

**O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL: reflexões
pautadas na formação de agendas públicas**

CAMILA DO NASCIMENTO NUNES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

JOSIEL LOPES VALADARES

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

ANDRÉ DE OLIVEIRA SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES)
CAPES pelo apoio na realização deste trabalho - Código de Financiamento 001.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL: reflexões pautadas na formação de agendas públicas

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o Governo Aberto é uma demanda mais que atual no contexto das relações entre Estado, governo, organizações e sociedade. De fato, presencia-se, em termos globais, uma crescente percepção social de que o Estado por si só já não é capaz de, sozinho, implementar políticas públicas capazes de corresponder aos anseios de outras esferas relevantes no âmbito da agenda governamental. Vemos, então, o questionamento se as atuais instituições públicas são realmente suficientes para dar conta da volatilidade presente nos atores de interesse público. A agenda sobre governo aberto, parte inclusive, desta concepção de que é preciso trazer os interesses para o debate central e, a partir deles, implementar ações e construir instituições mais abertas, transparentes e cooperativas (LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017).

No contexto brasileiro, essa percepção começou a ser discutida e implementada com o processo de construção da Nova República, que se iniciou em 1985 com a eleição indireta do governo Tancredo Neves e José Sarney. Após a ditadura militar (1964-1985), buscou-se inserir premissas do modelo democrático que proporcionassem a relação do Estado com a sociedade civil, envolvendo a questão da transparência, responsabilização dos atores governamentais, participação deliberativa, visando melhoria dos serviços públicos, além da utilização de importantes ferramentas inovadoras, tal como a internet, para o desenvolvimento e ações mais democráticas do país (DALENOGARE; SANO, 2017).

Nesta circunstância, surgiu o Governo Eletrônico (GE), mais precisamente no final da década de 1990, que por meio da utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs), visava proporcionar uma modernização da gestão pública, proporcionando uma maior agilidade, eficiência e universalização dos processos operacionais e administrativos dos governos e seus serviços, bem como a facilitação de acesso às informações pelos cidadãos. O objetivo do Governo Eletrônico é trazer uma maior transparência da administração pública em sua prestação de contas para com a sociedade, buscando gerar um maior interesse dos cidadãos em participar das tomadas de decisões governamentais (DINIZ et al., 2009).

No entanto, o GE não foi o suficiente para se obter esse engajamento da sociedade, mas a partir de suas ideias surgiu, em 2009, através de uma iniciativa do governo dos Estados Unidos, um movimento denominado *Open Government* (Governo Aberto), que foi desenvolvido com o intuito de promover a transparência, maior participação da sociedade, além de combater a corrupção e utilizar o Governo Eletrônico, programas e ações, visando tornar a administração pública mais aberta, eficiente, responsável e democrática (LAMBOGLIA et al., 2017; FREITAS; DACORSO, 2014).

Desde o início do movimento, o governo brasileiro dialogou com os Estados Unidos e outros países interessados, com o objetivo de produzir e firmar compromissos voltados para transparência, participação cidadã, o combate à corrupção e a utilização de tecnologias de forma a fortalecer a governança (NEVES, 2013). Sendo oficializado, em 2011, o *Open Government Partnership* (Parceria para o Governo Aberto), em que os países ingressantes deveriam assinar uma Declaração de Governo Aberto e a apresentação de um plano de ação que contivesse as principais ações governamentais baseada nas diretrizes desse movimento: transparência, participação cidadã, inovação tecnológica e prestação de contas, tornando os governos mais abertos, responsáveis e eficazes (FREITAS; DACORSO, 2014).

O Governo Aberto é considerado como um novo modelo de governança, em que os cidadãos possuem um papel fundamental junto ao poder público, sendo sua participação ativa na formulação das políticas públicas e também tendo controle sobre os atos dos gestores públicos (LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017), por meio do acesso às informações disponíveis em portais governamentais, normalmente. Ademais, pode-se considerá-lo como um modelo relacional, por estar vinculado ao modelo de democracia agregativo, visando construir uma relação entre o governo e a sociedade, em que é necessário transformar de forma substantiva seu aparato administrativo, seus produtos e o meio que interage com a sociedade (CRUZ-RUBIO, 2015).

A atuação do campo de políticas públicas, nas referidas mudanças ocorridas nos países, se dá por meio do processo de suas formulações, em que o governo analisa suas ações estabelecidas, e caso necessário, propõe mudanças no caminho dessas ações, de modo a atender seus propósitos. Assim sendo, a elaboração de novas políticas públicas que abarcam programas, ações e legislações, tem como intuito produzir resultados ou mudanças desejadas na sociedade, visando alcançar o bem-estar dos cidadãos e o interesse público (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008; SOUZA, 2006).

Diante desta contextualização, pergunta-se: **em que medida o processo de desenvolvimento de políticas públicas de informação influenciou na formação de agenda pública sobre Governo Aberto no Brasil?** Enfim, cabe, neste artigo, explorar esta questão a partir do seguinte objetivo: analisar a formação da agenda de políticas públicas sobre Governo Aberto no governo federal brasileiro, a partir dos processos e diretrizes implementadas desde 1988 a 2011.

Para sua operacionalização, esse estudo está estruturado em sete seções, contando com esta introdução. Na próxima seção serão mostrados os conceitos sobre a formação de agenda governamental e governo aberto. Na terceira seção, o objetivo é mostrar de forma detalhada a metodologia que se pretende utilizar para alcançar o objetivo estabelecido no estudo. Já na quarta, quinta e sexta seção, serão desenvolvidos os resultados referentes ao que foi proposto na metodologia, com o intuito de responder os questionamentos feitos na pesquisa. Por fim, na última seção, pretende-se realizar um fechamento do artigo, levantando reflexões com base no que foi desenvolvido ao longo do trabalho.

