setor privado e do Estado para estabelecer iniciativas que o país terá como objetivo (ILPES/CEPAL, 2018). A metodologia de elaboração do plano (FIGURA 1) foi estabelecida pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto (GE-CIGA) e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, seguindo as fases (BRASIL, 2018):

Figura 1: Etapas previstas na metodologia de elaboração de Plano de Ação Nacional em Governo Aberto.



Fonte: BRASIL, 2018.

Os compromissos firmados no plano devem ser vinculados pelo menos a um valor da OGP: acesso à informação, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação para a abertura. Ademais, precisam contemplar ao menos um dos eixos estratégicos (ILPES/CEPAL, 2018):

- i. Melhoria dos serviços públicos;
- ii. Aumento da integridade pública;
- iii. Gestão eficaz dos recursos públicos;
- iv. Criação de comunidades seguras;
- v. Aumento da responsabilidade empresarial.

Após a publicação do plano cocriado começa o período de implementação - duração de dois anos (ILPES/CEPAL, 2018). Fica evidente a intenção de fazer dos Planos de Ação um instrumento norteador, não uma documentação por mera formalidade, pois

Ao longo dos 2 anos de vigência do Plano de Ação Nacional, os países precisam publicar relatórios sobre a execução dos compromissos assumidos. Esses documentos são analisados por um Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism* - IRM), que opera, principalmente, por meio da apresentação de pareceres bianuais acerca do trabalho realizado pelos países participantes da OGP. Cada relatório avalia a implementação dos Planos de Ação, a evolução no cumprimento dos princípios de governo aberto e apresentar recomendações técnicas. (BRASIL, 2018).

O Relatório Global da Parceria para o Governo Aberto não conta com a avaliação da participação pública no quarto plano de ação, pois esta não foi finalizada. Contudo, no 3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto já foi identificado que o plano foi desenvolvido e implementado de forma colaborativa. Contudo, quanto ao mesmo plano ponderou-se que mais de 80% das ações previstas poderiam ser mais ambiciosas na sua concepção, almejando estender seu impacto (OGP, 2019).

O 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto e o Portal de Governo Digital brasileiro destacam alguns dos resultados alcançados nos períodos anteriores, a partir deles, é possível ter uma visão geral do caráter das iniciativas nacionais.

Quadro 3: Principais resultados nacionais dos esforços em prol do governo aberto.

Planos de Ação	Resultados destacados
1º (2011-2012)	Implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI); Reestruturação do Portal da Transparência; Criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA); Criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos.
2º (2013-2015)	Implementação da Lei Anticorrupção; Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC); Programa Brasil Transparente; Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias, Abertura dos dados da execução do orçamento da União - das compras governamentais; Disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos; Criação de um sítio brasileiro da OGP.
3º (2016-2017)	Estabelecimento da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

Fonte: BRASIL, 2020<sup>7</sup>; BRASIL 2018.

Elaboração própria.

Em adição, a OGP identifica no 3º Plano iniciativas que foram verificáveis, relevantes, transformadoras e substancialmente completas - sendo que as duas últimas também foram reconhecidas por apresentarem resultados rápidos (OGP, 2019):

- i. Criação de um portal online de educação aberto aos cidadãos que conta com milhares de recursos educacionais;
- ii. Criação de sistema online dispondo de dados terrestres, de modo que o cidadão pode verificar terras exploradas e registros de terra, verificar anúncios de vendas e identificar irregularidades;
- iii. Criação do Participa.br, portal que possibilita que os cidadãos deliberem sobre políticas públicas com agentes e órgãos oficiais de governo em tempo real, por meio de fóruns online.

Entretanto, o Brasil foi um dos países membro da OGP que declinou na pontuação de liberdade civil entre 2011 e 2017 (EIU, 2017 *apud* OGP, 2019).

Para observar o governo aberto não restrito às ações federais, o Quadro 4 dispõe de oito estudos de caso também reconhecidos pelo Observatório de Inovações no Setor Público implementados a nível estadual, municipal ou por iniciativas independentes. A seleção dos casos também é não probabilística, bem como a definição dos termos relacionados, que segue a mesma lógica estabelecida para os estudos de caso internacionais. Embora apenas a prefeitura de São Paulo tenha se tornado membro da OGP dentre todos os estados e municípios brasileiros (OGP, 2020<sup>8</sup>), os valores do governo aberto deveriam permear todos os níveis de governo e ser passíveis de serem identificados nas iniciativas dos diferentes níveis e poderes (OGP, 2019), como também recomenda a OCDE (2017, p. 8, tradução própria<sup>9</sup>):

---

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/marcos-de-governo-aberto>. Acesso em: 10 jul. 2020.

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#local>. Acesso em: 20 jul. 2020.

<sup>9</sup> Original em inglês: "Actively communicate on open government strategies and initiatives, as well as on their outputs, outcomes and impacts, in order to ensure that they are well-known within and outside government, to favour their uptake, as well as to stimulate stakeholder buy-in."

Comunicar-se ativamente sobre estratégias e iniciativas governamentais abertas, bem como sobre suas realizações, resultados e impactos, a fim de garantir que sejam bem conhecidas dentro e fora do governo, favorecendo sua aceitação e estimulando a adesão das partes interessadas.

Quadro 4: Boas práticas de inovação no setor público brasileiro e os pilares e elementos do governo aberto. Continua.

Iniciativa (Origem da iniciativa)	Descrição	Termos relacionados
Meu Município (Fundação BRAVA - organização não-partidária e sem fins lucrativos)	Portal público gratuito que organiza e disponibiliza o desempenho financeiro de 90% das cidades brasileiras, para que os cidadãos entendam, monitorem e comparem a coleta e o emprego dos recursos públicos municipais. Também serve para gestores públicos, dando apoio em suas análises e tomadas de decisão sobre as direções da cidade.	Acesso à informação Accountability Comunicação Dados abertos Usabilidade
Rede Bem Cuidar (Pelotas - Rio de Janeiro)	Transformações nos processos e em infraestrutura do serviço público de saúde de Pelotas, estabelecendo a participação da comunidade como pré-condição, com o fim de melhorar o serviço.	Cocriação Design de serviços Engajamento do cidadão Experiência do cidadão-usuário Melhoria do serviço Melhoria/simplificação de processos
Ouvindo as Pessoas (Brasília - Goiás)	Utilização do call center do governo para realizar entrevistas telefônicas, sem custos adicionais, a amostras científicas representativas da população para descobrir a avaliação popular da qualidade dos serviços públicos em Brasília.	Comunicação Engajamento do cidadão Consulta pública Experiência do cidadão-usuário Interação Estado-cidadão
Inteligência espacial para reduzir o consumo de água (Distrito Federal - Brasília)	Sistema que fornece fotografias aéreas que permitem a identificação das áreas prioritárias para substituição de hidrômetro e das conexões clandestinas. Reduzindo o consumo e aumentando a receita.	Dados Transformação digital e tecnológica Utilização eficiente dos recursos públicos
Guia de Serviços (Alagoas)	Portal centralizador de informações dos serviços públicos disponíveis em Alagoas, desenvolvidas como um catálogo digital de dados abertos, que, combinado a um software de inteligência artificial, fornecem informações personalizadas ao usuário ao coletar dados sobre as necessidades dos cidadãos ao mesmo tempo.	Acesso à informação Comunicação Dados abertos Design de serviços Digitalização Inteligência Artificial Parcerias intersetoriais

Quadro 4: Boas práticas de inovação no setor público brasileiro e os pilares e elementos do governo aberto. Conclusão.

Iniciativa (Origem da iniciativa)	Descrição	Termos relacionados
Banco de Preços (Bahia)	Funcionalidade no sistema que permite a geração do preço de referência de um produto, com formação do valor referencial com base em compras reais. Também fornece as informações das faturas eletrônicas e o sistema executa o agrupamento de faturas.	Anticorrupção e Integridade Controle social Dados Digitalização Parcerias governamentais Simplificação de processos Utilização eficiente dos recursos públicos
Sistema eletrônico de vigilância sanitária de animais e plantas (Minas Gerais)	Sistema eletrônico para uso dos inspetores da agência de vigilância sanitária animal e vegetal do estado de Minas Gerais, a fim de substituir os documentos escritos, por meio de um aplicativo em um dispositivo móvel, que se conecta a um banco de dados da web exclusivo.	Anticorrupção e Integridade Digitalização Melhoria/simplificação de processos Mobile government Mudança de Sistemas
HubGov (Iniciativa privada)	Programa interinstitucional de inovação no governo que tem a participação de instituições das três esferas e três poderes. Por meio de uma trilha de aprendizado das habilidades de inovação e intraempreendedorismo, cada instituição apresenta um desafio complexo e, ao final do programa, apresenta uma proposta de solução para esse desafio	Co-design Comunicação Design de Serviços Design Organizacional Experimentação Facilitação de processos Laboratórios e unidades de inovação Melhoria/simplificação de processos Parcerias intersetoriais Parcerias com iniciativa privada Redes de Pessoas / Comunidades de Prática

Fonte: OCDE (2020)<sup>10</sup>.

Elaboração própria.

A partir do referencial teórico elaborado em torno dos paradigmas de modernização estatal, o capítulo seguinte apresentará os parâmetros metodológicos e as dimensões analíticas utilizados para a operacionalização da pesquisa.

<sup>10</sup>

Disponível em: [https://oecd-opsi.org/case\\_type/opsi/?\\_country=brazil&\\_level\\_of\\_government=regional%2Clocal%2Cother](https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/?_country=brazil&_level_of_government=regional%2Clocal%2Cother). Acesso em: 23 jul. 2020.

## **4 METODOLOGIA**

Neste capítulo serão apresentados os parâmetros metodológicos, métodos e instrumentos de pesquisa utilizados para alcançar o objetivo geral - analisar as estratégias de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto – e seus respectivos objetivos específicos.

### **4.1 Parâmetros metodológicos**

A presente pesquisa é de natureza aplicada, pois o conhecimento por ela gerado tem o objetivo de ser aplicado a uma realidade particular (GIL, 2008): o estudo dos princípios e práticas de governo aberto têm o fim de analisar como se aplicam ao estado de Minas Gerais.

A abordagem do trabalho é qualitativa, pois conteúdos descritivos são utilizados no intuito de parasse compreender um fenômeno social (GODOY, 1995). A pesquisa qualitativa considera a realidade e a particularidade do objeto da pesquisa, utilizando-se de descrição para compreender na sua singularidade o fenômeno observado.

O tipo da pesquisa é descritivo-exploratório. Descritivo, porque buscou descrever as características do objeto (GIL, 2008, p. 28). E exploratório, porque buscou trazer familiaridade ao problema de pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003) - à forma como as pautas de governo aberto têm influenciado as ações do governo mineiro. A abordagem é dedutiva, partindo dos conceitos gerais - das perspectivas de governo aberto e sua aplicação - para as aplicações particulares, no caso, ao estado mineiro (GIL, 2008).

Foram utilizados os procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e estudo de caso (NASCIMENTO, 2016). As pesquisas bibliográfica e documentais são também identificadas como documentações indiretas (MARCONI; LAKATOS, 2003). A bibliográfica consiste na base teórica do trabalho, a partir de material já elaborado – livros, revistas e artigos especialmente. A documental diferencia-se pela fonte utilizada: “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da

pesquisa” (GIL, 2008, p.51), de forma mais específica, utilizou-se de documentos oficiais, leis e relatórios (GIL, 2008).

Já o estudo de caso consiste em uma pesquisa “[...] empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN, 2005, p.32). Neste trabalho, o estudo de caso envolveu a obtenção de dados descritivos sobre governo aberto na administração pública estadual de Minas Gerais (GODOY, 1995). Estes dados foram coletados em duas etapas: a primeira etapa utilizou o instrumento da observação não-participante, ou simples; a segunda etapa teve como instrumento as entrevistas estruturadas.

