

Governança, transparência e geração de valor público:
uma proposta com foco nos conselhos de políticas públicas

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda
Thomaz Anderson Barbosa da Silva
Sílvio César Zákha Marani

1. Introdução

Discutida intensamente nas ciências econômicas ao longo dos últimos séculos, a ideia de *valor* alimenta um debate que alterna, em suas frentes, ora as finanças ora a riqueza. Seu tratamento, quase sempre atento à produção, circulação e apropriação dos bens e serviços, acostumou-se a mirar mais a atividade desempenhada por atores não estatais para produção de riquezas que formarão o Produto Interno Bruto (PIB) do que as políticas empreendidas pelo próprio Estado para promoção do bem comum (Mazzucato, 2020).

Esse tratamento é desafiado, entretanto, pelo advento da crise financeira na segunda metade dos anos 2000 que, ao atingir o núcleo das principais economias mundiais, reposiciona um conjunto de perguntas: como seria possível ao Estado participar da criação de bens e serviços? Qual linguagem ou quais instrumentos o Estado disporia para induzir ou estimular, no novo contexto econômico, a produção e circulação desses bens, oferecendo-os simultaneamente às grandes massas populacionais? Quais limites a administração pública enfrenta para levar adiante a geração desse tipo de riqueza?

As questões surgidas neste novo cenário inauguraram um filão de investigação. Para não correr o risco de se perder nos caminhos que se oferecem ao pesquisador, este artigo realiza um recorte. Significa dizer que ele se concentra em pensar a geração de valor público a partir da relação que essa ideia estabelece com outras duas igualmente importantes: governança e transparência. Como pano de fundo, o artigo investiga o processo de geração do valor público em uma área singular do Estado, isto é, nos conselhos de políticas públicas e possui como objetivo apresentar uma proposta de ampliação da transparência dos conselhos de políticas públicas como forma de fomentar a boa governança e, com isso, gerar maior valor público às ações desenvolvidas por esses espaços participativos.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte são apresentados os principais conceitos ligados ao tema de investigação. Aborda-se, desta forma, ainda que de forma breve, os conceitos de valor público, de governança, de transparência, além dos próprios conselhos de políticas públicas. Após, desenha-se o quadro geral dos conselhos de políticas públicas no governo do Estado de Minas Gerais, situando-os no contexto histórico e desvendando-lhes facetas de sua estrutura. Narram-se, ainda nesta segunda parte, os esforços envolvidos no mapeamento dessas instituições participativas, na construção de uma metodologia capaz de avaliar sua governança e na interpretação dos resultados obtidos com sua aplicação. Na última parte do artigo, explicita-se a estratégia utilizada pelo governo do Estado de Minas Gerais para fortalecer e estimular a governança dos conselhos de políticas públicas. A estratégia, consistente na utilização da transparência como ferramenta de geração de valor público, é demonstrada aqui por meio do processo de institucionalização do Portal dos Conselhos, isto é, de um mecanismo desenvolvido para disponibilizar, de forma centralizada, as principais informações dos conselhos de políticas públicas subordinados aos órgãos e entidades da administração pública do estado de Minas Gerais.

2. Conceitos básicos

Nesta seção, serão apresentados os conceitos de valor público, de governança pública e de transparência pública, tal como trabalhados neste artigo, assim como uma contextualização teórica sobre os conselhos de políticas públicas.

2.1. Valor público

O conceito de valor público, tal como o conhecemos hoje, foi originalmente desenvolvido por Mark Harrison Moore no livro 'Criando Valor Público: gestão estratégica do governo', lançado em 1995 e traduzido para o português sete anos depois (Moore, 2002). Para o autor, gestores públicos (em um sentido amplo, considerando aqui todo o grupo de pessoas que, de alguma forma, tem poder decisório sobre determinada área da Administração Pública) devem buscar atingir resultados que dependem de três considerações específicas: a busca de uma maior eficácia e eficiência - a partir da consideração daquilo que pode ser entendido com a ideia do justo ou do bom, porém aplicada a uma situação específica, desenvolvendo resultados que sejam considerados valiosos pelo público atendido; o alcance de uma legitimidade social e de um suporte público, que pode ser traduzido como a criação de uma governabilidade e de um ambiente propício para a busca de um resultado desejado; e, por fim, a execução de atividades que sejam possíveis dentro da capacidade operacional requerida para atingir o resultado buscado (Moore, 2021).

Como modelo para traduzir seus construtos teóricos para a prática da Administração Pública, Moore (2002) desenvolve aquilo que denomina como o 'triângulo estratégico de criação do valor público', composto por três vértices: capacidade operacional (viabilidade técnica), governabilidade (viabilidade política) e propósito valorizado (viabilidade social). De forma bem prática, ao olhar para uma solução possível para um problema público, os gestores públicos que possuem qualquer tipo de controle decisório sobre aquela questão devem se perguntar se aquela oportunidade atende os três vértices do triângulo estratégico, diagnosticando a conjuntura e testando hipoteticamente a viabilidade daquela solução.

Ainda que contestado por alguns atores - seja por ser uma visão utilitarista da gestão pública, seja por desconsiderar questões que estão no campo da Política e da ideologia partidária, seja por designar aos gestores públicos uma autonomia que muitas vezes não condiz com alguns princípios da própria Administração Pública - o conceito de valor público vem sendo aperfeiçoado a partir da construção de um conhecimento antevisto pelos discursos e debates acadêmicos, saindo de uma posição de uma solução para o aperfeiçoamento das práticas da gestão pública para uma visão de accountability democrática (Wallmeier, Helmig & Feeney, 2019).

Colebatch (2010), por exemplo, demonstra que o conceito de valor público enfatiza o fato de que a gestão pública deve se preocupar com a geração de impactos aceitos pelas demais partes interessadas, compreendendo que "governar é um mundo de atores múltiplos e discursos sobrepostos" e aproximando-se, portanto, do conceito de *accountability* e de governança em rede. Para o autor, a orientação da ação pública por meio do valor público permite que todos os atores envolvidos reconheçam suas interdependências e ajam de forma ativa na busca de resultados que sejam viáveis, sejam legítimos e tragam algum valor. Em suas palavras, a abordagem por meio do valor público

É uma chamada para a governança em rede, envolvendo diálogos sobre preferências, criando bases para um consentimento informado, reconhecendo a natureza multifacetada da accountability e gerando bons resultados a partir da abertura, do diálogo e da troca (Colebatch, 2010, p. 76, tradução nossa).

O próprio Moore (2014), discutindo o conceito de valor público nas relações entre o setor público e privado, destaca no mínimo quatro visões diferentes para o conceito: aquele utilizado

numa abordagem da economia utilitarista e do bem-estar (sendo valor público a soma das satisfações individuais produzidos por meio da ação pública); um mais aproximado da ideia de representação (sendo valor público aquilo que um governo devidamente constituído declara ser um propósito importante a ser seguido); outro focado na ideia de satisfação das demandas individuais não por meio de mercados competitivos, mas por meio da ação governamental; um último ligado a uma visão política, de que o valor público se persegue por meio da atuação de um governo ligado à uma concepção socialmente construída daquilo que é bom para os indivíduos e para a sociedade em geral.