2. A FORMAÇÃO DE AGENDAS PÚBLICAS DE GOVERNO ABERTO

No processo de formação da agenda de políticas, o termo ‘agenda’ é definido como sendo um conjunto de questões, demandas e problemas, em que os governantes selecionam e priorizam como objetos de sua ação a serem resolvidos, ou seja, o governo delibera se vai decidir ou não um problema específico. Por conseguinte, esse processo é considerado sistemático e altamente competitivo entre os atores políticos, que visam inserir suas questões, para serem consideradas e efetivamente tratadas, na agenda governamental (RUA, 2014; SUBIRATS, 2006; VILLANUEVA, 1993).

A identificação de problemas nesse processo pode vir tanto do ambiente interno como do ambiente externo dos governos. No primeiro caso, o governo possui quase todo o controle sobre o processo de definição do problema, bem como na articulação da questão. Isso confere poder ao governo de inserir na agenda formal um determinado assunto, sem necessariamente haver uma queixa reconhecida publicamente. Já no segundo caso, as demandas surgem a partir do ambiente não governamental, logo, tem-se um processo de ganhar relevância para ser integrado na agenda do governo, podendo ser resultado de pressões exercidas por indivíduos, grupos ou organizações não governamentais (WU et al., 2014).

A definição de um problema envolve vários fatores, além de sua relevância a ser considerada. Um exemplo disso são os custos e os benefícios de cada alternativa que devem ser avaliadas pelos atores envolvidos na formulação, bem como a verificação dos possíveis efeitos

indesejáveis da implementação de determinadas soluções encontradas, de modo a escolher a solução mais viável (SUBIRATS, 2006). Além disso, leva-se em consideração as limitações políticas, econômicas, sociais ou organizacionais existentes no âmbito de políticas públicas. Contudo, ressalta-se que essas limitações, por mais que reduzam o espaço dos atores responsáveis, contribuem em um direcionamento melhor das ações para a execução dos objetivos estabelecidos (SUBIRATS, 2006; WU et al., 2014).

Com relação aos fatores influentes no processo de formação da agenda, os atores políticos e processos de evidenciação dos temas são os que mais afetam essa formação. Segundo Rua (2014), os atores políticos podem ser classificados por diferentes tipologias, tais como: atores governamentais, que são políticos eleitos e nomeados, servidores públicos, empresas públicas, dentre outros cargos e instituições diretamente ligadas ao governo; e atores não governamentais, que abrangem os grupos de pressão, instituições de pesquisa, consultores, sindicatos e associações civis de representação de interesses, empresas privadas, dentre outras organizações que estão ligadas indiretamente ao setor público.

Focando ainda nos atores políticos, tem-se outra tipologia que contribui para a diferenciação entre eles, com base no critério do grau de exposição pública, são: atores visíveis, que está relacionado aqueles que recebem expressiva atenção da mídia e da sociedade civil, tais como presidente da república, movimentos sociais, lideranças parlamentares, dentre outros; e atores invisíveis, que exercem o papel de influenciarem na delimitação das alternativas para resolução dos problemas, que compõem consultores especializados, assessores dos ministros, acadêmicos e outros (RUA, 2014; RAEDER, 2014).

Já o outro fator que influencia na formação de agenda, o processo de evidenciação de temas, traz uma variação em seu processo, assim como o reconhecimento de um problema, a partir de crises e informações sobre determinado assunto, por meio de indicadores, pesquisas e outros, bem como o fluxo da política, que de acordo com Rua (2014, p. 65) “envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral”, dentre outras variações.

No que diz respeito ao Governo Aberto, o mesmo pode ser considerado como um novo modelo de governança, em que os cidadãos possuem um papel fundamental junto ao poder público, sendo sua participação ativa na formulação de políticas públicas e também tendo controle sobre os atos dos gestores públicos (LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017), por meio do acesso às informações disponíveis em portais governamentais, normalmente. Especificamente, pode-se considerá-lo como um modelo relacional, por estar vinculado ao paradigma de democracia agregativo, visando construir uma relação entre o governo e a sociedade, em que é necessário transformar de forma substantiva seu aparato administrativo, seus produtos e o meio que interage com a sociedade (CRUZ-RUBIO, 2015).

No que se refere à sua origem, o termo ‘Governo Aberto’ sempre foi considerado uma questão relevante. O primeiro registro sobre o termo, segundo Oliveira e Ckagnazaroff (2018), foi em Londres, Reino Unido, em 1811, com a obra *Principles of the Constitution of Governments* de *William Cuninghame*. Este autor trabalhava a igualdade na garantia dos direitos civis de todos os cidadãos como a noção de um governo aberto. Já em 1875, o termo volta a aparecer na Filadélfia, Estados Unidos (EUA), na obra *Fears for Democracy Regarded from the American Point of View* de *Charles Ingersoll*, em que é relacionado à liberdade do povo para agir junto às organizações governamentais. No ano de 1957, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos EUA, o termo é explorado no artigo *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution* de *Wallace Parks*, em que é compreendido como sendo um sinônimo de acesso à informação governamental para a sociedade (OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2018).

O termo Governo Aberto continuou sendo relacionado ao acesso às informações governamentais, ao longo das décadas, sendo modificado apenas 2009, com o surgimento do

movimento de Governo Aberto nos Estados Unidos, quando o Presidente Barack Obama publicou um memorando referente à Transparência e Governo Aberto (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014; LAMBOGLIA et al., 2017; OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2018). Este memorando foi constituído baseado em três pilares essenciais: a) transparência, na questão de divulgar as informações governamentais aos cidadãos; b) participação, no caso da população, no intuito de gerar maior eficácia no governo e tomada de decisões de qualidade; e c) colaboração, no sentido da sociedade civil se engajar ativamente com as atividades governamentais. Essa iniciativa dos Estados Unidos, acabou repercutindo em outros países, que optaram por abrir seus dados a sociedade (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014; CRUZ-RUBIO, 2015; MCDERMOTT, 2010).

