



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

**A Parceria para Governo Aberto (OGP) e a participação social na
prevenção e no combate à corrupção: transparência e controle
social como elementos fundamentais**

Jean Philippe Granja Cançado

Brasília - DF

2020



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas - FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGA

**A Parceria para Governo Aberto (OGP) e a participação social na
prevenção e no combate à corrupção: transparência e controle
social como elementos fundamentais**

Dissertação apresentada como trabalho de conclusão de curso no Mestrado Acadêmico em Administração da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Suylan de Almeida Midlej e Silva.

Jean Philippe Granja Cançado

Brasília - DF

2020

Jean Philippe Granja Cançado

**A Parceria para Governo Aberto (OGP) e a participação social na
prevenção e no combate à corrupção: transparência e controle
social como elementos fundamentais**

Dissertação apresentada como trabalho de conclusão de
curso no Mestrado Acadêmico em Administração da
Universidade de Brasília.

Profª Drª Suylan de Almeida Midlej e Silva – UnB (Orientadora)

Profª Drª Maria Carolina Martinez Andion – UDESC (Banca Examinadora–Membro Externo)

Prof. Dr. Diego Mota Vieira – UnB (Banca Examinadora – Membro Interno)

Brasília – DF, 28 de fevereiro de 2020

Dedico esse trabalho a Deus, autor e guia da minha vida.

Ao meu amor, Jéssika Cançado, por estar comigo do princípio ao fim dessa jornada, fornecendo todo o suporte e companheirismo que precisei.

Aos meus pais e avós, pelo amor e dedicação dispendidos em minha criação e formação.

À minha orientadora, Dra. Suylan Midlej, pelo direcionamento e encorajamento ao longo do caminho.

RESUMO

O objetivo da presente pesquisa é investigar de que forma as ações realizadas entre a sociedade civil organizada (OSC) e a Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito da Iniciativa *Open Government Partnership* (OGP), têm contribuído para a prevenção e combate à corrupção na Administração Pública. Parte do pressuposto de que quanto mais transparência e controle social, maior a probabilidade de aumentar a prevenção e o combate à corrupção no Brasil. Tendo como estratégia de pesquisa o estudo de caso, a coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com representantes da CGU, OSC e outras entidades envolvidas. Realizou-se análise interpretativa do conteúdo das entrevistas e documentos oficiais, valendo-se de técnicas como triangulação de dados e emparelhamento. Em termos de resultados, entende-se que a OGP possui resultados ainda aquém do potencial da iniciativa. A temática de prevenção e combate à corrupção foi prejudicada no que tange à priorização para incorporar os compromissos. A iniciativa, na percepção dos entrevistados, cria uma cultura positiva para governo aberto e aumento da consciência para controle social. O processo de participação social é complexo e com várias nuances, tanto positivas quanto negativas. Ainda como resultado, é possível verificar que a corrupção efetivamente tem alinhamento íntimo com as temáticas de governo aberto, transparência e controle social. Iniciativas como a OGP são relevantes para estimular o ciclo virtuoso de Villoria (2002). Conclui-se que há espaço para maior inclusão da temática de prevenção e de combate à corrupção na OGP, além da preocupação de continuidade da iniciativa pelo fato de não ser necessariamente uma agenda de governo. Existe a preocupação com a ampliação e aprofundamento da participação social na OGP. Por fim, verificou-se alinhamento do estudo de caso à literatura acadêmica.

Palavras-Chave: parceria para governo aberto; corrupção; prevenção e combate à corrupção; sociedade civil organizada; transparência; controle social.

ABSTRACT

The objective of this research is to investigate how the actions carried out between organized civil society (OCS) and the Controladoria-Geral da União (CGU), within the scope of the Open Government Partnership (OGP), have contributed to the prevention and fight against corruption in Public Administration. It assumes that the more transparency and social control, the greater the likelihood of increasing the prevention and fight against corruption in Brazil. Having the case study as a research strategy, data collection was performed through documentary research and semi-structured interviews with representatives of CGU, OSC and other entities involved. An interpretative analysis of the content of the interviews and official documents was carried out, using techniques such as data triangulation and matching. In terms of results, it is understood that OGP has results that are still below the initiative's potential. The issue of preventing and fighting corruption was impaired in terms of prioritizing commitments. The initiative, in the perception of the interviewees, creates a positive culture for open government and increased awareness for social control. The social participation process is complex and has several nuances, both positive and negative. As a result, it is possible to verify that corruption effectively has an intimate alignment with the themes of open government, transparency and social control. Initiatives such as OGP are relevant to stimulate Villoria's virtuous cycle (2002). We conclude that there is room for greater inclusion of the theme of preventing and fighting corruption in OGP, in addition to the concern about the continuity of the initiative because it is not necessarily a government agenda. There is a concern with the expansion and deepening of social participation in OGP. Finally, there was an alignment of the case study with the academic literature.

Keywords: Open Government Partnership; corruption; prevention and fight against corruption; organized civil society; transparency; social control.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relações de corrupção em uma sociedade democrática.	38
Figura 2. Círculo vicioso da corrupção.	41
Figura 3. Círculo virtuoso da corrupção.	42
Figura 4. – Síntese das técnicas de coleta de dados e correspondência aos objetivos específicos	48
Figura 5. Lista de entrevistados(as) e suas respectivas funções	52
Figura 6. Processo para se tornar membro da OGP.....	61
Figura 7. Processo de construção e execução do Plano de Ação	61
Figura 8. Processo de prestação de contas do Plano de Ação	62
Figura 9. Lista de eixos e respectivos compromissos do 2º Plano de Ação	71
Figura 10. Metodologia para construção dos Planos de Ação da OGP.....	75
Figura 11. Lista de eixos, temas e respectivos compromissos do 3º Plano de Ação.....	76
Figura 12. Lista de temas, categorias e respectivos compromissos do 4º Plano de Ação	81
Figura 13. Consolidação das ações de execução da OGP no Brasil.....	82
Figura 14. Status de implementação de compromissos do 1º Plano de Ação	83
Figura 15. Status de implementação de compromissos do 1º Plano de Ação, por desafio	84
Figura 16. Status de implementação de compromissos do 2º Plano de Ação	86
Figura 17. Status de implementação de compromissos do 2º Plano de Ação, por eixo	86
Figura 18. Status de implementação de compromissos do 3º Plano de Ação	89
Figura 19. Status de implementação intermediário de compromissos do 4º Plano de Ação....	91
Figura 20. Consolidação dos dados e informações referentes aos parâmetros de prevenção e de combate à corrupção na OGP	108
Figura 21. Consolidação dos dados e informações referentes aos efeitos da OGP na administração pública no que tange à prevenção e ao combate à corrupção	112
Figura 22. Consolidação dos dados e informações referentes à discussão dos resultados e achados de pesquisa à luz do referencial teórico	121

LISTA DE SIGLAS

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestres

CEIS - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas

CFECS/CGU - Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social

CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto

CGAT/CGU - Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência

CGU - Controladoria-Geral da União

CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

COLAB/USP - Colaboratório para Desenvolvimento e Participação

CONSOCIAL - Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social

DTC/CGU - Diretoria de Transparência e Controle Social

e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão

GE-CIGA – Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto

GPOPAI/USP – Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Acesso à Informação da Universidade de São Paulo

GT – Grupo de Trabalho da Sociedade Civil da OGP

IAACA - *International Association of Anti-Corruption Authorities*

IMAFLOA - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

INDA - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos

INESC - Instituto de Estudos Econômicos

IRM – *Independent Report Mechanism* (Mecanismo Independente de Avaliação da OGP)

LAI - Lei de Acesso à Informação

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Convenção Interamericana contra Corrupção

OGP – *Open Government Partnership* (Parceria para Governo Aberto)

ONG – Organização Não-Governamental

ONU - Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

OSB - Observatório Social de Brasília

OSC – Organizações da Sociedade Civil

PACI - *Partnering against Corruption Initiative*, do Fórum Econômico Mundial

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PPA – Plano Plurianual

RED - Recursos Educacionais Digitais

RETPS - Rede de Transparência e Participação Social

SAGE - Sala de Apoio à Gestão Estratégica

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária

SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial

SINDEC - Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor

SINTER - Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais

SNIIC - Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais

SNIRH - Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UGT - União Geral dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1	Introdução.....	12
2	Transparência e controle social para prevenção e combate à corrupção.....	19
2.1	Administração pública democrática: bases conceituais para a existência do controle social necessário à prevenção e ao combate à corrupção	20
2.2	Sociedade civil organizada: problematização da sua atuação junto ao Estado.....	23
2.3	Participação social e administração pública: diversos aspectos e fatores a serem analisados	26
2.4	Transparência e Controle social: conceitos essenciais para a prevenção e o combate à corrupção	30
2.5	Prevenção e combate à corrupção: a busca por um ciclo virtuoso	35
3	Método.....	46
3.1	Instrumentos e procedimentos de coleta de dados.....	47
3.1.1	Pesquisa documental	48
3.1.2	Entrevistas	49
3.2	Análise de dados	56
4	Resultados.....	58
4.1	Ações de execução da OGP	58
4.1.1	1º Plano de Ação OGP.....	63
4.1.2	2º Plano de Ação OGP.....	66
4.1.3	3º Plano de Ação OGP.....	72
4.1.4	4º Plano de Ação OGP.....	78
4.2	Parâmetros de prevenção e combate à corrupção na OGP	82
4.2.1	Parâmetros da execução dos Planos de Ação	82
4.2.2	Relacionamento entre atores na OGP	92
4.2.3	Mecanismos formais e informais de controle social na OGP.....	96
4.2.4	Ações de transparência e os Planos de Ação.....	99
4.2.5	Continuidade e/ou descontinuidade de ações e atores.....	100

4.2.6	Vinculação dos compromissos à temática de prevenção e combate à corrupção	105
4.3	Efeitos da OGP na administração pública	109
5	Discussão	113
6	Considerações finais	122
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICE	134
	Apêndice 1 - Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da CGU	134
	Apêndice 2 - Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da sociedade civil	136

1 Introdução

A corrupção é um problema recorrente no Brasil e no mundo. E seus impactos negativos são verificados, por exemplo, no campo econômico, social e político, já que os diversos escândalos e casos de corrupção produzem a desconfiança da população nas instituições tradicionais de representação política e nas entidades representativas do Estado (Filgueiras, 2011). É o que Avritzer (2016, p.09) chama de “perda de legitimidade do sistema político aos olhos da cidadania”.

Nesse sentido, a corrupção pode ser conceituada como o pagamento informal que empresas e diversos atores devem fornecer ou são requisitadas a pagar para representantes governamentais, de forma que estes afetem a formulação de políticas aos interesses do demandante (Iriyama, Kishore, & Talukdar, 2016). De maneira geral, a corrupção se refere ao uso da posição pública para ganho privado, mesmo sendo possível verificar diversos tipos e casos de corrupção (Bardhan, 1997).

Dada a relevância do tema, a academia desenvolve estudos sobre a temática da corrupção de forma cada vez mais aprofundada desde a década de 1970, na perspectiva de entender esse fenômeno, quais são suas causas, assim como seus diversos efeitos na sociedade e no ambiente político-social-econômico (Hernandes, 2011). No contexto brasileiro, de acordo com a Transparência Internacional (2013), 70% dos brasileiros consideram esse fenômeno como um problema gravíssimo, portanto, sendo um problema que acomete continuamente o país, como é possível verificar nas diversas mídias (Azevedo & Fernandes, 2017). Entretanto, não necessariamente as notícias vinculadas de maneira difusa produzem os estudos e debates públicos sobre o que leva à existência da corrupção, quais são os seus reais impactos para o país e quais são os caminhos a serem trilhados para contorná-la.

A corrupção não é um tema novo. A rápida evolução das tecnologias propicia o aumento da quantidade e da qualidade dos dados disponíveis sobre todas as operações, processos e decisões tomadas em instituições públicas e no ambiente de políticas públicas. Aliado a essa realidade, o TCU (2015) reitera a importância da transparência de tais dados e da intensa participação no consumo dos dados e na pressão por melhores serviços públicos e eficiência nos gastos.

Ao mesmo tempo, monitorar e avaliar o desempenho das instituições públicas e políticas públicas é um tema em voga na literatura acadêmica. A noção de *accountability*, ou responsabilização, está amplamente presente na Administração Pública, envolvendo a

fiscalização e o controle dos agentes públicos, inclusive pelos cidadãos e pela sociedade civil (Farah & Ceneviva, 2008).

A partir da promulgação da Constituição de 1988, que contou com a participação da sociedade para sua construção (Silva, 2019), houve a ampliação dos direitos de cidadania possibilitando, por exemplo, a participação da sociedade civil nas discussões relativas à concepção, planejamento e execução das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado (Kolody, Rosa, & Luiz, 2011). Ou seja, a partir dessa Constituição, a participação da sociedade foi institucionalizada, gerando um aprofundamento democrático capaz de conceber instituições participativas em diversas áreas, como saúde, assistência social, meio ambiente, entre outras (Avritzer, 2016). Importa mencionar que antes da Constituição de 1988 já havia participação popular no contexto brasileiro, mas não com o respaldo e incentivo da lei maior.

Nesse processo de aprofundamento democrático, as associações e organizações da sociedade civil ganharam cada vez mais espaço. A sociedade civil é caracterizada, por Abrucio e Loureiro (2005), como uma forma de *accountability* democrática não-eleitoral, que favorece a participação da sociedade em instâncias decisórias do poder público, como no caso das políticas públicas, assim como favorece a constante disponibilização de informações relativas às decisões e desempenho das ações governamentais.

Da perspectiva da sociedade civil, esta pode ser considerada como o conjunto de atores políticos que atuam no Estado e, mais do que isso, fazem parte do Estado democrático, produzindo ações que afetem diretamente a relação com a esfera pública e reverbere para a sociedade que na sociedade civil se vê representada (Krieger & Andion, 2014).

No que diz respeito à transparência, ela foi ampliada no Brasil a partir da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Entretanto, uma maior transparência no país tem gerado mais estímulo ao controle social e ao governo aberto ou mais resignação da população diante da maior visibilidade da corrupção e por não acreditar que existem mecanismos efetivos para combatê-la?

Segundo Persson, Rothstein e Teorell (2010), a expansão da transparência, por si só, não garante maior controle da corrupção. Em países em que a corrupção se configura como uma prática generalizada, os cidadãos podem se desestimular em exercer a *accountability* societal e se tornar resignados e afastados dos esforços públicos quando o aumento da transparência explicita os altos níveis de corrupção. Ou seja, prejudicam a indução e capacitação dos cidadãos a se mobilizar por um governo melhor.

Bauhr e Grimes (2013) demonstraram que a transparência reduz o interesse político onde a corrupção é endêmica e disseminada, gerando redução de confiança nas instituições governamentais e, conseqüentemente, mais resignação política do que satisfação. Assim sendo, não se pode esperar que as reformas de transparência desencadeiem, por si só, um processo amplo e geral de responsabilidade pública ou social, com garantia do controle social em direção às entidades e às políticas públicas, indicando as práticas irregulares encontradas.

A menos que as reformas de transparência sejam acompanhadas por outros arranjos institucionais, em que contemple o controle social, a transparência pode trazer mais prejuízos que benefícios em relação à mentalidade cívica dos cidadãos e à propensão de participar de esforços de responsabilização (Baurh & Grimes, 2013). As organizações da sociedade civil (OSC) necessitam de meios e mecanismos de atuação que, juntamente com cultura e valores positivos, garantam que suas agendas em prol da prevenção e combate à corrupção adentrem o Estado Democrático (Avritzer, 2007).

Dada a crescente importância da atuação da sociedade civil no combate à corrupção, órgãos de controle interno do Governo Federal, como a Controladoria-Geral da União (CGU), promovem ações para capacitar a sociedade e aprimorar a sua atuação nessa área. Esse é um papel assumido pela CGU, dado que ela é responsável por exercer a defesa do patrimônio público e aumentar a transparência das práticas de gestão.

O ambiente democrático representa a convergência de um grande número interesses e demandas, expressados por vários segmentos da população por meio das OSC (Krieger & Andion, 2014).

Devido ao ambiente complexo e, em geral, pouco compreendido, a pergunta a seguir direciona o presente estudo: quais são os resultados e efeitos do relacionamento entre CGU e OSC para a redução das práticas de corrupção no Brasil?

Nesse sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é investigar de que forma as ações realizadas entre a sociedade civil organizada e a CGU, no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP), têm contribuído para a prevenção e o combate à corrupção na administração pública.

O marco temporal do estudo contempla desde o ano de 2011 ao ano de 2019, justamente por ser a data de início da vigência do 1º Plano de Ação Nacional criado pelo Brasil no âmbito do *Open Government Partnership* (em tradução literal, Parceria para Governo Aberto) ou, simplesmente, OGP. Como esse é o caso delimitado para se estudar a relação entre CGU e OSC, tal marco temporal foi definido.

Com o intuito de alcançar esse objetivo geral, delimita-se os seguintes objetivos específicos: (1) descrever as ações realizadas entre a sociedade civil e a CGU na prevenção e no combate à corrupção no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP); (2) analisar os parâmetros de prevenção e combate à corrupção na iniciativa estudada; (3) averiguar, com base na percepção dos atores envolvidos, os efeitos dessas ações na administração pública a partir da participação social.

A CGU e a Parceria para Governo Aberto (OGP)

A Controladoria-Geral da União foi criada em 28 de maio de 2003, a partir da publicação da Lei nº 10.683, com o objetivo de ser uma instituição com foco principal na prevenção, combate e controle à corrupção. É o órgão de controle interno do Governo Federal. Dessa forma, ela responde e assiste diretamente ao Presidente da República nos assuntos que dizem respeito à defesa do patrimônio público e aumento da transparência nos atos de gestão (CGU, 2019). Suas atribuições, com vistas ao alcance dos objetivos mencionados no parágrafo anterior, envolvem a auditoria pública, o controle interno, correição, prevenção e combate à corrupção. Ademais, a CGU também atua como órgão central do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição.

Ao longo dos anos, a CGU incorporou uma série de atribuições, como o papel de ser a Ouvidoria-Geral da União, assim como atuar na antecipação às práticas de corrupção, transparência e na participação social das OSC para prevenção e combate à corrupção.

Como é mencionado na própria missão da CGU para o quadriênio de 2016 a 2019, sua atuação de prevenção e combate à corrupção é realizada, também, com a participação social, sendo que um de seus objetivos estratégicos é “ampliar a participação social no controle das políticas públicas”.