A observação simples é caracterizada pela pesquisa à realidade estudada sem integrar-se a ela (GIL, 2008; MARCONI; LAKATOS, 2003). Se deu através da coleta de ações do governo de Minas Gerais marcadas pelos valores do governo aberto (participação cidadã, transparência, *accountability* e tecnologia e inovação) em portais digitais do estado em questão. A amostragem do estudo de caso do trabalho teve caráter não probabilístico, ou seja, “não apresentam fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador” (GIL, 2008, p. 91).

As entrevistas estruturadas, ou questionários abertos, desenvolveram-se através de uma relação fixa de perguntas invariáveis em ordem e número para todos os entrevistados e cujas respostas foram dadas por escrito, por meio de mensagens de e-mail (GIL, 2008). Foram entrevistados quatro gestores de órgãos do Poder Executivo estadual de Minas Gerais cuja atuação tem interface com as dimensões e os princípios do governo aberto. As entrevistas foram realizadas com o objetivo de complementar a observação simples, almejando, inclusive, identificar iniciativas em fase de concepção ou pré-produção.

A escolha dos respondentes foi intencional, baseada em indicações de outros gestores e considerando a relação da área de atuação com as dimensões/princípios e práticas de governo aberto. Os entrevistados ocupam cargos de liderança em diversas áreas: Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços, Subcontroladoria de Transparência e Integridade, Diretoria Central de Controle Social e Auditoria Interna. Pontua-se que inicialmente oito servidores públicos se disponibilizaram a responder ao questionário, contanto, quatro destes se

manifestaram posteriormente afirmando que não poderiam mais colaborar com a pesquisa.

Os respondentes assentiram em participar da pesquisa com garantia de preservação do anonimato nas respostas apresentadas neste trabalho e, para tanto, concordaram com o disposto no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, presente no Apêndice B deste trabalho. Por isto, doravante estes participantes serão denominados Entrevistado A, B, C e D - não necessariamente na ordem dos cargos citados anteriormente.

Inicialmente as entrevistas seriam realizadas por vídeo conferência, mas por solicitação de alguns entrevistados optou-se pelo questionário enviado por e-mail para todos os respondentes. Foi facultado aos entrevistados ignorar as questões que extrapolam a área de competência do órgão em que atuam. O roteiro completo da entrevista encontra-se no Apêndice C.

Na próxima seção serão apresentadas as dimensões e os parâmetros balizadores, tanto das questões da entrevista quanto da análise documental empreendida na primeira etapa da pesquisa.

## **4.2 Dimensões analíticas da pesquisa**

O modelo analítico construído para este trabalho deriva da síntese de dimensões presentes em diferentes trabalhos analisados na literatura. As dimensões analíticas utilizadas pela Parceria para o Governo Aberto no Relatório Geral de Governo Aberto foram (OGP, 2019):

- i. Anticorrupção: garantia da conformidade com as normas internacionais contra práticas corruptas, para a construção de confiança dos cidadãos em seu governo. Questões relativas (OGP, 2020<sup>11</sup>):
  - a. Integridade: garantir transparência no financiamento de campanhas, partidos políticos e políticas democráticas para a responsabilização do governo democrático.

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/anti-corruption/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

- b. Contratação aberta: compras públicas realizadas com o incentivo à concorrência e fazendo de todo o seu processo público, com vistas a um gasto público mais eficiente e passível de controle social.
  - c. Transparência de propriedade benéfica: incentivo à disponibilização de informações sobre a empresa contratada pelo estado, mesmo sendo anônima.
2. Espaço cívico: promoção dos direitos civis, especialmente através do fomento a cidadãos engajados e organizações fortes da sociedade civil. Questões relativas (OGP, 2020<sup>12</sup>):
- a. Liberdade de associação: permitem a livre operação de grupo de reformadores e advogados para formar organizações sem fins lucrativos e dirigidas a missões. Estas associações são instrumento para a definição de compromissos relevantes com a reforma do governo aberto.
  - b. Liberdade de reunião - assembleia: incentivo à formação de um bloco de vozes comprometido e a atuação em grupo, conferindo aos cidadãos o direito de expressar, promover, perseguir e defender interesses comuns coletivamente, sem medo de represálias - em público ou privado, tanto online quanto offline.
  - c. Defesa de jornalistas e ativistas: proteção dos direitos e da segurança dos jornalistas e ativistas, que são vistos como intermediários críticos que conectam funcionários públicos a cidadãos e atuam como vigias do governo.
3. Acesso à informação: entende-se que o acesso à informação concede também acesso à justiça, pois os cidadãos informados podem reivindicar o que é deles por direito. Questões relativas (OGP, 2020<sup>13</sup>):
- a. Regimes reativos de direito à informação: direito legal de solicitar informações e cobrar respostas.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/civic-space-and-enabling-environment/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/right-to-information/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

- b. Liberação proativa de informações: compromisso de um país em fornecer informações de alto valor de forma proativa, dispondo especialmente de dados abertos dos principais serviços públicos (água e saneamento, saúde e educação).
4. Execução de políticas públicas de forma aberta: inclusão das partes afetadas e interessadas em todo o processo da política pública (OCDE, 2017).  
Questões relativas:
  - a. Participação na legislação: colaboração ativa na elaboração das normas estatais.
  - b. Regras e regulamentos abertos: dispor de sistemas que possibilitem a participação ativa das partes interessadas em todo o ciclo da política pública.
5. Abertura do orçamento e da situação fiscal: práticas e intervenções destinadas a promover a transparência, a participação e a prestação de contas. Questões relativas (OGP, 2020<sup>14</sup>):
  - a. Situação orçamentária e fiscal transparentes: publicar as informações fiscal e orçamentária.
  - b. Participação nos ciclo orçamentário e fiscal: abertura aos cidadãos para que deliberem e tome decisões junto ao Estado da melhor aplicação dos recursos.
  - c. Supervisão das ações orçamentárias/fiscais: supervisão por parte do legislativo, além dos cidadãos.

Apesar de fornecer direcionamento, as cinco dimensões não serão utilizadas como únicas opções de coleta de informação. Neste sentido, nota-se que os pilares da tecnologia da informação e da inovação não são explicitados pelo modelo da OGP, assim como em Ramírez-Alujas e Dassen (2012) *apud* Naser e Ramírez-Alujas (2014). Na presente pesquisa estes valores serão expressos, pois pode ser que existam ações voltadas especificamente para o desenvolvimento da

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/>. Acesso em: 20 jul. 2020.

inovação e tecnologia como parte das ações estratégicas impulsionadoras do governo aberto. Ademais, os entrevistados podem caracterizar alguma iniciativa estatal como de tecnologia e inovação, ainda que possa ser empregada no exercício de uma ou todas as dimensões citadas.

Sendo assim, a dimensão de tecnologia e inovação será considerada, utilizando como critérios de avaliação: (i) a melhoria de sistemas digitais internos e externos; (ii) a utilização de abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas (MEZZARROBA *et al.*, 2016, OCDE, 2017).

Desta forma, as dimensões avaliadas serão:

1. Anticorrupção;
2. Espaço cívico;
3. Acesso à informação;
4. Elaboração de políticas de forma aberta;
5. Transparência do orçamento/informação fiscal;
6. Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras.

Em acréscimo, os respondentes serão perguntados se, em sua análise, as ações empreendidas segundo as dimensões acima colaboram com o seu presumido papel consolidador da democracia no estado e de uma administração profissional e consciente (BRASIL, 2018). Esta questão não será contada como uma dimensão de análise em função do seu caráter subjetivo, mas poderá contribuir para a compreensão da visão geral dos gestores acerca do direcionamento das ações estatais.

A consolidação das dimensões de avaliação das iniciativas de governo Minas Gerais no que diz respeito ao governo aberto e dos respectivos parâmetros considerados no questionário estão no Quadro 5.

Quadro 5: Dimensões e parâmetros de análise.

Dimensões	Parâmetros questionados
1. Anticorrupção	Disponibilização de informações sobre os contratos de compras públicas; Disponibilização de informações sobre as empresas contratadas em compras públicas.
2. Espaço cívico	Associação sem fins lucrativos de reformadores e advogados ocorre livremente; Existência de iniciativas de fomento à mobilização de assembleias em defesa dos interesses comuns coletivos; Jornalista e ativistas têm seus direitos e sua segurança protegidos.
3. Acesso à informação	Existência de regimes reativos de direito à informação; Existência de liberação proativa de informações.
4. Execução de políticas de forma aberta	Existência de mecanismos de participação no processo de elaboração das leis e normas do estado; Disponibilidade de sistemas que possibilitem a participação ativa das partes interessadas em todo o ciclo da política pública.
5. Abertura do orçamento e da situação fiscal	Situação orçamentária e fiscal disponíveis ao acesso dos cidadãos; Existência de participação ativa dos cidadãos nos ciclos orçamentário e fiscal; Exercício de supervisão das ações orçamentárias/fiscais por parte do legislativo, além dos cidadãos.
6. Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras	Existência de ações de melhoria de sistemas digitais internos e externos; Utilização de abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas.

Fonte: Elaboração própria.

Realizada essa exposição sobre a definição metodológica da pesquisa, os próximos capítulos disporão das análises do Poder Executivo de Minas Gerais e as considerações a partir destas.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O presente capítulo consiste na análise do estudo de caso das iniciativas de governo aberto em Minas Gerais. Conta com a análise documental, realizada por meio da busca nos portais eletrônicos do governo de Minas Gerais, no período entre 04 e 29 de julho de 2020, para identificar iniciativas “em produção” alinhadas às dimensões e parâmetros estabelecidos de governo aberto no estado. O termo “em produção” indica iniciativas que já foram implementadas e estão em funcionamento nos canais digitais do governo estadual, em contraposição às iniciativas em fase de planejamento (em projeto/em desenvolvimento) ou em fase de testes (em homologação). Em seguida é apresentada a análise das entrevistas com os gestores que atuam em áreas nas quais há interface com os valores e práticas do governo aberto realizadas com o propósito de mapear, não só as ações em vigor, mas também aquelas que estão em processo de concepção ou pré-produção (projeto ou homologação).

Para evidenciar a transversalidade das ações, ao final do capítulo consta um quadro síntese (QUADRO 6) com os sítios eletrônicos/serviços governamentais que envolvem o Poder Executivo e as dimensões com as quais se relacionam.

### **5.1 Análise documental**

Como exposto na metodologia, a análise documental foi realizada a partir de pesquisa de conteúdos nas páginas de governo eletrônico da administração pública estadual. Esta será apresentada seguindo a ordem definida nas dimensões analíticas pré-estabelecidas (QUADRO 5). Sabe-se que as ações governamentais podem caracterizar mais de uma dimensão, especialmente as iniciativas tecnológicas em função de sua alta transversalidade (LIMA; BELLIX; MENEGUETI, 2020). Mesmo assim, optou-se por classificar as iniciativas de acordo com um ou dois valores que a caracterizam mais fortemente.

Pontua-se que a pesquisa não esgota os portais de governo, por isto, os resultados não encontrados em uma dimensão de análise ou em um parâmetro não implicam na inexistência de iniciativas governamentais que as contemplem.

### 5.1.1 Iniciativas anticorrupção

Retomando, os parâmetros avaliados na dimensão da anticorrupção são:

- i. Disponibilização de informações sobre os contratos de compras públicas;
- ii. Disponibilização de informações sobre as empresas contratadas em compras públicas.

A atuação estadual encontrada que contempla a disponibilização de informações sobre os contratos de compras públicas e sobre as empresas contratadas está concentrada no Portal de Compras. Além dele, destaca-se a iniciativa de disponibilizar as informações dos gastos realizados em função da epidemia da COVID-19 em Minas Gerais.