No ano de 2011, oficializou-se a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP) entre países interessados em aderir à iniciativa. Os fundadores dessa parceria internacional foram: Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Indonésia, África do Sul, México, Filipinas e Noruega (JARDIM; NETO, 2016), nos quais assinaram a Declaração do Governo aberto se comprometendo a haver uma abertura de seus governos para a sociedade, sendo responsáveis por fortalecer a questão da transparência, integridade, participação social e o acesso à tecnologias que proporcionem uma maior permeabilidade entre a esfera pública e social. No entanto, levando em consideração as peculiaridades de cada país (DALENOGARE; SANO, 2017; NEVES, 2013).

O foco do OGP visa abordar o combate à corrupção, o fortalecimento da democracia e dos direitos humanos e transformar a governança pública (JARDIM; NETO, 2016). Além disso, o objetivo central desta iniciativa internacional foi difundir e estimular globalmente práticas governamentais referentes à transparência dos governos, o acesso às informações públicas e participação ativa da sociedade (BRASIL, 2018a).

Com relação aos pilares citados anteriormente, como a implementação do OGP, ocorreram modificações em suas essenciais, uma vez que a gestão pública busca proporcionar a inovação e o crescimento econômico, por meio da disponibilização de dados em formatos digitais, com o intuito de serem reutilizáveis, podendo ter pouca ou nenhuma restrição de acesso. Normalmente, esses dados se encontram disponíveis em portais específicos, facilitando a localização dos mesmos. No entanto, ressalta-se que é imprescindível que haja um interesse e engajamento da sociedade nas consultas desses dados, para que o governo tenha um retorno sobre suas decisões tomadas, bem como saber as principais necessidades dos cidadãos, para que se desenvolvam ações ou programas eficientes (SCASSA, 2014).

Portanto, os princípios fundamentais estabelecidos nessa parceria internacional foram: a) transparência, que é o fornecimento de informações governamentais aos cidadãos, de modo que seja de fácil entendimento, livre acesso e seguindo o padrão de dados abertos; b) participação cidadã, em debates de melhoria da administração pública, no sentido de colaborar e propor contribuições relevantes; c) *accountability*, que é o estabelecimento de normas e mecanismos, no qual os atores públicos devem justificar suas ações, fazendo assim a prestação de contas para a sociedade civil e tomando consciência da sua responsabilidade perante o país; d) e tecnologia e inovação, que compreende a utilização de tecnologias inovadoras para promover o acesso à informação, participação cidadã e outros aspectos democráticos (DALENOGARE; SANO, 2017).

3. METODOLOGIA

Como forma de atingir o objetivo proposto no artigo, foi realizada uma pesquisa documental para a obtenção dos dados pretendidos. Portanto, neste contexto, o estudo em questão, baseou-se em termos de coleta de dados em: a) **documentos**, tais como leis, decretos, projetos de leis, atos normativos, dentre outros, que contribuíram para a formação de agenda de políticas públicas de Governo Aberto no Brasil, a partir de 1988, com a implementação da nova

Constituição Federal brasileira, até 2011, quando ocorreu a oficialização da Parceria para o Governo Aberto; b) **fontes bibliográficas** que ajudaram a construir o contexto do desenvolvimento da administração pública brasileira. No que se refere as fontes de investigação utilizadas, as principais foram: Congresso Nacional, Câmara dos Deputados Federais, Senado, Controladoria-Geral da União (CGU) e Portal da Parceria para o Governo Aberto. Para as fontes bibliográficas, utilizou-se de livros e de artigos presentes nos periódicos CAPES.

Para a pesquisa documental, a coleta foi feita entre 8 a 12 de outubro de 2018 e resultou em 5 leis, 10 decretos, 1 ato do presidente, 1 projeto de lei, 3 artigos da Constituição Federal e 1 portaria da CGU. Para uma melhor visualização, os instrumentos legislativos se encontram listados na Figura 1.

Instrumentos	Ano	Ementa
Constituição Federal - art. 5º	1988	Incisos: XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
Constituição Federal - § 3º do art. 37	1988	Inciso: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
Constituição Federal - § 2º do art. 216	1988	Cabe à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem
Lei nº 8.159	1991	Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
Decreto nº 2.272	1997	Dispõe sobre a instituição do Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 2.134	1997	Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Art. 23 - Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.
Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	2000	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Decreto nº 3.591	2000	Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.
Lei nº 10.180	2001	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Instrumentos	Ano	Ementa
Decreto nº 4.553	2002	Revoga o Decreto nº 2.134/1997 e dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Decreto nº 4.923	2003	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências.
Decreto nº 5.482	2005	Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.
Lei nº 11.111	2005	Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.
Decreto nº 6.029	2007	Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
Portaria nº 2.308/CGU	2008	Regulamenta o Programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania”.
Decreto nº 6.666	2008	Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências.
Lei Complementar nº 131 - Lei da Transparência/Lei Capiberibe	2009	Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
Projeto de Lei nº 4 - Lei de acesso à informação	2010	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Decreto - nº 7.185	2010	Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.
Ato do Presidente	2011	Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho destinado à sistematização de instrumentos de participação popular digitais e não digitais da Câmara dos Deputados.
Decreto	2011	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.

Figura 1: Instrumentos de Políticas Públicas Federais

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

Após essa coleta, realizou-se uma análise buscando seguir os marcos históricos que contribuíram para o desenvolvimento da gestão pública, por meio do campo teórico estabelecido, bem como os instrumentos das políticas públicas que influenciaram a formação

da agenda de Governo Aberto. Também foi feita uma análise de conteúdo, seguindo três etapas, conforme Bardin (2002), que são: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2002). Nessa análise, buscou-se categorizar as principais características que construíram o Governo Aberto, sendo identificadas: a natureza dos instrumentos; identificação do problema, que foram definidas em: Corrupção, ausência de transparência e doutrinação; e o tipo de abordagem, que compreende: fiscalização, prestação de contas, acesso à informação, tecnologia e inovação, participação cidadã.