Entre as diversas iniciativas realizadas pela CGU desde sua criação, é possível destacar os esforços empreendidos no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP). A OGP (*Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional que objetiva promover “práticas governamentais de transparência, acesso à informação pública e participação social” (CGU, 2019). Ela foi pactuada inicialmente por oito países em 2011, entre eles Brasil, Estados Unidos, Noruega, Reino Unido e África do Sul. A iniciativa teve forte adesão por parte de outros países e, em 2019, já são 75 países que integram tal parceria.

O Governo Aberto incentiva a parceria entre os Estados, OSC, líderes na temática, dentre outros, a atuarem em conjunto para fortalecer a democracia e combater as práticas de

corrupção. Para isso, uma série de compromissos são definidos e pactuados em direção à existência de governos com maior transparência. Tais compromissos constam no Plano de Ação Nacional, criado e capitaneado pelo próprio país nos assuntos de maior necessidade e urgência de serem tratados. Ou seja, esse documento especifica as atividades a serem realizadas e quais os meios para alcançar os resultados propostos.

O Plano de Ação Nacional possui um marco temporal de dois anos, em que as ações que o compõe devem ter, no máximo, essa mesma previsão para serem executadas, de acordo com os marcos previstos. Complementarmente, em bases anuais, os Governos devem publicar um relatório com a avaliação da execução dos compromissos pactuados. O biênio de 2018-2020 consolida o 4º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto. Ele foi criado a partir do envolvimento de 105 pessoas que representam um total de 88 organizações, sendo que 39 delas são organizações da sociedade civil, 39 órgãos federais e 10 órgãos estaduais ou municipais (CGU, 2018).

A unidade organizacional da CGU responsável pela OGP é a Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT), parte integrante da Diretoria de Transparência e Controle Social (DTC). A CGAT tem papel fundamental na “promoção da transparência, acesso à informação e adoção de medidas de governo aberto no âmbito do Poder Executivo federal” (CGU, 2017).

De acordo com os documentos dos Planos de Ação da OGP, a CGU é parte integrante do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), que é a instância decisória e orientadora da concepção e implementação dos Planos de Ação. Ademais, a CGU também integra o GE-CIGA, o Grupo Executivo que presta auxílio ao CIGA, além de participar de maneira próxima e ativa na construção dos Planos de Ação (a partir da metodologia construída para a Iniciativa), execução e monitoramento dos resultados alcançados.

Outro ator relevante no contexto da OGP é o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil, usualmente chamado de GT da Sociedade Civil. De acordo com os documentos divulgados pela CGU, o GT da Sociedade Civil foi instituído a partir do 3º Plano de Ação, composto por diversas OSC e instituições representantes de outros setores como, por exemplo, a Academia.

Os atores mencionados acima atuam em conjunto com outras instituições participantes na execução dos compromissos e marcos pactuados para que o Brasil verifique avanços em temáticas de governo aberto, transparência, participação cidadã, controle social e prevenção e combate à corrupção. A análise da participação desses diversos atores no contexto da OGP, em

parceria com o governo, possibilita a retirada de uma série de conclusões que direcionam, a partir da literatura acadêmica vinculada, caminhos oportunos a serem seguidos.

Justificativa

A temática é relevante e significativa para o contexto atual da gestão pública brasileira, principalmente após a série de denúncias e escândalos noticiados nos diversos meios midiáticos brasileiros. Complementarmente, os cidadãos brasileiros consideram a corrupção um problema gravíssimo (Transparência Internacional, 2013), que produz impactos negativos em termos sociais, econômicos e políticos, assim como ineficiência e injustiça na distribuição de recursos (Shleifer & Vishny, 1993; Leiken, 1996; Aidt, 2009).

A sociedade tem buscado novos meios de exercer o controle social e deve-se estudar e compreender se os mecanismos utilizados no contexto dos programas citados nos objetivos geral e específicos produzem os resultados esperados.

A CGU foi escolhida por possuir um papel fundamental e central de controle interno do Poder Executivo federal, reunindo competências de correição, auditoria pública, prevenção e combate à corrupção, defesa do patrimônio público, entre outros. Também possui papel fundamental na garantia da transparência da gestão pública e na centralização da ouvidoria. Ademais, historicamente, a CGU, a partir de seus programas de combate e prevenção à corrupção, se aproxima das OSC como forma de incentivar e qualificar o controle social e as práticas de governo aberto.

A intenção desta pesquisa também consiste no melhor entendimento das possibilidades de controle social como forma de prevenção e combate à corrupção no Brasil. Poderá favorecer o fortalecimento e aperfeiçoamento do controle social no país, fornecendo esclarecimentos da atuação da sociedade civil organizada e dos possíveis caminhos para a construção de mais eficácia no combate à corrupção, a partir de uma atuação articulada e em rede.

Não foram encontrados estudos específicos sobre a contribuição da OGP para a prevenção e combate à corrupção a partir do relacionamento entre o governo e a sociedade civil organizada, aspecto que demonstra a importância do presente estudo para avançar no conhecimento sobre as possibilidades advindas de iniciativas como esta.

Estudos ou materiais existentes sobre a OGP abordam a iniciativa de uma maneira geral e não com a devida segmentação na lógica de prevenção e combate à corrupção, o que foi abordado com mais ênfase nesse trabalho, contemplando as devidas problematizações relacionadas à temática da corrupção, assim como a participação social necessária. Portanto, tendo em vista que a OGP parte de uma iniciativa internacional, com desdobramento para o

Brasil, e objetiva a atuação do governo e da sociedade civil para temas de relevância, como controle social, governo aberto, transparência e prevenção e combate à corrupção, justifica-se um estudo aprofundado sobre este caso.

Nesse sentido, esta dissertação está estruturada em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda discute o referencial teórico, que consiste em delimitar o arcabouço teórico relevante para atendimento dos objetivos da pesquisa e que envolvem a OGP. Nesse sentido, trata-se de conceitos relacionados à Administração pública, sociedade civil organizada, participação social, transparência e controle social e prevenção e combate à corrupção. A terceira seção explicita o método de pesquisa utilizado neste trabalho. A quarta seção apresenta os resultados e achados da pesquisa. A quinta seção traz a discussão dos resultados, à luz dos objetivos específicos e do referencial teórico. A sexta seção, por fim, apresenta as considerações finais do trabalho.

2 Transparência e controle social para prevenção e combate à corrupção

O presente capítulo consiste no referencial teórico, desenvolvido a partir da pesquisa bibliográfica, ou seja, utilizando artigos acadêmicos e livros publicados por outros autores (Gil, 2008). Foram pesquisados artigos de periódicos, artigos de eventos, livros e normativos envolvendo cada uma das temáticas relacionadas ao fenômeno. Este capítulo foi estruturado de modo a apresentar o arcabouço teórico necessário para discutir o tema da presente pesquisa.

Os artigos pesquisados estão relacionados a revistas com alto fator de impacto, de autores considerados referência na temática (tanto no Brasil quanto no exterior), e nas línguas inglesa, espanhola e portuguesa. Diversos mecanismos de pesquisa foram utilizados, como Google Acadêmico, Scielo, Science Direct e portal da Capes.

As palavras-chave utilizadas giraram em torno dos seguintes termos: corrupção; prevenção à corrupção; combate à corrupção; controle social; *accountability*; *accountability* social; *accountability* vertical e horizontal; administração pública democrática; governança pública; governança de redes; sociedade civil organizada. Os termos pesquisados em inglês foram: *corruption*; *societal control*; *public administration*; *network governance*; *accountability*; *social accountability*; e, *civil society*. Em espanhol, os termos procurados foram: *corrupción*; *corrupción sistémica*; *prevención y lucha contra la corrupción*; *rendición de cuentas*; *democracia*; *transparencia*; e *sociedad civil organizada*.

Além dos mais variados termos utilizados para a busca de artigos referenciais sobre a temática, utilizou-se revisão sistemática sobre corrupção no setor público, desenvolvida por Souza, Silva e Gomes (2019), a partir da literatura internacional afeta à temática.

Desse modo, o capítulo foi estruturado em seis partes. A primeira diz respeito à vertente teórica que serve de plano de fundo para a discussão, que é a administração pública democrática, marco teórico e legal para a participação e contribuição da sociedade civil organizada na prevenção e combate à corrupção. A segunda versa sobre a sociedade civil organizada e a discussão sobre o seu papel. A terceira parte refere-se às questões e conceitos relativos à participação social na administração pública. A quarta diz respeito ao conceito de transparência e suas discussões no Brasil ao longo do tempo. A quinta parte se refere ao controle social exercido pelos cidadãos e pela sociedade civil organizada. A sexta parte trata do conceito de corrupção, seu contexto e os esforços para sua prevenção e combate.

2.1 Administração pública democrática: bases conceituais para a existência do controle social necessário à prevenção e ao combate à corrupção

A democracia tem origem na Grécia antiga, assim como na Roma do século V a.C, em que as práticas democráticas ocorriam nas estruturas chamadas cidades-estados. Posteriormente, as práticas democráticas se expandiram para contemplar as nações como um todo. Essa amplificação, necessariamente, mudou entendimentos de como a democracia deveria ser implantada e vivenciada, diferenciando-se do que fora preconizado nas primeiras concepções de democracia (Dahl & Tufte, 1973, p. 137).

A maior mudança existente entre a primeira concepção de democracia e a democracia entendida atualmente envolve o aspecto da representatividade, já que inicialmente a democracia era realizada a partir das assembleias dos cidadãos. Como esse mecanismo não é aplicável ao contexto de Estados democráticos, principalmente pela sua amplitude, utilizou-se o mecanismo de representação, materializado pelas eleições com voto popular. A representação existe como justificativa para a impossibilidade de participação direta dos cidadãos na vida política quando se trata de um Estado-nação (Dahl, 2012, p. 340). A representatividade favorece que haja o crescimento constante e ilimitado de uma democracia (em termos da quantidade de cidadãos), sem que isso torne o regime democrático inviável (Dahl & Tufte, 1973).

Dahl (1997) afirma que, devido às diversas adaptações necessárias à implantação de regimes democráticos nos estados-nação, estes não podem ser considerados democracias propriamente ditas. Essa democracia real, para o autor, é chamada de poliarquia, ou governo de muitos, configurando-se como meras aproximações da dita democracia ideal. Os seguintes atributos são mencionados por Dahl (2012) para que haja uma poliarquia:

1. Autoridade/políticos eleitos;
2. Eleições livres e justas;
3. Sufrágio inclusivo;
4. Direito a concorrer a cargos eletivos;
5. Liberdade de expressão;
6. Informação alternativa;
7. Autonomia associativa.

Outros autores, como Dewey, possui um entendimento diferente do que foi exposto por Dahl. Dewey compreende que a democracia existe enquanto ideia e enquanto sistema de governo. Como sistema de governo, Dewey dá o nome de democracia política, que é apenas

uma parte do conceito de democracia como ideia (Pogrebinschi, 2004). A ideia de democracia é criada a partir do momento em que os cidadãos possuem consciência e começam a aplicar a democracia nos pequenos grupos de sua comunidade vicinal (igreja, família, associações etc.). Ou seja, a democracia emerge mais como perspectiva social do que política (Pogrebinschi, 2004).

A partir do exposto acima, Dewey infere que todos os governos são representativos, pois o Estado e as instituições buscam que o interesse do público seja verificado no comportamento de indivíduos e grupos. Ademais, Dewey não é avesso à existência de instituições representativas em Estados democráticos, argumentando que elas devem possuir mecanismos de deliberação para determinar as políticas públicas e caminhos a serem traçados (Pogrebinschi, 2004).

Assim sendo, a democracia segundo Dewey é algo intrínseco à vida comunitária, sendo vivenciada nas diversas instâncias sociais humanas e, também, no Estado. Nessa lógica, a democracia não é exclusiva ao Estado, à vida política e suas relações. Um governo representativo e participativo deve considerar os desejos e anseios do público, em que os cidadãos possuem um papel duplo, como membro do governo e eleitor dos representantes. Assim, é possível justificar o caráter intrínseco da participação social em um regime democrático (Pogrebinschi, 2004).

Mesmo que se considere os regimes democráticos como democracias ou poliarquias, há a importância da legitimidade, representatividade e participação da sociedade no debate público. Um dos desafios existentes para as democracias no Século XXI é realizar a transição de uma legitimidade representativa (colocada em prática a partir do voto) para uma legitimidade participativa, que pressupõe a atuação da sociedade ativamente durante o mandato dos políticos eleitos. Essa participação é um processo complexo e permanente, em que a sociedade civil é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito de seu desenvolvimento. O Estado, nessa perspectiva, deve proporcionar os mecanismos necessários para que essa participação possa ser efetivamente implantada em diversos contextos, como políticas públicas, controle dos atos de gestão, compras públicas, dentre outros (Ávila, 1999).

A administração pública democrática, para além da democracia meramente eleitoral, deve propiciar mecanismos para que a sociedade participe das decisões, a partir da observação, questionamento e controle de instituições e agentes públicos (Rezzoagli & Rezzoagli, 2018). Contudo, a criação de mecanismos para a maior democratização está muito mais nas mãos das OSC e da sociedade como um todo do que nas mãos daqueles que formalmente possuem o papel de formular as regras (Silva, 2019). A participação cidadã é um aspecto necessário para

que haja o fortalecimento do regime democrático em um país e para a criação dos mecanismos para que a democracia efetivamente se faça presente (Etcheverry, 2008).

A participação pode ser conceituada como a ação coletiva dos atores sociais e institucionais para integração, proposição, controle e avaliação crítica dos processos de decisão pública nas esferas territoriais (Bobbio, 1999). E o controle social tem, entre seus elementos constitutivos, o compromisso social. Nasce da livre vontade de grupos, em uma sociedade democrática, de orientar suas atividades para regras e princípios estabelecidos. Um dos assuntos pertinentes, por exemplo, é realizar o controle social e a investigação das ações realizadas por políticos e agentes públicos que podem ser potencialmente ilegais (López & Bustos, 2003).

A democratização da administração aprimora a democracia porque, de certa forma, complementa a participação cidadã por permitir que a sociedade esteja integrada nas políticas públicas e no controle dos políticos (Brugué & Gallego, 2003). Ainda segundo Brugué e Gallego (2003), essa participação possibilita o aumento do capital social, à medida em que produz confiança para cooperar e executar políticas públicas; geração de reciprocidade, o que facilita a resolução de problemas no que tange à ação coletiva; e aumento da rede de cooperação e compromisso cívico, representado pela participação de associações voluntárias, ONGs, dentre outros atores que compõem a sociedade civil organizada.

O aumento da cooperação entre o setor público e a sociedade produz sinergia e benefícios mútuos para ambas as partes (Brugué & Gallego, 2003). Nesse sentido, a articulação de diferentes mecanismos de participação e envolvimento cidadão em políticas públicas, combate à corrupção, orçamento participativo, entre outros, pode afetar os componentes estruturais (como papéis, regras, precedentes e procedimentos) e cognitivos (normas, valores, atitudes e crenças) do capital social (Uphoff, 1999).

Uma possível consequência dessa interação entre grupos e indivíduos na esfera pública é a compatibilidade de sistemas de crenças que, caso não houvesse interação, seria um motivo de diferenciação e separação. Dessa forma, planejar a participação e negociação entre grupos pode criar interações de maior qualidade (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). A participação democrática, portanto, pode aprimorar a performance institucional e aumentar a legitimidade da administração pública, órgãos de prevenção e combate à corrupção, dentre outros (Brugué & Gallego, 2003).

Em contraponto, no Brasil, o projeto democratizante que se utiliza de um discurso homogêneo, esconde as diferenças e antagonismos que podem permear a existência de dois projetos antagônicos. Um dos projetos envolve o aprofundamento da democracia a partir das

instâncias de participação da sociedade civil e aprofundamento da democracia. Outro projeto consiste em um enfoque altamente gerencial e com propostas neoliberais que, dentre as diversas propostas, busca a redução do tamanho do Estado (Dagnino, 2004).

A confluência perversa é posta quando ambos os projetos pressupõem a existência de uma sociedade civil participativa e proativa nas questões públicas, mesmo com a constatação de que os projetos rumam em direções opostas (Dagnino, 2004). Nesse sentido, a sociedade civil pode se deparar com a dúvida de compreender qual o projeto político que se está fortalecendo com suas atitudes e ações de participação (Dagnino, 2004).

Dagnino (2004) defende que a confluência perversa acontece a partir do momento em que a dualidade entre ambos os projetos políticos ou entre a relação entre Estado e sociedade civil é vista e analisada por uma perspectiva simplista e unidimensional.

Apesar de toda a problemática envolvendo a sociedade civil e o Estado no âmbito do regime democrático vivenciado no Brasil, idealmente não se torna uma questão da busca pela superioridade de um ponto de vista, mas, sim, o compartilhamento de informação, recursos e habilidades para abordar e tentar lidar com problemas complexos (Roberts, 1997), como é o caso da prevenção e combate à corrupção.

O aprofundamento da democracia acontecerá à medida em que a capacidade de governo for transferida para a sociedade, com novas formas de governo que incorporem elementos de negociação e diálogo. Esse é o cenário em que a democratização da administração pública faz sentido e deve ser buscada (Brugué & Gallego, 2003), apesar de todos os problemas e questionamentos apontados por pesquisadores como Dagnino (2004).

2.2 Sociedade civil organizada: problematização da sua atuação junto ao Estado

As OSC desempenham um importante papel no que diz respeito ao aumento da participação política antes da Constituição Federal de 1988, durante a sua formulação e, posteriormente, neste período democrático vivenciado pelo Brasil, desde então. A sua participação, entretanto, é diferente da representação realizada pelo Parlamento, pois não existe autorização expressa dos grupos da sociedade para que as OSC exerçam essa representação, assim como não há monopólio territorial para que ela aconteça (Avritzer, 2007).

A sociedade civil organizada atua a partir da afinidade de determinados atores sociais com causas específicas de interesse público ou um grupo de indivíduos (envolvendo especialização em temas e experiências). Ou seja, a sociedade civil organizada atua na direção de atendimento aos interesses públicos, e não com base em interesses corporativos ou privados (Avritzer, 2007).

Dessa forma, sua atuação não se efetiva com base em uma autorização prévia e formal, mas a partir da legitimidade que adquirem por parte de grupos da sociedade que se sentem representados. Essa legitimação, nesse contexto, se torna mais importante do que uma autorização explícita (Avritzer, 2007).