#### 5.1.1.1 Portal de Compras de Minas Gerais

O Portal de Compra de Minas Gerais, ou Compras MG (MINAS GERAIS, 2020g), é um sistema informatizado que possibilita a compra pública de bens e serviços por intermédio da Internet junto a fornecedores previamente cadastrados contemplando todo o seu processo - desde a publicação de editais até a liquidação da despesa. Além disso, as informações das compras, em todas as suas fases, ficam disponíveis para consulta da sociedade civil (HIRLE *et al.*, 2013). Conseqüentemente, todos os cidadãos têm acesso às compras em tramitação e aos contratos firmados. Os contratos públicos brasileiros necessariamente devem ser publicados para que tenham eficácia e registram

os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. (BRASIL, 1993, art. 61).

O Compras MG, portanto, cumpre os dois parâmetros estabelecidos para a avaliação da presença do pilar de anticorrupção do governo aberto. Pondera-se que mesmo em toda a sua capacidade de abarcar e disponibilizar o processo de compras em sua inteireza, a página de governo pode melhorar, especialmente no que diz respeito a aspectos de usabilidade, como layout da página e disposição dos conteúdos.

Figura 2: Print do Portal de Compras.



Fonte:

[http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1172&Itemid=](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1172&Itemid=) . Acesso em 28 jul. 2020

### 5.1.1.2 Transparência nas compras referentes ao Programa de Enfrentamento COVID-19

A administração pública mineira disponibilizou uma seção específica do Portal da Transparência de Minas Gerais para divulgar os dados referentes à COVID-19 no estado (MINAS GERAIS, 2020f). Dentre as informações prestadas na seção estão incluídas as compras emergenciais realizadas em função do Programa de Enfrentamento COVID-19, contando todas as informações de cada contratação, como no Compras MG. Esta iniciativa merece destaque em função da proatividade do Executivo estadual em compilar e disponibilizar estas informações que já constariam no Compras MG, mas exigiriam do cidadão mais tempo e esforço para consegui-las, porque não estariam agrupadas como no Portal da Transparência.

### 5.1.2 Espaço cívico

Os parâmetros observados neste item foram:

- i. Associação sem fins lucrativos de reformadores e advogados ocorre livremente;
- ii. Existência de iniciativas de fomento à mobilização de assembleias em defesa dos interesses comuns coletivos;
- iii. Jornalistas e ativistas têm seus direitos e sua segurança protegidos.

Não foram encontradas atuações do governo mineiro relativas à associação de reformadores e advogados ou à proteção dos direitos e da segurança dos jornalistas e ativistas. Isto não significa que o estado não disponha de iniciativas neste sentido, mas que o presente trabalho não apresenta comprovação disso.

Contudo, no que diz respeito às iniciativas de fomento à mobilização de assembleias em defesa dos interesses comuns coletivos foram identificados o programa Portal dos Conselhos e o Parlamento Jovem de Minas.

#### 5.1.2.1 Portal dos Conselhos

Os conselhos estaduais têm a finalidade de fiscalizar e deliberar o planejamento e a execução – de atividades, orçamentária, de recursos - da política pública. O Portal dos Conselhos é uma ferramenta de acompanhamento das instituições mineiras de participação, dispondo de informações relativas aos conselhos estaduais existentes - composição, locais, modo de funcionamento, atas de reunião, normas instituidoras e contatos em que eles poderão ser encontrados (MINAS GERAIS, 2020i).

O propósito da ferramenta é facilitar o processo de aproximação dos cidadãos aos conselhos e às políticas públicas de seu interesse, para que passem a contribuir ativamente com o controle social em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020i), o que também se constitui defesa dos interesses comuns.

### 5.1.2.2 Parlamento Jovem de Minas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)

O Parlamento Jovem de Minas é um programa voltado para estudantes do ensino médio dos municípios mineiros que em 2020 completou dezessete anos de existência. O programa tem o objetivo de proporcionar formação política dos jovens a partir do contato com os instrumentos de participação do Poder Legislativo municipal e estadual. Na prática, a iniciativa é desenvolvida da seguinte maneira: um tema de relevância social é escolhido a cada ano e os jovens vivenciarão estudos, debates e deliberações concernentes ao tema (MINAS GERAIS, 2020b).

Figura 3: Print do Portal do Parlamento Jovem

Fonte: [https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento\\_jovem/index.html](https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem/index.html). Acesso em 28 jul. 2020

Um dos objetivos do Parlamento Jovem de Minas é “levar os jovens a se interessarem pela agenda sociopolítica de seu município e pelo exercício da participação democrática na discussão e decisão de questões relevantes para a comunidade” (MINAS GERAIS, 2020b, matéria em meio eletrônico<sup>15</sup>). Logo, o programa pretende gerar maior mobilização de assembleias em prol dos interesses coletivos.

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento\\_jovem/index.html](https://www.almg.gov.br/educacao/parlamento_jovem/index.html). Acesso em: 28 jul. 2020

Ainda que o Parlamento Jovem de Minas tenha antecedido a formalização do compromisso do Governo Federal com os valores de governo aberto, entende-se que o programa poderia ser encerrado se não fosse uma iniciativa alinhada aos valores atuais. Este será o pressuposto da pesquisa quanto às ações governamentais que precedem a Declaração de Governo Aberto no país (BRASIL, 2011).

Embora esta iniciativa e o Programa Participe sejam esforços do Legislativo de Minas Gerais, eles são considerados neste trabalho para dispor de exemplos de ações que cumpram os requisitos propostos de forma mais madura. Não foram encontradas referências ou apoio explícito do Executivo a elas.

### 5.1.3 Acesso à informação

As questões consideradas nesta dimensão são:

- i. Existência de regimes reativos de direito à informação;
- ii. Existência de liberação proativa de informações.

A partir delas, as iniciativas que disponibilizam informações e dados a toda a população identificadas foram: Portal do governo de Minas Gerais (Portal MG), Portal da Transparência de Minas Gerais, Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais, acesso a dados referentes aos recursos hídricos do estado, serviço de solicitação de informação pública e o registro de manifestações sobre a prestação de serviços públicos.

#### 5.1.3.1 Portal MG

O portal de governo concentra os serviços e esclarecimentos quanto a eles em apenas uma plataforma online. Ademais, cada um dos serviços elencados no portal conta com telefones ou endereços de e-mail através dos quais o usuário pode recorrer para solicitar maiores esclarecimentos (MINAS GERAIS, 2020j). Sendo assim, o Portal MG oferece informações de forma proativa e direcionamentos para que se obtenha a informação de forma reativa.

### 5.1.3.2 Portal da Transparência de Minas Gerais

O Portal da Transparência de Minas Gerais oferece informação de forma proativa sobre órgãos e entidades do Executivo estadual referentes a gastos, despesas e receitas dos Poderes do estado, remuneração dos servidores do Poder Executivo, Informações socioeconômicas do Estado, dentre outras. Também disponibiliza o serviço do Fale Conosco, no qual fornecerá informações complementares ao usuário passivamente ao ser provocado por ele (MINAS GERAIS, 2020f).

### 5.1.3.3 Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais

Figura 4: Print do Portal de Dados Abertos de Minas Gerais.



Fonte: <http://dados.mg.gov.br/> . Acesso em: 28 jul. 2020

A seção Dados Abertos do Portal da Transparência tinha o intento de tornar públicos os dados sobre os processos de gestão de finanças públicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo mineiro. Desde julho de 2020 ela foi substituída pelo novo Portal de Dados Abertos a fim de estender seu escopo, visando ser “ponto de referência para busca e acesso a dados públicos sobre quaisquer assuntos de interesse da sociedade, como saúde, educação, segurança

pública, assistência social, esportes, turismo” (MINAS GERAIS, 2020h, matéria em meio eletrônico<sup>16</sup>).

#### 5.1.3.4 Acesso a dados referentes aos recursos hídricos mineiros

O Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) disponibiliza uma série de dados abertos relacionadas à atividade hídrica em Minas Gerais de modo proativo, a começar pelos dados de qualidade da água desde o ano de 1997. Ademais, concedem acesso aos boletins de monitoramento dos reservatórios hídricos e gestão dos recursos hídricos (MINAS GERAIS, 2020j).

#### 5.1.3.5 Serviço de solicitação de informação pública

Qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual através do Sistema do Serviço de Informações do Cidadão (e-SIC). Por meio do sistema o governo pode responder de forma reativa à solicitação, tendo prazo para tal (MINAS GERAIS, 2020j).

#### 5.1.3.6 Registro de manifestações sobre a prestação de serviços públicos

Figura 5: Foto do Registro de Manifestação Sobre a Prestação de Serviços Públicos

The screenshot shows the website interface for 'REGISTRAR MANIFESTAÇÕES SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS' on mg.gov.br. The header includes the logo 'mg.gov.br', a search bar, and links for 'ACESSIBILIDADE', 'MAPA DO SITE', 'CONTRASTE', and 'LOGIN DO CIDADÃO'. The main navigation bar lists: CONHEÇA MINAS, GOVERNO, CIDADÃO, EMPRESA, MUNICÍPIO, TRANSPARÊNCIA, and ATENDIMENTO. The breadcrumb trail reads: 'Você está aqui: Página Inicial > Cidadão > Registrar manifestações sobre a prestação de serviços públicos'. The main heading is 'REGISTRAR MANIFESTAÇÕES SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS'. Below this, there is a 'Atualizado em 13/02/2020 às 11:33' timestamp and social media icons. A list of frequently asked questions is displayed, including: 'O que é?', 'Quem pode utilizar este serviço?', 'Etapas para a realização deste serviço', 'Quanto tempo leva?', 'Legislação', 'Outras informações', and 'Dúvidas frequentes'. The 'O que é?' section is expanded, showing the text: 'Receber, analisar, acompanhar e responder às reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação ou fiscalização de tais serviços.' Other sections include 'Avaliar este Serviço', 'Quem pode utilizar este serviço?' (Any natural or legal person who benefits from or uses a public service), and 'Órgão responsável' (Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais - OGE).

<sup>16</sup> Disponível em: <http://dados.mg.gov.br/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

Fonte: <https://www.mg.gov.br/servico/registra-manifestacoes-sobre-prestacao-de-servicos-publicos>. Acesso em: 28 jul. 2020

O usuário pode realizar reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos quanto ao serviço recebido ou quanto ao proceder dos agentes públicos na prestação ou fiscalização deste serviço pelo canal da Ouvidoria de Minas Gerais. A administração pública é informada e tem prazo para responder reativamente à manifestação do usuário, expondo as providências adotadas (MINAS GERAIS, 2020j).

#### 5.1.4 Políticas abertas

Os parâmetros de análise da dimensão de política aberta foram:

- i. Existência de mecanismos de participação no processo de elaboração das leis e normas do estado;
- ii. Dispor de sistemas que possibilitem a participação ativa das partes interessadas em todo o ciclo da política pública.

As iniciativas de política aberta encontradas foram: o serviço de atendimento pela vigilância sanitária a denúncias e a reclamações, as ouvidorias especializadas e o programa Participe da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

##### 5.1.4.1 Serviço de atendimento pela vigilância sanitária a denúncias e a reclamações

Cidadãos, empresas e órgãos públicos podem cooperar com o monitoramento da política de vigilância sanitária reportando denúncias ou reclamações de caráter sigiloso dos estabelecimentos e produtos alimentícios à Superintendência de Vigilância Sanitária do Estado de Minas Gerais onde são apurados os dados (MINAS GERAIS, 2020j).