Por fim, para maior embasamento da análise de conteúdo, foi utilizado o software *Iramuteq*, que por meio do seu ambiente R, realizou tratamentos e análise estatística com dados de relação intra-textos (SANTOS et al., 2017). Com base nisso, foi realizado análises do *corpus* dos textos obtidos e de suas similitudes. Logo, apresenta-se no próximo tópico os resultados dessas análises.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Análise Descritiva dos Marcos Históricos das Políticas de Informação na Gestão Pública no Brasil após 1988

O foco deste estudo começa no período após a ditadura militar (1964-1985), em 1985, quando José Sarney assume a presidência no Brasil e durante seu governo busca combater os problemas burocráticos que se agravaram ao longo da ditadura, tais como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas diante da sociedade, dentre outros fatores. O governo Sarney realizou algumas alterações na estrutura estatal brasileira, sendo uma das principais as reformas das finanças públicas, que fracassou, devido à falta de legitimação política, gerando grandes obstáculos a serem superados, a criação, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Constituição Federal de 1988, que contribuiu, principalmente, na questão do fortalecimento do controle externo e da transparência governamental, que no caso seria por meio do acesso à informação sobre o governo ao seus cidadãos, trazendo assim mudanças essenciais para a democratização do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O primeiro instrumento que contribuiu para esse acesso à informação foi a Constituição Federal de 1988, no inciso XIV e XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216. Esses artigos visaram assegurar o direito do cidadão de ter esse acesso, independentemente do tipo de interesse do mesmo, sendo exceção caso a informação envolva a segurança da sociedade e do Estado. Além disso, determinou-se que a responsabilidade seria da administração pública em gerir esses documentos e disponibiliza-los para o cidadão. Posteriormente, instituiu-se a Lei nº 8.159/1991, que estruturou a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, sendo novamente enfatizado, em seu art. 4º, a questão do direito dos cidadãos em ter acesso às informações e as exceções que mantêm o sigilo de determinada informação.

Segundo Farah (2016), foi a partir da CF/1988 que foram desenvolvidos mecanismos com o intuito de proporcionar uma maior participação de novos atores na análise de políticas públicas, tais como:

conselhos gestores de políticas públicas, orçamento participativo, conferências setoriais, audiências públicas, entre outros, contribuiu para a diversificação do locus da análise de políticas. Essa passou a ser realizada também por um perfil diversificado de organizações, fora do Estado, como organizações não governamentais, *think tanks*, centros de estudos e associações empresariais (FARAH, 2016, p. 971).

Contudo, percebeu-se ao longo da década de 1990, que a Constituição Federal de 1988 não foi o suficiente para a resolução dos problemas presentes na administração pública brasileira. Logo, no governo de Collor (1990-1992) trabalhou-se duas ideias: Estado mínimo e

o conceito de marajás, que visava o combate à corrupção. Sendo o resultado desastroso, uma vez que o governo alterou importantes estruturais estatais, bem como foi marcado por uma vasta corrupção e utilização indevida do poder estatal a favor de determinado grupo político. Já o governo de Itamar Franco (1992-1994), não teve grandes iniciativas reformistas, permanecendo apenas nos diagnósticos da administração pública (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

O governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, foi marcado pela Reforma Bresser Pereira, naquele mesmo ano, que foi o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado – PDRAE, elaborada por Luis Carlos Bresser-Pereira, que trazia uma proposta baseada no novo modelo denominado de Administração Pública Gerencial ou Nova Gestão Pública (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; COSTA, 2008).

Esse modelo, conhecido como Reforma Bresser, segundo Secchi (2009), é normativo pós-burocrático, que tem seus princípios focados na eficiência da prestação de serviço, eficácia, produtividade, prestação de contas, além de ser voltado para as práticas do setor privado, logo, é orientado para o serviço e os cidadãos são vistos como clientes. Contudo, por mais que o modelo do gerencialismo tenha contribuído para delimitar a organização do aparelho do Estado e suas práticas de gestão, o mesmo sofreu questionamentos e críticas referente a sua efetividade (PAES DE PAULA, 2005).

A principal crítica que se aborda é devido o modelo ter sido direcionado mais para as áreas de econômico-financeiro e institucional-administrativo, acabando por prejudicar o grau de inovação e a questão da participação social mais ativa. Ademais, por seguir os princípios da administração do setor privado, não atendeu as especificidades existentes no poder público e nem as demandas sociais, elaborando modelos e práticas administrativas ineficientes (PAES DE PAULA, 2005).

Ressalta-se que após a Reforma Bresser Pereira, ocorrida em 1995, foi instituído o decreto nº 2.134/1997, que regulamentava o art. 23 da Lei nº 8.159/1991, com o objetivo de se ter uma estrutura sobre as categorias de sigilo de informação. No final da década de 1990, durante o governo de Cardoso, surgiu o governo eletrônico, com o objetivo de modernizar a administração pública brasileira, por meio da utilização de TICs para a prestação de serviços públicos para a sociedade. Como resultado, o Governo eletrônico possibilitou a organização de informação do setor público, bem como a redução de custos, o aumento da transparência, devido ter uma maior prestação de contas do governo, integração entre os governos, dentre outros benefícios (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; DINIZ et. al., 2009; ROVER, 2009).

No que concerne à prestação de contas e gestão fiscal, foi implementado o decreto nº 2.272/1997, que instituía o Programa de Acompanhamento Gerencial de Gastos e Avaliação Institucional no âmbito Federal, bem como a lei complementar nº 101/2000, nomeada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determinava normas na gestão fiscal de finanças públicas, e decreto nº 3.591/2000, que estruturava o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

Entre a transição do governo de Fernando Henrique Cardoso com o governo Lula, mais especificamente no período de 2001 a 2005, o modelo de Gestão Social ou Novo Serviço Público voltou a ganhar força no setor público. Esse modelo surgiu por meio dos movimentos sociais na década de 1960 no Brasil (GONÇALVES; KAUCHAKJE; MOREIRA, 2015; PAES DE PAULA, 2005), trazendo uma visão mais democrática focada no real interesse público, fazendo os gestores públicos terem uma orientação voltada para os cidadãos e não para consumidores. Acredita-se que quando se considera as pessoas como cidadãos, o bem comum prevalece, focando nas consequências que afetaram a comunidade a longo prazo, e não em satisfazer seus próprios interesses, o que é o caso do consumidor (DENHARDT, 2012).