Antes da Constituição de 1988, a existência de ONGs tinha como principal objetivo ir contra a imposição de um Estado autoritário, o militarismo. Objetivavam, portanto, abrir espaços de comunicação entre o Estado e a sociedade. Após Constituição de 1988, houve um momento de mudança de posicionamento, em que a nova posição era atuar juntamente ao Estado, em uma perspectiva de representatividade direta, contribuindo para a definição de formas e mecanismos de participação na gestão de serviços e políticas públicas, dentre outros aspectos relevantes para o novo contexto de democracia no país (Gohn, 2013).

Ao longo dos anos no Brasil, cresceu o número de OSC, o que não resultou em maior e melhor vínculo com os segmentos sociais que elas dizem representar. Não existe um entendimento consolidado por parte da sociedade civil de como a representação deve ser realizada, levando a uma multiplicidade de formas que são utilizadas, a depender dos setores da sociedade civil analisados (Dagnino, 2004).

A concepção da Constituição de 1988 foi pautada em uma perspectiva de participação da sociedade civil e do incremento e valorização da cidadania, desde a previsão de conselhos gestores de políticas públicas com participação social, aos orçamentos participativos, entre outros (Dagnino, 2004). Portanto, a participação social toma como base a universalização dos direitos sociais e a definição dos temas e prioridade do Estado e das políticas públicas definido com base em um debate público qualificado (Gohn, 2013).

A sociedade civil é considerada a partir de uma noção de participação e representação que vai além do direito ao voto, que possui um aspecto pontual em tempos de eleição, mas envolve a cultura cidadã de atuação constante e periódica ao longo do mandato dos representantes (Gohn, 2013).

Em uma perspectiva conceitual, a sociedade civil é fundamental para o aprofundamento do projeto democrático existente no Brasil. Entretanto, é possível se verificar que o conceito de

sociedade civil organizada possui uma carga utópica em termos de intenção, o que muitas vezes não é materializado nas consequências políticas e sociais ao longo do desenvolvimento dos projetos políticos existentes (Dagnino, 2004).

É fundamental que a sociedade não se configure mais como um ator passivo no jogo político e econômico, mas contribua e participe ativamente ao longo da formulação e implementação de políticas públicas, assim como em outros assuntos de amplo interesse social (Gohn, 2013). O que comumente se visualiza no Brasil é a existência de uma maior participação das OSC na implementação de políticas e iniciativas, quando comparado à sua participação nas fases de concepção e de planejamento (Dagnino, 2004).

Mesmo que a representação eleitoral seja, ainda, considerada a maneira mais democrática, pois leva em consideração a parcela mais ampla da sociedade (Avritzer, 2007), as discussões sobre a atuação da sociedade civil organizada devem estar pautadas mais em como se dará a sua sobreposição em um sistema político composto por uma diversidade de soberanias (mecanismos de pesos e contrapesos) e menos com a legitimidade dessa representação (Avritzer, 2007).

Essa discussão se torna relevante em um momento em que a sociedade civil organizada adquire um papel de combater os desmandos existentes nos atos de gestão dos políticos e agentes públicos corruptos, a partir de características propositivas e operativas (Gohn, 2013).

A sociedade civil possui a prerrogativa de controlar a administração pública e os políticos eleitos, com base na Constituição de 1988 e em leis como a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011). Tal fato se dá a partir da possibilidade de a sociedade civil acessar informações relacionadas às instituições públicas, identificar irregularidades e proceder com as devidas denúncias aos órgãos de controle pertinentes (Santos, 2018).

A atuação da sociedade civil organizada tem o potencial de contribuição para dificultar as práticas criminosas empreendidas por políticos e agentes públicos, a partir do controle social, desde que essa sociedade possua os conhecimentos necessários, informações qualificadas e os corretos direcionamentos enquanto realiza o seu papel (Santos, 2018).

Santos (2018) defende que a capacitação da população é relevante para garantir o empoderamento social e os conhecimentos necessários para analisar os dados e informações relacionados aos atos praticados pelas instituições públicas, analisá-los e, em caso de irregularidade, compreender os caminhos a serem tomados para realizar as denúncias. Uma atuação ativa e constante da sociedade civil organizada gera um duplo benefício, no sentido de

favorecer a descoberta de práticas de corrupção, assim como inibir que novos atos de corrupção aconteçam no futuro.

Ao compreender o papel da sociedade civil organizada no ambiente democrático brasileiro pós-Constituição de 1988, convém explicitar aspectos relacionados à participação da sociedade civil no contexto da administração pública democrática.

2.3 Participação social e administração pública: diversos aspectos e fatores a serem analisados

A participação da sociedade nas políticas públicas no Brasil, observando seu caráter sistemático e institucional, aconteceu após a redemocratização do Estado, no final dos anos 1980. A sociedade começou a requisitar participação direta nas decisões governamentais, reagindo à ditadura militar que existiu entre 1964 e 1985 (Silva, 2019). Em decorrência, na década de 1990, foram criados espaços institucionalizados de participação, ora fomentados pela pressão da sociedade, ora fomentado pelo próprio Estado.

Segundo Pateman (1992), a participação é conceituada como o processo em que duas ou mais partes se influenciam mutuamente para a tomada de decisão. Para esta autora, a participação na tomada de decisões aumenta a sensação de liberdade do indivíduo em seu curso de vida e na construção do meio em que vive.

Pateman (1992) também chega à conclusão de que uma das principais funções da participação é seu caráter educativo, ou seja, quanto mais os cidadãos participam e se fazem presentes no processo decisório e nas tratativas ligadas à coisa pública, mais eles se capacitam e se qualificam para essa atuação. Complementarmente, tal caráter educacional não está somente ligado aos cidadãos, mas também ao próprio governo e às instituições públicas envolvidas nos diálogos, relacionamentos e tratativas (Gohn, 2011).

Ambos os autores (Pateman, 1992; Gohn, 2011) se referem à participação social no sentido de ser parte nas definições, implementação e monitoramento das ações realizadas pelo Estado e seus agentes, e não somente no processo eleitoral. Nesse sentido, a participação social é considerada como qualquer ação organizada por diversos atores da sociedade para a resolução de problemas coletivos, com o poder de interferir nos processos institucionais e nas políticas públicas (Silva, 2019). A participação social, ademais, ocorre em diferentes contextos culturais e se ressignifica, a depender dos cenários políticos, sociais e econômicos em que se estabelece (Silva, 2019).

A participação social na coisa pública antecede o Estado, tornando-se, por consequência, intrínseco ao Estado Democrático, em que a sociedade possui relevante papel para construir, direcionar e monitorar a administração pública. Nesse relacionamento, há uma série de influências, conflitos e impactos desenvolvidos pelas diversas partes interrelacionadas (Pires & Vaz, 2012).

Em diversos países do mundo, como na União Europeia, formuladores de políticas públicas estão se voltando para novas formas de inclusão de diversos atores na concepção, planejamento e entrega de serviços públicos (McQuaid, 2010). Ao se considerar que a sociedade e os sistemas que a compõe são cada vez mais caracterizados por mudanças, diversidade, fragmentação e uma lacuna de consenso, a necessidade de coalizões e parcerias, especialmente entre as entidades governamentais e não-governamentais, tem se tornado óbvia (Miller, 1999).

Em vários casos, a participação social pode levar ao desenvolvimento de relações entre Estado e OSC. Porém, convém mencionar que estas relações não podem ser impostas por entidades públicas que detém maior poder ou influência, mas deve, em última instância, ser vista por atores locais e pela sociedade como necessárias e efetivas. Também, os atores envolvidos durante o processo não podem se sentir marginalizados ou excluídos, sendo necessária uma mudança de comportamento por parte das entidades públicas promotoras de parcerias (Miller, 1999).

A transição democrática no Brasil a partir da promulgação da Constituição de 1988 possibilitou à sociedade participar de maneira institucionalizada na administração pública, inclusive por meio de parcerias, mas esse relacionamento entre Estado e sociedade civil não sofreu uma mudança substancial, no sentido de que o primeiro continuou distanciado do segundo ao longo do tempo (Silva, 2019).

O ponto fundamental com relação à participação social é que ela, por si só, sem que exista a distribuição de poder, é um fenômeno vazio e frustrante para os cidadãos que buscam a participação sem empoderamento (Arnstein, 1969), o que fortalece o fato de haver um contínuo distanciamento entre Estado e cidadãos. Como forma de clarificar o processo de participação social e os diversos níveis de poder que a sociedade possui, Arnstein (1969) criou uma tipologia dividida em oito níveis.

Os dois níveis mais baixos são chamados de (1) Manipulação e (2) Terapia. Esses dois degraus descrevem níveis de “não participação” que foram utilizados por alguns para substituir a participação genuína. Seu objetivo real não é capacitar as pessoas a participarem do

planejamento ou da condução de programas, mas capacitar os detentores de poder a "educar" ou "curar" os participantes (Arnstein, 1969).

Os dois próximos níveis são (3) Informando e (4) Consulta. Quando a participação acontece nesses dois níveis, os cidadãos podem realmente ouvir e serem ouvidos. Todavia, nessas condições, eles não têm o poder de garantir que seus pontos de vista sejam atendidos pelos representantes estatais. Ademais, quando a participação está restrita a esses dois níveis, não existe a possibilidade de acompanhamento, portanto, não há garantias de que haverá mudança no *status quo* (Arnstein, 1969).

O quinto nível, por sua vez, é (5) Colocação, sendo apenas um esforço a mais na escala, pois permite aos cidadãos aconselharem, mas o poder de decisão final continua com os detentores do poder estatal (Arnstein, 1969). O próximo nível na escala, (6) Parceria, possibilita aos cidadãos participar e negociar com os detentores de poder ao longo do processo decisório (Arnstein, 1969).

Por fim, os maiores níveis na escala são (7) Poder Delegado e (8) Controle do cidadão, em que a maioria dos cidadãos obtém a maioria dos assentos para realizar a tomada de decisão ou mesmo possuem o poder gerencial completo (Arnstein, 1969).

O método apresentado acima, obviamente, é uma simplificação, mas auxilia a ilustrar e explicitar que existem significantes gradações de participação social. Ao se conhecer essa gradação, é possível entender as demandas e lacunas que os cidadãos vivenciam nesse processo e as, muitas vezes, confusas respostas e jogo político feito pelos detentores de poder (Arnstein, 1969).

A perspectiva de Arnstein (1969) é criticada por Fung (2006), que defende que em algumas instâncias de tomada de decisão não é interessante que os cidadãos tenham total controle, mas que atuem, por exemplo, em um papel consultivo. Assim sendo, esse autor defende que os últimos degraus da escala de Arnstein não necessariamente são os melhores ou mais indicados em todas as situações.

Ele aponta para três questionamentos que devem ser feitos para se entender o potencial e os limites das formas de participação social, que são: Quem participa? Como se dá a comunicação e a tomada de decisão? Quais são suas conclusões e opiniões em comparação com as conclusões e direcionadores das políticas públicas e ações (Fung, 2006)?

As perguntas realizadas por Fung (2006) são importantes para que se analise a participação da sociedade civil nas políticas públicas e o modo como ela é operacionalizada

pelos atores em questão, principalmente levando em consideração cada um dos contextos e necessidades, assim como os resultados pretendidos com esse relacionamento.

No que diz respeito ao primeiro questionamento, em geral, os processos de participação são abertos para quem quiser participar, e não somente para um público seletivo. É possível que se utilize uma diversidade de métodos para chamar os cidadãos para participar, desde recrutamento seletivo, seleção randômica de participantes, chamamento de partes interessadas leigas (que possuem interesse no assunto abordado), entre outros. O mais importante com relação a esse primeiro questionamento é garantir que o processo de chamamento seja o mais inclusivo possível (Fung, 2006).

A segunda dimensão crucial do desenho institucional especifica como os participantes interagem dentro de um local de discussão ou decisão pública. O processo de participação deve acontecer de maneira interativa e proativa entre as diversas partes, ou seja, não se aconselha que os cidadãos sejam meros expectadores e ouvintes, mas participem e contribuam com suas opiniões para a decisão a ser tomada (Fung, 2006).

Entre os diversos mecanismos possíveis de serem utilizados para essa segunda dimensão, pode-se citar audiências públicas, tratativas a partir de grupos de discussão e proposição, barganha, agregação de preferências, deliberação e negociação, entre outros (Fung, 2006). Por fim, a terceira dimensão proposta por Fung (2006) diz respeito ao impacto gerado pela participação pública, que pode variar em um *continuum* que vai de uma participação que gera pouco ou nenhum impacto/influência até gerar alto impacto/influência nas decisões públicas. É comum, nesse caso, verificar indivíduos que participam das discussões sem esperar nenhum impacto real nas decisões políticas, mas esperam obter benefícios pessoais.

Entretanto, nessa terceira dimensão é possível verificar casos em que a participação social gera comunicação que influencia os tomadores de decisão ou, mesmo, provê conselhos e consulta para as autoridades públicas (Fung, 2006).

De forma complementar ao exposto por Fung (2006), Ansell e Gash (2007) apresentam alguns elementos que precisam existir em um contexto de governança colaborativa, ou seja, um ambiente em que instituições públicas se engajam com partes interessadas não-estatais em processos de tomada de decisão coletivos.

Condições iniciais são necessárias a um modelo de governança colaborativa adequado, como incentivos e restrições à participação e nível de confiança inicial entre atores. Ademais, processos de participação necessitam de lideranças facilitadoras, assim como um design

institucional, de modo a favorecer a inclusão dos atores, a devida transparência processual e o provimento das regras e normas que guiem o relacionamento (Ansell & Gash, 2007).

Assim sendo, o processo de governança colaborativa e participação depende de um diálogo face a face, pautado na construção de confiança que direciona ao comprometimento com o processo. Quando se há um diálogo pautado na confiança, o que não implica que não haja discussões e desentendimentos ao longo do caminho, é possível se chegar a um entendimento compartilhado que viabilize ganhos e resultados intermediários (Ansell & Gash, 2007).

Em decorrência do exposto nesta seção, verifica-se a complexidade existente no que diz respeito à participação social e sua relação com a administração pública, pois há uma diversidade de atores e fatores contextuais que devem ser analisados para a adequada participação social. Não há uma única forma, ou único modelo, de configuração ideal da participação social na coisa pública.

A participação social na administração pública está intimamente veiculada à transparência da informação e ao controle social, conforme é possível verificar na seção a seguir.

2.4 Transparência e Controle social: conceitos essenciais para a prevenção e o combate à corrupção

Atualmente, em um Estado Democrático, é de comum acordo que a transparência é um direito universal de todos os cidadãos, necessário para que estes possam compreender os atos de gestão praticados, os processos de planejamento e execução de políticas, decisões, dentre vários outros. Nesse sentido, em decorrência, é um mecanismo fundamental para que os cidadãos possam ter a possibilidade de exercer o controle social, combatendo e prevenindo práticas corruptas no âmbito da administração pública (Bataglia & Farranha, 2018).

A promoção da participação social possui, como pressuposto, a existência de modificações institucionais que favoreçam a acessibilidade aos dados e informações das instituições governamentais (Jacobi, 2003). Ou seja, quanto mais as decisões não são feitas de maneira aberta, transparente e responsável, mais enfraquecido estará o controle social, criando lacunas entre Estado e sociedade (Figueiredo & Santos, 2013).

Nesse movimento de aumento da necessidade de transparência dos atos de gestão, diversos tratados e documentos têm sido publicados, em nível nacional e internacional, como a Declaração de Direitos Humanos de 1948, em seu artigo 19, e a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527 de 2011), popularmente conhecida como LAI (Bataglia & Farranha, 2018).

Obviamente, uma série de fatores favoreceu e possibilitou o aumento da transparência, como a maior influência dos meios de comunicação, a internet, sistemas da informação, bancos de dados e outros. A partir da existência de mecanismos que possibilitam a comunicação e publicação dos dados, não há mais argumentos e justificativas para que os agentes públicos não divulguem os dados relacionados às decisões tomadas (Bataglia & Farranha, 2018).

A transparência se refere ao grau de abertura dos processos de tomada de decisão do Estado e ao grau de divulgação das interações que poderiam exercer influência nessas decisões. É comum que exista, em economias em desenvolvimento, algum grau de ocultação das informações sobre decisões relacionadas à formação de leis, regras e decretos (Hellman & Kaufmann, 2001), o que dificulta a prática do controle social.

A transparência pode ocorrer de duas maneiras: passiva ou ativa. A transparência ativa é aquela em que as instituições públicas disponibilizam as informações para a sociedade ativamente, sem que haja uma requisição específica para tal. Já a transparência passiva é aquela em que os cidadãos requisitam determinadas informações às instituições públicas (seja indo fisicamente a postos de atendimento, seja requisitando eletronicamente pela internet ou por telefone) (ENAP, 2017).

Depreende-se, com isso, que também é papel dos cidadãos estarem capacitados a compreender os canais para solicitar informações, analisar tais dados e retirar as devidas conclusões, como forma de controlar os atos públicos (Bataglia & Farranha, 2018). Todavia, sabe-se que os níveis de escolaridade da população são diferentes, em que alguns possuem mais facilidade do que outros em compreender e gerar interpretações dos dados disponibilizados. Assim sendo, as informações disponibilizadas devem ser robustas, com a devida qualidade e de fácil entendimento para a grande maioria da população. Quando as instituições públicas proveem esse tipo de dado, a transparência está altamente vinculada à noção de aumento da participação e controle sociais (Santos, 2012).

Convém mencionar que, em geral, os autores enxergam a transparência como algo positivo para proporcionar a participação e o controle social. Entretanto, outros autores verificaram que as práticas de transparência podem evidenciar uma realidade em que a

corrupção está disseminada no contexto de um país, agravando os problemas de ação coletiva e, como consequência, gerando resignação, ao invés de capacitar e motivar os cidadãos e as OSC a se mobilizarem por um governo melhor (Persson, Rothstein & Teorell, 2012)

Por essa razão, não se pode falar em transparência sem falar em controle, sobretudo, controle social. Ademais, um bom controle social tem maior probabilidade de ocorrer quando há práticas consistentes de transparência em um país (Santos, 2012). A atividade de controle pressupõe a possibilidade de controlar, verificar e avaliar os atos praticados por agentes públicos e entidades no exercício de suas funções, estando intrinsecamente relacionada à noção de monitoramento, direcionamento e fiscalização das políticas públicas e atuação de agentes públicos. Portanto, pressupõe um estado ideal de como a função pública, políticas públicas, programas, entre diversos outros atos, deveriam ocorrer, comparando esta situação com a situação real, que realmente ocorre. Ao realizar esta comparação, é possível apontar melhorias, erros e inconformidades na realização das funções públicas e na malversação de recursos públicos. Ademais, garantir que os princípios expressos na Constituição Federal de 1988 sejam devidamente cumpridos (Gomes & Araújo, 2012).