#### 5.1.4.2 Ouvidorias especializadas

A Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais possui plataformas presenciais, telefônicas e digitais especializadas em dez áreas: “Saúde; Educacional; Polícia; Fazenda, Licitações e Patrimônio Público; Sistema Penitenciário e Socioeducativo; ambiental e Agropecuária; Prevenção e Combate à Corrupção; Assédio moral e Sexual; Desenvolvimento Econômico, Infraestrutura e Desenvolvimento Social e Assuntos Gerais (MINAS GERAIS, 2020e). Por meio dessas plataformas os cidadãos podem realizar “reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços” (BRASIL, 2017, art. 2º), colaborando diretamente com o monitoramento das políticas públicas

#### 5.1.4.3 Programa Participe da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG)

O programa possibilita que as partes interessadas participem da elaboração das leis estaduais, isto ocorre através de três frentes de ação disponibilizadas no portal eletrônico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). A primeira consiste na liberdade concedida à população de que sugiram projetos de lei que poderá ser aproveitado pelos parlamentares de diversas formas: “projeto de lei, que tramita nas comissões e/ou no Plenário; audiência pública para discutir o assunto; requerimento de providências ao poder público; sugestão de mudança em projeto já existente” (MINAS GERAIS, 2020b, matéria em meio eletrônico<sup>17</sup>). Além disso, o cidadão pode opinar sobre os projetos de lei em tramitação (MINAS GERAIS, 2020b).

#### 5.1.5 Abertura do orçamento e da situação fiscal

Os parâmetros orientadores da análise deste item foram:

- i. Situação orçamentária e fiscal disponíveis ao acesso dos cidadãos;

---

<sup>17</sup> Disponível em: [https://www.almg.gov.br/participe/envie\\_sugestao\\_lei/index.html](https://www.almg.gov.br/participe/envie_sugestao_lei/index.html). Acesso em: 28 jul. 2020.

- ii. Existência de participação ativa dos cidadãos nos ciclos orçamentário e fiscal;
- iii. Exercício de supervisão das ações orçamentárias/fiscais por parte do legislativo, além dos cidadãos.

Tendo estes elementos em perspectiva, foram encontradas as ações: publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) nos municípios de Minas Gerais, elaboração participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e Assembleia Fiscaliza 2020.

#### 5.1.5.1 Publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais (SEF/MG) publica e divulga relatórios atualizando a o orçamento e a situação fiscal mineiros na Internet: o Relatório de Gestão Fiscal a cada quatro meses e o Relatório Resumo de Execução Orçamentária a cada dois meses, com o objetivo de exercer postura transparente (MINAS GERAIS, 2020j).

O Relatório de Gestão Fiscal contém dados acumulados, comparativos e demonstrativos das ações do poder público estadual no âmbito da gestão fiscal, e se refere ao poder Executivo. O relatório resumido de Execução Orçamentária, por sua vez, alcança os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Ali estão relatados os limites do orçamento fiscal quanto às despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, garantias de valores, demonstrativos de operações de crédito, receita corrente líquida, resultado primário e nominal, manutenção e desenvolvimento com ensino e saúde, entre outros. (MINAS GERAIS, 2020j, matéria em meio eletrônico<sup>18</sup>).

Tais informações estão presentes no Portal da Transparência, como lhe cabe, mas o relatório busca sistematizar as informações que podem ficar dispersas na plataforma de governo em questão.

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/agendamento-online/transparencia>. Acesso em: 28 jul, 2020.

#### 5.1.5.2 Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) nos municípios de Minas Gerais

A fim de capacitar a sociedade para que possa participar efetivamente no controle social, a SEF/MG presta apoio na implementação do Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) nos municípios do estado. O PROEFE fomenta a discussão sobre o financiamento da vida em sociedade em escolas, órgãos e entidades públicas e para a sociedade civil como um todo para difundir a Cidadania Fiscal. A capacitação concede aos servidores públicos maior compromisso com a transparência nas ações estatais e aos civis as condições de fiscalizar e buscar formas de atuação ativa (MINAS GERAIS, 2020j). Ressalta-se que esta iniciativa pode ampliar a capilaridade do governo aberto para os outros níveis de governo, estendendo-o do estadual ao municipal.

#### 5.1.5.3 Elaboração participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) estabelece o ciclo orçamentário do estado durante quatro anos. O PPAG referente ao período de 2020 a 2023 foi elaborado de forma participativa. Na concepção deste PPAG, trezentas e noventa e três sugestões populares foram dadas, posteriormente sendo agrupadas em sessenta e seis Propostas de Ação Legislativa (PLEs). Estas PLEs geraram

3 emendas ao PMDI [Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado] (Lei 23577, de 15/01/2020), 50 emendas ao PPAG (Lei 23.578, de 15/01/2020), 43 emendas à LOA (Lei 23.579, de 15/01/2020), além de 213 requerimentos com pedidos de providências e informações a órgãos e entidades da Administração Pública estadual. (MINAS GERAIS, 2020b, matéria em meio eletrônico<sup>19</sup>).

A participação não se restringe à elaboração do PPAG, mas continua durante a sua execução. A ALMG publica boletins periódicos de monitoramento no Portal da Assembleia para acompanhar o status de cada PLE, informando os grupos de trabalho a cada atualização nas propostas. Os cidadãos interessados também podem acessar a execução de todo o PPAG, não só a implementação da sua sugestão, por meio do site Políticas Públicas ao Seu Alcance (MINAS GERAIS,

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2019/ppag-2020-2023/ppag-2020/index.html?albPos=1>. Acesso em: 28 jul, 2020.

2020b). Esta iniciativa contempla, portanto, os três parâmetros da abertura do orçamento e da situação fiscal.

Esta frente de trabalho também é realizada pelo Legislativo, contudo, interfere essencialmente nas ações desempenhadas pelo executivo, por isso é incluída como exemplo de um modelo mais consolidado de abertura no ciclo da política.

#### 5.1.5.4 Assembleia fiscaliza 2020

Ação na qual as autoridades do Executivo de Minas Gerais periodicamente prestam contas ao legislativo da sua atuação:

Os secretários de Estado, os dirigentes das entidades da administração indireta e os titulares dos órgãos diretamente subordinados ao governador do Estado deverão comparecer semestralmente a Assembleia, no âmbito das comissões, para prestarem, pessoalmente, informações sobre a gestão das respectivas secretarias, entidades e órgãos no quadrimestre anterior. (MINAS GERAIS, 2020b, matéria em meio eletrônico<sup>20</sup>).

Após a prestação de contas, a ALMG expõem recomendações ao Executivo estadual que serão monitoradas nas próximas reuniões de fiscalização. (MINAS GERAIS, 2020b).

#### 5.1.6 Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras

Esta dimensão de análise observa os seguintes parâmetros:

- i. Existência de ações de melhoria de sistemas digitais internos e externos;
- ii. Utilização de abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas.

A partir deles foram identificadas as ações: instituição da Política de Tecnologia da Informação e Comunicação da Administração Pública e outras disposições, MG app, Prêmio Inova, Simplifique!, Universidade Aberta Integrada Tecnológica (UAITEC).

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2020/assembleia-fiscaliza/index.html?albPos=1>. Acesso em: 28 jul, 2020.

#### 5.1.6.1 Instituição da Política de Tecnologia da Informação e outras disposições

O Decreto Estadual nº 47.974/2020 institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação da Administração Pública e a criação do Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do Governo do Estado de Minas Gerais na administração pública. Nesta pesquisa daremos o foco apenas aos dispositivos referentes à Política de TIC. As diretrizes gerais estabelecidas para esta política são:

Art. 1º [...]:

I - proporcionar agilidade, acessibilidade e *inovação na prestação de serviços* para os usuários dos serviços públicos;

II - prover soluções *sistêmicas integradas e padronizadas*;

III - aprimorar os processos de Governança de TIC;

IV - incentivar a liderança, colaboração e formação continuada dos profissionais de TIC do Estado;

V - proteger e gerenciar a informação a fim de garantir a confidencialidade, a integridade e a disponibilidade da informação e respeitar a liberdade dos usuários dos serviços públicos e a privacidade dos seus dados;

VI - *disponibilizar soluções tecnológicas* para implementação de políticas públicas eficazes e transparentes. (MINAS GERAIS, 2020c, grifo nosso).

Estão destacadas as expressões que facilmente requererão melhoria de sistemas digitais internos ou externos e/ou abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas. Ademais, ressalta-se nas diretrizes estratégicas (MINAS GERAIS, 2020c) elementos que são semelhantes ou iguais aos levantados nas boas práticas de governo aberto internacionais (QUADRO 2) e nacionais locais (QUADRO 4):

- i. Parceira com atores públicos, privados e sociedade civil em prol do desenvolvimento de ações inovadoras para alcançar Estado e prestação de serviço melhores;
- ii. Uso de tecnologias inovadoras – transformação digital e tecnológica;
- iii. Políticas públicas orientadas por dados;
- iv. Interoperabilidade de sistemas;

- v. Gestão eletrônica de processos e documentos – digitalização, melhoria/simplificação de processos;
- vi. Compartilhamento de recursos – eficiência no gasto público;
- vii. Adequação das TIC às necessidades da organização – *design* organizacional;
- viii. Aproximação do Estado com o cidadão – integração Estado-cidadão, controle social, confiança no Estado, engajamento do cidadão;
- ix. Participação cidadã na concepção e avaliação das políticas públicas e prestação de serviços pelo Estado – cocriação, *design* de serviços, experiência do usuário, usabilidade;
- x. Ampliação da oferta e aprimoramento dos serviços públicos por meio da transformação digital.

#### 5.1.6.2 MG app

O MG app é uma solução digital para o público externo. Consiste em um aplicativo para smartphones (nos sistemas operacionais Android e iOS), concedendo ao cidadão acesso a variados serviços públicos estaduais, sendo um canal de atendimento que centraliza serviços antes indisponíveis na forma digital ou dispersos em aplicações distintas (MINAS GERAIS, 2020d). O aplicativo foi lançado em 2016 e, em 2019 apresentava uma média de 215 mil usuários (MINAS GERAIS, 2020a).

#### 5.1.6.3 Prêmio Inova

O Prêmio Inova foi criado em 2016 com o objetivo de fomentar a proposição de ideias inovadoras e implementação de iniciativas de sucesso, no sentido de oferecer solução pública de simplificação e desburocratização<sup>21</sup> de processos governamentais para fornecer ao usuário serviços públicos melhores a partir do foco nas suas necessidades. Se propõe também a criar uma rede de

---

<sup>21</sup> O termo desburocratização foi utilizado pelo próprio governo ao definir a iniciativa. Haja vista a possibilidade de que isto reflita um paradigma de modernização gerencialista, optou-se por utilizar o mesmo termo para conferir fidedignidade à proposta da iniciativa.

inovação, aproximando colaboradores e servidores da gestão governamental. Em 2020, o prêmio se deu em duas categorias: iniciativas inovadoras de sucesso e ideias inovadoras implementáveis (MINAS GERAIS, 2020k).

#### 5.1.6.4 Simplifique!

O Simplifique! Segue a mesma lógica de simplificação de serviços do Prêmio Inova, como o próprio nome explicita, contudo, concede ao usuário a possibilidade de propor ideias, não ficando restrito aos servidores públicos. O cidadão que desejar propor alguma ideia de desburocratização<sup>22</sup> de processo administrativo, ou relatar dificuldades vivenciadas durante a utilização de um serviço, pode enviar sua sugestão ou solicitação por meio da página disponibilizada no portal da Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2020e).

#### 5.1.6.5 Universidade Aberta Integrada Tecnológica (UAITEC)

Para solucionar a necessidade de qualificação e requalificação profissional da população em diferentes municípios mineiros – a partir da democratização e interiorização de acesso e conteúdos profissionalizantes de forma gratuita - a Rede UAITEC Lab foi criada. Ela consiste em uma plataforma com mais de sessenta cursos online. Os alunos e profissionais podem usufruir da infraestrutura tecnológica dos polos municipais, tendo acesso a bibliotecas e laboratórios virtuais e salas de informática (MINAS GERAIS, 2020l).

## 5.2 Análise das entrevistas

Prosseguindo com o estudo de caso, esta seção apresenta a análise das entrevistas aos gestores. Como exposto na metodologia, os quatro respondentes atuam em áreas que têm interface com os pilares do governo aberto e suas práticas: Subcontroladoria de Transparência e Integridade, Diretoria Central de Controle Social, Auditoria Interna e Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços. As

---

<sup>22</sup> Idem.

entrevistas foram realizadas com o propósito de mapear as ações que estejam em processo de concepção ou pré-produção, além das que estão em vigor.