Reconhecendo que nem sempre está claro qual deve ser o propósito a ser buscado pelos agentes públicos em suas parcerias com atores privados, Moore (2014) percebe que é necessário possibilitar que diferentes comunidades políticas sejam esclarecidas ao longo da ação pública e, nesse sentido, vê a transparência dos atos públicos como uma das formas de abrir o círculo informacional para outras comunidades políticas que não estão incluídas nas discussões. Na visão do autor, para garantir a legitimidade das decisões públicas - um dos vértices do triângulo estratégico - é preciso garantir que haja um público amplo, investigando e questionando as decisões tomadas.

2.2. Governança pública

A governança está presente nas discussões e no cotidiano das empresas e entidades governamentais, sendo bastante estudada em todo mundo, principalmente por sua fundamental importância na entrega de valor e resultado, sejam esses nas esferas público ou privada, quando bem implementada nesses ambientes.

Quando nos referimos à governança pública no Brasil não há como deixar de citar o Referencial Básico de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU), editado pela primeira vez em 2014 e que, desde então, tem sido a base para boa parte das iniciativas relacionadas ao tema no setor público.

O citado documento, em sua terceira edição, conceitua governança pública organizacional como sendo (Brasil, 2020):

a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas.

Com pequenas alterações, a mesma definição foi contemplada na principal legislação vigente sobre o assunto na esfera federal – Decreto nº 9.203/17 – e também no Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal (Brasil, 2018), documento que norteia os gestores e autoridades responsáveis pela execução e pela coordenação da política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, instituída pela legislação supra.

Deixando um pouco a perspectiva nacional, o Banco Mundial (The World Bank, 2013) relaciona a governança com a entrega de valor e com o desenvolvimento sustentado, afirmando que a “boa governança, juntamente com instituições fortes e responsáveis, é fundamental para a

redução da pobreza e a eficácia do desenvolvimento”. Nessa esteira, o Banco estimula a transparência dos governos, bem como a prestação de contas e a melhoria na prestação de serviços.

Quando saímos da conceituação tradicional de governança e focamos nas instituições participativas e conselhos de políticas públicas, objeto deste artigo, podemos entendê-la como:

a adoção de normas claras de deliberação, processos transparentes e democráticos, *accountability*, controle externo efetivo, equidade de direitos de participação dos membros e dos cidadãos, capacidade de refletir e discutir os problemas da sociedade, não restringindo o debate a um grupo de atores influentes ou do governo (Bronstein, Fontes Filho & Pimenta, 2017, p. 90).

O olhar desses autores não apenas coloca a participação social em uma posição de destaque em relação ao que eles compreendem como governança, como sugere, ainda, a inclusão em seu interior de grupos antes marginalizados no processo de discussão e produção das políticas públicas, o que seria capaz de estimular, inclusive, a ampliação dos mecanismos de controle sobre as instituições e os recursos públicos (Minas Gerais, 2020a). Nesse sentido, ainda segundo esse documento, uma boa estrutura de governança poderia aumentar a confiança da sociedade na administração pública e a eficiência na formulação de políticas públicas.

2.3. Transparência pública

Um dos pilares para uma boa governança, seja ela no setor público ou privado, é a transparência. No País, muito embora já tivéssemos outras legislações que tratam de forma mais esparsa sobre o assunto - como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000), que apresenta exigências relacionadas à transparência da gestão fiscal – é incontestável que foi com a criação da Lei do Acesso à Informação (LAI), em 2011, disciplinando o artigo 5º inciso XXXIII da Constituição Federal Brasileira de 1988, que o tema ganhou força na administração pública.

Entretanto, não apenas essa legislação, mas diversas outras sobre transparência ao redor do mundo foram baseadas em uma já existente literatura normativa que apresentava o tema como elemento central de regimes políticos democráticos, como ressalta Cunha Filho (2019). O autor acrescenta, contudo, que para além da perspectiva normativa, que aborda as finalidades que se espera atingir a partir de políticas de transparência, há também as perspectivas conceitualista e empírica. Esta busca analisar de maneira concreta os impactos e efeitos observáveis em determinados contextos, enquanto aquela traz definições e busca classificar os diversos tipos de transparência.

Na esteira de ir além da perspectiva normativa, Coelho et al (2018), ao examinar a transparência do Poder Executivo nos Estados e grandes municípios brasileiros, concluem que a principal problemática, nos dias de hoje, está na visão de transparência como instrumento de *accountability*, defendendo a importância da existência de ferramentas que permitam a participação do público no processo democrático e que haja mecanismos efetivos de *accountability*. “É necessário permitir que os cidadãos possam controlar e monitorar o funcionamento do governo”, afirmam os autores.

Na mesma linha de efetividade da transparência, Silva e Bruni (2018) esclarecem que, atualmente, dados os atuais recursos de tecnologia da informação, o poder público tem optado por utilizar a internet para disponibilizar as informações obrigatórias por meio de portais de

transparência, mas se a informação disponibilizada não for útil ao cidadão, estaremos diante de mero lixo eletrônico.

Mas, se a efetividade é o que realmente importa, qual o papel dos órgãos de controle interno como fomentadores dessa pauta? Cruz, Silva e Spinelli (2016), ao avaliar se a presença de uma controladoria na estrutura organizacional de um município brasileiro tem surtido efeito quanto à promoção da transparência municipal e ao monitoramento da LAI, enaltecem a importante função dos órgãos de controle interno na disseminação da transparência para dentro da estrutura da Gestão Pública subnacional.

Nesse sentido, retomando o objetivo deste artigo, e lembrando que os conselhos de políticas públicas se sujeitam às diretrizes trazidas pela Lei de Acesso à Informação, como a transparência dessas instituições participativas - impulsionada pela criação, pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, do Portal dos Conselhos - pode fomentar a boa governança e, com isso, gerar maior valor público às ações desenvolvidas nesses espaços?

2.4. Conselhos de políticas públicas

O surgimento de espaços de participação popular ou de agrupamentos da sociedade com capacidade de discutir e influenciar a vida em comum não é um evento histórico recente, constituindo-se, ao contrário, em um desses acontecimentos capazes de ser inseridos naquilo que Braudel (2007) chamaria de "longa duração".

De acordo com Gohn (2007), alguns pesquisadores costumam coincidir a datação desses "coletivos organizados da sociedade civil" com o período em que o continente europeu esteve sob o domínio de clãs visigóticos, nos primeiros séculos de nossa era. Segundo a autora, teria sido esse mesmo continente o palco para experiências significativas que moldariam os conselhos existentes na atualidade. Entre as experiências mencionadas por Gohn (2007) estão a de Portugal dos séculos XII ao XV, a da Comuna de Paris - na França pós-revolucionária - e a de conselhos operários italianos e soviéticos russos. A estes eventos, a autora adiciona, ainda, o surgimento de conselhos resultantes da duradoura experiência democrática norte-americana, fundada no amplo associativismo de seus cidadãos.

Se, contudo, o surgimento dessas instâncias de participação social no mundo mediterrânico, soviético ou mesmo norte-americano obedeceu à lógica das insurreições ou dos acontecimentos políticos disruptivos, nos quais se colocam em jogo valores típicos de sociedades democráticas, como liberdade e igualdade, a recepção ou surgimento dos conselhos no Brasil comporta um certo paradoxo.

A associação frequente e quase natural dos conselhos de políticas públicas às formas democráticas de governo recomenda, no caso brasileiro, uma advertência metodológica: no Brasil, esses importantes espaços de participação da sociedade surgiram em contexto antidemocrático.