O controle pode ser dividido em três tipos, ao se considerar qual entidade/ator o está realizando (Ribeiro Filho, Lopes, Pederneiras & Ferreira, 2008). O controle interno é aquele exercido por entidade que faz parte do próprio poder auditado por esta. O controle externo, por sua vez, é realizado por uma entidade que pertence a outro poder em comparação à entidade a ser auditada (Gomes & Araújo, 2012). A título de exemplo, a Controladoria-Geral da União (CGU) realiza auditoria no Poder Executivo, o qual faz parte; portanto, ela realiza um controle interno. O Tribunal de Contas da União (TCU), apesar de não ser assunto pacificado entre doutrinadores do Direito Constitucional, é considerado um órgão que não compõe nenhum dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, portanto, exerce o controle externo (TCU, 2019).

O controle interno está previsto na Constituição Federal de 1988, no art. 74. Este artigo diz que os três Poderes deverão possuir em sua estrutura um controle interno que atue de maneira integrada (Ribeiro Filho et al., 2008). Possui, portanto, o objetivo de verificar se a administração atua de maneira eficiente, eficaz, efetiva e econômica, ou seja, considerando diversas dimensões do desempenho. Sua atuação, em grande parte, é desenvolvida de maneira preventiva, não excluindo a possibilidade de que haja um controle interno corretivo, detectando irregularidades e comunicando às instâncias decisórias competentes (Spinelli, 2012).

É válido explicitar que, além de destaque para sua atuação preventiva, o controle interno também se preocupa com a transparência que deve existir nos atos de gestão dos órgãos

públicos, possibilitando que os cidadãos possam acessar dados e informações relacionados à atuação governamental (Spinelli, 2012).

A consolidação da democracia passa pela existência de uma instituição de controle externo independente e autônoma, como é o caso do TCU no Brasil. A partir da atuação de órgãos de controle externo é possível existir a correta *accountability*, prestação de contas, transparência nos atos de gestão e incremento na qualidade da gestão pública (Gomes & Araújo, 2012).

O terceiro tipo de controle é aquele chamado de social, exercido por cidadãos, associações da sociedade civil organizada, pela mídia, entre outros atores que compõem a sociedade. O controle social tem por objetivo monitorar o comportamento e as ações de agentes públicos, expondo e denunciando atos irregulares ou ilegais e, por fim, acionando os órgãos competentes (por exemplo, os órgãos que praticam o controle interno e externo) para tomar as medidas cabíveis (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

Quando há participação social, seja pela sociedade civil organizada, ou por outros atores, é possível que esses mesmos atores possam atuar no controle social, já que participam do processo decisório e estão constantemente recebendo dados e informações que possibilitem a verificação de irregularidades ou ilegalidades na utilização dos recursos e posições públicas para fins privados (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

O controle social pode ser potencializado por uma série de ferramentas e mecanismos existentes atualmente, como a ascensão e crescente utilização da internet, a disponibilização de informações, dentre outros, que auxiliam na atuação direta da sociedade na cobrança por resultados dos gestores públicos, na não ocorrência de irregularidades na ação pública e na construção de conhecimento e inovação (Ribeiro et al., 2008).

Nesse sentido, o controle social é exercido por diversos atores, que podem atuar de maneira integrada. Dentre estes, os meios de comunicação, a mídia em geral, cidadãos que atuam por meio de organizações da sociedade civil e entidades do terceiro setor são atores importantes de serem citados. Essa atuação, de característica preventiva, auxilia e se torna um importante insumo para a boa realização dos controles interno e externo (Ribeiro et al., 2008).

Tanto o controle interno quanto externo envolve a noção de *accountability* horizontal. Já o controle social está relacionado à noção de *accountability* vertical. O controle social aparece em um contexto em que os mecanismos tradicionais de controle interno e externo (vinculados à *accountability* horizontal) são considerados problemáticos em termos de suas características constitutivas. Verificam-se diversos problemas que levam à corrupção, como,

por exemplo, a politização do Judiciário e o comportamento irrestrito dos presidentes. Estes comprovam as fragilidades dos controles interno e externo. Portanto, novos modelos de controle são desenvolvidos, principalmente tomando como base o controle social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000).

O controle social deve ser pautado pela expansão da representação em características que vão além do aspecto meramente territorial. Ou seja, o controle social vai além do conceito de representação comumente vinculado ao processo eleitoral, levando em consideração os diversos grupos existentes na sociedade (Filgueiras, 2011).

Com o intuito de tornar o controle social uma ferramenta efetiva, é necessário que haja um ambiente que estimule e promova a transparência das ações públicas, assim como a devida abertura (Warren, 2005). Como já exposto, os controles interno e externo são importantes para fortalecer as instituições que combatem a corrupção dentro do governo, mas em um estado democrático, em que a representação deve se fazer presente, os cidadãos e as OSC devem possuir abertura e ter acesso a mecanismos de participação ao longo dos processos de planejamento e concepção de políticas, execução, monitoramento e controle, cobrando a devida responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, pautando novas políticas, trazendo à tona novas demandas etc. (Warren, 2005).

A relação entre o controle interno, externo e social já explicitado exige que as instituições busquem o aprimoramento contínuo, inclusive contribuindo para a melhoria dos mecanismos de representação. O conceito de representação, nessa lógica, está intimamente ligado ao conceito de controle social e à decorrente participação das OSC na prevenção e combate à corrupção (Warren, 2005).

A aumento da quantidade e disponibilização das informações públicas passa pelo papel da sociedade civil e da capacitação cada vez maior dos indivíduos que a compõem, proporcionando espaços públicos para realizar cobranças e influenciar nas decisões de agentes públicos (Filgueiras, 2011).

Nessa lógica, fica explícito o potencial papel que a sociedade civil possui no fortalecimento dos diversos órgãos de controle e, conseqüentemente, na diminuição dos casos de corrupção existentes no setor público (Warren, 2005).

É válido mencionar, no parágrafo acima, que este é um papel potencial da sociedade civil, pois sabe-se que as OSC possuem diversos valores, pressupostos e interesses que não necessariamente são democráticos ou são sinérgicos com os interesses dos grupos que elas

dizem representar. Portanto, não se pode confiar cegamente nas OSC, a partir da interpretação de que elas são perfeitas e não passíveis de erros (Filgueiras, 2011).

Portanto, é possível que efetivamente as OSC possuam um papel de alta relevância no combate à corrupção, mas é preciso que seus corpos diretivos estejam direcionados aos valores democráticos e de representação corretos, busquem constantemente eliminar as falhas de representação e acionem os recursos democráticos à sua disposição para exercer seu papel no combate à corrupção (Warren, 2005). Em alinhamento com essa afirmação, as OSC precisam demonstrar e se utilizar de determinados fatores para garantir uma atuação efetiva no combate à corrupção como, por exemplo, a definição de uma clara missão institucional, a existência de conhecimentos especializados sobre o assunto e o empoderamento necessário para viabilizar a inclusão de suas pautas no debate público e a transformação da política (Warren, 2005).

Filgueiras (2011) afirma, ainda, que no Brasil tem-se veiculado a percepção de que a sociedade civil organizada possui função basilar na prevenção e combate à corrupção, a partir de sua atuação no debate público.

2.5 Prevenção e combate à corrupção: a busca por um ciclo virtuoso

Os estudos sobre a corrupção, inicialmente, possuíam uma carga moral alta, fazendo com que os julgamentos fossem personalizados. Ou seja, as pessoas que praticavam corrupção eram seres desprezíveis e vulneráveis. Esse tipo de constatação tirava o foco do fato que a corrupção se configura como um desvio do comportamento e das atribuições imbuídas a determinados indivíduos (Biason 2012).

Após esse primeiro momento, a corrupção passou a ser estudada por uma perspectiva com maior caráter científico, com base em algumas perspectivas, como a funcionalista (a corrupção possui origem em aspectos sociais e culturais), a legalista (a corrupção vista a partir de uma ótica normativa e legal) e a econômica (a corrupção causando a dissipação das rendas), por exemplo (Biason, 2012).

A corrupção é um fenômeno que acontece em todo o mundo. Não é exclusividade de países em desenvolvimento, sendo um fenômeno verificado também em países desenvolvidos. Nesses países, constata-se, por exemplo, oficiais que vendem contratos para obter ganhos próprios (Shleifer & Vishny, 1993).

Apesar de a corrupção não ser um fenômeno novo, os estudos que tratam sobre esse fenômeno são relativamente recentes no Brasil (Filgueiras, 2009). Entretanto, conforme a revisão sistemática sobre corrupção no setor público, realizada por Souza, Silva e Gomes (2019), há um crescimento da produção acadêmica, em nível mundial, no que diz respeito à corrupção, suas causas, consequências, maneiras de prevenir e combater a corrupção, entre outros aspectos. Mesmo com o aumento das publicações nessa área, os autores afirmam que existem inúmeras possibilidades de estudo e aprofundamento da temática.

As pessoas em geral reconhecem que o maior obstáculo para o desenvolvimento pode ser a corrupção no setor público. Na tentativa de reduzir as práticas de corrupção e entender como ela impacta diretamente no crescimento econômico, tem-se investido em uma série de iniciativas, como a melhoria das estruturas de governança, otimização da alocação de fundos públicos e mudanças de incentivos, preços e oportunidades (Jain, 2001).

A corrupção causa impactos negativos em termos sociais, econômicos e políticos, gerando ineficiência e problemas na distribuição de riquezas de um país (Aidt, 2009). Em situações em que estimativas quantitativas podem ser feitas, a corrupção resulta em perda de 15% a 50% dos fundos envolvidos (Jain, 2001).

Ainda como efeitos da corrupção, verifica-se os seguintes efeitos, de acordo com Tanzi e Davoodi (1997):

- Aumento do investimento público, entretanto reduz a sua produtividade;
- Aumenta as despesas ligadas a políticas públicas improdutivas, aumentando o gasto público ineficiente;
- Reduz a qualidade das infraestruturas existentes, já que sua rápida deterioração faz com que novos negócios/contratos sejam realizados;
- Diminui o rendimento do governo, porque favorece a evasão fiscal e o pagamento de propina.

A corrupção incentiva o pagamento de subornos para a obtenção de vantagens em contratos ou para a concessão de serviços a determinadas empresas. Os beneficiados tendem a maximizar seus retornos no curto prazo, já que operam em um contexto em que dependem da manutenção de políticos amigáveis em termos das práticas corruptas. Dessa forma, os resultados para a economia de um país são muito prejudiciais (Villoria, 2002).

Assim sendo, em uma perspectiva política, a corrupção se configura como um dos mais importantes mecanismos de deslegitimação dos governos, regimes e suas instituições (Villoria,

2002), principalmente quando a corrupção é tão alta que, de certa forma, há uma captura do estado (Hellman & Kaufmann, 2001).

Definir a corrupção é uma dificuldade, pois a forma com que ela é conceituada irá determinar o que será modelado e mensurado. Em termos gerais, existe consenso em dizer que a corrupção se refere aos atos nos quais o poder dos oficiais públicos é utilizado para ganhos pessoais de uma forma contrária às regras do jogo (Jain, 2001). Na mesma linha, Aidt (2009) afirma que a corrupção é conceituada como o uso da propriedade governamental para ganho privado.

Rose-Ackerman (2018), por sua vez, afirma que a corrupção ocorre quando um gestor ou servidor público, ao assumir uma responsabilidade pública, toma decisões e realiza atividades em seu próprio interesse, de maneira a prejudicar ou mesmo inviabilizar o alcance das metas do programa ou política pública, quaisquer que elas sejam. Ou seja, representantes públicos que administram programas ou políticas sem obter ganho pessoal, na visão dessa autora, não são corruptos, mesmo que os programas abomináveis ou imorais.

A partir de uma conceituação mais geral, Jain (2001) desdobra sua definição em três tipos distintos de corrupção. A primeira delas, chamada grande corrupção, geralmente se refere aos atos praticados por uma elite política que explora seus poderes e influência para criar ou alterar políticas econômicas, assim como mudar as formas de implementação da política, com base em seus próprios interesses, gerando custos para a população. Esse tipo de corrupção é difícil de ser identificada, a menos que subornos sejam pagos, pois o político em questão argumentará que os resultados serão gerados no futuro para o segmento da sociedade destino da política. Este é o tipo de corrupção que mais traz graves consequências para a sociedade.

O segundo tipo de corrupção é a burocrática, que envolve atos de corrupção realizados pelos burocratas indicados, seja na relação com superiores ou na relação com o público. Um exemplo comum desse tipo de corrupção é o pagamento que pessoas fazem aos servidores públicos para agilizar algum procedimento ou receber algum tipo de serviço (Jain, 2001).

O último tipo é a corrupção no legislativo, referindo-se à maneira com que o comportamento e as decisões de voto dos legisladores podem ser, de alguma forma, influenciados. Esse tipo de corrupção acontece quando, por exemplo, um grupo de interesse suborna os legisladores para garantir a aprovação de uma legislação que reduza os impostos vinculados aos seus ativos. Tal fato pode também ocorrer entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo (Jain, 2001).

A Figura 1 a seguir apresenta a lógica descrita acima entre os três tipos de corrupção apontadas por Jain (2001). O número “1” indica a grande corrupção realizada por líderes políticos. O número “2”, por sua vez, representa a corrupção realizada por burocratas eleitos pelos políticos. Por fim, o número “3” representa a corrupção encabeçada pelos legisladores, responsáveis por promulgar as leis.

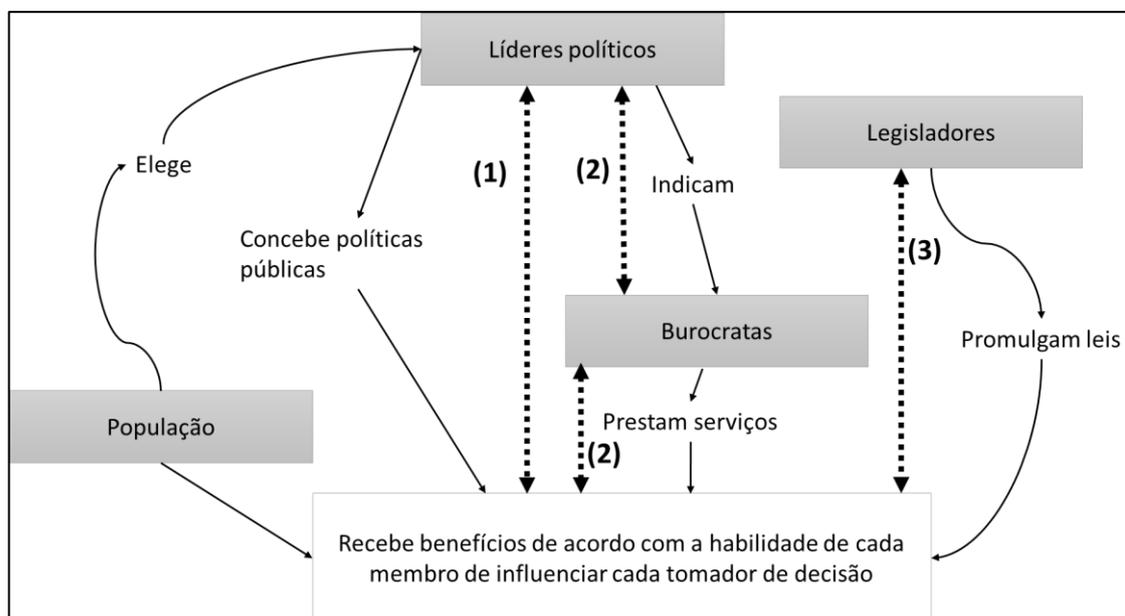


Figura 1. Relações de corrupção em uma sociedade democrática.

Fonte: Jain, A. K. (2001). Corruption: a review. *Journal of Economics Survey*, 15(1), 71-121.

Com base no esquema apresentado acima, percebe-se que a corrupção é um problema de ação coletiva, em que os indivíduos atuam de maneira recíproca para manter os seus ganhos e os maiores benefícios possíveis para si, tomando como base a confiança da atuação dos outros no mesmo sentido (Persson, Rothstein, & Teorell, 2010). A partir do modelo acima é possível verificar que a existência de práticas corruptas se deve à debilidade das instituições e sua capacidade de incidir na esfera individual, ao mesmo tempo que também pode ser explicada a partir de um nível coletivo mais amplo (Gault, Galicia, & Lepore, 2015).

No Brasil, ao longo do período democrático iniciado com a Constituição de 1988, avanços foram verificados em termos de mecanismos e leis que visam inibir as práticas de corrupção. Dentre elas, é possível citar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), a maior autonomia da Política Federal, a criação da Lei da Ficha Limpa, dentre outros (Hernandes, 2011).

Apesar de todos os avanços apontados acima, a corrupção ainda está presente e ativa no contexto da administração pública brasileira, com diversos casos de corrupção surgindo em

todos os governos presidenciais (Hernandes, 2011). Uma das explicações para a situação verificada de forma corriqueira no país é o que Filgueiras (2009) chama de “senso permanente de irresponsabilidade e indolência”, que traduz a cultura brasileira de sentimento e mais intimista e, por conseguinte, possui dificuldades de tratar as relações públicas formalmente e a partir de um olhar impessoal. Dessa forma, uma cultura de busca contínua por benefícios e por sempre se dar melhor do que o outro é a característica marcante da antropologia da corrupção no Brasil (Filgueiras, 2009).

A corrupção está diretamente ligada à qualidade de governo desenvolvida ao longo da história e das limitações institucionais eficazes ao poder executivo, conforme foi verificado em regiões europeias. Nas regiões onde as restrições institucionais se consolidaram de forma eficaz, dificultou-se a criação de redes informais de pagamento de propinas, proporcionando uma melhor qualidade das instituições públicas e, conseqüentemente, uma menor incidência de corrupção (Sánchez, 2016).