A seção continuará seguindo a ordem das dimensões e parâmetros de análise definidos previamente (QUADRO 5). Além das seis dimensões de análise, esta seção conta com a pergunta subjetiva referente à percepção do respondente quanto à relação entre execução de ações alinhadas às dimensões e parâmetros de análise e a consolidação da democracia e de uma administração profissional e consciente em Minas Gerais. Para facilitar a leitura, cada um dos itens contará com a pergunta realizada. O questionário na íntegra, com explicação das dimensões e com parâmetro de análise, encontra-se no Apêndice C da pesquisa.

### 5.2.1 Iniciativas anticorrupção

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange ao combate à corrupção?

O Entrevistado A referiu-se apenas ao Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI) lançado pelo Poder Executivo estadual, por meio do Decreto nº 47.185, de 13 de maio de 2017. Contudo, deu à iniciativa grande ênfase, defendendo-a como alinhada à tendência mundial de fortalecimento da integridade e prevenção à corrupção. O programa foi descrito como tendo um forte caráter preventivo – o que também foi relatado pelo Entrevistado C, acrescentando que o PMPI: “visa a alteração cultural no serviço público, para que este seja pautado pela conduta íntegra nossa (servidores), resultando em uma boa imagem do estado perante a sociedade e na prestação de melhores serviços públicos para ela” (Entrevistado A).

Segundo o Entrevistado A, o foco do PMPI é fazer com que o poder público apresente os resultados esperados pela população de forma integral, democrática e eficiente, mantendo-se convicto, firme e focado no atendimento do interesse público. Por fim, faz o adendo de que somente na conjugação de esforços entre o setor público, o setor privado e a sociedade será possível disponibilizar melhores serviços para a população mineira e prevenir e combater a corrupção.

O Entrevistado C também elenca como iniciativa preventiva a regulamentação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção - em 2019, “uma pendência normativa que perdurou por anos” (Entrevistado C) – e a criação de seção específica para auditoria e divulgação das contratações emergenciais relativas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19 no Portal da Transparência.

O Entrevistado B apenas cita exemplos de iniciativas existentes, estando o PMPI incluso, junto ao suporte à elaboração de planos de integridade em órgãos e entidades estatais, à abertura e divulgação de dados via Portal da Transparência e Portal de Dados Abertos, ao fomento ao controle social e à realização de auditorias nos mais diversos órgãos estaduais. Além disso, comenta que a implementação de políticas ou iniciativas anticorrupção fazem parte de nossa rotina organizacional.

O entrevistado D não menciona as iniciativas supracitadas. Referiu-se, por sua vez, ao fato de que a documentação dos processos de compras é feita de forma eletrônica e está disponível à consulta na Pesquisa Pública, quando os processos são finalizados. O Tribunal de Contas do Estado fiscaliza tais processos através de acesso externo, o que colaboraria com a redução de atos corruptos.

### 5.2.2 Espaço cívico

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange ao espaço cívico?

O Entrevistado A discorre sobre a instituição do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção pelo Decreto nº 47.674/2019 como uma das mais importantes iniciativas neste sentido. Seu objetivo principal é debater e propor medidas de fomento à transparência das informações públicas, integridade e combate à impunidade nos órgãos públicos – medidas de controle social e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Mas a iniciativa mais importante para ele é o Portal dos Conselhos de Minas Gerais que conta

[...] com acesso aos dados e informações sobre a composição de conselhos existentes no âmbito estadual, bem como locais e modo

de funcionamento, atas de reunião, normas instituidoras, telefone, e-mail e páginas na WEB ou redes sociais em que eles poderão ser encontrados. (Entrevistado A).

O Entrevistado B também destaca o mesmo portal, descrevendo-o como um grande esforço em prol da transparência ativa de dados e informações sobre o funcionamento e a constituição dos conselhos gestores de políticas públicas no Estado. Ainda segundo o Entrevistado B, trata-se do primeiro passo para a familiarização do cidadão com espaços cívicos de discussão e formulação de políticas públicas. O próximo passo pretendido – e no qual tem-se trabalhado - é a criação de módulos no portal com novas funcionalidades, como a realização de eleições online para conselheiros de políticas públicas.

O Entrevistado C refere-se ao Portal dos Conselhos como uma ferramenta que confere transparência aos atos dos conselhos, além de permitir que o público interessado os acompanhe. Além disso, comenta que a estrutura organizacional da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (CGE) colabora com ações amplas e transversais envolvendo o fomento da transparência, do controle social e da integridade no estado. Assim, lista como exemplos decorrentes desta estrutura facilitadora da organização: Projeto Auditor das Gerais (em parceria com o Ministério Público de Minas Gerais - MPMG); Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção que abre espaço para a sociedade com membros representantes da área acadêmica, organizações sociais, imprensa/sindicato e entidade de classe; Projeto de Avaliação da Governança e Fortalecimento das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais, cuja metodologia procurou:

- i. avaliar os Conselhos de Políticas Públicas de forma individualizada quanto à sua governança (estruturas e mecanismos que propiciam que uma organização possa atingir seus objetivos da melhor forma possível);
- ii. identificar diferenças e heterogeneidades entre os Conselhos;
- iii. melhorar o nível de governança dos Conselhos pela ótica dos princípios da transparência, integridade e participação social;
- iv. contribuir para o fortalecimento dessas arenas da democracia participativa.

Partindo do pressuposto de que as instituições participativas são as manifestações do espaço cívico, o Entrevistado B entende que este Projeto de Avaliação da Governança e Fortalecimento das Instituições Participativas foi o mais importante implementado pelo governo. Por meio dessa avaliação a administração pública obteve uma “radiografia” dos conselhos e, a partir da identificação de suas fragilidades, o Estado foi capaz de aperfeiçoar sua integridade, sua permeabilidade a participação social, sua gestão e sua transparência.

O Entrevistado D afirmou que atualmente não desempenha iniciativas nesta área no seu âmbito de trabalho.

### 5.2.3 Acesso à informação

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange ao acesso à informação?

As três iniciativas foram listadas pelo Entrevistado A: Portal de Transparência, Portal de Dados Abertos e Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Acrescentou que “essa diretriz vem sendo cumprida e bem avaliada pelas instituições da sociedade, como a OKBR e a Transparência internacional” (Entrevistado A).

O Entrevistado C, em concordância, citou o Portal de Dados Abertos e o e-SIC, mas mencionou também o Decreto nº 45.969/2012 (regulamenta o acesso à informação no âmbito do Poder Executivo mineiro). Destacou também a parceria com Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais (SES) para divulgação das informações relativas à pandemia da Covid-19 em seção específica no Portal da Transparência. Além disso, reforça a percepção de que a estrutura organizacional da CGE é favorável a este valor, pois há três unidades internas dedicadas a essa temática.

O Entrevistado B explica que na sua unidade de trabalho a principal iniciativa de acesso à informação ao cidadão continua sendo o Portal dos Conselhos. Isto, porque a sua base de dados é exportável, ainda que atualmente esteja em formato proprietário, foi dado início a procedimentos para que acolha

também os dados em formatos abertos (CSV). O respondente acrescenta que estão desenvolvendo outra iniciativa de preparação e disponibilização de um conjunto de dados abertos sobre as instituições participativas estaduais no novo Portal de Dados Abertos do estado. Para o entrevistado, esta ação permitirá que os dados estejam ao acesso mais imediato da população para realização de consultas, estudos, cruzamentos, recombinações e afins.

A iniciativa pontuada pelo Entrevistado D foi a Política de Acesso à Informação, a qual a CGE é responsável e conta com a colaboração da Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços no acesso aos processos administrativos do SEI e na administração do Portal MG.

#### 5.2.4 Execução de políticas de forma aberta

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange à execução das políticas públicas de forma aberta?

O Entrevistado A mencionou a recente iniciativa da CGE em abrir uma consulta pública referente ao seu Guia de Transparência Ativa - uma compilação de compromissos firmados com o objetivo de auxiliar no cumprimento correto da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Por meio da Consulta Pública a sociedade, as empresas e as associações podem ser ouvidas na elaboração das ações governamentais. O Entrevistado D igualmente indicou a possibilidade de abertura de consultas públicas como uma forma de exercício de políticas públicas de forma aberta. Em acréscimo, o Entrevistado A citou os *podcasts* que a CGE divulgou. São diversos episódios, com temáticas de integridade, transparência, controle social, etc.

A Regulamentação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (que estava previsto desde a Lei Delegada 180/2011, mas só foi regulamentado em 2019) foi mencionada outra vez pelo Entrevistado C, além de colaboradora com o espaço cívico serve em prol da execução de políticas abertas.

Em contrapartida, o Entrevistado B enxerga a elaboração de políticas públicas de forma aberta como um objetivo almejado pela organização, contudo,

inalcançado até o momento. Isto é, não entende que seja uma prática incorporada à rotina organizacional, ainda que existam esforços no sentido de implementar iniciativas assim na organização. Um exemplo de mencionado que é visto como um esforço por parte do respondente é o conceito de “auditoria participativa”.

Figura 6: Print do Portal de Consulta Pública



**Consultoria Técnico-Legislativa**

Início > Serviços > Consulta Pública >

Cadastro de Participante  
Acessar como Participante  
Termos de Uso

**Consulta Pública**

Consulta Pública é uma forma de participação da sociedade no processo de elaboração de atos de competência do Governador do Estado, de forma a propiciar maior democratização, transparência e publicidade das normas e ações governamentais, assegurando mais legitimidade e qualidade à atuação da Administração Pública. Por meio dela, o interessado poderá opinar, criticar e dar sugestões para que a atuação do Poder Público vá ao encontro dos melhores anseios da sociedade. [Saiba mais](#)

**Diretoria de Arquivo, Pesquisa Legislativa e Consulta Pública**  
consultapublica@casacivil.mg.gov.br

**Pesquisa**

Em andamento Encerradas

Titulo ou Descrição:

Situação da Consulta:

Instituição:

Data Abertura:  Segmento:

Nenhum registro encontrado.

Fonte: <http://www.consultapublica.mg.gov.br/ConsultaPublica.aspx>. Acesso em 28 jul. 2020

### 5.2.5 Abertura do orçamento e da situação fiscal

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange à abertura do orçamento e da situação fiscal?

O Entrevistado A menciona as melhorias na interface do Portal da Transparência para melhorar a experiência do cidadão. Acrescenta que há ações, executadas por outras Pastas. Os Entrevistados C e D também mencionam o Portal da Transparência; o primeiro considerou a seção “Planejamento e Monitoramento” como uma ferramenta que permite acompanhamento da execução, o segundo comentou o fato da seção “Planejamento e Resultados” ser a que recebe mais informações e é mais atualizada pela Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais (SEPLAG). O Entrevistado C completa que não tem conhecimento de

uma iniciativa do Executivo que seja verdadeiramente ampla e aberta, como as ações do orçamento participativo.

O Entrevistado B também enxerga o Portal da Transparência como o contato mais próximo que o cidadão tem do orçamento. Entende que este fato trata-se de oferecer apenas a informação, mas não a capacidade de influenciar os processos decisórios – é uma iniciativa incompleta. O respondente atribui muito desta realidade àqueles que tendem a considerar apenas a teoria gerencialista e ignoram as novas propostas de governo, especialmente no âmbito democrático, o que na sua perspectiva afasta da realidade mineira a possibilidade de construir um ciclo do orçamento com participação ativa do cidadão. O respondente entende que há uma confiança maior na capacidade do burocrata do que no cidadão afetado pela política pública quando se delibera a alocação de recursos estaduais.

#### 5.2.6 Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras

Pergunta: Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange às iniciativas tecnológicas e inovadoras?