Azevedo e Anastasia (2002), Gohn (2007) e Silva (2018) assinalam o surgimento das primeiras experiências colegiadas em um Brasil ainda sob domínio autoritário militar. A progressiva evolução dessas experiências, iniciada com Conselhos Comunitários na cidade de São Paulo, aperfeiçoada nos Conselhos Populares e nos Conselhos de Representantes (também em São

Paulo), culmina, atualmente, nos chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas - ou, mais simplesmente, Conselhos de Políticas Públicas.

A evolução desses espaços obedeceu à lógica de ampliação da participação, com o nítido deslocamento das "modalidades de envolvimento comunitário" (Azevedo & Anastasia, 2002) para modalidades em que a participação popular foi universalizada, favorecida, sobretudo, pelos princípios consagrados com a promulgação da Constituição da República de 1988.

Os principais elementos que diferenciam as formas dos conselhos atuais daquela moldada pelos militares na segunda metade do século passado, segundo os autores, não se resumiriam à composição dessas instituições, mas alcançariam também as próprias funções realizadas por esses colegiados.

No que diz respeito à composição, Azevedo e Anastasia (2002) lembram que os antigos conselhos eram formados a partir da indicação de membros por governantes em exercício, o que resultava em um processo com caráter mais personalístico e menos institucional do que os conselhos possuem na atualidade. Além disso, os antigos colegiados funcionavam mais como uma instância para consulta dos governantes do que para discussão, decisão e fiscalização de políticas públicas setoriais.

Robustecidos durante o processo de redemocratização do país, os Conselhos de Políticas Públicas enfrentam hoje novos desafios. Entre os aspectos desafiadores experimentados pelos conselhos estão: a delimitação mais clara de seu funcionamento (competências e atribuições), o oferecimento de suporte jurídico para o processo de discussão e decisão pelos seus membros, a compreensão do próprio processo participativo pelos conselheiros, a capacitação de seus membros, além de outros aspectos envolvendo paridade de forças entre representantes da sociedade e do governo e a própria forma de remuneração pelo trabalho desempenhado (Gohn, 2007).

3. Conselhos de políticas públicas no Governo do Estado de Minas Gerais

Transcorrido pouco mais de trinta anos da promulgação da Constituição da República (1988) e da Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), a compreensão dos conselhos de políticas públicas existentes nos governos mineiros permanece desafiadora.

Pinto (2007) faz notar que uma parte significativa das dificuldades enfrentadas nesse campo deriva de uma dupla escassez: de um lado, aquela referente à documentação histórica do contexto em que os conselhos foram criados; de outro, o baixo interesse acadêmico pelo tema, refletido em um pequeno número de publicações científicas.

Além desses fatores, a sucessão de leis, decretos e normas que dão vida, organizam e até encerram a atividade dos conselhos também surge como um obstáculo à compreensão e sistematização deste universo (Azevedo & Anastasia, 2002; Pinto, 2007).

Do ponto de vista acadêmico, o estudo realizado por Azevedo e Anastasia (2002) continua sendo orientador para os que pretendem desvendar o passado dessas instituições e lançar luz sobre seu desenvolvimento atual no Estado de Minas Gerais.

Para os autores, a existência dos primeiros conselhos antecede até mesmo movimentos constitucionalistas do final da década de 1980. A institucionalização desses espaços de participação social teria ocorrido em meados dos anos 1970 e início dos anos 1980, portanto, durante o período militar. É neste interregno que Azevedo e Anastasia (2002) catalogam e delimitam o surgimento de conselhos como: o de Cultura (1976), o de Educação (1978), o de Desenvolvimento Urbano (1979), o de Política Habitacional (1982) e o da Mulher (1983).

Uma ampliação do conhecimento sobre os conselhos de políticas públicas em Minas Gerais só foi possível alguns anos mais tarde, com esforços provenientes da própria burocracia estadual e de pesquisadores associados a ela. Um primeiro recenseamento, comandado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) entre os anos de 2005 e 2007, resultou no mapeamento de 48 (quarenta e oito) conselhos estaduais, dos quais 5 (cinco) não possuíam participação popular (Minas Gerais, 2007; Pinto, 2007). É este o ponto de partida para análises realizadas por Pinto (2007), com o objetivo de compreender e organizar o universo dos conselhos mineiros de políticas públicas no mesmo período.

As análises empreendidas por Pinto (2007) abarcam um conjunto volumoso de dados, os quais pretendem delimitar o período de criação dos conselhos (anteriores ou posteriores a 1988), sua natureza (consultiva, deliberativa ou híbrida), as competências mais recorrentes atribuídas a eles pelas normas estaduais, seu tamanho (mensurado em número de membros), o tipo de repartição ou equilíbrio da representação (paritária e tripartite ou não-paritária), a distribuição numérica de cadeiras entre membros representantes da sociedade civil e do governo, a forma de seleção dos membros e o procedimento para definição da presidência do conselho.

Ao aprofundar sua investigação sobre o funcionamento dos conselhos estaduais de Minas Gerais, confinando-a apenas aos 29 (vinte e nove) conselhos ativos no período de 2005 a 2007, Pinto (2007) se depara com colegiados que, no seu dizer, poderiam ser divididos na categoria dos que funcionam efetivamente, dos que funcionam com deficiências e, por fim, daqueles que funcionam precariamente.

As dificuldades encontradas pela maior parte dos conselhos examinados, de acordo com a pesquisadora, não destoam daquela que é repetidamente anunciada pela pesquisa especializada. Tratam-se de problemas que vão desde a falta de infra-estrutura adequada para a realização das atividades, passam pela falta de capacitação dos seus membros e alcançam a articulação incipiente dos colegiados com outras instituições (Pinto, 2007).

O trabalho da autora chama a atenção, especialmente, para a divulgação e o intercâmbio tímidos de informações entre representantes e representados, o que possui um potencial negativo na relação entre governo e sociedade.

Nesse sentido, os resultados aos quais a pesquisadora chegou parecem antecipar uma problemática que viria a se adensar na década seguinte, com a eclosão de movimentos da sociedade civil que reivindicavam maior transparência pública e a ampliação do acesso à informação dos órgãos e entidades governamentais.

3.1. Mapeamento dos conselhos de políticas públicas

Os anos iniciais da década de 2010, responsáveis pela consolidação de uma legislação nacional sobre acesso à informação que ampliava conquistas alcançadas com a Lei de

Responsabilidade Fiscal e com a Lei da Transparência também foram os anos que determinaram o aprofundamento dos órgãos de controle da administração pública na discussão sobre transparência e participação social.

Loureiro, Abrucio, Olivieri e Teixeira (2012) fazem notar, especialmente no tocante à Controladoria-Geral da União (CGU), que as atividades desempenhadas por esses órgãos não se restringiam mais, apenas, àquelas atividades típicas de controle interno, como as auditorias. Ao contrário, esses órgãos passaram a lidar cotidianamente com o tema da transparência pública e, de maneira ainda mais inovadora com a mobilização de parcelas da sociedade civil para exercício do controle social - conforme destacam os mesmos autores. Nessa perspectiva, o controle realizado pela sociedade civil mobilizada seria complementar ao controle exercido tradicionalmente pelos órgãos da própria administração. A atuação da CGU no período, segundo Loureiro, Abrucio, Olivieri e Teixeira (2012), foi marcada pelo protagonismo em três frentes: organização e chamamento da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) e a criação do Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público - sem se olvidar, entretanto, da criação do Portal da Transparência, ocorrida ainda no ano de 2004.

As iniciativas de estímulo à transparência pública e à participação social capitaneadas pela CGU no âmbito federal serviram de incentivo ao desenvolvimento e aprimoramento das atividades desempenhadas por controladorias localizadas em governos subnacionais.