Miranda (2018) produziu um levantamento dos conceitos existentes sobre corrupção, analisando suas congruências e incongruências, com o objetivo de propor um conceito unificado do termo que auxilie na formulação de teorias e possua utilidade tanto empírica quanto analítica. Para este autor, a corrupção é conceituada como:

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. (Miranda, 2018, p. 256)

Alguns aspectos relevantes podem ser verificados nesse conceito. Inicialmente, visualiza-se que a corrupção pode ser realizada a partir de um tipo de pagamento que não necessariamente seja financeiro. Em segundo lugar, não envolve exclusivamente um funcionário público (ou setor público), sendo também possível de ser encontrada também no setor privado. Em terceiro lugar, explicita que essa prática produz benefícios mútuos para as partes envolvidas e um efeito negativo para a sociedade, de maneira geral (Miranda, 2018).

Miranda (2018) defende que este conceito é amplo o suficiente para abarcar os diversos tipos de corrupção existentes e verificados, inclusive abarcando todos os tipos de corrupção citados por Jain (2001), mas, ao mesmo tempo, é específico e objetivo para servir como base ao avanço dos estudos na área e proposição de melhores medições para o fenômeno da corrupção.

A perspectiva apresentada acima da corrupção diz respeito ao seu aspecto funcional ao buscar compreender como o fenômeno impacta no desenvolvimento dos diversos Estados e instituições que o compõem (Filgueiras, 2009).

Outra perspectiva de visualização da corrupção é com base na cultura política, que dá foco principalmente à construção de relacionamentos e contatos existentes entre atores sociais e que levam à maior ou menor probabilidade de eles se engajarem em esquemas corruptos. Portanto, a partir dessa perspectiva, a corrupção não tem como causas os aspectos institucionais e legais de um determinado país ou instituição, mas também os valores que guiam e direcionam a sociedade (Filgueiras, 2009). Na sociedade brasileira, a corrupção visualizada sob a ótica da cultura política dá ênfase a valores tradicionais existentes desde a época do império, como clientelismo, nepotismo e busca de privilégios (Filgueiras, 2009).

Uma terceira abordagem para o estudo da corrupção é a econômica, em que o principal foco de estudo recai sobre os custos envolvendo a corrupção para o mercado e para a economia como um todo. É uma característica marcante dessa abordagem considerar os indivíduos como altamente racionais, calculando benefícios e custos envolvidos na realização das práticas de corrupção, com o objetivo de maximizar seu retorno (Filgueiras, 2009).

Filgueiras (2009) acredita que, ao cabo, é fundamental o estudo da corrupção levando em consideração as diversas perspectivas abordadas acima, evidenciando a importância de levar em consideração a moralidade no momento de estudar a corrupção. Somente a partir da perspectiva múltipla e abrangente da corrupção é que se pode constatar como ela se materializa na sociedade, em suas diversas formas.

A partir do momento em que a corrupção acontece em uma perspectiva ampla e coletiva, pode-se chamá-la de corrupção sistêmica. Esse tipo de corrupção tem um enorme potencial de auto reprodução e de estabilidade, justamente por envolver a coletividade (Gault et al., 2015).

A corrupção sistêmica deve possuir algumas características para que seja conceituada como tal. Primeiramente, o desvio do dever público esperado dos agentes públicos é recorrente e generalizado nas instituições. Em segundo lugar, socialmente há a expectativa de que o não cumprimento das normas é um pressuposto no comportamento das pessoas e algo dentro da normalidade. Em terceiro lugar, existe alta densidade de redes de corrupção que são capazes de fornecer bens e serviços em paralelo aos canais formalmente estabelecidos. E, por fim, em quarto lugar, que em quase qualquer organização existe a expectativa de ascensão rápida às facilidades alternativas provenientes de uma rede de corrupção (Gault et al., 2015).

A corrupção sistêmica se torna realidade em um país a partir de um ciclo vicioso de corrupção. Tal círculo vicioso começa a partir de uma desconfiança forte da sociedade em relação aos partidos políticos, instituições públicas e, muitas vezes, os próprios agentes públicos. Como consequência, existe a geração de uma insatisfação política. Essa insatisfação

é confirmada com a atuação de partidos cujo único objetivo é sua perpetuação no poder e nos cargos públicos, de forma a tirar vantagens particulares (Villoria, 2002).

Existe o relacionamento de tais atores com empresas corruptoras, que financiam a atuação ilegal dos partidos e agentes públicos, muitas vezes a partir de pagamentos de propinas e subornos para adquirir vantagens em contratos públicos, aprovação de leis que os favoreçam ou cargos públicos para atores envolvidos no sistema de corrupção (Villoria, 2002).

No círculo vicioso, a imprensa também é controlada, seja por sua própria propaganda institucional, seja por acordos feitos com os grandes proprietários das empresas midiáticas. Dessa forma, as empresas não conseguem noticiar os casos de corrupção que possuem conhecimento. Quando os casos de corrupção chegam ao Judiciário, são sistematicamente arquivados ou absolvidos, já que esses atores também estão cooptados pelo sistema. A impunidade, neste caso, é extensa, o que gera ainda mais desconfiança e mais descrédito por parte da sociedade civil no sistema político (Villoria, 2002).

A Figura 2 apresenta sistematicamente e visualmente o círculo vicioso de corrupção, a partir do que foi descrito acima.

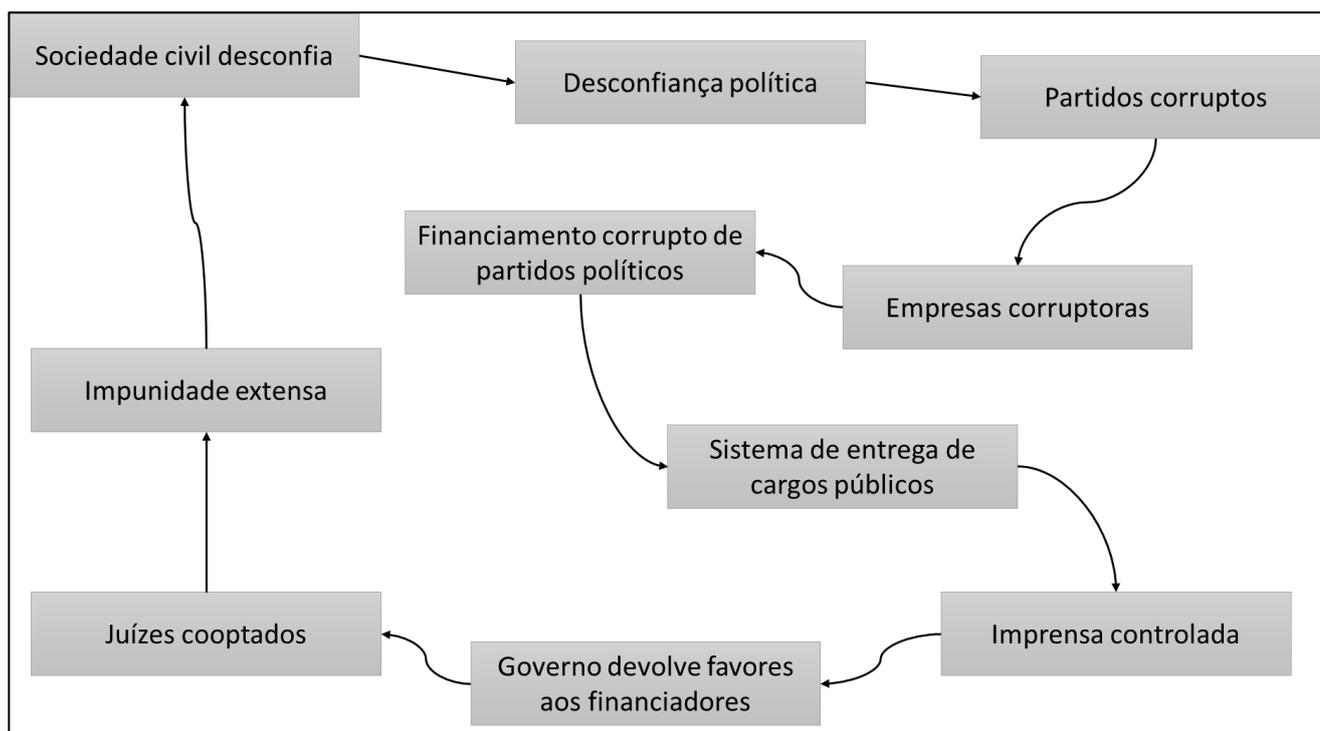


Figura 2. Círculo vicioso da corrupção.

Fonte: Villoria, M. (2002). La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública.*

Villoria (2002) também apresenta em seu artigo o círculo virtuoso da corrupção. Este círculo parte de uma cultura cívica positiva que demonstra a confiança dos cidadãos nas instituições e nos atos praticados pelos agentes públicos. Os cidadãos, por ter uma cultura cívica positiva, exercem seu direito de voto de maneira mais consciência; acompanha, participa e controla os atos de gestão e a execução das políticas públicas.

O controle social próximo favorece a existência de instituições com alto grau de transparência (inclusive nos financiamentos públicos e compras públicas) e partidos políticos democráticos, preocupados com a coisa pública. Em decorrência disso, cria-se um Estado de Direito em que as normas e leis são seguidas e a administração pública é preenchida com funcionários de carreira (Villoria, 2002).

Nesse círculo virtuoso, a imprensa é livre para divulgar as informações de que tem conhecimento, assim como inclusive fazer investigações próprias ao controle social. Quando se verifica que há casos de corrupção, o Poder Judiciário tem independência para atuação e liberdade para julgar, aplicando sanções exemplares e adequadas para os raros casos de corrupção. A aplicação dessas sanções garante que os custos da corrupção em um país sejam maiores que seus benefícios, além de produzir mobilização e atuação em relação aos problemas públicos (Villoria, 2002).

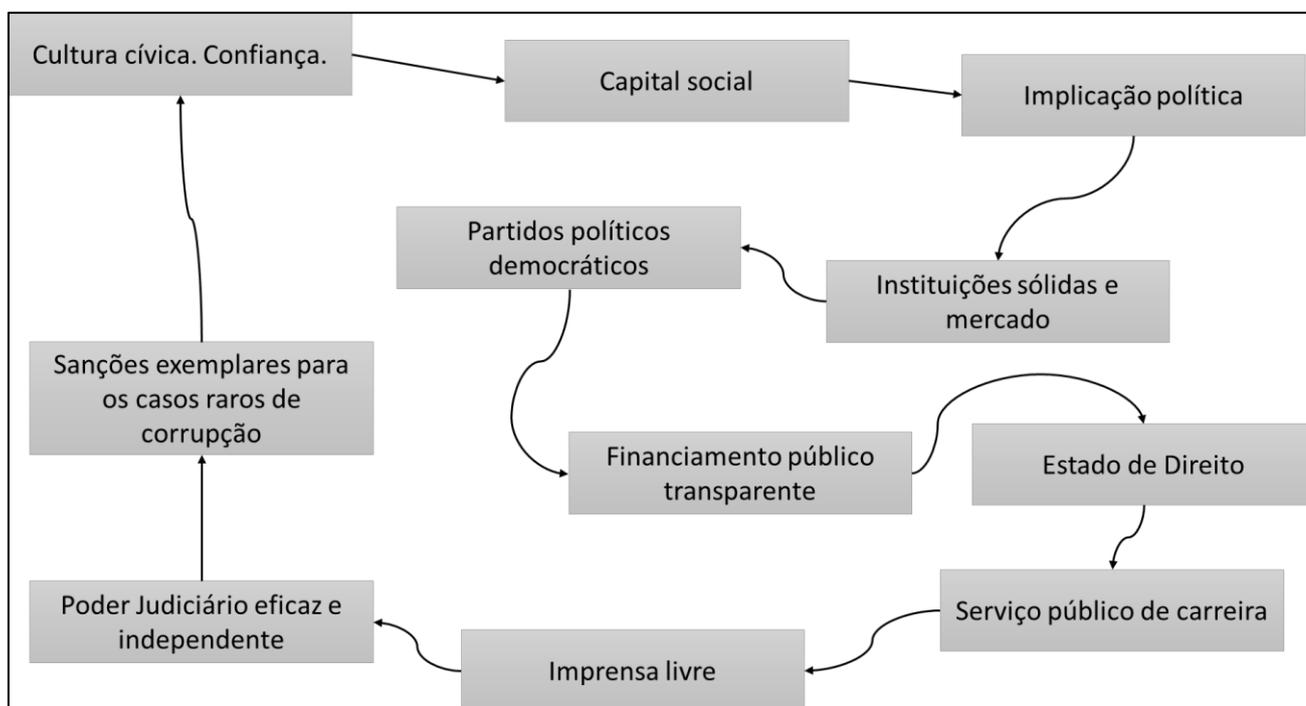


Figura 3. Círculo virtuoso da corrupção.

Fonte: Villoria, M. (2002). La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública.*

Para Villoria (2002), um dos mecanismos para atuar no combate à corrupção é a inclusão da sociedade nesse círculo virtuoso. Dificilmente, sem a mobilização da sociedade civil na luta contra a corrupção, por meio de espaços de controle e influência cidadã, essa luta ocorrerá.

É sabido que o combate à corrupção não depende apenas do controle social. Consiste, antes de tudo, em uma confluência de fatores, como a garantia de um sistema judicial eficiente e independente; um serviço público meritocrático, objetivo e com servidores bem pagos; polícia e instituições de investigação honestas e profissionais; um sistema de transparência dos atos públicos e prestação de contas (*accountability*); entre outros (Villoria, 2002). Entretanto, tanto o círculo vicioso quanto o círculo virtuoso mostram que a atitude da sociedade de confiança ou desconfiança, participação ou não na vida pública e sua consequente cobrança pela regularidade e legalidade e eficiência na execução das funções públicas, influenciam sobremaneira todo o restante do ciclo.

A prevenção e o combate à corrupção estão intrinsecamente ligados à noção de democracia, em que a autoridade política, que deriva da representação eleitoral, parte de todos os cidadãos que compõem o *demos*. As decisões dos agentes e representantes públicos devem ser tomadas, constantemente, levando em consideração o bem da população e não com base em interesses pessoais (O'Donnel, 1998).

A prevenção e o combate à corrupção são esforços empreendidos por uma série de atores, sejam eles públicos ou privados. Essa atividade era comumente desenvolvida apenas por instituições do setor público responsáveis por realizar o controle interno e externo dos órgãos da administração pública (Lambert-Mogiliansky, 2015).

Em um contexto de desenvolvimento e evolução de novas tecnologias verificou-se um crescimento da *accountability* social ou controle social, já que possibilita o maior acesso às informações por parte dos cidadãos (Lambert-Mogiliansky, 2015).

Para que haja efetivo combate e prevenção da corrupção, incluindo o aumento da participação da sociedade civil organizada nessa matéria, não pode haver assimetria de informação. Nesse cenário, não existe nenhum sinal de incoerências no comportamento do agente público ou político, - como indicadores de desempenho, verificação de produtos/serviços e reclamações de beneficiários – acarretando a não possibilidade de o cidadão atuar em prol da prevenção de práticas corruptas por agentes públicos e políticos (Lambert-Mogiliansky, 2015).

Como forma de consolidar a literatura utilizada como base para a presente dissertação, tem-se a figura abaixo.



Figura 4. Consolidação das ações de execução da OGP no Brasil

Fonte: elaboração própria do autor.

3 Método

A pesquisa científica pressupõe a existência e utilização de um método científico, conjunto de atividades racionais e estruturadas que permitam alcançar os objetivos definidos (Marconi & Lakatos, 2003). O método científico, dessa forma, é conceituado como regras empregadas para solucionar um problema (Alvez-Mazzotti & Gewandsznajder, 2002). Nesse sentido, o método de estudo da pesquisa é apresentado a seguir.

O método de pesquisa é classificado como indutivo, pois parte de dados particulares de um contexto específico como possibilidade de aplicação a outros contextos não abordados nesta pesquisa (Marconi & Lakatos, 2003).

Especificamente com relação à pesquisa, Vergara (2007) define a sua classificação a partir de seus fins e meios. Quanto aos fins, a presente pesquisa é conceituada como descritiva e interpretativa. Ela é descritiva porque pretende expor, de maneira clara e detalhada, como se materializa a relação de participação social entre um órgão de controle interno do Poder Executivo Federal (CGU) e as organizações da sociedade civil organizada no contexto da iniciativa “Parceria para Governo Aberto (OGP)” em nível nacional. O estudo de caso foi desenvolvido com foco direto em questões relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção, identificando os parâmetros relevantes que se fazem presentes na OGP.

A pesquisa também é classificada como interpretativa porque visa compreender e justificar a presença e a relação entre os parâmetros identificados e averiguar os efeitos das ações na administração pública (no que diz respeito às práticas de prevenção e combate à corrupção), a partir da visão e percepção dos entrevistados.

Com relação aos meios de investigação identificados por Vergara (2007), a pesquisa é classificada como de campo, documental e bibliográfica. Ele é uma pesquisa de campo por haver a proposição de levantamento de dados primários a partir de entrevistas realizadas com servidores da CGU que lidam diretamente com as ações de prevenção e combate à corrupção junto à sociedade civil organizada. Também prevê o levantamento de percepções dos benefícios e impactos dessa relação junto às organizações da sociedade civil organizada.

A pesquisa é considerada bibliográfica pelo fato de envolver o levantamento de literatura acadêmica, conhecimentos, conceitos e metodologias referentes à administração pública democrática, governança pública, parcerias, corrupção e prevenção e combate à

corrupção, insumos necessários para subsidiar as análises necessárias ao cumprimento dos fins descritivo e explicativo do estudo.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, já que estuda o relacionamento entre CGU e sociedade civil organizada especificamente no âmbito da OGP em nível nacional, investigando-a empiricamente dentro das condições contextuais pré-existentes (Yin, 2001). O estudo de caso foi considerado uma boa estratégia de pesquisa por possibilitar a elaboração de proposições teóricas anteriores à coleta e à análise de dados, direcionando-as adequadamente para responder à pergunta de pesquisa e objetivos do trabalho (Yin, 2001).

3.1 Instrumentos e procedimentos de coleta de dados

Os procedimentos metodológicos seguidos para realizar a coleta e análise de dados são apresentados nesta seção. Antes de adentrar nos detalhamentos dos instrumentos e procedimentos de coleta de dados, tratou-se de relacionar as técnicas de coleta com os respectivos objetivos específicos da presente pesquisa.

Conforme mencionado, a figura abaixo apresenta a correspondência entre objetivos específicos e instrumentos de coleta de dados, que serão posteriormente detalhados.