O Entrevistado A apenas manifestou que estas iniciativas têm sido executadas por outras Pastas. O Entrevistado B, por sua vez, teve como experiência na sua área a criação do Sistema/Portal dos Conselhos e do novo Portal de Dados Abertos. No caso do Sistema/Portal dos Conselhos, este destaca pelo menos dois pontos de que são inovadores em relação ao passado: o primeiro, o fato de haver sido desenvolvido por servidores da própria instituição, que dispensou a contratação de empresas externas à organização para atuar em seu desenvolvimento; o segundo, o fato de reunir num único local dados e informações sobre mecanismos de participação social no estado, disponibilizando-os em uma linguagem de fácil acesso ao cidadão.

As transformações tecnológicas citadas pelo Entrevistado C foram: Portal dos Conselhos, Sistema de Conselhos, Sistema PMPI, Portal de Dados Abertos, Portal da Transparência, e-Sic, Portal do PMPI. A inovadora, por sua vez:

Metodologia de Avaliação da Governança e Fortalecimento das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais.

O Entrevistado D relatou os principais pontos referentes à nova estratégia de TIC de Minas Gerais, citando sobre suas diretrizes estratégicas, diretrizes específicas e iniciativas previstas. Nas diretrizes específicas, o Entrevistado destacou o estabelecimento de parcerias (públicas, privadas, com organizações sem fins lucrativos e coma a sociedade civil) tendo em vista o desenvolvimento de soluções inovadoras que atendam ao Estado na melhoria interna e na prestação de serviços ao cidadão; a utilização de metodologias inovadoras e a ampliação da oferta e o aprimoramento dos serviços públicos por meio da transformação digital. Nas iniciativas, destaca-se o plano de criar uma Rede Blockchain Brasil (RBB!) e a transformação digital de 70% das etapas dos serviços públicos.

#### 5.2.7 Dimensões e práticas de governo aberto e suas implicações no processo de consolidação democrática de uma administração pública profissionalizada

Pergunta: A seu ver as ações de governo aberto colaboram para a consolidação da democracia e de uma administração profissional em Minas Gerais? Se sim, como?

O Entrevistado A acredita que sim. Na sua perspectiva, eficiência e transparência, combinados ao foco no cidadão são uma tendência de administração, que é mais profissional. A situação financeira e a exigência por melhores serviços públicos exigem esta profissionalização.

Porém, o Entrevistado B manifestou sua desconfiança que que as pautas de governo alinhadas às diretrizes de governo eletrônico tenham o propósito de promover a democratização. Além disso, quanto à perspectiva de administração pública profissional, o respondente alerta que a adoção de um modelo mais profissional não necessariamente caminhará para uma administração pública desejável e explica:

[...] nesse sentido, a resposta que eu teria a oferecer é de que as iniciativas existentes em Minas Gerais com relação ao combate à corrupção, aos espaços cívicos, ao acolhimento do cidadão na participação da elaboração e implementação das políticas públicas

dão forma a uma dupla realidade: de um lado, elas servem à introdução de elementos de novas teorias democráticas na administração pública estadual que são muito bem-vindos; de outro, essas iniciativas (ou a falta delas) colaboram para a cristalização de práticas da administração pública profissional que, em minha opinião, merecem ser repensadas – por exemplo, a crença na racionalidade burocrática como produtora de boas decisões sobre alocação e distribuição de recursos públicos. (Entrevistado D)

O Entrevistado C concorda com o fato de que as práticas mencionadas são relevantes ao caráter perene do Estado democrático, aspectos que não deveriam ser revogados independentemente da ideologia. Contudo, discorda em parte da afirmativa de que produzirá um Estado profissional, pois as vertentes atuais que defendem fortemente a profissionalização do setor público, apesar de capacitar o servidor, também admitem a terceirização que tem ocorrido de forma irrestrita e põe em risco os princípios democráticos do Estado, a partir do momento que as políticas públicas relevantes devem ser desempenhadas por servidores que lutarão contra insurgências autoritárias e antidemocráticas.

Aparentemente o Entrevistado D interpretou o termo “acima” presente na pergunta como sendo referente apenas às iniciativas de Tecnologia da Informação – pergunta imediatamente acima no questionário, ao invés de considerar as diretrizes propostas em cada um das seis perguntas. Neste sentido, afirma que as iniciativas nesta área têm auxiliado e potencializado as ações de consolidação da democracia e administração profissional. Mas fez o adendo que a TIC não resolve o problema por si só. O Governo deve ter uma estratégia para o fortalecimento da sua democracia e administração profissional.

Findadas as entrevistas, o Quadro 6 sintetiza as iniciativas que o Poder Executivo está envolvido, elencadas tanto na análise documental quanto nas entrevistas, explicitando às dimensões analíticas às quais se relacionam.

Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Continua.

Iniciativa governamental	Dimensões analíticas relacionadas
Acesso a dados referentes aos recursos hídricos mineiros	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Assembleia fiscaliza 2020	Abertura do orçamento e da situação fiscal
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção	Anticorrupção Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Abertura do orçamento e da situação fiscal
Consulta Pública	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Abertura do orçamento e da situação fiscal Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Instituição da Política de Tecnologia da Informação e outras disposições	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
MG app	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Ouvidorias especializadas	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI)	Anticorrupção Acesso à informação
<i>Podcasts</i> da CGE	Acesso à informação Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Política de Acesso à Informação	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Abertura do orçamento e da situação fiscal

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Continuação.

Iniciativa governamental	Dimensões analíticas relacionadas
Portal da Transparência de Minas Gerais	Anticorrupção
	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
	Abertura do orçamento e da situação fiscal
Portal de Compras de Minas Gerais	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
	Anticorrupção
	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
Portal de Dados Abertos do Estado de Minas Gerais	Abertura do orçamento e da situação fiscal
	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
Portal dos Conselhos	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
	Espaço cívico
	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
Portal MG	Abertura do orçamento e da situação fiscal
	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Prêmio Inova	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) nos municípios de Minas Gerais	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
Projeto de Avaliação da Governança e Fortalecimento das Instituições Participativas	Abertura do orçamento e da situação fiscal
	Execução de políticas de forma aberta
	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Publicação dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	Acesso à informação
	Execução de políticas de forma aberta
	Abertura do orçamento e da situação fiscal
	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6: Síntese das iniciativas relativas ao Poder Executivo mineiro e as dimensões analíticas contempladas. Conclusão.

Iniciativa governamental	Dimensões analíticas relacionadas
Registro de manifestações sobre a prestação de serviços públicos	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Serviço de atendimento pela vigilância sanitária a denúncias e a reclamações	Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Serviço de solicitação de informação pública (e-SIC)	Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Simplifique!	Execução de políticas de forma aberta Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Transparência nas compras referentes ao Programa de Enfrentamento COVID-19	Anticorrupção Acesso à informação Execução de políticas de forma aberta Abertura do orçamento e da situação fiscal Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras
Universidade Aberta Integrada Tecnológica (UAITEC)	Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras

Fonte: Elaboração própria.

O capítulo em sequência trará breve síntese do trabalho, avaliando o que se propôs e o que realizou de fato. Ademais, apresentará os principais resultados identificados, seguidos das considerações finais passíveis de serem feitas. As considerações contemplam considerações referentes à situação do estado de Minas Gerais no que concerne ao objetivo da pesquisa, às contribuições teóricas trazidas por este trabalho, bem como suas limitações e sugestões para trabalhos futuros.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como tema o governo aberto, seus valores e boas práticas. Isto, aplicado ao Estado de Minas Gerais, o que leva ao objetivo geral proposto: analisar as estratégias de governo da administração pública estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto.

Para tal, o primeiro capítulo teve caráter introdutório: contextualizou o tema, apresentou o problema de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a justificativa e a estrutura da pesquisa. O segundo capítulo, por sua vez, tratou sobre os principais paradigmas de governo desde o início do processo de modernização do Estado - discorre sobre a burocracia weberiana, o gerencialismo e as novas propostas de governo. O terceiro capítulo se aprofundou no governo aberto, uma das novas propostas de governo, analisando princípios e boas práticas estabelecidas e como o modelo tem sido aplicado nacional e internacionalmente. O quarto capítulo dispôs a metodologia da pesquisa (parâmetros metodológicos, métodos e instrumentos de pesquisa). Nele consta o modelo analítico que orientou a análise documental e análise das entrevistas, que estão no quinto capítulo do trabalho. Por fim, temos este último capítulo que se propõe a responder à pergunta de pesquisa, expondo as considerações quanto à influência dos pressupostos de governo aberto às estratégias do governo de Minas Gerais e considerações sobre a pesquisa.

Assim, podem ser feitas algumas considerações referentes à análise de documentos e de entrevistas, elas seguirão na mesma lógica das dimensões de análise propostas (QUADRO 5). Não se mencionam todas as iniciativas apontadas em cada uma das dimensões, e sim avaliar o que tem se desenvolvido até então evidenciando ações ou pontos críticos.

### i. Iniciativas anticorrupção

O Portal de Compras de Minas Gerais atende aos parâmetros de avaliação, disponibilizando os contratos públicos nos quais há informação de qual foi a pessoa física ou jurídica contratada. Em acréscimo, também dá ao cidadão a capacidade de monitorar compras públicas em andamento. Uma ação proativa do estado que deve ser destacada é a Transparência nas compras referentes ao Programa de Enfrentamento COVID-19.

Além disso, o Plano Mineiro de Promoção da Integridade (PMPI) e o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, apontados nas entrevistas, são ressaltados, haja vista o caráter preventivo do primeiro – focando numa cultura íntegra do funcionalismo público – e a possibilidade de atuação participativa de fiscalização que o segundo possibilita.

#### ii. Espaço cívico

Não foram encontradas ações do estado com o propósito de fomentar a livre associação sem fins lucrativos de reformadores e advogados ou de proteger os direitos e a segurança de jornalista e ativistas. Estes parâmetros sequer foram mencionados nas entrevistas.

Nas iniciativas de fomento à mobilização de assembleias em defesa dos interesses comuns coletivos destaca-se o esforço do governo para fortalecer os Conselhos Estaduais, desde o diagnóstico de governança realizado, até a criação do Portal dos Conselhos como uma das ações resultantes. A criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção trata-se de uma medida de conformação à lei, mas pode indicar resultado de ações alinhadas a essa perspectiva. Contudo, percebe-se que não foram encontradas iniciativas maduras do estado que incorpore a dimensão de fomento ao espaço cívico.

#### iii. Acesso à informação

Há diversas linhas de atuação do estado no que diz respeito ao acesso à informação, havendo prestação de informações reativa e proativamente. O Portal da Transparência de Minas Gerais atua de forma reativa e proativa fornecendo informações ligadas ao orçamento e as finanças do estado. Pode-se dizer o mesmo do Portal MG, que fornece informação sobre os serviços prestados pelo governo.

Aparentemente a estratégia do governo tem conferido maior importância aos dados abertos, haja vista a criação do Portal de Dados Abertos e a importância dada pelos entrevistados a isto. Porém, não pode ser ignorado que o portal em questão conta apenas com cinco conjuntos de dados de três organizações.

#### iv. Elaboração de políticas de forma aberta

A única frente de trabalho identificada como um mecanismo de participação no processo de elaboração das leis e/ou normas do Executivo de Minas Gerais foi a plataforma de consulta pública, que foi aludida por dois respondentes. A plataforma designada para isto, por sua vez, aparenta ser subutilizada, pois, o portal exibe apenas dezesseis consultas públicas encerradas- a mais antiga delas realizada em 2012 – e nenhuma em andamento. Ou seja, nos últimos oito anos tem-se a média de duas consultas públicas por ano, número irrisório comparado ao tamanho do Poder Executivo Mineiro e das decisões que poderiam contar com colaboração mais ativa dos cidadãos. Além disso, a consulta quanto ao Guia de Transparência Ativa da CGE mencionado nas entrevistas (Entrevistado A), não aparece na busca.