Na percepção de Denhardt (2012), os princípios que o modelo do Novo Serviço Público traz em sua concepção, pode ser destrinchado da seguinte forma: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do

que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir; e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT, 2012).

Com relação as críticas desenvolvidas sobre o modelo, uma das principais se refere ao termo ‘Gestão Social’. Segundo Cançado, Tenório e Pereira (2011), essa definição é muito abrangente, convencional e ambígua, sendo melhor empregar o termo ‘Gestão Emancipadora’ ou ‘Gestão Solidária’. Além disso, é debatido a questão do despreparo da sociedade, em geral, para atuarem ativamente no processo legislativo referente a elaboração de políticas públicas, por exemplo. Logo, para que isso ocorra, é imprescindível a educação, gerando uma qualificação técnica e política para se ter uma participação efetiva (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Nesse período (2001-2005) foi implementado a Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina os sistemas como de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Revogado o decreto nº 2.134/1997, sendo substituído pelo decreto nº 4.553/2002, que enfatizava também sobre o sigilo de informações. Além da implementação do decreto nº 4.923/2003, que dispunha sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Com relação ao acesso à informação, foi instituído a Lei nº 11.111/2005, que regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, já mencionado anteriormente, bem como o decreto nº 5.482/2005, que traz a modernização da divulgação de dados e informações pelo setor público, passando a ser feita por meio da internet.

No que diz respeito a ética e cidadania, foi implementado o decreto nº 6.029/2007, referente ao Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal e a portaria da Controladoria-Geral da União (CGU) nº 2.308/2008, que trabalha o Programa “Um por Todos e Todos por Um! Pela ética e cidadania” que dissemina nas escolas o assunto da ética e cidadania. Ainda em 2008, houve o decreto nº 6.666, que visava a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, sendo que esta entidade dá suporte para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, podendo verificar seu impacto no território (BRASIL, 2018b).

Sobre a lei complementar nº101-200, foi acrescentada de dispositivos referente à disponibilidade em tempo real de informações contábeis, tais como receitas, despesas, orçamento, dentre outros, da lei complementar nº 131/2009, denominada de Lei da Transparência/Lei Capiberibe. Em 2010, começou-se a ser elaborado a Lei de acesso à informação, Projeto de Lei nº 4/2010, que tinha como intenção juntar a legislação referente à esse tema e formar apenas um instrumento referente ao direito do cidadão de acessar as informações da esfera pública, bem como suas exceções, e teve a implementação do decreto nº 7.185/2010, que visa trabalhar a qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, em âmbito federal.

De acordo com Abrucio, Pedroti e Pó (2010), o governo Lula, que ocorreu no período de 2003 a 2010, procurou manter a continuidade da modernização do estado brasileiro, por meio de reforço de algumas carreiras, do campo do governo eletrônico e da criação da Controladoria Geral da união, que visava ser o principal responsável pelo combate à ineficiência e à corrupção. Logo, o governo Lula foi direcionado para uma democracia participativa, desenvolvimento de políticas sociais, maior efetividade da gestão pública, baseada em indicadores e instrumentos de planejamento de curto, médio e longo prazo (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Em 2009, ocorreu o surgimento da ideia do Governo Aberto, nos Estados Unidos, quando o Presidente Barack Obama publicou um memorando referente a Transparência e Governo Aberto (BERBERIAN; MELLO; CAMARGO, 2014). Desde essa iniciativa, o governo brasileiro engajou-se no debate e em diálogos com os Estados Unidos e outros países interessados nesse movimento, com o objetivo de produzir e firmar compromissos voltados

para transparência, participação cidadã, o combate à corrupção e a utilização de tecnologias de forma a fortalecer a governança. Em 2011, foi formalizado esse movimento em uma parceria denominada Parceria para Governo Aberto, que compunha oito países, dentre eles o Brasil (NEVES, 2013), durante o governo da Dilma Rousseff. Ainda em 2011, houve um ato presidencial relacionado a criação do Grupo de Trabalho destinado à sistematização de instrumentos de participação popular digitais e não digitais da Câmara dos Deputados. Em setembro do mesmo ano, foi oficializado o Parceria para Governo Aberto, em que foi instituído um decreto referente ao Plano de Ação Nacional sobre o Governo Aberto.

Sobre as limitações de Governo Aberto, Kassen (2014) estabelece cinco restrições relacionadas ao tema em questão. A primeira é a exclusão digital global, o que inviabiliza a adesão de países que não tem estrutura para participar da parceria. Isso faz com que haja uma segregação global e desencorajamento da participação futura nessa iniciativa. Já a limitação institucional, aborda a questão da diversidade de estruturas de poder em diferentes países, gerando uma consequência indireta sobre implementações de políticas públicas do governo aberto (KASSEN, 2014). Outra limitação relevante é que, quando se tem a unificação das plataformas de governo eletrônico, faz-se necessário uma harmonização da legislação desses países. Com relação ao alcance do público nos meios digitais, isso pode prejudicar no desempenho do governo, na disseminação dos dados disponíveis na *web*. Por fim, a última limitação é referente à ausência de uma definição clara sobre o governo eletrônico, resultando em uma falha na compreensão do termo e consequentemente no modo como é aplicado no governo (KASSEN, 2014).

Sobre os modelos apresentados anteriormente, não se pode afirmar que são modelos de ruptura, uma vez que a estrutura atual de governo do Brasil é formada por uma hibridização desses modelos, ou seja, é composta por meio da junção das características da burocracia, do gerencialismo e da gestão social, além do patrimonialismo, que ainda se mostra indiscutivelmente presente na administração pública. Por mais que tenha sido combatido, não foi eliminado totalmente (SECCHI, 2009; ZWICK et al., 2012).