Em Minas Gerais, por exemplo, uma importante iniciativa foi levada a cabo pela Controladoria-Geral do Estado (CGE) na segunda metade da década passada, com vistas a compreender o universo e a dinâmica da participação social institucionalizada, especialmente sob o prisma da transparência, da prestação de contas e da integridade (Minas Gerais, 2018).

O "Projeto de Monitoramento e Avaliação das Instituições Participativas do Estado de Minas Gerais" - nome pelo qual a iniciativa ficou conhecida - era a primeira tentativa realizada pelo governo para mapeamento de conselhos de políticas públicas subordinados ao poder executivo estadual desde o último esforço realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), dez anos antes. Tratava-se de uma iniciativa corajosa, surgida em um contexto de fragilidade fiscal e econômica do Estado, que cobrava criatividade e inovação nas formas de atuação dos entes públicos (Paula, Meokarem & Marani, 2020).

O projeto constituiu-se de quatro etapas: a primeira, uma pesquisa desenvolvida pelas Unidades Setoriais/Seccionais de Controle Interno (USCIs) para mapeamento de instituições participativas nos órgãos e entidades do poder executivo estadual, especialmente aquelas gestoras ou controladoras de fundos; a segunda, consistente na análise dos documentos e na consolidação dos dados gerados pela pesquisa desenvolvida pelas USCIs; a terceira, na produção de um relatório; e a quarta e quinta etapas, dedicadas ao desenvolvimento de uma nova metodologia de monitoramento e avaliação das instituições participativas e do ferramental para a aplicação desta metodologia.

A fase inicial do projeto tomava como ponto de partida para o mapeamento - a ser realizado pelas USCIs - conselhos de políticas públicas previstos na Lei n. 22.257/2016, norma responsável por disciplinar a estrutura orgânica da administração pública estadual. Naquele momento, eram 79 (setenta e nove) os conselhos existentes na lei. O material gerado pelas USCIs entre os anos de 2017 e 2018, quando confrontado com a legislação estadual de

regência à época, apontou, todavia, para a existência de um número ainda maior de instâncias colegiadas na administração pública estadual, isto é, instâncias que extrapolavam os 79 (setenta e nove) conselhos de políticas públicas, para abarcar também conselhos gestores de parques, comitês de bacia hidrográficas etc. Ao todo, foram levantados 186 (cento e oitenta e seis) instâncias colegiadas.

Em termos do escopo definido pelo projeto, que visava compreender especificamente os conselhos de políticas públicas gestores ou controladores de fundos, a avaliação contou com a participação de apenas 19 (dezenove) unidades colegiadas. Os resultados obtidos com a aplicação de questionários e entrevistas nas fases iniciais do projeto, consolidados mais tarde no *Relatório analítico dos conselhos de políticas públicas do estado de Minas Gerais*, reforçavam desafios já notados pela literatura científica sobre o tema: os de ordem estrutural, orçamentária e de qualificação dos recursos humanos. Para além deles, o estudo constatou que diversas outras deficiências se relacionavam à transparência pública, tema caro à Controladoria-Geral do Estado, especialmente as dificuldades relacionadas à publicidade dos atos e das rotinas das instituições participativas (Minas Gerais, 2018).

3.2. Avaliação da governança dos conselhos de políticas públicas

Após a análise do material obtido nas etapas anteriores, a Controladoria-Geral do Estado (CGE) dedicou-se à elaboração de uma nova forma de monitoramento e avaliação das instituições participativas subordinadas ao poder executivo estadual, bem como dos instrumentos necessários para a aplicação deste método.

A iniciativa da Controladoria-Geral do Estado possuía como objetivo não apenas reforçar sua missão institucional e as competências que a lei lhe reservava, mas, sobretudo, garantir o acompanhamento constante dos avanços e recuos em relação à atuação do controle social no Estado. Além disso, o novo método objetivava aproximar o órgão das instituições participativas, de modo a reforçar a relação entre controle interno e controle social e subsidiar ações que proporcionassem o incremento da governança dos conselhos de políticas públicas, elevando o grau de efetividade das ações praticadas pelos seus membros.

O processo, transcorrido ao longo dos anos de 2018 e de 2019, resultou na publicação da *Metodologia de avaliação da governança e fortalecimento das instituições participativas do estado de Minas Gerais*, no início de 2020.

Focado na ideia de governança, o método desenvolvido pela CGE é devedor tanto dos estudos realizados no âmbito subnacional por Pinto (2007) e por Minas Gerais (2007), quanto de estudos produzidos no âmbito federal, como o *Guia da política de governança pública* (Brasil, 2018) e *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública* (Brasil, 2014).

Na perspectiva adotada pela CGE, a governança passou a estar referenciada por um conjunto de práticas de gestão, participação social, prestação de contas, integridade e transparência, avaliadas em duas perspectivas: a da conformidade às normas e regulamentos legais e a da percepção dos próprios conselheiros de políticas públicas.

A primeira dimensão, isto é, a da conformidade, era examinada por meio das respostas oferecidas por representantes da CGE aos 76 (setenta e seis) itens ou variáveis constantes do

Formulário Prospectivo, com consulta às secretarias executivas dos conselhos localizados nos respectivos órgãos de subordinação. Esses itens ou variáveis agrupavam-se em torno de três eixos que, por sua vez, estavam na base de indicadores que pretendiam avaliar os aspectos relacionados à composição, gestão, funcionamento e estrutura colegiado (IE1 - Estrutural Funcional), a regulamentação das normas do conselho e a administração de recursos financeiros (IE2 - Normativo-Financeiro) e a relação dos colegiados com o tema das políticas públicas, da transparência e da integridade (IE3 - Finalístico). Estes três indicadores compunham, por fim, o Índice de Governança Formal (IGF).

A segunda dimensão, isto é, a da percepção dos conselheiros sobre os próprios conselhos de políticas públicas, segue uma lógica semelhante. Por meio de um formulário eletrônico, disponível em nuvem, Conselheiros oferecem resposta a 46 (quarenta e seis) itens ou variáveis. A exemplo do Formulário Prospectivo, os itens do Formulário de Entrevistas estão na base de três indicadores de eixo, e interrogam a opinião do conselheiro sobre a composição, gestão, funcionamento e estrutura colegiado (IE1 - Estrutural Funcional), a relação do conselheiro com a política pública (IE2 - Finalístico 1) e a percepção do conselheiro sobre os temas das políticas públicas, da transparência e da integridade (IE3 - Finalístico 2). Os três indicadores, somados, compõem o Índice de Governança Prática (IGP) das instituições participativas.

Da combinação entre a primeira e segunda dimensões, emerge o Índice de Governança de Instituição Participativa (IGIP), que pretende, em intervalos de 0,25 ponto, classificar a governança dos conselhos de políticas públicas avaliados como inexistente (0 a 0,25 ponto), fraca (0,26 a 0,50 ponto), moderada (0,51 a 0,75 ponto) ou adequada (0,76 a 1 ponto).

No ciclo de avaliação iniciado no ano de 2020, a Controladoria-Geral do Estado conseguiu mapear 25% dos conselhos de políticas públicas existentes no âmbito do poder executivo estadual. Participaram da avaliação 13 (treze) dos 52 (cinquenta e dois) conselhos de políticas públicas previstos na lei orgânica estadual vigente.