Objetivo específico	Técnicas de coleta de dados	Detalhamento
Descrever as ações realizadas entre a sociedade civil e a CGU na prevenção e no combate à corrupção no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP)	Pesquisa documental Entrevistas individuais semiestruturadas	Normas relativas à Parceria para Governo Aberto (OGP) Relatórios da CGU Entrevistas com servidores e gestores da CGAT e da DTC Entrevistas com representantes das OSC vinculadas aos compromissos da OGP diretamente relacionados à prevenção e ao combate à corrupção
Discutir os parâmetros de prevenção e combate à corrupção nos programas estudados	Pesquisa documental Pesquisa bibliográfica Entrevistas individuais semiestruturadas	Normas relativas à Parceria para Governo Aberto (OGP) Relatórios da CGU Entrevistas com servidores e gestores da CGAT e DTC Entrevistas com representantes das OSC vinculadas aos compromissos da OGP diretamente relacionados à prevenção e ao combate à corrupção Parâmetros apontados na literatura acadêmica utilizada no referencial teórico
Averiguar os efeitos dessas ações na administração pública	Pesquisa documental Pesquisa bibliográfica Entrevistas individuais semiestruturadas	Normas relativas à Parceria para Governo Aberto (OGP) Relatórios da CGU Entrevistas com servidores e gestores da CGAT e DTC Entrevistas com representantes das OSC vinculadas aos compromissos da OGP diretamente relacionados à prevenção e ao combate à corrupção Efeitos apontados na literatura acadêmica utilizada no referencial teórico em comparação com os achados de pesquisa

Figura 5. – Síntese das técnicas de coleta de dados e correspondência aos objetivos específicos

Fonte: elaboração própria.

3.1.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental é aquela realizada quando se deseja encontrar materiais que não possuem tratamento analítico ou que podem sofrer alterações considerando os objetivos da pesquisa (Gil, 2008). No ambiente de uma organização pública, uma série de documentos são produzidos para registrar a memória das ações realizadas, inclusive no sentido de prestação de

contas. Esses documentos são importantes, inclusive, para corroborar as informações coletadas por meio das entrevistas, ou mesmo demonstrar eventuais discordâncias.

Utilizou-se da triangulação de dados tanto na coleta quanto na análise dos dados coletados, com o objetivo de trazer mais segurança para os achados da pesquisa e a construção das seções de Discussão e Considerações finais. No contexto da pesquisa, consistiram em uma alternativa à validação quantitativa, já que a triangulação trouxe o rigor metodológico necessário ao presente trabalho essencialmente qualitativo (Azevedo, Oliveira, Gonzales, & Abdalla, 2013).

A pesquisa considerou o horizonte temporal da criação e implementação da Parceria para Governo Aberto (OGP) no Brasil, em nível nacional, no período temporal de 2011 a 2019, analisando as ações de prevenção e de combate à corrupção, bem como temas correlatos (transparência, participação social, controle social e governo aberto), a partir da atuação em conjunto da CGU, demais organizações públicas envolvidas e as organizações da sociedade civil (OSC).

Para fins do presente estudo, foram coletados registros e documentos institucionais relacionados à OGP, como os seguintes: Planos de Ação Nacionais (quatro ao todo); Relatórios de Autoavaliação dos Planos de Ação; Relatórios Independentes de Avaliação produzidos pelo Mecanismo Independente de Avaliação; vídeos disponibilizados online pela CGU com a gravação das reuniões; resoluções e decretos correlatos citados tanto em documentos oficiais, quanto nas entrevistas; memórias de reuniões de acompanhamento dos Planos de Ação e respectivos compromissos; documentos correlatos mencionados em entrevistas, a exemplo do Relatório Final da 1ª Consocial.

A coleta desses dados teve como objetivo identificar os aspectos formais dessa parceria, resultados alcançados e reporte da execução de compromissos e marcos. Os documentos formais possibilitaram uma compreensão abrangente da OGP desde a formalização do 1º Plano de Ação até o presente momento da escrita desta dissertação, em que está em execução o 4º Plano de Ação.

3.1.2 Entrevistas

As entrevistas consistem no meio de coleta de dados para o trabalho de campo a ser desenvolvido, sendo os roteiros das entrevistas o instrumento para tal. Existem três tipos de entrevistas possíveis relacionadas por autores na literatura acadêmica. A primeira delas é a

entrevista conversacional livre, em que as perguntas surgem naturalmente à medida em que o entrevistador interage com o entrevistado (Godoi & Mattos, 2010). O segundo tipo de entrevista é a baseada em roteiro, em que este serve como base para direcionar a entrevista. Ao mesmo tempo, neste caso, o entrevistador possui liberdade e flexibilidade para ordenar e formular outras perguntas ao longo da entrevista (Godoi & Mattos, 2010). O terceiro tipo é a entrevista padronizada aberta, em que o entrevistador possui um roteiro de perguntas padronizado a ser aplicado igualmente para todos os entrevistados. Dessa forma, o entrevistador deve se ater às perguntas existentes no roteiro, não podendo alterar sua ordem ou propor novas (Godoi & Mattos, 2010).

Tendo em vista a classificação exposta acima, entendeu-se que o melhor tipo de entrevista a ser realizada foi a entrevista baseada em roteiro (ou semiestruturada), em que o entrevistador tivesse certa liberdade para produzir novos questionamentos sobre temáticas relevantes que fossem tratadas nas entrevistas e não tinham sido previstas anteriormente. As entrevistas foram pautadas em maior grau pela importância em atender ao objetivo da pesquisa e menos por prezar por formalismo técnico.

As entrevistas ocorreram no mês de novembro de 2019. Foram entrevistados quatro servidores da CGU e sete representantes de OSC, totalizando 11 entrevistas (duração média de 50 minutos a uma hora por entrevista), o que representa aproximadamente 10 horas de áudios gravados e posteriormente transcritos. Todos os entrevistados assinaram um termo de consentimento para gravação da entrevista e posterior utilização do conteúdo exclusivamente para fins da pesquisa.

Por parte da CGU, os participantes foram os servidores da Controladoria-Geral da União (CGU), especificamente os lotados na Coordenação-Geral de Governo Aberto e Transparência (CGAT), coordenação que compõe a Diretoria de Transparência e Controle Social (DTC). Essa coordenação foi escolhida por ser diretamente responsável pela Iniciativa Governo Aberto (OGP). Complementarmente, foi entrevistada uma servidora da Coordenação-Geral de Cooperação Federativa e Controle Social (CFECS), por atuar na execução de compromissos do 4º Plano de Gestão.

Em termos de critério de seleção, decidiu-se entrevistar servidores da CGU que são responsáveis pela OGP no Brasil e estão diariamente envolvidos em atividades de concepção, execução e monitoramento dos Planos de Ação. Dessa forma, foram os servidores mais aptos a prover informações para o trabalho, pois estão diariamente envolvidos com a Iniciativa. Ademais, buscou-se a percepção de uma servidora da CGU que não possui a responsabilidade de monitoramento da OGP, mas participa como responsável e executora de um dos

compromissos prioritizados para o 4º Plano de Ação, ou seja, atua em um papel diferente na Iniciativa, apesar de também ser da CGU.

Ademais, entrevistas semiestruturadas também foram realizadas com representantes da sociedade civil (OSC e academia) que estiveram/estão mais ativas na OGP, sejam na execução de compromissos, seja na participação no 1º ou 2º Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil. Os respectivos cargos de cada um dos entrevistados são apresentados na Figura 6, a ser apresentado na sequência.

No que diz respeito aos representantes da sociedade civil, buscou-se realizar entrevistas com indivíduos que participaram da OGP em vários momentos. Dessa forma, foram entrevistadas pessoas que participaram do 1º GT da Sociedade Civil e, também, do 2º GT da Sociedade Civil. Alguns deles estiveram presentes no momento da criação da OGP no Brasil, à época do 1º e 2º Planos de Ação. Por fim, também foram entrevistados representantes das OSC e Academia que são exclusivamente executores de compromissos, mas não participantes do GT da Sociedade Civil. Essa diversidade de papéis, mesmo quando se considera somente os entrevistados da sociedade civil, possibilitou uma riqueza de visões, percepções e entendimentos sobre a OGP, seus resultados, pontos de melhoria, impactos na prevenção à corrupção e temas correlatos.

Essa divisão é relevante para que fique clara qual a posição de um(a) entrevistado(a) na iniciativa, permitindo a clara qualificação do seu papel e respectivas percepções para o estudo.

A Figura 6 apresenta a lista de entrevistados e quais as funções desempenhadas por eles, tomando-se o devido cuidado para preservar suas identidades.

Entrevistado (a)	Função exercida
CGU – Entrevistada 1	Auditor(a) de Finanças e Controle
CGU – Entrevistado 2	Coordenador(a) da Equipe de Governo Aberto
CGU – Entrevistado 3	Analista Técnico(a) de Política Social
CGU – Entrevistado 4	Coordenador(a)-Geral
OSC – Entrevistado 1	Assessor(a) político(a)

Entrevistado (a)	Função exercida
OSC – Entrevistado 2	Conselheiro(a)
OSC – Entrevistado 3	Diretor(a) Executivo(a)
OSC – Entrevistado 4	Coordenador(a) de Projetos
Academia – Entrevistado 5	Orientador(a)
OSC – Entrevistado 6	Coordenador(a) de Projetos
OSC – Entrevistado 7	Coordenador(a)

Figura 6. Lista de entrevistados(as) e suas respectivas funções

Fonte: elaboração própria.

Os entrevistados possuem nível de instrução e formação alto. Quatro deles possuem graduação, dois deles possuem nível de pós-graduação (especialização), três possuem nível de mestrado e dois com nível de doutorado.

As entrevistas com todos os servidores da CGU e com um representante de OSC foram realizadas presencialmente. As outras seis entrevistas com representantes de OSC aconteceram por meio do aplicativo de telecomunicação Skype®. Nesses casos, solicitou-se aos entrevistados a possibilidade de gravação do vídeo/áudio pelo próprio aplicativo, para posterior transcrição.

De forma geral, os representantes da sociedade civil entrevistados trabalham com uma diversidade de temas, como justiça social, transparência, qualidade na aplicação de recursos, controle social, integridade do poder público, fortalecimento de capacidades institucionais e melhoria de serviços públicos, direitos humanos, entre outros. Nesse sentido, foram organizações que possuem a classificação de organização não-governamental, instituto, observatório social e programa de extensão vinculado à uma Universidade Federal. Portanto, demonstra-se a diversidade de entidades que foram entrevistadas, seja em termos de sua classificação ou temáticas em que atuam, possibilitando um rico conjunto de percepções e entendimentos.

Foi fundamental coletar as percepções dos responsáveis das OSC que atuam na OGP, porque possibilitou a visualização de diversas óticas e entendimentos relativos ao objeto de estudo, além de serem fontes de informação relevantes de aspectos informais e considerações referentes ao relacionamento com a CGU e outras instituições públicas. Em complementação,

as entrevistas com esses atores se mostraram relevantes para coleta de informações acerca dos resultados verificados e potenciais, em termos de governo aberto, transparência, participação social e prevenção à corrupção. Ou seja, o critério de seleção se pautou no acesso privilegiado e ativo que os indivíduos acima citados possuem no contexto do objeto estudado e na possibilidade de proporcionarem dados e informações significativas para responder aos objetivos geral e específicos do estudo.

O Apêndice 1 traz os roteiros utilizados para a realização das entrevistas semiestruturadas com os servidores da CGU e com os representantes da sociedade civil. Eles foram construídos com base nos objetivos específicos e no referencial teórico da pesquisa. É válido reiterar que foram definidos roteiros de entrevistas diferentes para cada um dos públicos do estudo. Mesmo com a apresentação dos roteiros no Apêndice 1, eles serão também apresentados ao final desta seção para facilitação da leitura.

Ao longo da realização das entrevistas, o entrevistador verificou a necessidade de incluir outras perguntas em contextos específicos, a partir das respostas fornecidas pelos entrevistados. Em geral, isso se deu ao fato de o pesquisador identificar a necessidade de especificar e aprofundar algumas questões relevantes que surgiram ao longo das entrevistas.

Em relação ao escopo do roteiro das entrevistas para representantes da CGU, as perguntas 1, 2, 4 e 5 dizem respeito ao primeiro objetivo específico do trabalho. As perguntas 6, 7, 8, 9 e 11 se relacionam ao segundo objetivo específico do trabalho. Por fim, as perguntas 3, 10 e 12 estão relacionadas ao terceiro objetivo específico.

O roteiro de entrevistas para representantes das OSC, por sua vez, teve seu escopo construído da seguinte forma: as perguntas 1, 2, 3, 4 e 5 dizem respeito ao primeiro objetivo específico do trabalho. As perguntas 7, 8, 9, 10 e 12 se relacionam ao segundo objetivo específico do trabalho. Por fim, as perguntas 6, 11, 13, 14, 15, 16 e 17 estão relacionadas ao terceiro objetivo específico.

Convém mencionar que anteriormente à realização das entrevistas, o pesquisador leu os principais documentos relativos à OGP e cada um dos planos de ação. Essa leitura, em conjunto com o referencial teórico estudado, foram as bases para a criação dos roteiros de entrevista. À medida em que as entrevistas foram realizadas, outros documentos foram mencionados pelos entrevistados, os quais também foram utilizados para compor a coleta e a análise de dados desta dissertação.

Ao final da execução das entrevistas programadas, elas foram transcritas como maneira de garantir que as informações e achados fossem aproveitados integralmente, garantindo que nenhum aspecto relevante se perdesse durante a coleta de dados.

A seguir são apresentadas as perguntas feitas nas entrevistas semiestruturadas com representantes da CGU e da sociedade civil.

Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da CGU

1. Quais são as iniciativas, programas, projetos ou ações realizadas no âmbito da CGU que envolvam controle social, Governo Aberto e prevenção à corrupção.
2. Como a CGU interage com as organizações da sociedade civil (OSC) no âmbito dessas iniciativas?
3. A CGU tem acompanhado esse relacionamento? Se sim, qual a impressão que se tem sobre os resultados dessa relação?
 - a. Em termos de transparência?
 - b. Em termos de participação e controle social?
 - c. Em termos de prevenção e combate à corrupção?
4. Especificamente com relação ao Governo Aberto (OGP), como a Iniciativa foi desenvolvida ao longo do tempo e como está agora?
5. Além dos aspectos que estão descritos em documentos oficiais disponibilizados, existem outros aspectos dessa interação que você acredita que devem ser mencionados? (Se sim, quais?)
6. Quais ações de transparência são realizadas ao longo da concepção e execução dos compromissos firmados? Elas têm funcionado bem? (Se não, por quê?)
7. Como tem sido a atuação das OSC no âmbito do Governo Aberto (OGP), do planejamento e execução ao monitoramento das ações?
8. As OSC influenciam nas decisões e ações relacionadas ao Governo Aberto (OGP)?
 - a. Você acredita que as OSC percebem seu papel no Governo Aberto (OGP)?
9. Existem mecanismos formais e informais de controle social das OSC no Governo Aberto (OGP)? (Se sim, quais?)
10. Após o encerramento dos Planos de Ação, como acontece a continuação do contato com as OSC envolvidas?
11. Ao longo do contato, houve algum conflito ou algumas divergências com as OSC? (Se sim, que tipo?)
12. Especificamente com relação aos compromissos diretamente ligados à prevenção e ao combate à corrupção, como você acredita que a CGU tem contribuído para fortalecer o papel das OSC no controle social, a partir da atuação no Governo Aberto (OGP)?

Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da sociedade civil

1. Como foi seu primeiro contato com a OGP?
2. Quais são os compromissos que você esteve/está envolvido no que diz respeito ao Governo Aberto (OGP)?
3. Como foi o processo para que a OSC que você representa pudesse compor o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil?
4. Como foi sua experiência no planejamento, execução e monitoramento dos compromissos que você esteve/está vinculado?
5. Como foi/Como é sua interação com a CGU no âmbito desses compromissos?
6. Quais resultados ou efeitos você verifica desse relacionamento entre OSC e CGU?
 - a. Em termos de transparência?
 - b. Em termos de participação e controle social?
 - c. Em termos de prevenção e combate à corrupção?
7. Além dos aspectos que estão descritos em documentos oficiais disponibilizados, existem aspectos informais dessa interação que você acredita que devem ser mencionados? Se sim, quais?
8. Como a CGU realizou as ações de transparência no âmbito do Governo Aberto (OGP)? Você acha que tais ações atingiram/atingem seus objetivos?
9. Você acha que as OSC influenciam nas decisões e ações relacionadas ao Governo Aberto (OGP)?
 - a. Vocês percebem seu papel no Governo Aberto (OGP)?
10. Existem mecanismos formais e informais de controle social das OSC no Governo Aberto (OGP)?
11. Após o encerramento dos Planos de Ação, como acontece a continuação do contato com a CGU?
12. Ao longo do contato, houve algum conflito ou algumas divergências com a CGU? (Se sim, que tipo?)
13. Como você enxerga o impacto da corrupção no país?
14. Você acredita que as OSC no âmbito da OGP e de forma geral têm um papel importante para a prevenção e o combate à corrupção?
15. Especificamente com relação aos compromissos diretamente ligados à prevenção e ao combate à corrupção, como você acredita que a CGU tem contribuído para fortalecer o papel das OSC no controle social, a partir da atuação no Governo Aberto (OGP)?
16. Você acredita que a atuação das organizações da sociedade civil impacta, de forma geral, na prevenção e no combate à corrupção?
17. Como você enxerga o impacto da corrupção no país? Como você acredita que a participação da sua OSC nos compromissos do Governo Aberto (OGP) podem contribuir para minimização desse cenário?

3.2 Análise de dados

A análise de dados foi realizada a partir da análise interpretativa, especificamente no que diz respeito à busca do sentido existente no discurso e as motivações existentes quando esses discursos foram emitidos (Alonso, 1998).

A análise interpretativa tomou como base os diversos documentos, materiais e discursos que encontrados e mencionados na seção anterior. Após a coleta de dados e a organização de todo o material coletado, foi feita a sua catalogação e organização em uma planilha de análise em que se incluíram os principais achados que respondem a cada um dos objetivos específicos. O pesquisador realizou a análise das frases e discursos dos entrevistados como meio de compreender sua significação (Laville & Dionne, 1999). Além dessa análise, procedeu-se à triangulação dos dados obtidos nas entrevistas com os dados obtidos a partir dos documentos formais da OGP e outros documentos correlatos. A triangulação foi possível a partir da unificação dos diversos dados e informações coletadas em um mesmo instrumento, que é a planilha de análise.

Importa explicitar que a análise interpretativa não foi operacionalizada como um método rígido. Existiu um conjunto de balizadores que orientaram os direcionamentos a serem seguidos pelo pesquisador. Nesse sentido, empreendeu-se um processo de leitura e releitura dos achados, de maneira a possibilitar a robustez dos resultados e conclusões (Laville & Dionne, 1999).