No que diz respeito à existência de mecanismos que possibilitem a participação ativa das partes interessadas em todo o ciclo da política pública, a atuação dos cidadãos pareceu se restringir à possibilidade de realizar manifestações, reclamações, sugestões, elogios, pronunciamentos e denúncias. Não foram identificadas iniciativas bem estabelecidas do Executivo e que permitam atuação verdadeiramente aberta no ciclo da política.

v. Abertura do orçamento e da situação fiscal

O Portal da Transparência foi mencionado por todos os entrevistados, por disponibilizar as informações referentes à situação orçamentária e fiscal ao acesso dos cidadãos. Outra ação relevante neste sentido é o Programa de Educação Fiscal Estadual (PROEFE) que pretende incentivar a fiscalização do orçamento público pela sociedade civil e incentivar a adoção de cultura de transparência na administração pública dos municípios mineiros.

Contudo, no que diz respeito à participação ativa dos cidadãos nos ciclos orçamentários, não restritos à fiscalização/monitoramento, não foram encontradas ou mencionadas ações do Executivo estadual com este objetivo. A Assembleia Fiscaliza foi a única iniciativa encontrada com o fim de viabilizar um formato de supervisão das ações orçamentárias/fiscais por parte do legislativo.

vi. Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras.

Observou-se a existência de ações de melhoria de sistemas digitais internos e externos, bem como a utilização de abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas. Destaca-se a publicação recente da Política de Tecnologia e Inovação que conta com objetivos alinhados aos parâmetros definidos e a muitos elementos destacados nas boas práticas de governo aberto. Comenta-se que as iniciativas Prêmio Inova e o Simplifique! fazem alusão à pauta de desburocratização do Estado para que se alcance uma gestão mais eficiente.

Isto posto, retoma-se o problema de pesquisa: como a iniciativa do governo aberto tem reverberado nas políticas de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais? Verifica-se que o estado mineiro tem fornecido aos cidadãos maior capacidade de obtenção de informações e, portanto, de fiscalização. Pode-se dizer que as ações estaduais tem sido bastante alinhadas às perspectivas de melhoria na transparência, na *accountability* e nas frentes relacionadas à tecnologia e inovação. Estas atuações são pilares do governo aberto. Porém, não foi encontrada nenhuma atuação bem estabelecida e madura do Poder Executivo mineiro que contemple o valor de participação cidadã verdadeiramente. Isto é, não se identificou participação consolidada na construção das políticas públicas e no seu ciclo (que não a possibilidade de fazer sugestões e reclamações), na elaboração de leis e normas, na construção do orçamento, na dimensão de fomento ao espaço cívico como um todo, nem na disponibilização de dados abertos (neste caso, as iniciativas são como que embrionárias).

O estado mineiro, portanto, aparenta replicar tendências observadas nos governos abertos. Lembra-se que no Relatório Geral da Parceria para Governos Abertos constatou-se que, no sentido contrário aos países não-membros, os parceiros da OGP apresentaram melhoria na disponibilização de orçamento e auditoria. Em contrapartida, se observou que a avaliação da liberdade civil declinou nos países membro, o Brasil inclusive (OGP, 2019).

Pode ser que o Governo Estadual esteja reproduzindo estratégias e lacunas – intencionais ou não - do Governo Federal. Esta reprodução não necessariamente se dá por intencionalidade do estado, pode ser que a nível federal as prioridades alinhadas ao compromisso de governo aberto sejam tão bem estabelecidas que quase que necessariamente se reflitam na agenda estadual.

Especula-se isto porque o alinhamento identificado durante a pesquisa às ideias de acesso à informação, combate à corrupção, serviços públicos voltados para o usuário parecem ser precedidos por normativos – Lei de Acesso à Informação, Lei Anticorrupção, Código de Defesa do Usuário - e políticas federais que necessariamente produzirão efeitos a nível estadual, minimamente por obediência à lei.

Sugere-se, portanto, que as iniciativas voltadas aos pilares de transparência, *accountability* e tecnologia e inovação continuem sendo frisados e desenvolvidos pelo poder Executivo. Quanto à defasagem na participação cidadã, realizar *benchmarking* com outros governos e poderes – neste caso, salienta-se a validade de uma troca de experiências com as práticas do Legislativo mineiro – para identificar possíveis formas de ação. Outra forma para definir planos de ações voltados a solucionar este problema é valer-se da construção de uma política em colaboração com os cidadãos. Além disso, as iniciativas de abertura de dados e fortalecimento dos Conselhos Estaduais são caminhos que devem prosseguir para que futuramente seus resultados sejam visíveis.

Diante da pergunta feita aos entrevistados: “as práticas de governo aberto colaboram para a consolidação da democracia e de uma administração profissional em Minas Gerais? Se sim, como?”, entende-se que sim, desde que os eixos de transparência, tecnologia e inovação e *accountability* sejam aplicados para viabilização da participação cidadã. Retomando Carneiro e Menicucci (2011, p. 47): “[...] burocratas não constroem políticas de forma isolada da sociedade”. Isto é, uma administração pública que negligencia a deliberação democrática, mesmo sendo profissional, empreenderá esforços em políticas que não levarão ao desenvolvimento de longo prazo alcançado por meio das instituições deliberativas (SEN, 2001).

Diante do exposto, o trabalho cumpriu o objetivo geral de analisar as estratégias de governo do Poder Executivo estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto. A partir deste objetivo cumprido, o trabalho contribui para o governo (desde as lideranças estratégicas aos executores de políticas públicas) e a academia, pois a sistematização dos pressupostos teóricos e

manifestações práticas relacionados ao governo aberto, o que permite compreender processos de mudança que os governos mineiro, brasileiro e internacionais têm experimentado. Isto possibilita a avaliação das ênfases e lacunas que governo tem dado e a modificação de rotas, caso necessário.

Contudo, esta pesquisa teve algumas limitações. Uma delas foi a definição de escopo de avaliação apenas do Poder Executivo, quando o Estado aberto deveria se manifestar em todos os poderes (ILPES/CEPAL, 2018). Também poderia contar com mais respondentes e com maior variedade nas unidades de governo. Levando em conta a influência da agenda do governo federal na estadual, seria interessante abordar como tem se dado este processo de alinhamento de estratégias de governo.

Os questionários poderiam ser alterados, tanto na dimensão analítica, quanto na explicação de alguns elementos que possibilitaram interpretações e respostas que tangenciavam a pergunta em questão. Aprofundando na questão analítica, os parâmetros de avaliação poderiam considerar mais a conjuntura do estado, por exemplo: os parâmetros da dimensão de análise documental levaram em conta apenas a disponibilização do contrato e de informação sobre o contratado, estas questões são irredutíveis e já bem estabelecidas no estado. Assim, poderiam ser acrescentados outros parâmetros como a existência de iniciativas de *compliance* e padrões de gestão dos contratos.

Por fim, sugere-se que trabalhos futuros analisem os mesmos aspectos na perspectiva federal, para que possa se inferir se as ênfases e lacunas do governo mineiro são influenciadas pelas políticas, estratégias e práticas difundidas no âmbito federal. Podendo ampliar o escopo da pesquisa a governos federais e estaduais de outros países.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, n. 10, 1997.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: Agenda, aprendizado e coalizão. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados, Rio de Janeiro**, p. 1-270, 2008.
- ACCENTURE. E-Government Leadership – Realizing the Vision. **The Government Executive Series**, 2002.
- ARAKAKI, Cristiane. **O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão**. 2020. Dissertação (Mestrado em Comunicação) — Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5716/1/2008\\_CristianeArakaki.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5716/1/2008_CristianeArakaki.pdf). Acesso em 18 abr. 2020.
- BARZELAY, M., **Breaking through bureaucracy** — a new vision for managing in government. Los Angeles: University of California Press, 1992.
- BOURGON, J. Em busca de uma nova síntese para a administração pública. **Escola Nacional de Administração Pública**, Brasília, 2010.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993** - regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
- BRASIL. **Declaração de Governo Aberto**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cqu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.
- BRASIL. **Marcos de Governo Aberto**: Linha do tempo apresenta os marcos de Governo Aberto no país. Publicado em 12/12/2014. Disponível em: <https://www.gov.br/cqu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/marcos-de-governo-aberto>. Acesso em: 28 jul. 2020
- BRASIL. **PROGRAMA DE APOIO À GESTÃO NOS ESTADOS**: Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais. Brasília. 2004.
- BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). Acesso em: 15 jul. 2020
- BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf> . Acesso em: 13 abr. 2020.

BRESSER PERREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **RSP**. Ano 50. Número 4. Out-Dez. 1999.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, n. 1.584, mar. 2011.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma. Gestão Pública no século XXI: as reformas pendentes. Textos para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília p. 54, 2011. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1686.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

CAVALCANTE, Pedro. Innovations in the Federal Government During the Post-new Public Management Era. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, art. 4, p. 885-902, nov./dez. 2018. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552018000600885](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552018000600885). Acesso em: 15 abr. 2020.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa E. Do insulamento burocrático à governabilidade democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. e OLIVEIRA, V.E. (orgs.). Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Interações analíticas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Brasília, p. 23-58, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8561/1/Do%20Insulamento.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set./out. 2008.

CROZIER, M. Datos elementales de um circulo vicioso burocrático. *In*: RAMIÓ, C.; Ballart, X. **Lecturas de teoria de la organización**. Madrid: BOE/INAP, 1993, v. 1.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Jane Vinzant. **The New Public Service: Serving, not Steering**. New York: M.E.Sharpe, 2003.

DIAS, Pedro Henrique Rodrigues de Camargo. Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre. **Revista da FAE**. Curitiba, v. 19, n. 1, p. 34-47, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/63/57>. Acesso em: 22 abr. 2020.

DINIZ, E. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 7-16.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUNLEAVY, P. New public management is dead – Long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, p. 467- 493, 2005.

EVANS, P.B. Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with Market signals and deliberative democracy. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 7. Lisboa. 2002.

EVANS, P. B. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p. 20-63, jan./jun. 2003.

EVANS, P. B. In search of the 21st century developmental State. **Brighton**: The Centre for Global Political Economy University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

EVANS, P. B.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of weberian state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, Oct. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657374> . Acesso em: 28 mai. 2020.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

FLYNN, N. Public sector management. **New York/London**: Harvester Wheatsheaf, 1990.

FRIEDBERG, E. Organização. *In: Boudon , R. (Org.). Tratado de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995. p. 375-412.

GAETANI, Francisco. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, ano 49, n. 2, p. 83-102, abr./jun. 1998.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v35n2/a08v35n2.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

GRAY, A.; JENKINS, B. From public administration to public management: reassessing a revolution?. **Public Administration**, vol 73, n.1, 1995.

GREVE, C.; LAEGREID, P.; RYKKJA, L. H. The nordic model revisited: active reformers and high performing public administrations. *In: GREVE, C; LAEGREID, P; RYKKJA, L. H. (ed.). Nordic administrative reforms*. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 189-212.

HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the new public management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.

HIRLE, Ana Luiza Camargo; DUARTE, Jean Mattos; DRUMOND, Luciana Vianna de Sales; TEIXEIRA, Rodrigo Soares Vasconcelos. Inovações no Portal de Compras

MG: solução para o suporte, controle e gestão dos processos de compras públicas em Minas Gerais. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília. 2013.

HOOD, Christopher. Beyond 'progressivism': a new 'global paradigm' in Public Management?. **International Journal of Public Administration**, vol 19, n.2, 1996.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

KAPLAN, R., NORTON, D. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Editora, 1997.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. p. 75-122.

LIMA, Amanda Faria; BELIX, Laila; MENEGUETI, Vanessa. Tecnologias de informação e comunicação (TIC) para a abertura de governos: disparidades e desigualdades locais. *In*: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **TIC GOVERNO ELETRÔNICO 2019**: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro. São Paulo, 2020. P. 64-57. Disponível em: <https://www.cetic.br/pt/pesquisas/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, 1998.