Os principais resultados obtidos pela organização encontram-se descritos no documento intitulado *1º Ciclo de Avaliação de Governança das Instituições Participativas do Governo do Estado de Minas Gerais: Relatório Consolidado* (Minas Gerais, 2020b).

Além da cobertura alcançada pela avaliação, o relatório (Minas Gerais, 2020b) evidencia os seguintes resultados:

- Ausência de padrão nas práticas adotadas pelas Instituições Participativas relativamente à sua gestão, composição e modo de funcionamento;
- Posicionamento das Instituições Participativas avaliadas no patamar moderado de governança;
- Maior desempenho apresentado pelas Instituições Participativas relativamente à adequação de suas estruturas e práticas administrativas à legislação, atribuições legais e recursos financeiros;
- Menor desempenho apresentado pelas Instituições Participativas em áreas finalísticas, como políticas públicas, transparência e integridade;

- Articulação incipiente entre órgão de controle interno e os mecanismos de governança participativa;
- Dissociação entre a percepção dos conselheiros e os dados levantados pelo corpo técnico da CGE sobre a composição, gestão, funcionamento, estrutura dos conselhos, participação social, transparência e integridade.

Uma análise breve destes pontos é suficiente para destacar a persistência de problemas crônicos na participação social no âmbito dos conselhos, que afetam, sobretudo, a forma com que essas instituições agem relativamente à integridade e transparência públicas.

Diversos obstáculos surgem para o cidadão quando está em jogo a busca por informação dos conselhos de políticas públicas. O relatório faz notar que mais da metade dos conselhos avaliados não disponibilizam suas atas de reunião para consulta dos interessados, que pouco mais da metade deles também não disponibiliza na internet seus regimentos internos e que cerca de três quartos deles não divulgam de forma acessível aos interessados os respectivos valores orçamentários (Minas Gerais, 2020b). Outro dado igualmente relevante apontado na avaliação é o fato de cerca de um quarto dos conselhos avaliados não divulgarem informações em qualquer meio. Uma parte significativa (38%) dos avaliados ainda aposta no Diário Oficial como principal veículo para divulgação dos atos oficiais.

Diante destes dados, o estudioso é levado a se perguntar: como reverter esse quadro? Como possibilitar ao Estado agir de maneira inovadora, efetiva, e, desta forma, gerar valor público?

4. Portal dos Conselhos como proposta de geração de valor público aos conselhos de políticas públicas

A Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais (CGE) é o órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais e tem como competência a assistência direta ao governador em assuntos pertinentes “à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência e do acesso à informação e ao fortalecimento da integridade e da democracia participativa (Minas Gerais, 2019). Para lidar diretamente com a atribuição de fomentar a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, há, na estrutura organizacional da CGE, uma unidade técnica denominada Diretoria Central de Controle Social (DCS), composta, atualmente, por um diretor e dois técnicos efetivos da carreira de Auditor Interno.

Durante o mapeamento das instituições participativas do governo estadual, uma das principais dificuldades encontradas pelos agentes públicos envolvidos na atividade à época foi a localização de um único normativo, documento ou plataforma que trouxesse uma listagem de todos os conselhos do Governo do Estado de Minas Gerais. Outra dificuldade também enfrentada naquele momento foi, ao olhar para cada conselho, encontrar registros documentais importantes referentes a cada um deles, tais como a legislação que os instituiu, a relação atualizada dos membros de cada conselho, seu regimento interno ou as atas das reuniões ocorridas. Foi percebido, ainda, uma alta heterogeneidade nas práticas relacionadas com o contato desses conselhos com a população em geral: enquanto alguns deles possuem sites próprios, redes sociais e mecanismos de interação com o público interessado em suas

atividades, outros sequer disponibilizam seus contatos básicos nos sites institucionais das secretarias às quais estavam subordinadas.

Percebendo a dificuldade de se ter acesso às informações de alta relevância pública produzidas pelos conselhos de políticas públicas e tendo o fortalecimento da democracia participativa como competência, a DCS desenvolveu um sistema e um portal de conselhos que buscasse ofertar uma ferramenta de transparência ativa e gestão das informações dos conselhos para que os próprios conselheiros, a sociedade civil, os gestores públicos e os servidores pudessem registrar ou acompanhar as informações produzidas pelas instituições participativas do Poder Executivo estadual de forma centralizada e atualizada.

O Portal dos Conselhos surgiu, portanto, com o objetivo de ser uma ferramenta de transparência ativa capaz de assegurar uniformidade ou um padrão mínimo das informações produzidas pelas instituições participativas, oferecendo um local único para que as informações de todos os conselhos de políticas públicas estivessem reunidas e fossem disponibilizadas a toda a população. Além disso, como atrelado ao projeto do Portal de Conselhos estava o desenvolvimento de um sistema de gestão da informação, o desenvolvimento do portal também objetivou diminuir os custos transacionais dos conselhos interessados em divulgar suas informações para um público mais amplo, uma vez que oferece um sistema em que é possível inserir todos os atos normativos produzidos, atualizar o nome dos membros, divulgar as pautas e registrar as atas de suas reuniões. Como resultado, hoje, uma pessoa que estiver interessada em acompanhar as notícias e as informações produzidas pelos conselhos de políticas públicas do Governo de Minas Gerais pode encontrar, em um único espaço, uma relação com os dados de cada conselho. Na outra ponta, os próprios conselhos possuem uma ferramenta útil para inserir e registrar as informações desses conselhos.

Utilizando o triângulo estratégico de criação do valor público (Moore, 2002) para analisar o Portal dos Conselhos enquanto uma iniciativa de fomento à boa governança e à transparência das instituições participativas do Governo do Estado de Minas Gerais, as subseções seguintes trarão análises relacionadas diretamente com cada um dos vértices da ferramenta, a saber, a capacidade operacional da iniciativa, a governabilidade e o propósito valorizado. Em seguida, será apresentada uma proposta de ampliação do valor público do portal, a partir de aprimoramentos relacionados com os três vértices.

4.1. Capacidade operacional

A capacidade operacional de uma ação pública diz respeito à sua viabilidade técnica, isto é, à forma como esta iniciativa pode de fato ser operacionalizada ao longo do tempo para que os objetivos almejados possam ser perseguidos. Sendo uma plataforma eletrônica que demanda, de um lado, a utilização de recursos tecnológicos específicos para sua implementação e sua atualização constante e, de outro lado, o investimento de horas de trabalho de agentes públicos para a inserção do seu conteúdo, a análise da capacidade operacional relacionada ao portal apresentará essas duas dimensões.

No que diz respeito aos recursos tecnológicos, o desenvolvimento e as atualizações do Portal dos Conselhos utilizam a capacidade já instalada na CGE em relação ao desenvolvimento de sistemas de tecnologia de informação, sem a utilização de recursos externos, naquilo que na linguagem da Ciência da Informação se denomina como *In-house Software Development*. Para

tanto, são envolvidos os profissionais tanto da DCS (responsáveis pela formulação dos casos de usos e dos requisitos operacionais do software, assim como analisar eventuais aprimoramentos na ferramenta), quanto da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC) do órgão (responsáveis pelos requisitos técnicos, pelo desenvolvimento da ferramenta e pela gestão das bases de dados). Se por um lado essa formulação traz como vantagens a economia orçamentária em relação à implementação da ação pública e a geração de uma *expertise* técnica que contribui diretamente para a implementação de outros projetos semelhantes, por outro, restringe o potencial de implementação da iniciativa, principalmente ao se olhar para um cenário em que há poucos servidores públicos disponíveis nas duas diretorias em questão.