4.2 Debates sobre o Desenvolvimento da Agenda de Governo Aberto no Brasil

Visando facilitar a compreensão de como foi desenvolvido o processo de construção da agenda de Governo Aberto, buscou-se encontrar nos dados obtidos conceitos e temas que se interligam ao foco de estudo. Com o auxílio do Software *Iramuteq* foi elaborada a nuvem de palavras e a análise de similitude. No que diz respeito à nuvem de palavras, seu intuito é apresentar os principais conceitos que apareceram repetidamente nos textos analisados, sendo que quanto maior sua frequência, maior será a palavra contida nessa nuvem. Ressalta-se que foram selecionados os vinte conceitos mais citados dos documentos analisados.

Por conseguinte, observou-se que as palavras mais evocadas foram: “Federal”, “Informação”, “Lei”, “Artigo” e “Dispor”, mostrando que, de modo geral, as políticas públicas são voltadas para o acesso à informação, que foram os principais instrumentos legislativos desenvolvidos ao longo do período estudado nessa pesquisa. Ademais, tem-se sua associação a outras questões, como transparência e prestação de contas públicas perante a sociedade. Outro fato a ser destacado são que as leis e artigos desenvolvidos visam abarcar no estabelecimento de programas e ações propostas pelo poder público, com o foco em atender ao interesse público e às proposições estabelecidas no governo atuante (Figura 2).

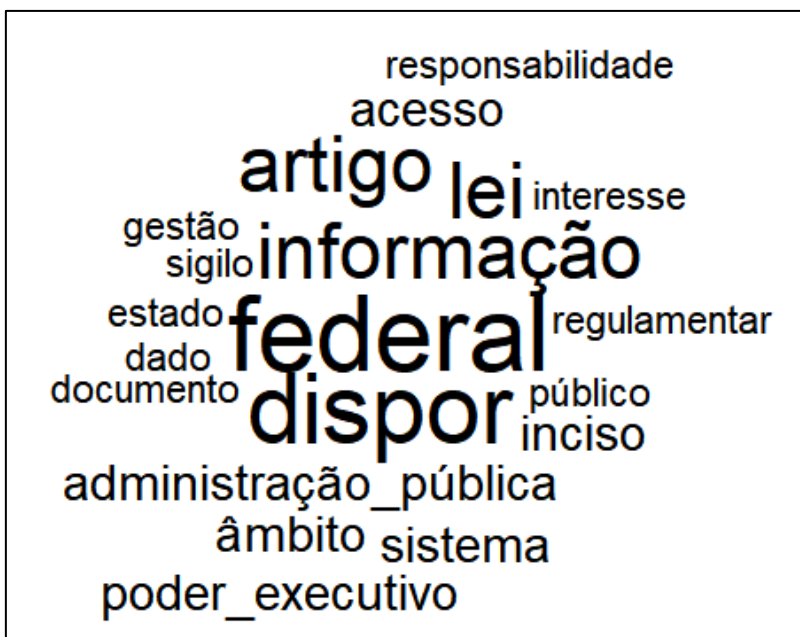


Figura 2: Nuvem de Palavras dos conceitos identificados nos documentos analisados

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

Em relação à análise de similitude, seu objetivo é identificar as ocorrências entre as palavras e suas conexões, contribuindo na estruturação do tema pesquisado, trazendo uma compreensão mais aprofundada. Notou-se que há três palavras que mais se destacam nos discursos: “Federal”, “Dispor” e “Lei”, sendo que deles se ramificam outras que apresentam termos significativos, como “Informação”, “Administração Pública”, “Artigo” e “responsabilidade”. Já nos extremos dessas ramificações, contempla-se a relação entre “Interesse”, “Estado” e “Acesso”; “Documento” e “Público”, “Inciso” e “Regulamentar” e “gestão” (Figura 3).

Nesse aspecto, pode-se concluir que, de modo geral, os discursos desenvolvidos nos instrumentos legislativos analisados, além de mostrarem que são as principais ferramentas utilizadas na esfera pública federal, reforçam o principal fato da relevância sobre o acesso à informação presente na administração pública e o modo como o mesmo proporciona outros principais pontos, tais como a responsabilidade dos gestores públicos com suas ações, o interesse da sociedade em estar participando e cobrando esses gestores, e principalmente o desenvolvimento da transparência pública. Logo, o governo brasileiro buscou desenvolver instrumentos legislativos que seriam utilizados como meio para formalizar e regulamentar os programas e as ações propostas pelo mesmo, com o objetivo de tornar o país mais democrático.