LOPES, Karen Maria Gross. **Fatores direcionadores para a criação de valor público na adoção de serviços eletrônicos pelo cidadão**. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2016. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/9976/1/000482983-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

MANNING, N. Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *In*: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (org.). **Novos caminhos da gestão pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: CONSAD, 2009. p. 97-148.

MARCELINO, Gileno Fernandes. **Evolução do Estado e reforma administrativa**. Brasília: Sedap, 1987.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MEZZAROBA, M. P.; ALMEIDA, T. C.; ULBRICHT, V. R.; VANZIN, T.; FADEL, L. M. Acessibilidade em portais de Governo Eletrônico do Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Design da Informação**. São Paulo, v. 13,n. 1, p. 93-104, 2016.

MINAS GERAIS. **Agência Minas**. Disponível em:  
<http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/mg-app-e-finalista-do-premio-e-gov-2019> .  
 Acesso em: 28 jul. 2020a.

MINAS GERAIS. **Assembleia Legislativa**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/> .  
 Acesso em: 28 jul. 2020b.

MINAS GERAIS. **MG App**. Disponível em:  
<https://www.mg.gov.br/conteudo/geral/mgapp> . Acesso em: 28 jul. 2020d.

MINAS GERAIS. **Ouvidoria Geral do Estado**. Disponível em:  
<http://www.ouvidoriageral.mg.gov.br/>. Acesso em: 28 jul. 2020e.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência**. Disponível em:  
<http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em: 28 jul. 2020f.

MINAS GERAIS. **Portal de Compras**. Disponível em:  
[http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1172&Itemid=](http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1172&Itemid=) . Acesso em: 28 jul. 2020g.

MINAS GERAIS. **Portal de Dados**. Disponível em: <http://dados.mg.gov.br/>. Acesso em: 28 jul. 2020h.

MINAS GERAIS. **Portal dos Conselhos**. Disponível em:  
<http://portaldosconselhos.cae.mg.gov.br/> . Acesso em: 28 jul. 2020i.

MINAS GERAIS. **Portal MG**. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/> . Acesso em: 28 jul. 2020j.

MINAS GERAIS. **Prêmio Inova**. Disponível em: <http://www.premioinova.mg.gov.br/> .  
 Acesso em: 28 jul. 2020k.

MINAS GERAIS. **UAITEC**. Disponível em: <http://www.uaitec.mg.gov.br/> . Acesso em: 28 jul. 2020l.

MOE, T. M. La teoría positiva de la burocracia pública. *In*: ACUÑA, C. H. **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas**: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007. p. 527-554.

MURRAY, M. Comparing public and private management: an exploratory essay. **Public Administrative Review**, v. 34, n.4, 1975.

NAIM, Moises. **Instituciones: el eslabon perdido en las reformas economicas de America Latina**, Bogotá, 1994.

NASER, Alejandra; RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro. **Plan de gobierno abierto**: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Nações Unidas. Chile. 2014. Disponível em:  
[https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf).  
 Acesso em: 23 abr. 2020.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

OCDE, Observatory of Public Sector Innovations, Case Studies. Disponível em: [https://oecd-opsi.org/case\\_type/opsi/?\\_countries=brazil&\\_level\\_of\\_government=regional%2Clocal%2Cother](https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/?_countries=brazil&_level_of_government=regional%2Clocal%2Cother). Acesso em: 28 jul. 2020.

OCDE. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>, Acesso em: 13 jun. 2020.

OGP. Anti-Corruption. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/anti-corruption/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. Civic Space. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/civic-space-and-enabling-environment/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. Fiscal Openness. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/fiscal-openness/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. Global Report. Democracy Beyond the Ballot Box. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/campaigns/global-report/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. Members. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#local>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. Right to Information. 2020. Disponível em <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/right-to-information/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

OGP. **Skeptic's guide**. 2018. Disponível em: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/SKEPTICS-GUIDE\\_20180710.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/SKEPTICS-GUIDE_20180710.pdf). Acesso em: 28 jul. 2020.

OLSEN, J. P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy?. **Oslo**: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10). Disponível em: [https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05\\_10.pdf](https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2005/wp05_10.pdf) >. Acesso em: 08 mai. 2020.

ORMOND, D.; LÖFFLER, E. A nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, p. 67-98, abr./jun. 1999.

OSBORNE, David. **Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Tradução: Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. p. 183-218.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v45n1/v45n1a05.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PANG, M. S.; LEE, G.; DELONE, W. H. IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: A public-value management perspective. **Journal of Information Technology**, v. 29, n. 3, p. 187-205, set. 2015.

PERROW C. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas, 1976.

PERROW, C. **Complex organizations**: a critical essay. New York: Random House, 1993.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FH. Parte 1. Brasília: Seges/MP, 2002. p. 163-207.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

POLLITT, C.; Bouckaert, G. **Public management reform**: A comparative analysis. Princeton: Oxford University Press, 2004.

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

SELZNICK, P. **Leadership in administration**. New York: Harper and Row, 1957.

SEN, A. What development is about. *In*: MEIER, G.; STIGLITZ, J. (ed.). **Frontiers of development economics**. New York: Oxford University Press, 2001.

STEWART, J.; RANSON, S. Management in the public domain. **Public Money and Management**, v. 8, n.2, 1988.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, p. 27-75, 1974.

WALSH, K. Citizen's and consumers: marketing and public sector management. **Public Money and Management**, vol 11, n. 2, 1991.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

**APÊNDICE A**  
**CARTA DE APRESENTAÇÃO**

Prezado(a) Senhor(a),

Meu nome é Rayssa, sou estudante na Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho e estou fazendo meu trabalho de conclusão do curso superior em Administração Pública na Fundação João Pinheiro. Nesse trabalho estou realizando uma pesquisa que busca aprofundar o estudo sobre a aplicação do governo aberto à administração pública de Minas Gerais.

Esse trabalho busca pesquisar como os pilares de participação cidadã, transparência, *accountability* e tecnologia e inovação têm se manifestado nas estratégias do governo mineiro.

Neste sentido, gostaria de convidá-lo a participar da pesquisa. Trata-se de uma entrevista estruturada com algumas perguntas que norteiam a pesquisa. As informações prestadas serão sigilosas e o anonimato é garantido. Sua participação é voluntária, mas é fundamental para o sucesso da pesquisa.

Caso tenha alguma dúvida, estou à disposição.

Rayssa do Rêgo Pacheco Santos

Contato: 3047-8229 / 97559-9140

Agradeço desde já pela participação!

## APÊNDICE B

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**PESQUISA:** O GOVERNO ABERTO EM MINAS GERAIS: análise de estratégias de governo do estado alinhadas às boas práticas do modelo.

As informações contidas nesta folha, fornecidas por Rayssa do Rêgo Pacheco Santos têm por objetivo firmar acordo escrito com o(a) voluntária(o) para participação da pesquisa acima referida, autorizando sua participação com pleno conhecimento da natureza dos procedimentos a que ela(e) será submetida(o).

1) Natureza da pesquisa: Esta pesquisa tem como finalidades: analisar as estratégias de governo da administração pública estadual de Minas Gerais sob a perspectiva do governo aberto.

2) Participantes da pesquisa: A pesquisa ocorrerá por meio de entrevistas estruturadas, junto a gestores da Controladoria Geral do Estado e da Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços. Esses atores não foram escolhidos de forma aleatória, mas segundo as frentes de trabalho às quais estão envolvidos e pela sua função dentro da estrutura estatal.

3) Envolvimento na pesquisa: Ao participar deste estudo você irá responder a algumas perguntas por meio de entrevista indireta com este pesquisador a respeito das iniciativas de governo de Minas Gerais. Você tem liberdade de se recusar a participar e ainda de se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para você. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone da pesquisadora e, se necessário, por meio do telefone do orientador de pesquisa.

4) Sobre as coletas ou entrevistas: As entrevistas serão realizadas através de questionários enviados via meio eletrônico.

5) Sobre as entrevistas e questionários: A entrevista se realizará através de um questionário estruturado, cujas respostas serão escritas pelos entrevistados.

6) Confidencialidade: Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Os dados da(o) voluntária(o) serão identificados com um código, e não com o nome. Apenas os membros da pesquisa terão conhecimento dos dados, assegurando assim sua privacidade.

7) Benefícios: Ao participar desta pesquisa você não terá nenhum benefício direto. Entretanto, esperamos que este estudo contribua com informações importantes que deve acrescentar elementos importantes à literatura, onde o pesquisador se compromete a divulgar os resultados obtidos.

8) Pagamento: Você não terá nenhum tipo de despesa ao autorizar sua participação nesta pesquisa, bem como nada será pago pela participação.

9) Liberdade de recusar ou retirar o consentimento: Você tem a liberdade de retirar seu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo sem penalizastes.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para permitir sua participação nesta pesquisa. Portanto, preencha os itens que seguem:

### **CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_,  
RG \_\_\_\_\_ após a leitura e compreensão destas informações, entendo que a minha participação é voluntária, e que posso sair a qualquer momento do estudo, sem prejuízo algum. Confiro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Obs.: Não assine esse termo se ainda tiver dúvidas a respeito.

Belo Horizonte, \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Telefone para contato: \_\_\_\_\_

Assinatura do Responsável: \_\_\_\_\_

Assinatura do Pesquisador: \_\_\_\_\_

Nome da pesquisadora: Rayssa do Rêgo Pacheco Santos.

Contato: [REDACTED] / [REDACTED]

Responsável pela orientação: Max Melquíades da Silva.

Contato: [REDACTED]

## APÊNDICE C

### QUESTIONÁRIO

Que iniciativas do governo estadual, no âmbito de sua área ou unidade administrativa de atuação, têm sido discutidas ou implementadas no que tange a:

1. Combate à corrupção? Combate a práticas corruptas, para a construção de confiança dos cidadãos em seu governo. Questões relativas: integridade, transparência no processo de contratação/compras pública – tanto aos contratos quanto aos contratados.

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

2. Espaço cívico? Promoção dos direitos civis, especialmente através do fomento a cidadãos engajados e organizações fortes da sociedade civil. Questões relativas: liberdade de associação (permite a livre operação de grupo de reformadores e advogados para formar organizações sem fins lucrativos), liberdade de reunião – assembleia (fomento ao direito de mobilização em prol da defesa dos interesses comuns coletivos) e defesa de jornalistas e ativistas (proteção dos seus direitos e da sua segurança).

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

3. Acesso à informação? Fornecer informação aos cidadãos para que possam reivindicar os seus direitos. Questões relativas: existência de regimes reativos de direito à informação (direito legal de solicitar informações e cobrar respostas) e a existência de liberação proativa de informações (fornecer informações/dados de alto valor de forma proativa – implementação de dados abertos).

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

4. Execução de políticas públicas de forma aberta? Inclusão das partes afetadas e interessadas em todo o processo da política pública. Questões relativas: participação no processo de elaboração das leis e normas do estado e regras e regulamentos abertos (dispor de sistemas que possibilitem a participação ativa das partes interessadas).

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

5. Abertura do orçamento e da situação fiscal? Promoção de transparência, participação e prestação de contas. Questões relativas: situação orçamentária e fiscal transparentes disponíveis ao acesso dos cidadãos, existência de participação ativa dos cidadãos nos ciclos orçamentário e fiscal e supervisão das ações orçamentárias/fiscais por parte do legislativo, além dos cidadãos.

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

6. Iniciativas tecnológicas e/ou inovadoras? Fomento a iniciativas tecnológicas e inovadoras. Questões relativas: melhoria de sistemas digitais internos e externos, utilização de abordagens inovadoras na proposição de soluções públicas.

Sua resposta: \_\_\_\_\_.

A seu ver, as ações discorridas acima colaboram para a consolidação da democracia e de uma administração profissional em Minas Gerais? Se sim, como?

Sua resposta: \_\_\_\_\_.