Em relação ao conteúdo, toda informação presente no Portal dos Conselhos é alimentada a partir de uma ferramenta denominada Sistema dos Conselhos. Ao realizar o acesso a esta ferramenta, os agentes públicos autorizados (secretários executivos dos conselhos de políticas públicas, membros das controladorias setoriais e seccionais dos órgãos que possuem os conselhos subordinados e servidores da DCS) podem inserir notícias, alterar dados relacionados à lista de conselhos existentes, inserir documentações e links de cada conselho, dentre outras funcionalidades. A dificuldade operacional aqui reside nos mecanismos de governança: como não há uma determinação normativa para que as informações de cada conselho estejam inseridas e atualizadas no portal, é preciso realizar um trabalho constante de disseminação da iniciativa e de acompanhamento contínuo das informações disponibilizadas por meio do controle interno. No entanto, esse acompanhamento também enfrenta algumas dificuldades em sua operacionalização e em sua efetividade.

A capacidade operacional limitada da DCS, ligada principalmente ao número de agentes públicos que hoje atuam na unidade, também trouxe restrições à própria iniciativa em si. Para uma implementação gradual da iniciativa, optou-se por focalizar apenas uma amostra específica dos conselhos mapeados, restringindo a iniciativa apenas para aqueles conselhos que fazem parte do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais, que possuem uma composição mista entre membros da sociedade civil e do governo e que fazem o acompanhamento de políticas públicas. Desta forma, ao invés de ser uma plataforma disponibilizada para todos os órgãos colegiados da Administração Pública Estadual, incluindo aqui municípios e outros poderes - algo que é um potencial ainda a ser buscado para ferramenta - hoje o Portal dos Conselhos está restrito a cinquenta e dois Conselhos de Políticas Públicas cadastrados. Como possibilidades para essa expansão, a CGE desenvolveu um procedimento operacional padrão para que outros entes federativos possam implementar a iniciativa em suas gestões, porém houve uma baixa procura até o presente momento, demonstrando que é preciso trabalhar questões relacionadas, possivelmente, aos outros dois vértices do triângulo estratégico.

4.2. Governabilidade

A governabilidade de uma ação pública diz respeito à sua viabilidade política, isto é, se aquela ação terá legitimidade e apoio para sua execução, ajustando-se às necessidades e demandas dos tomadores de decisão relacionados com aquela política pública. Como o Portal dos Conselhos é uma iniciativa centralizada em uma unidade técnica de um órgão de controle interno cuja implementação depende de uma rede de atores presente em diferentes órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais, faz-se necessário avaliar aqui o quão efetiva é essa

operação do portal de forma descentralizada e possíveis conflitos que podem surgir em relação a este vértice.

Neste último ponto, a implementação do Portal dos Conselhos, em um momento bem inicial, provocou uma reação do Poder Legislativo estadual, que buscou a CGE para esclarecer qual era o propósito da iniciativa. Com uma comunicação formalizada por meio de um processo eletrônico, os objetivos da iniciativa foram explicitados, não havendo sido identificado, posteriormente, qualquer questão que pudesse trazer maiores impasses ao portal.

Intersetorialmente, no Poder Executivo estadual há uma questão de envolvimento de múltiplos atores responsáveis por ações diretamente relacionadas ao controle social, em especial, além das próprias secretarias e entidades que possuem conselhos em suas estruturas, a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), a Ouvidoria-Geral do Estado (OGE) e a CGE são os órgãos que realizam ações transversais relacionadas à participação e controle dos cidadãos junto à Administração Pública. Uma vez que é possível localizar nas atribuições da DCS atribuições direcionadas ao incremento e estímulo da democracia participativa e do controle social, assim como o estímulo às ferramentas de controle social disponibilizadas pela administração pública (Minas Gerais, 2019), não houve questionamentos pelos órgãos em relação à ação desenvolvida pela CGE. Potencialmente, no entanto, há que se buscar uma ação coordenada para atingir maior efetividade.

Por fim, há que se falar de três outras partes diretamente interessadas na ação: os membros dos conselhos (incluindo suas secretarias executivas); os membros das controladorias setoriais e seccionais; a sociedade, em si. Analisando as reações das três partes, é possível falar que a ideia da iniciativa foi bem acolhida por todas as partes envolvidas, mas existem dificuldades de operação que podem inviabilizá-la, uma vez que ainda é preciso trabalhar questões diretamente relacionadas ao propósito valorizado, terceiro vértice do triângulo estratégico, como será apresentado na próxima subseção.

4.3. Propósito valorizado

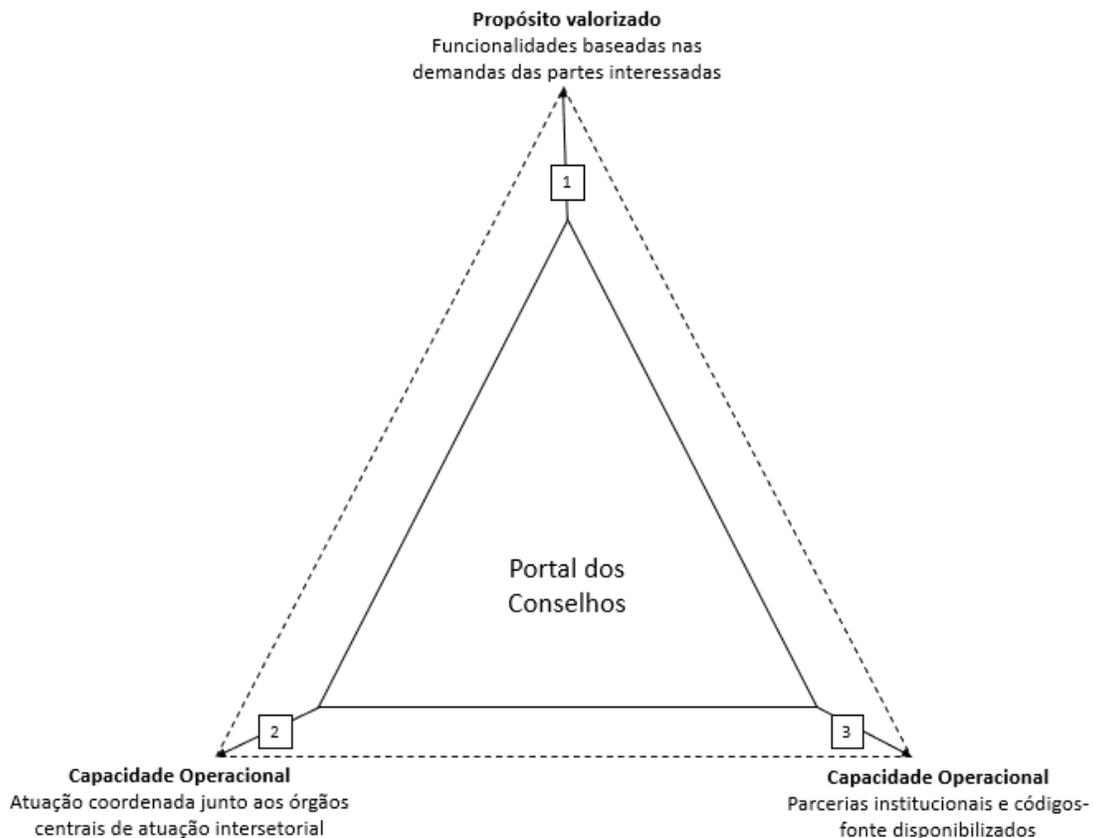
A reunião de dados referentes aos conselhos de políticas públicas em um único local, de fácil acesso pelo cidadão, apresenta alto grau de novidade em relação a iniciativas surgidas no passado. O impacto dessa novidade pode ser sentido, sobretudo, pelo acolhimento e divulgação de uma série de informações que extrapolam os dados mais básicos de cada conselho tal como podia ser encontrado, anteriormente, no portal mg.gov.br.