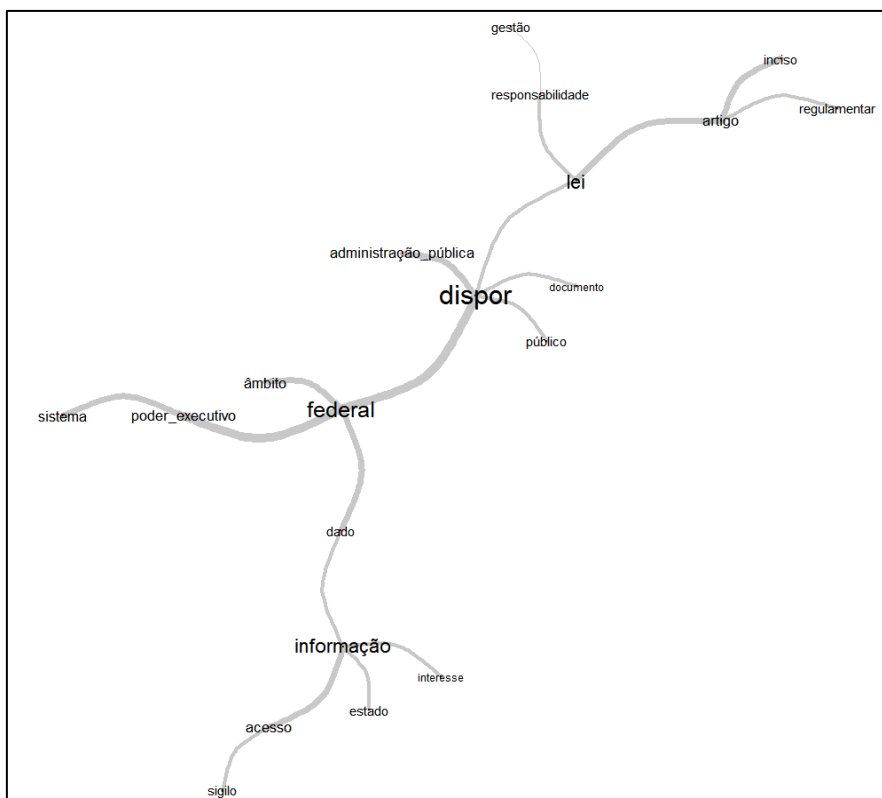


Figura 3: Análise de Similitude

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

4.3 Processo de Construção do Governo Aberto no Brasil

Com base nos dados obtidos, foi visualizado uma possível construção do que veio a se chamar Governo Aberto. Possível, pois, percebe-se que no Brasil, o foco maior, ao longo dos anos, foi o princípio de transparência, que atualmente constitui como um dos pilares essenciais da Parreira para o Governo Aberto. Pode-se comprovar essa afirmação, por meio da caracterização geral realizada nesse estudo, em que foi constatado, de modo geral, que o principal problema identificado foi a ausência de transparência por parte do setor público para com seus cidadãos (60%), sendo assim utilizado a abordagem de acesso à informação (45%), como modo de atender a essa necessidade. Por fim, o principal mecanismo empregado, para que se assegurasse a formalização e a regulamentação das políticas públicas de informação desenvolvidas, foi o decreto (45%) (Tabela 1). Ressalta-se que o decreto de 2011, analisado anteriormente, não se encontra nessa caracterização, uma vez que não foi possível delimitá-lo, por abranger mais de um tipo de critério de classificação.

Tabela 1: Caracterização geral dos temas do processo de Governo Aberto no Brasil

Identificação do Problema					
Ausência de Transparência		Corrupção		Doutrinação	
60%		30%		10%	
Tipo de Abordagem					
Acesso à informação	Fiscalização	Participação cidadã	Prestação de Contas	Tecnologia e Inovação	
45%	25%	10%	15%	5%	
Natureza dos mecanismos					
Ato	Constituição	Decreto	Lei	Portaria	Projeto de Lei
5%	15%	45%	25%	5%	5%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

No que se refere aos princípios estabelecidos na Parceria para o Governo Aberto e no que foi identificado nas análises desenvolvidas até o momento, nota-se que o governo brasileiro, durante o período analisado (1988-2011), buscou meios de tornar seu governo mais democrático e aberto, utilizando como viés a transparência e a prestação de contas, que se fez através do fornecimento de informações públicas para a sociedade, por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação, vide portais da transparência, visando uma maior fiscalização e combate à corrupção no país.

Todavia, por mais que se tenha desenvolvido políticas públicas de informação que abarcassem alguns dos princípios do Governo Aberto, percebe-se que o direcionamento maior dessas políticas é voltado para o conceito de Governo Eletrônico, não havendo um estímulo fortemente presente dos seus cidadãos a participarem da formulação de políticas públicas e das tomadas de decisões do setor público.

Mesmo com o fortalecimento do modelo de Gestão Social, a partir de 2001, que visava tratar do real interesse público, através da participação social no processo de formulação de políticas públicas, de modo a atender às necessidades da comunidade como um todo, percebe-se que as políticas de informação continuaram na linha de pensamento da transparência e prestação de contas, sendo pouco abordado mecanismos que pudesse provocar uma maior presença da sociedade no setor público. Isso comprova o que foi apresentado por Cançado, Tenório e Pereira (2011), sobre a questão do despreparo dos cidadãos em atuarem ativamente junto à gestão pública. Portanto, para ser revertido essa situação, é imprescindível o estímulo do governo, podendo ser através da educação, que qualificará, de forma técnica e política, a sociedade, resultando assim em uma participação mais efetiva.

Por fim, pode-se supor que as políticas públicas de informação não contribuíram diretamente para o processo de construção da agenda de Governo Aberto no Brasil, pois, em sua definição de agenda, os principais assuntos evidenciados e priorizados pelos seus atores políticos foram com relação aos princípios que abarcam o Governo Eletrônico. Não que o Governo Aberto não se utiliza do Governo Eletrônico em si, porém seu conceito vai além do que é proposto pelo Governo Eletrônico. Log, é imprescindível que se tenha a presença ativa da sociedade no setor público, para que seja considerado um governo realmente aberto.

5. CONCLUSÃO

Com base na proposta e nos resultados apresentados no artigo, notou-se que a redemocratização foi essencial para os primeiros passos no sentido de um governo mais transparente e participativo, sendo que ao longo dos governos que se sucedeu, buscou-se trabalhar essa temática. De tal maneira que em 2009, quando surgiu a ideia do Governo Aberto e, posteriormente, sua parceria internacional, o governo brasileiro se mostrou fortemente presente no processo e na adesão à essa parceria.

Contudo, ao analisar seu processo histórico, percebeu-se que os modelos de gestão implementados, não conseguiram ser totalmente eficientes, principalmente com relação ao combate à corrupção e a participação ativa dos atores sociais e não governamentais na gestão pública brasileira. O que leva à questão de que as políticas públicas analisadas não direcionaram diretamente para a adesão do governo brasileiro à Parceria para o Governo Aberto, uma vez que a definição de sua agenda era voltada mais para os princípios de transparência e prestação de contas, tendo uma forte presença do conceito de Governo Eletrônico para atender esses princípios, principalmente na questão de facilitar o acesso à informação, por meio da modernização da gestão pública, deixando assim de lado políticas que trabalhassem especificamente com a temática da participação cidadã no setor público.