Em adição, realizou-se uma leitura exaustiva dos dados obtidos na fase de coleta para identificar a frequência das respostas à luz das categorias de análise pré-definidas conforme os objetivos específicos e o referencial teórico utilizados. As categorias definidas foram: execução dos planos de ação da OGP; relacionamento entre atores na OGP; mecanismos formais e informais de controle social; ações de transparência; continuidade e/ou descontinuidade de ações e atores; vinculação dos compromissos à temática de prevenção e combate à corrupção; efeitos da OGP na Administração Pública.

A categorização explicitada acima foi desenvolvida para garantir que a pergunta de pesquisa e os objetivos específicos fossem respondidos adequadamente.

Algumas fases foram executadas com o objetivo de garantir a qualidade da análise dos dados. As etapas e devidas descrições são apresentadas na sequência.

Inicialmente, foi realizado o recorte dos conteúdos coletados a partir da pesquisa documental e realização das entrevistas, o que possibilitou o posterior ordenamento em categorias, a partir das diferentes significações encontradas (Laville & Dionne, 1999). O

objetivo desse recorte foi encontrar expressões que fossem de interesse para os objetivos da presente pesquisa.

Além das expressões importantes para o objeto de estudo, também foram analisados possíveis temas recorrentes, que enriqueceram ainda mais a análise do estudo, por aprofundar a compreensão do pesquisador sobre o discurso presente nos materiais levantados.

O recorte dos conteúdos foi a primeira etapa importante para a análise de conteúdo. A segunda etapa igualmente importante foi a definição das categorias analíticas em que foram organizados os conteúdos (Laville & Dionne, 1999).

Neste estudo a definição das categorias foi realizada anteriormente ao início da análise, a partir dos objetivos específicos e do referencial teórico da pesquisa. Entretanto, indutivamente, ao longo do processo de análise e da separação/identificação dos conteúdos, novas categorias surgiram, as quais não foram previstas pelo pesquisador inicialmente, com base no referencial teórico utilizado. Esse é o chamado modelo misto (Laville & Dionne, 1999).

Ainda segundo Laville e Dionne (1999), buscou-se garantir que as categorias possuíssem a qualidade e significância necessárias ao estudo, o que inclui aspectos como serem pertinentes, exaustivas, precisas e mutuamente exclusivas. Ademais, buscou-se não criar um número demasiadamente numeroso de categorias.

Conforme a classificação metodológica da presente pesquisa, a análise de dados desenvolvida foi, basicamente, qualitativa, em busca constante dos aspectos relevantes de significação do conteúdo coletado. A abordagem qualitativa auxiliou na manutenção da forma literal dos dados e favoreceu a identificação dos elos lógicos do conteúdo. Obviamente, por ser uma abordagem qualitativa, esse processo de análise não aconteceu de maneira rígida e estritamente formal, conforme mencionado anteriormente (Laville & Dionne, 1999).

Assim sendo, a análise qualitativa se deu a partir da estratégia de emparelhamento, com a associação dos dados coletados a partir do modelo teórico exposto acima e a sua devida comparação com as teorias, conceitos e sistemáticas apresentadas no referencial teórico deste estudo.

4 Resultados

Os resultados apresentados nessa seção emergiram a partir da coleta de uma série de documentos formais sobre a OGP, assim como um total de 11 entrevistas realizadas com servidores da CGU e representantes de organizações da sociedade civil (OSC) envolvidos com os planos de ação e compromissos. Os responsáveis das OSC estiveram envolvidos no 3º e no 4º Planos de Ação, sendo que alguns participaram de ambos, assim como outros estiveram presentes somente no 4º Plano de Ação. Convém mencionar que, mesmo com relação aos representantes das OSC, alguns participam do Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil instituído para a OGP, enquanto outros estão vinculados exclusivamente à execução de compromissos específicos nos planos.

As seções desse capítulo foram divididas com base nos três objetivos específicos do trabalho e no referencial teórico utilizado na pesquisa para definição das categorias de análise. Nesse sentido, a primeira subseção apresenta a descrição da OGP e suas ações ao longo dos anos. A segunda subseção apresenta a análise dos parâmetros de prevenção e combate à corrupção encontradas na OGP que permite a avaliação dessa temática específica dentro do contexto da iniciativa. E, por fim, a terceira apresenta a percepção dos entrevistados e evidências documentais relativos aos efeitos da OGP na Administração Pública, levando em consideração aspectos de prevenção e combate à corrupção, mas, também, aspectos de transparência, controle social e participação social, vertentes também abordadas nos Planos de Ação e compromissos que compõem a OGP.

4.1 Ações de execução da OGP

A OGP é a abreviação da nomenclatura em inglês *Open Government Partnership*, geralmente traduzida para o português como Parceria para Governo Aberto. Comumente, os envolvidos nessa iniciativa a chamam por OGP. Teve sua origem a partir de uma parceria internacional de oito países fundadores, em 2011, com o objetivo de difusão e incentivo às práticas governamentais que envolvem acesso à informação, transparência pública, participação social e prevenção e combate à corrupção (CGU, 2018a).

Os oito países fundadores da OGP são África do Sul, Brasil, Estados Unidos da América, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Eles assinaram a Declaração de Governo Aberto, reconhecendo que os cidadãos do mundo inteiro demandam a abertura dos

governos para que exista a possibilidade de maior participação e controle social, além de reconhecer que a busca por um governo aberto exige uma série de ações e compromissos permanentes e contínuos (CGU, 2018a).

Nesse sentido, segundo documento do 4º Plano de Ação (CGU, 2018a), a OGP é um meio de se buscar, em nível mundial, o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas e inovadoras que direcionem para o fortalecimento da democracia e a luta contra a corrupção. Ou seja, a OGP parte do princípio de que o processo democrático não se encerra no processo eleitoral e na escolha de representantes, mas que deve haver um aprofundamento a partir da disponibilização de ferramentas que possibilitem a participação social na gestão dos recursos públicos e na conferência da sua utilização.

A OGP e os compromissos assumidos pelos diversos países devem levar em consideração quatro princípios, citados a seguir (CGU, 2018a):

- Transparência;
- Participação Cidadã;
- *Accountability*;
- Tecnologia e Inovação.

Um país que possua o interesse de participar da OGP deve, inicialmente, assinar a Declaração de Governo Aberto e demonstrar que possuem os devidos critérios de elegibilidade. Posteriormente, existe um processo de checagem dos valores da OGP, a partir de métricas específicas, para que esses países possam efetivamente compor a iniciativa com membros.

Segundo o sítio eletrônico da *Open Government Partnership* - OGP (OGP, 2019), antes de submeter o primeiro Plano de Ação, os membros da OGP devem identificar um Ministério ou uma agência pública que será responsável pela coordenação da iniciativa, seus processos e atividades, servindo como ponto de contato oficial no âmbito da Parceira. Após essa etapa, o país deve submeter uma Carta de Intenção de participação da OGP, confirmando que o governo possui a intenção formal de participar da Iniciativa, descrevendo reformas prévias de governo aberto já realizadas e especificando a instituição que será responsável pela OGP no país e o nome do responsável de alto escalão que será o ponto de contato.

Segundo a CGU (2018a), é fundamental, na metodologia da OGP, que exista o engajamento da sociedade civil para que seja confeccionado um processo de participação claro e aberto. A sociedade civil não precisa passar por um processo formal como feito para o governo, mas as OSC e indivíduos são partes vitais em um processo considerado de êxito, já que ela deve não somente legitimar, mas também participar e contribuir nas decisões e

encaminhamentos a serem tomados dentro da OGP. Esses atores podem se tornar membros da OGP em níveis nacionais ou locais (a exemplo, no Brasil, da cidade de São Paulo, signatária da OGP), auxiliando na cocriação, implementação e monitoramento dos Planos de Ação.

O governo signatário da OGP, com o auxílio da sociedade civil, deve, portanto, apresentar Planos de Ação Nacionais que contenham os compromissos (ou seja, medidas concretas) que expressem ações que objetivem fortalecer a transparência de informações e atos governamentais, a participação dos cidadãos, monitoramento e controle dos recursos públicos, integridade do setor público e do setor privado, o combate à corrupção, dentre outros objetivos correlatos (CGU, 2018a).

Em termos operacionais, a OGP está estruturada em Planos de Ação bianuais, ou seja, os compromissos neles firmados devem ser executados em até dois anos. No Brasil, os Planos de Ação são divididos em compromissos a serem realizados em diversas temáticas, além de possuírem marcos a serem alcançados pelos atores responsáveis ao longo da vigência de determinado Plano de Ação (CGU, 2018a).

A OGP estipula que, ao longo desse período, os governos devem publicar, periodicamente, o nível de execução de cada um dos compromissos, de acordo com o que foi pactuado no momento de planejamento. Ademais, outro ponto reiterado pela OGP é a necessidade de participação, escuta e envolvimento da sociedade civil no momento de planejamento dos Planos de Ação, respeitando um dos princípios já mencionados acima (participação cidadã) (CGU, 2018a; OGP, 2019).

Com vistas ao contínuo aprimoramento do processo de planejamento, execução e monitoramento dos Planos de Ação, existe a figura do Mecanismo Independente de Avaliação, internacionalmente conhecido como *Independent Report Mechanism* (IRM), que possui o objetivo de realizar a avaliação bianual dos governos participantes da OGP emitindo, ao final, um relatório independente de avaliação. Tais relatórios avaliam tanto a implementação do plano quanto o cumprimento dos princípios de governo aberto. Por fim, emitem recomendações técnicas para o Plano de Ação seguinte (OGP, 2019).

Complementarmente, a OGP possui a figura de um Comitê Diretor, composto por um conjunto de atores que representam a sociedade civil e os governos e três subcomitês (Governança e Liderança, *Peer Learning* e *Support* e Critérios e Padrões) (OGP, 2019).

A figura a seguir representa os passos a serem realizados por um país que tenha o desejo de ser membro da OGP.



Figura 7. Processo para se tornar membro da OGP

Fonte: elaboração própria, a partir das informações retiradas do sítio eletrônico da *Open Government Partnership*. Link de acesso: <https://www.opengovpartnership.org/process/>.

O Plano de Ação é o documento central que pauta a execução dos compromissos de cada país ou ente subnacional vinculado à OGP. Sua concepção e execução acontece a partir de um processo tradicional e comumente utilizado de planejamento, execução/implementação e monitoramento (OGP, 2019), conforme figura a seguir.



Figura 8. Processo de construção e execução do Plano de Ação

Fonte: elaboração própria a partir das informações retiradas do sítio eletrônico da *Open Government Partnership*. Link de acesso: <https://www.opengovpartnership.org/process/>.

Por fim, existe um processo de prestação de contas com relação ao Plano de Ação. Esse processo possui a figura do *Independent Reporting Mechanism* – IRM (Mecanismo Independente de Avaliação), que atua como auditoria independente da OGP, mas não exclui a necessidade de uma autoavaliação dos próprios responsáveis pela implementação do Plano (OGP, 2019).



Figura 9. Processo de prestação de contas do Plano de Ação

Fonte: elaboração própria a partir das informações retiradas do sítio eletrônico da *Open Government Partnership*. Link de acesso: <https://www.opengovpartnership.org/process/>.

Conforme verificado nos documentos de formalização dos Planos de Ação da OGP e, também, a partir das entrevistas, verificou-se alterações da metodologia à medida em que cada Plano era lançado, como forma de atender às recomendações de auditorias, bem como demandas e expectativas dos envolvidos, como as próprias OSC (CGU, 2018a).

Tenho em vista que o Brasil é signatário da OGP desde sua concepção, no presente momento (fevereiro de 2020) se encontra em vigência o 4º Plano de Ação (ações previstas para o período de outubro de 2018 a julho de 2020).

A instância responsável pela criação de estratégias de governo aberto no Brasil, assim como realizar orientações sobre a concepção e implementação dos Planos de Ação da OGP em nível federal é o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), a partir do Decreto nº 10.160/2019. Ele é coordenado pela CGU, que o compõe, e tem em sua composição os seguintes órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Secretaria-Geral da Presidência da República (CGU, 2019a).

Conforme o Entrevistado 1 (CGU), o objetivo de criação do CIGA é aproximar e obter o apoio das altas instâncias do governo para a OGP e para as temáticas de governo aberto no Brasil.

Existe na OGP Brasil a figura do Grupo Executivo do CIGA (GE-CIGA), cujo papel é elaborar cada um dos Planos de Ação, a partir da metodologia proposta, e submeter ao CIGA para apreciação e aprovação. Posteriormente, também possui papel de coordenar e direcionar a implementação e monitoramento do Plano de Ação Concebido (CGU, 2018b). O 4º Plano de

Ação (2018) menciona que o GE-CIGA é composto pelos seguintes órgãos: Controladoria-Geral da União; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; e, Ministério da Justiça.

Importa mencionar que o 4º Plano de Ação foi formalizado em 2018 e, com a mudança de governo realizada em 2019, existiram alterações Ministeriais, que impactou na composição do GE-CIGA. Como exemplo, cita-se os Ministérios da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que, junto a outros Ministérios, se fundiram para integrar o Ministério da Economia.

Após a contextualização da OGP em linhas gerais, descreve-se, nas próximas seções, o histórico da OGP no Brasil desde o 1º plano.

4.1.1 1º Plano de Ação OGP

O 1º Plano de Ação teve origem conjuntamente com a OGP como um todo (execução entre julho de 2011 a dezembro de 2012), tendo em vista que o Brasil foi um dos países fundadores da Iniciativa. Ele foi elaborado a partir de consultas aos órgãos públicos que compõem o Poder Executivo Federal. Vale mencionar que o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, o qual é vinculado à CGU, também foi consultado.

A participação da população e da sociedade civil se deu a partir de consultas realizadas em reuniões presenciais, assim como redes de consultas já estabelecidas entre a própria sociedade civil e as organizações públicas, com vistas ao levantamento de prioridades em setores específicos.

Outro insumo importante para o 1º Plano de Ação foram os debates existentes no âmbito do Congresso Nacional, a partir de um evento realizado com a Câmara dos Deputados, o qual reuniu entidades privadas, OSC e órgãos públicos.

O documento que instituiu o 1º Plano também menciona a consulta à sociedade civil como um processo contínuo, com vistas ao engajamento desse importante ator ao longo da execução dos compromissos. A coleta de dados obtida a partir das entrevistas expôs que, ao longo do 1º Plano de Ação, assim como no segundo, na prática, não houve a participação da sociedade civil na execução e no monitoramento dos compromissos firmados, como será mostrado posteriormente.

Conforme solicitado pela OGP, o documento apresenta um histórico de medidas implementadas pelo Governo brasileiro que são consideradas como iniciativas de Governo Aberto. Nesse sentido, vale destacar algumas das iniciativas desenvolvidas pelo Governo, como a criação do Portal de Transparência e o Portal ComprasNet. O documento apresenta exemplos de atuações desenvolvidas no campo da prevenção e combate à corrupção, sendo basicamente a participação em convenções e fóruns globais sobre o assunto. Entre as convenções, cita-se:

- Convenção Interamericana contra Corrupção (OEA);
- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU);
- Convenção contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Com relação aos fóruns sobre corrupção, foram citados:

- *Partnering against Corruption Initiative* (PACI), do Fórum Econômico Mundial;
- *Global Agenda Council on Anti-Corruption*, do Fórum Econômico Mundial;
- *International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA);
- Grupo de Trabalho contra a Corrupção do G-20.

Com base nesses e em outros argumentos apresentados no 1º Plano de Ação, o Brasil justifica o seu compromisso com as diversas frentes do Governo Aberto, como incremento da participação e do controle social, prevenção e combate à corrupção, aperfeiçoamento das ações de transparência pública, dentre outros.

A estrutura do Plano de Ação foi elaborada a partir da delimitação de grandes temas, compromissos a serem realizados em cada um dos temas e, dentro de cada compromisso, ações a serem realizadas e respectivos prazos de implementação.

Abaixo encontra-se a estrutura de temas abordados e os respectivos compromissos em cada um dos temas (CGU, 2011).

1. Aumento da Integridade Pública
 - a. Sistema Federal de Acesso à Informação
 - b. Transparência Ativa e Dados Abertos
 - c. Participação Social e Engajamento Cidadão

2. Gestão Mais Efetiva dos Recursos Públicos
 - a. Transparência Orçamentária e Gestão de Recursos Públicos
 - b. Licitações e Contratos Públicos
3. Aumento da Responsabilidade Corporativa
 - a. Prevenção da Corrupção
4. Melhoria da Prestação de Serviços Públicos
 - a. Mapeamento da Prestação de Serviços Públicos
 - b. Serviços da Educação
 - c. Serviços Online ao Cidadão

Visualiza-se a existência de compromissos relacionados à criação de estrutura e infraestrutura necessárias para que haja transparência pública e dados abertos. Portanto, entre as ações nessa perspectiva, encontra-se a reestruturação do Portal da Transparência, desenvolvimento de cursos EaD para capacitação de servidores públicos, Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), I Encontro Nacional de Dados Abertos, entre outros.

É possível perceber um compromisso de Prevenção da Corrupção na temática de “Aumento da Responsabilidade Corporativa”. Esse compromisso foi materializado pela implementação do Cadastro de Empresa Pro-Ética, uma iniciativa que buscava proporcionar visibilidade para aquelas empresas que investissem em ações de integridade, combate à corrupção e ética, viabilizando um ambiente mais saudável de relacionamento entre instituições públicas e privadas (CGU, 2012b).

Em termos de execução, foi possível verificar que os responsáveis pela execução dos compromissos foram exclusivamente órgãos governamentais, como a própria Controladoria-Geral da União (CGU), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Secretaria-Geral da Presidência da República etc. Ou seja, não contou com uma participação ativa da sociedade civil, sendo a participação da sociedade civil apenas na fase de concepção do Plano com o fornecimento de sugestões, a partir de consultas.

4.1.2 2º Plano de Ação OGP

O 2º Plano de Ação iniciou sua execução a partir do dia 7 de maio de 2013, como consta explicitamente no documento que o formaliza. Conforme é mencionado neste documento, o processo de construção do plano foi realizado a partir de uma maior participação da sociedade civil, assim como teve a participação de organizações públicas (CGU, 2013).

Apesar do aumento de participação da sociedade civil, quando comparado ao 1º Plano de Ação, os níveis de participação para o 2º Plano ainda foram aquém do que se esperava de uma participação social efetiva, conforme mencionado pelo Entrevistado 2 (CGU).