Internamente, como o sistema e o portal foram inteiramente desenvolvidos pelas equipes da DCS e pela DTIC da CGE, a iniciativa gerou uma expertise que, hoje, apoia outros projetos tecnológicos internamente. Como o código-fonte do sistema e do portal podem ser disponibilizados a outros governos, a iniciativa tem a replicabilidade como uma de suas grandes vantagens, melhorando as relações intergovernamentais. Para os conselheiros, a disponibilização de um sistema de fácil manuseio para a gestão da informação, agiliza os processos internos de cada conselho. Além disso, o portal tem o potencial de provocar alterações substanciais na forma com que a sociedade se relaciona com os gestores públicos e com seus representantes nos conselhos, uma vez que o cidadão passa a ter acesso aos atos praticados por cada instituição participativa.

No entanto, as partes interessadas cuja função no projeto é a alimentação do conteúdo produzido por cada conselho ainda precisam se convencer dos benefícios da iniciativa, uma vez que a operação do portal traz novos processos de trabalhos dentro de suas atribuições. Nesse sentido, cabe aqui apresentar uma proposta de expansão do valor público do Portal de Conselhos a partir da ampliação do volume do triângulo estratégico, tal como apresentaremos a seguir.

4.4. Uma proposta de ampliação do valor público do Portal dos Conselhos

Os avanços obtidos com a implementação do Portal dos Conselhos já são facilmente mensuráveis, inclusive com o reconhecimento do portal no Prêmio Inova 2020 na categoria 'Iniciativa implementadas de Sucesso', prêmio de inovação anual promovido pelo Governo do Estado de Minas Gerais. Numa perspectiva de ampliação incremental do valor público da iniciativa propõe-se, no entanto, sequências de ações que, devido ao seu alto grau de mutualidade, podem e devem ser seguidas uma das outras, de forma a se retroalimentarem continuamente.



Fonte: elaboração própria

Desta forma, o primeiro vértice a ser trabalhado para o portal deve ser o vértice relacionado ao propósito valorizado (1). A proposta seria a realização de um esforço para compreender quais seriam os principais pontos de melhoria a serem valorizados pelas partes interessadas que atuam na alimentação descentralizada do conteúdo do portal. Para tanto, o Sistema dos Conselhos precisa oferecer funcionalidades que facilitem o trabalho dos secretários executivos dos conselhos de políticas públicas, pois, atualmente, a alimentação do portal é vista como um

novo processo de trabalho. Possibilitar que o sistema ofereça a criação de atas e sua assinatura eletrônica; oferecer ferramentas para a realização de webconferências, gravação das reuniões e digitalização das falas; oferecer uma saída de informações que possam ser convertidas em uma página eletrônica do próprio conselho, com *url* própria são funcionalidades técnicas que poderiam aumentar a adesão da atualização do portal, sem a necessidade de se pensar em instrumentos de coerção.

O segundo vértice a ser trabalho para o portal seria a governabilidade (2), ou, em outras palavras, a viabilidade política da iniciativa. Não há que se pensar aqui, pelo menos *a priori*, em instrumentos normativos que atuasse de forma coercitiva mas, sim, de uma agenda política junto aos órgãos centrais de atuação intersetorial na temática para que a pauta fosse valorizada como uma ação de governo, não uma ação de uma unidade técnica da CGE.

O terceiro vértice seria a questão relacionada à capacidade operacional (3). Nesse sentido, dadas as restrições orçamentárias e humanas hoje vivenciadas pela administração pública, a opção para a ampliação da capacidade operacional residiria em duas diferentes frentes: o estímulo à adoção da ferramenta por outros governos, de forma que possíveis aprimoramentos de códigos-fonte realizados em outras administrações; desenvolver parcerias junto à Academia ou outras organizações sociais para viabilizar as ações de melhorias propostas.

5. Conclusão

Utilizando o triângulo estratégico de Moore (2002) como ferramenta teórica para realizar uma proposta de ampliação de valor público de um portal governamental de disponibilização ativa das informações relacionadas com os conselhos de políticas públicas, este trabalho realizou uma análise e uma contextualização do Sistema dos Conselhos e o Portal dos Conselhos, iniciativa implementada pela Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais no final do ano de 2019, tendo como parâmetros a transparência, a governança e o valor público, traduzidos na capacidade operacional para implementação da iniciativa, na governabilidade e no propósito valorizado. Nesse sentido, reafirma-se a aplicação prática do triângulo estratégico como uma ferramenta bastante útil tanto para a análise da ação pública em curso quanto para propor a ampliação de valor público das iniciativas governamentais.

Também fica claro, ao longo deste trabalho, que iniciativas sequenciadas em torno de uma mesma política pública, tal como foi, no caso analisado, o mapeamento inicialmente realizado dos conselhos de políticas públicas, o desenvolvimento do portal dos conselhos e a avaliação da governança dos conselhos de políticas públicas são insumos importantes para sustentar o valor público de determinada iniciativa pública.

Olhando para o Portal dos Conselhos, de forma mais específica, viu-se que mesmo projetos governamentais que são originalmente limitados pelas restrições relacionadas à viabilidade política, social ou orçamentária podem buscar alternativas para ampliação do valor público de forma incremental, por meio de soluções viáveis e possíveis ligadas (1) ao aumento da percepção do propósito valorizado, oferecendo soluções que tragam benefícios imediatos a uma das principais partes interessadas, garantindo ainda maior transparência da ação à toda a sociedade; (2) à melhoria dos instrumentos de governança a partir da soma das forças dos órgãos que atuam de forma intersetorial em uma determinada agenda política; (3) na busca por soluções que não sejam restritas à capacidade operacional das agências governamentais.

Bibliografia

Azevedo, Sérgio de, & Anastasia, Fátima (2002), "Governança, 'Accountability' e responsividade", en Revista de Economia e Política, Nº 1, enero, pp. 82-100.

Brasil (2000). Lei Complementar nº 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Casa Civil, 4 mai. 2000.

Brasil (2011). Lei Federal 12.527. Regula o acesso a informações. Brasília: Casa Civil, 18 nov. 2011.

Brasil (2014), "Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública", Brasília; Tribunal de Contas da União.

Brasil (2018), "Guia da política de governança pública", Brasília; Casa Civil da Presidência da República.

Brasil (2020), "Referencial básico de governança organizacional", Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan).

Braudel, Fernand (2007), "História e Ciências Sociais: a longa duração", en Escritos sobre a História, São Paulo; Perspectiva.

Bronstein, Michelle; Fontes Filho, Joaquim; Pimenta, Gabriel (2019). Organização dos Conselhos Municipais: governança e participação da sociedade civil. Interações, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 89-102, jan./mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v18n1/1518-7012-inter-18-01-0089.pdf>.

Coelho, T. R., Silva, T. A. B. da, Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma "dança dos sete véus" incompleta? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(75, maio/ago.), 235–260.

Colebatch, Hal Kempley (2010), "Valuing public value: recognising and applying knowledge about the governmental process", en *Australian Journal of Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 66–78.