Torna-se necessário entender que para um governo ser considerado aberto, deve haver uma presença ativa da sociedade na administração pública, de modo a colaborarem no processo de formulação de políticas públicas, que irão impactar a comunidade em que vivem. Além

disso, pode-se apontar que essa participação social contribui de maneira positiva para o governo, devido às ações governamentais propostas serem mais precisas e efetivas na solução dos problemas identificados, de modo geral. No entanto, para que isso ocorra, é preciso haver um preparo por parte dos cidadãos, que se dá através de uma qualificação técnica e política, para que assim possam participar efetivamente na construção de um país mais democrático. Vale ressaltar também o melhor desenvolvimento de instrumentos avaliativos referentes a prestação de contas do gestor público e o combate à corrupção.

Por fim, ressalta-se que essa pesquisa possui limitações, por focar sua coleta de dados e análise nas legislações estabelecidas desde 1988 com a instituição da nova Constituição Federal, até 2011, com a oficialização e inserção na Parceria para o Governo Aberto. Além disso, os critérios definidos podem interferir no modo de coleta e análise dos dados. Portanto, para futuras pesquisas, sugere-se buscar de modo mais abrangente os bancos de dados a serem consultados e também a utilização dos modelos teóricos da área, tais como o Modelo de Múltiplos Fluxos, Modelo de Equilíbrio Pontuado e Modelo de Coalizão de Defesa.

Outra limitação a ser destacada é referente ao foco da pesquisa. Como o estudo foi voltado para a formação da agenda pública sobre o governo aberto, os processos e diretrizes feitos após a inserção do Brasil na parceria para o Governo Aberto não foram considerados. No entanto, sabe-se da relevância dos mesmos para responder os seguintes questionamentos: A adoção à parceria internacional realmente consolidou a criação de um governo aberto no Brasil? É possível afirmar que no processo de construção da administração pública brasileira, o Governo aberto é uma realidade? De fato, a sociedade civil tem papel relevante na formação das políticas públicas brasileiras? Nossas instituições públicas têm a estrutura adequada para a consolidação desse tipo de governança no país? Logo, percebe-se uma necessidade de as próximas pesquisas estudarem sobre a agenda de Governo Aberto, de forma a analisar se realmente houve a consolidação desse modelo de governança no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a Sociedade. **Revista do TCU**, n. 131, p. 30-39, set./dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Parceria para o governo aberto**. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 18 set. 2018a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/inde>>. Acesso em: 18 set. 2018b.

CANÇADO, A. C.; TENORIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681-703, set. 2011.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública [online]**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

- CRUZ-RUBIO, C. N. O que é (e o que não é) governo aberto? uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, SP, v. 10, n. 1, p.129-148, 2015.
- DALENOGARE, L. G. C.; SANO, H. Administração Pública e Governo Aberto: um caminho para a inovação. In: Seminários em Administração, 20., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017. p.1-14.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, cap. 7.
- DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v.43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.
- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v.50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016.
- FREITAS, R. K. V.; DACORSO, A. L. R. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v.48, n. 4, p. 869-888, abr. 2014.
- GONÇALVES, M. T.; KAUCHAKJE, S.; MOREIRA, T. A. Modalidades de gestão social gestão social no Brasil. **Revista InSitu**, São Paulo, SP, v. 1, n. 2, p. 136-137, 2015.
- JARDIM, J. M.; NETO, N. A. S. A perspectiva arquivística do governo aberto: um estudo comparativo da participação de brasil, estados unidos, México e reino unido no open Government Partnership. In.: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 17., 2016, Bahia. **Anais...**Bahia: ANCIB, 2016. p. 1-21.
- KASSEN, M. Globalization of e-government: open government as a global agenda; benefits, limitations and ways forward. **Information Development**, v.30, p. 51-58, 2014.
- LACERDA, S. M. P.; HELAL, D. H.; CABRAL, S. M. O Governo Aberto e o seu princípio: a transparência. In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 4., 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2017. p. 107-121.
- LAMBOGLIA, G. A. S.; MARQUES, H. R.; ROSA, P. L.; BERMEJO, P. H. S. Inovação aberta no setor público de países com economias emergentes: uma revisão de literatura. **Revista de Administração da UNIMEP**, Piracicaba, SP, v.15, n.4, p. 46-62, set./dez. 2017.
- LOPES, B.; AMARAL, J. N.; CALDAS, R. W. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.
- McDERMOTT, P. Building open government. **Government Information Quarterly**, New York, USA, v.27, p. 401-413, 2010.
- NEVES, O. M. C. Evolução das políticas de Governo Aberto no Brasil. In.: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6., 2013, Distrito Federal. **Anais...** Distrito Federal: CONSAD, 2013. p. 1-21.
- OLIVEIRA; CKAGNAZAROFF, 2018 In: Encontro Brasileiro de Administração Pública, 5., 2018, Viçosa. **Anais...** Viçosa: UFV, 2018. p. 1-17.
- PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

RAEDER, S. Ciclo De Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista de Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

ROVER, A. Introdução ao Governo Eletrônico. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, SC, v.1, n.1, 2009.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. 3ª ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SCASSA, T. Privacy and Open Government. **Future Internet**, Basel, Suíça, v.6, p. 397-413, jun. 2014.

SANTOS, V.; SALVADOR, P.; GOMES, A.; RODORIGUES, C.; TAVARES, F.; ALVES, K.; BEZERRIL, M. IRAMUTEQ nas pesquisas qualitativas brasileiras da área da saúde: *scoping review*. In.: Congresso Ibero-Americano en Investigación Cualitativa, 6., 2017, Salamanca. **Anais...** Espanha: CIAIQ, 2017. p. 392-401.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 2, p. 347-369, abr. 2009.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura, Porto Alegre, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >. Acesso em: 30 set. 2018.

SUBIRATS, J. Definición del Problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas Públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

VILLANUEVA, L. F. A. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, 1993.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. Definição de agenda. In: **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por SOUZA, RICARDO A. Brasília: ENAP, 2014. p. 29-50.

ZWICK, E.; TEIXEIRA, M. P. D. R.; PEREIRA, J. R.; BOAS, A. A. V. Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 2, 2012, p. 248-301.