Cruz, M. do C. M. T., Silva, T. A. B., & Spinelli, M. V. (2016). O papel das controladorias locais no cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios brasileiros. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(3), 721–743.

Cunha, M. C. Filho, . (2019). A construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo federal (2003-2019) (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, DF.

Gohn, Maria da Glória (2007), "Conselhos gestores e participação sociopolítica", São Paulo; Cortez.

Loureiro, M. R., Abrucio, F. L., Olivieri, C., & Teixeira, M. A. C. (2012). "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira", em *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, N° 60, junho, pp. 54-67.

Mazzucato, Mariana (2020), "O valor de tudo: produção e apropriação na economia global", São Paulo; Portfolio-Penguin.

Minas Gerais (2007), "Relatório Consolidado: mapeamento das informações sobre atuação dos Conselhos Estaduais", Belo Horizonte; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Diretoria Central de Coordenação das Ações Governamentais.

Minas Gerais (2018), "Relatório analítico dos conselhos de políticas públicas do estado de Minas Gerais", Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado.

Minas Gerais (2019), "Decreto nº 47.774, de 03 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Controladoria-Geral do Estado.

Minas Gerais (2020a), "Metodologia de avaliação da governança e fortalecimento das instituições participativas do estado de Minas Gerais", Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado.

Minas Gerais (2020b), "1º Ciclo de Avaliação de Governança das Instituições Participativas do Governo do Estado de Minas Gerais: Relatório Consolidado", Belo Horizonte: Controladoria-Geral do Estado.

Moore, Mark Harrison (2002), "Criando valor público: gestão estratégica no governo", Rio de Janeiro/Brasília: Uniletras/ENAP.

Moore, Mark Harrison (2021), "Creating public value: The core idea of strategic management in government", em *International Journal of Professional Business Review*, nº 6, vol. 1, ene./dez.

Paula, Paulo Ricardo de, Meokarem, Maria Aparecida de Souza, & Marani, Sílvio César Zákha (2020), "Construindo uma política de acompanhamento e fortalecimento das Instituições Participativas no estado de Minas Gerais: uma tarefa do controle interno?", Brasília: SBAP.

Pinto, Gabriella Nair Figueiredo Noronha (2007), "Conselhos Estaduais de Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007", Belo Horizonte; Fundação João Pinheiro.

Silva, Eduardo Moreira da (2018), "Participação e inovações democráticas: notas sobre o Brasil contemporâneo", em *Introdução à teoria democrática: conceitos, histórias, instituições e questões transversais*, Ricardo Fabrino Mendonça y Eleonora Schettini Martins Cunha (orgs.), Belo Horizonte; Editora UFMG.

Silva, Walber Alexandre de Oliveira e; Bruni, Adriano Leal (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 2, p. 415 - 431, abr. 2019.

The World Bank (2013). "Relatório anual de 2013", Washington, DC: The World Bank, 2013.

Wallmeier, Franziska; Helmig, Bernd, & Feeney, Mary Kate (2019), "Knowledge Construction in Public Administration: A Discourse Analysis of Public Value", en Public Administration Review, nº 79, vol. 4.

Reseña biográfica

Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda possui Mestrado Acadêmico em Contabilidade pela Universidade de Brasília. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós graduado em Finanças (Ibmec) e Auditoria Financeira (UnB/TCU). Auditor Federal de Finanças e Controle da CGU, atualmente cedido à MG, ocupando o cargo de Controlador-Geral de Minas Gerais. É presidente do Conselho Fiscal do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais - BDMG e Coordenador-executivo da Rede de Controle e Combate à Corrupção de Minas Gerais - ARCCO. Anteriormente atuou no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, exercendo a função de Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno e responsável pela implementação do Programa de Integridade naquela Pasta (2016-2018), mesma função que exerceu no Ministério da Fazenda (2015). Na CGU atuou como Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária, responsável pela gestão da carteira de auditorias realizadas no Ministério da Fazenda. Atua como instrutor na ENAP, já lecionou na FGV e atualmente é professor da Fundação Dom Cabral. É autor dos livros Implementando a Gestão de Riscos no Setor Público (Ed. Fórum, 2017) e Auditoria Privada e Governamental (Ed. Impetus, 4ª edição) e possui quatro certificações internacionais: Certified Government Auditing Professional ? CGAP, Certification in Control Self-Assessment ? CCSA, Certification in Risk Management Assurance - CRMA e Certified Internal Auditor - CIA, todas emitidas pelo The Institute of Internal Auditors (IIA).

Thomaz Anderson Barbosa da Silva possui Doutorado Acadêmico (2019) e Mestrado Acadêmico (2015) em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP), linha de pesquisa Governo e Sociedade Civil em Contextos Subnacionais. Graduado em Ciências Sociais pela UFMG (2012) e em Turismo pelo Centro Universitário Newton Paiva (2002). Atualmente é Superintendente Central de Integridade e Controle Social na Controladoria-Geral do Governo do Estado de Minas Gerais e professor de pós-graduação nos seguintes cursos: Curso de Especialização em Compliance, Ética e Governança Social (PUC Minas), Curso de Especialização em Gestão Pública (FESP-SP) e Curso de Especialização em Governança e Compliance Público (FJP). Possui pesquisas relacionadas com as seguintes temáticas: governança e controles democráticos, accountability, transparência e dados governamentais abertos, planejamento estratégico.

Sílvio César Zákha Marani possui Mestrado Profissional em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras (2016) e é especialista em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Direito Internacional (2012), possui graduação em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2008) e em Direito pela Faculdade Milton Campos (2010). Atualmente é servidor da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, onde exerce a função de Diretor Central de Controle Social.

Resumen

Conselhos de políticas públicas são espaços institucionalizados em que representantes da Administração Pública e da sociedade civil se reúnem periodicamente para a discussão de temáticas relativas às políticas públicas. Constituem-se como arranjos de alta relevância para

a governança democrática brasileira, pois além de serem espaços opinativos, a depender dos atos normativos de institucionalização desses conselhos, também possuem poderes alocativos, regulatórios e deliberativos.

Percebendo a importância que os conselhos de políticas públicas ocupam no sistema democrático de controles da Administração Pública, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais, em 2017, realizou um mapeamento inicial das instituições participativas existentes na estrutura do Governo do Estado de Minas Gerais (CGE, 2018). Na sequência, no ano de 2019, elaborou uma metodologia de avaliação da governança nas instituições participativas do governo estadual (CGE, 2020a), finalizando o primeiro ciclo de avaliação no ano seguinte (CGE, 2020b).

Dentre os resultados do primeiro ciclo de avaliação, viu-se que, ao avaliar as regras escritas e as práticas administrativas dos conselhos, dentre os três grupos de eixos avaliados (estrutural-funcional, normativo-financeiro e finalístico), os índices que apresentaram menores desempenhos foram os relacionados ao eixo finalístico, composto por indicadores relacionados com a participação social, com a transparência e com a integridade destes colegiados.

Este artigo objetiva, a partir destes resultados, apresentar uma proposta de ampliação da transparência dos conselhos de políticas públicas como forma de fomentar a boa governança e, com isso, gerar maior valor público às ações desenvolvidas por esses espaços participativos. Para tanto, relatará os desafios e as repercussões já alcançadas relacionadas com a institucionalização de um portal desenvolvido para disponibilizar, de forma centralizada, as principais informações dos conselhos de políticas públicas estaduais.

Palabras clave: Conselhos de políticas públicas; governança; transparência; valor público; Minas Gerais.