A quantidade de compromissos, em comparação ao primeiro plano, foi muito maior, totalizando 52 compromissos a serem realizados, especificamente sob a responsabilidade de 18 órgãos do Governo Federal. Portanto, no 2º Plano de Ação, sua execução e monitoramento ainda não teve uma participação ativa e conjunta com a sociedade civil. Os compromissos envolviam temáticas relacionadas à transparência pública e prevenção e combate à corrupção.

O documento menciona que houve a criação de um Grupo de Trabalho com objetivo de incluir a sociedade civil no apoio à construção e acompanhamento do plano. Entretanto, em todas as entrevistas realizadas, mencionou-se que apenas no 3º Plano de Ação foi instituído formalmente o primeiro grupo de trabalho com a participação ativa da sociedade civil ao longo do processo de planejamento, execução e monitoramento. O Entrevistado 7 (OSC), já envolvido com a OGP à época do 2º Plano de Ação, mencionou a existência de um grupo informal de acompanhamento, conforme apresentado no trecho a seguir:

(...) Artigo 19 naquele momento fazia parte de um grupo não formal de monitoramento da OGP no Brasil, o pessoal que agora é COLAB, né, mas antes era outro nome, GPoPai, junto com a GPoPai (...) e o Artigo 19 tinham ficado como dois membros da sociedade civil responsáveis por monitorar e fazer essa interlocução com a CGU, no que tange à OGP. Não foi uma coisa formal, foi uma coisa informal, enquanto a gente não tinha um Grupo de Trabalho plenamente estabelecido, e a gente também tinha uma atuação em rede com a RETPS, que é a Rede pela Transparência e Participação Social aqui de São Paulo, e basicamente a gente fazia essa interlocução da rede com a CGU. Inicialmente foi esse o contato.

O Entrevistado 7 (OSC) ainda comentou que havia uma expectativa grande de participação e incorporação da sociedade civil ao longo do 2º Plano de Ação, o que não aconteceu, conforme mencionado pelo Entrevistado 2 (CGU), que atua na OGP no âmbito da CGU. O conhecimento da versão final do 2º Plano pela sociedade civil aconteceu ao mesmo tempo em que ele foi tornado público para a comunidade internacional da OGP. Na perspectiva dos entrevistados, essa foi uma quebra de confiança significativa com a OGP, já que a

expectativa de interlocução entre os diversos atores não aconteceu naquele momento. De acordo com o Entrevistado 7 (OSC), esse foi um dos motivos que levou muitas OSC a não desejarem mais participar da OGP, até mesmo quando o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil foi instituído a partir do 3º Plano de Ação.

Nesse sentido, a participação da sociedade civil aconteceu em um encontro presencial entre OSC e governo, em que ela teve a oportunidade de explicitar as demandas e compromissos que acreditavam ser relevantes para o 2º Plano de Ação. Ademais, a população também fez sugestões a partir da plataforma online e-Democracia (CGU, 2013).

O processo de participação da sociedade civil gerou 32 demandas que foram, posteriormente, analisadas pelos órgãos do Governo Federal responsáveis pela avaliação. A partir de critérios delimitados pelo governo como disponibilidade orçamentária, factibilidade, regulamentação legal, disponibilidade de recursos humanos, entre outros, foram priorizadas 19 demandas para inclusão no 2º Plano, seja de forma parcial ou integral. Conforme explicitado no documento, outras demandas compuseram um banco de demandas, que poderiam ser contempladas em outros momentos (CGU, 2013).

Entre as demandas da sociedade civil, foi possível verificar diversas ligadas diretamente à temática da transparência, participação social ou prevenção e combate à corrupção, como: fomento à participação social; promoção e indução de uma cultura de transparência e integridade junto às empresas; aprimoração de ferramentas relativas à transparência; transparência, participação e justiça; reformulação dos programas de proteção; e fomento à participação social.

O 2º Plano de Ação foi estruturado em eixos e seus respectivos compromissos. A figura abaixo mostra a relação dos compromissos que compõe cada um dos eixos do 2º Plano de Ação.

Eixo	Compromissos
Gestão mais efetiva dos recursos públicos	Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos , que possui o escopo de intensificar a instauração de procedimentos de investigação prévia e coleta de informações com vistas ao combate à corrupção e recuperação de recursos públicos.
	Implantação do Observatório de Despesa Pública (ODP.nano) , difundindo para os estados esse modelo de atuação.
	Fortalecimento da CGU , que possui o objetivo de implementar práticas de gestão de pessoas e de infraestrutura no órgão.
	Prestação de Contas Online de Recursos para Educação no Âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Eixo	Compromissos
	<p>Geração de conhecimento e capacitação de parceiros gestores e operadores de recursos públicos educacionais e de conselheiros de controle social, para que haja aprimoramento contínuo em termos de gestão e execução de recursos públicos na educação.</p>
	<p>Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, cujo escopo envolve realização de cursos presenciais e à distância para formação de profissionais de educação.</p>
	<p>Construção de painel unificado de informações sobre os dados de execução do Programa Água para Todos, com acesso público e interativo via web, que tem o objetivo de consolidar as informações e dados de execução do programa de maneira consolidada.</p>
	<p>Inclusão digital dos conselhos de saúde, com o objetivo de favorecer e facilitar o controle social do Sistema Único de Saúde (SUS).</p>
	<p>Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária, que visa implementar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), com objetivo de contribuir para uma melhor e mais efetiva gestão da política de governança fundiária.</p>
	<p>Implantação de metodologia de Participação Social no monitoramento do PPA e na elaboração do orçamento público federal, para que se promova uma melhor parceria entre a sociedade civil e Governo nos ciclos de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas.</p>
	<p>Implementação do Sistema de Monitoramento das Demandas dos Movimentos Sociais, para promover acompanhamento e monitoramento das ações do governo em relação às demandas da sociedade civil.</p>
	<p>Formação de educadores, agentes políticos, gestores públicos, conselheiros de política social e lideranças comunitárias, que visa prover formação de diversas maneiras para os atores mencionados em educação fiscal.</p>
	<p>Incentivo à adesão de estados e municípios aos quatro princípios da OGP, que objetiva fazer com que os programas de recursos transferidos para estados e municípios tenham mecanismos de incentivos vinculados aos quatro princípios da OGP, levando a uma gestão de programas que ampliem a integridade pública.</p>
Aumento da Integridade	<p>Implementação da “Biblioteca do Acesso Transparente à Informação”, para garantir a publicação das decisões emanadas da CGU e criação de vocabulário específico de ementários para possibilitar pesquisas com maior acurácia.</p>
	<p>Banco de Preço da Administração Pública Federal, que possibilite a verificação de preços de referências de produtos adquiridos pelo Governo Federal, de forma a viabilizar a identificação de práticas de sobrepreço que evidenciem a possibilidade de práticas de corrupção.</p>
	<p>Criação de um sítio brasileiro da Parceria para Governo Aberto (OGP), um portal específico para vinculação das informações relativas à OGP e conhecimentos sobre governo aberto.</p>

Eixo	Compromissos
	Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) , com painéis de indicadores e informações para a sociedade acompanhar atualizações sobre a LAI no Brasil.
	Fomento à participação social , a partir da difusão de conhecimentos sobre participação social e combate e prevenção à corrupção, demonstrando a relevância da participação da sociedade para garantir a ética e probidade administrativa.
	Formulação e implementação da Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa , que aborda os procedimentos de disponibilização e gestão da informação no âmbito desse Ministério.
	Base de Dados de Documentos Administrativos produzidos pela Marinha do Brasil , com disponibilização online para consultas feitas pelos cidadãos.
	Dados Educacionais Abertos , de maneira adequada e alinhada aos princípios de dados abertos e à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e que, ainda, esteja disponível para consulta dos cidadãos.
	Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) , de maneira a aperfeiçoar a transparência dos registros e publicação regular dos dados.
	Implementar a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal , com maior capacitação dos servidores envolvidos com esse tipo de atividade, além da formalização de reuniões periódicas entre atores envolvidos.
	Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais , objetivando que os cidadãos possam realizar verificações a todo e qualquer momento, assim como os interessados nos processos licitatórios.
	Disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto a governos locais , fortalecendo a cultura de dados abertos nos entes subnacionais.
	Tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos , para garantir o alinhamento aos princípios de dados abertos e outros normativos correlatos.
	Proposta de disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos , com o objetivo de aumentar a quantidade de dados abertos disponibilizados pelos órgãos públicos.
	Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social (e-Governança) , a partir da implantação de uma política específica para essa área.
	Aprimoramento da Transparência Ativa e da Ouvidoria do SUS , como forma de aumentar a participação social com vistas à melhoria das políticas públicas de saúde.

Eixo	Compromissos
	<p>Fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, com o objetivo de melhorar o gasto de recursos da saúde em alinhamento aos objetivos pactuados.</p>
	<p>Melhorar a transparência pública da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, provendo informações objetivas e transparentes, de forma a explicitar a integridade do procedimento de registro sindical e respectivas análises dos processos.</p>
	<p>Publicação de recomendações sobre realização de audiências públicas como referência para o Governo, possibilitando uma melhor compreensão de como tal instrumento deve ser utilizado.</p>
	<p>Auditorias Participativas nas Obras das Cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, identificando pontos críticos e realizando devidas auditorias nas obras relacionadas a esse evento, evidenciando pontos que podem estar em discordância em relação a direitos humanos, licenças ambientais, entre outros.</p>
	<p>Indicadores municipais de cidadania, participação e direitos humanos – ferramenta estratégica para a avaliação da gestão municipal participativa, com vistas à atuação proativa e direcionada à participação social na gestão pública municipal.</p>
	<p>Construção de um modelo de indicadores de transparência do desempenho institucional dos municípios brasileiros, o que favorece tanto gestores públicos quanto cidadãos na identificação das melhorias e desafios para a gestão pública municipal.</p>
Melhoria dos Serviços Públicos	<p>Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro, fazendo com que ele possua alto grau de usabilidade e atenda aos princípios de dados abertos.</p>
	<p>Construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias, materializado pela construção de minuta de normativo contendo os princípios básicos e mecanismos para operacionalização de um Sistema Federal de Ouvidorias.</p>
	<p>Programa Brasil Transparente, envolvendo a aplicação da LAI e produção de esforços para aprimorar a transparência pública nos entes subnacionais.</p>
	<p>Carta SUS, uma pesquisa de avaliação da qualidade do atendimento que os cidadãos realizam no SUS.</p>
	<p>Projeto Cidades Digitais, com objetivo de implantar infraestrutura para suporte à internet em municípios brasileiros, o que possibilitará a integração de órgãos públicos, bem como a disseminação de boas práticas.</p>
	<p>SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial, visando efetivamente lutar contra o racismo no país.</p>
	<p>Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Participação Social nas Políticas Públicas, com objetivo de fortalecer a participação social nas políticas públicas, por exemplo, por meio de uma melhor utilização de ferramentas como os fóruns de participação.</p>

Eixo	Compromissos
	<p>Portal Brasileiro de Participação Social, parte integrante para criação da Política Nacional de Participação Social.</p> <p>Dados abertos no âmbito do Ministério da Justiça, objetivando a padronização dos dados abertos no âmbito desse Ministério e o conseqüente maior uso pela população.</p> <p>Sistema eletrônico para consultas públicas, existente no âmbito da ANVISA, para viabilizar um processo de consultas mais eficiente e claro para os cidadãos, estimulando a participação social.</p> <p>Melhoria dos serviços de saúde por meio da intensificação do uso do Cartão Nacional de Saúde, vinculando uma série de informações como usuários, serviços prestados, profissionais que forneceram o serviço, dentre outros.</p>
Aumento da Responsabilidade Corporativa	<p>Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética, possuindo o objetivo de aumentar o quantitativo de empresas cadastradas e que implementam ações efetivas de <i>compliance</i>.</p> <p>Ampliar a base de dados do Cadastro Unificado de impedimentos para licitar e contratar com a Administração Pública (CEIS), que pretende listar as empresas e pessoas físicas que sofreram sanções, inviabilizando sua participação em processos licitatórios com a Administração Pública.</p>
Criação de comunidades mais seguras	<p>Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), a partir da elaboração de metodologia específica para possibilitar que as ações de governo sejam transparentes e sejam disponibilizadas à sociedade.</p> <p>Sistema de informações sobre a Lei Maria da Penha, que possibilite a coleta e arquivamento de informações relacionadas às políticas públicas afetas à temática.</p> <p>Elaboração de processos para a consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que envolve estruturar a forma como os povos indígenas e tribais serão consultados quando houver alguma medida que os impactem diretamente.</p> <p>Reformulação dos atuais programas de proteção, proporcionando melhorias que aprimorem a proteção a pessoas ameaçadas, considerando cada tipo de público e as articulações entre órgãos públicos para efetivação das medidas concebidas.</p>

Figura 10. Lista de eixos e respectivos compromissos do 2º Plano de Ação

Fonte: elaboração própria com base em: CGU (2013). 2º Plano de Ação Brasileiro para Governo Aberto.

O breve detalhamento de cada um dos compromissos afetos ao 2º Plano de Ação demonstra uma quantidade relevante de ações e esforços para evolução das temáticas de transparência pública, participação social e prevenção e combate à corrupção no Brasil, tanto em âmbito federal, como também em relação aos estados e municípios. Conforme é possível visualizar, existem compromissos com caráter de atuação e resultados pontuais, entretanto

alguns se propõe a gerar resultados mais sistêmicos, incluindo levar práticas de governo aberto, transparência e responsabilização aos entes subnacionais.

4.1.3 3º Plano de Ação OGP

Conforme mencionado também pelo Entrevistado 1 (CGU), entre outros entrevistados, a metodologia de concepção do Plano de Ação não era muito bem estruturada e delimitada, seja para levantamento e priorização das demandas, seja para contar com a efetiva participação da sociedade civil ao longo da execução e monitoramento do Plano. Esse mesmo entrevistado apontou que a OGP Internacional realizou críticas às metodologias aplicadas no 1º e 2º Planos, em Relatório de Auditoria Independente produzido pelo Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism* - IRM), principalmente por não considerar a participação da sociedade durante o processo.

Assim sendo, o documento que formalizou o 3º Plano de Ação menciona que ele foi elaborado a partir de um novo modelo de gestão e de relacionamento entre o governo e a sociedade civil. Importa, em decorrência disso, explicitar as principais alterações metodológicas implementadas para a concepção do 3º Plano e os compromissos decorrentes.

Inicialmente, foi criado um Grupo de Trabalho de Assessoramento ao GE-CIGA, comumente conhecido e mencionado em documentos e nas entrevistas, como GT da Sociedade Civil. Sua criação foi formalizada pela Resolução nº 1, de 18 de novembro de 2014. No que tange ao 3º Plano de Ação, os integrantes do 1º GT da Sociedade Civil foram selecionados por meio do Edital nº1/2015.

A escolha dos integrantes do GT foi feita pela própria sociedade civil que se habilitou no processo como eleitora. As vagas constantes para o GT da Sociedade Civil foram divididas de forma a ter quatro vagas para entidades da sociedade civil, uma para entidade representante dos trabalhadores, uma para entidade representante dos empregadores e uma para entidade acadêmica.

Apesar dessa estipulação, ao final do processo, foram eleitas cinco entidades representantes da sociedade civil, uma do segmento acadêmico e uma representante dos trabalhadores. Assim sendo, segundo a CGU (2016a), o primeiro GT teve como entidades da sociedade civil o Observatório Social de Brasília (OSB), o Instituto de Estudos Econômicos (INESC), a Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS), o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA) e a Open Knowledge Foundation Brasil. Como

entidade do segmento acadêmico, o Colaboratório para Desenvolvimento e Participação (COLAB/USP). E, por fim, como representante dos trabalhadores, a União Geral dos Trabalhadores (UGT). Convém mencionar que não existe necessariamente uma lógica de representação, por exemplo, de diversas regiões do país (critério geográfico) ou finalidade de atuação (escopo de atuação).

O GT da Sociedade Civil possui, em sua criação, o objetivo de assessorar o CE-SIGA nas decisões e direcionamentos necessários à OGP, o que leva ao aumento da participação social e transparência para as diversas instâncias de tomada de decisão e execução da iniciativa.

Em termos de implementação dos Planos de Ação, está previsto para o GT da Sociedade Civil atuar na proposição de temas que considera relevantes de serem incluídos, analisar criticamente e propor melhorias à condução da OGP de maneira a estimular o constante aprimoramento da participação social e, por fim, realizar manifestação acerca do relatório de autoavaliação da execução do plano, produzido pelo Governo Federal em bases anuais.

A concepção de uma nova metodologia para o 3º Plano de Ação foi feita após a formação do GT da Sociedade Civil, que participou dessa construção em conjunto com o GE-CIGA (CGU, 2016a).

No contexto da nova metodologia, os planos de ação foram concebidos em um processo que contempla três fases, sendo a primeira a definição dos temas do plano, direcionadores das atividades propostas para as oficinas de cocriação; a segunda envolve a cocriação, essencialmente colaborativa e com participação social ativa; e a terceira sendo a aprovação do plano (CGU, 2016a).

Os temas que estruturam o plano foram divididos em três categorias básicas. A primeira categoria diz respeito aos temas considerados estruturantes, que possuem essa nomenclatura por serem considerados temas fundamentais para que a política de governo aberto avance no país. A segunda categoria consiste nos temas priorizados pelo governo, por seu cunho estratégico para este ente, e que foram definidos a partir da articulação entre os diversos órgãos públicos envolvidos com a OGP. Por fim, a terceira categoria de temas são aqueles priorizados pela sociedade civil, realizados por meio de consulta pública, tanto para levantamento dos possíveis temas em um primeiro momento, quanto para a posterior votação em um segundo momento, após avaliação do primeiro conjunto de temas realizada pelo GT da Sociedade Civil (CGU, 2016a).

No que tange ao aspecto quantitativo do processo de levantamento de temas pela sociedade, foram contabilizados 678 votos em um período de 14 dias para votação, conforme

consta no documento do 3º Plano de Ação (CGU, 2016a). Com relação aos aspectos qualitativos, temas como mecanismos de participação social, transparência de recursos públicos e fomento ao governo aberto em estados e municípios foram priorizados.

A etapa seguinte à definição dos temas consistiu na realização de oficinas de cocriação, contando com a participação de especialistas nas diversas áreas, além da atuação e coordenação do GT da Sociedade Civil e da GE-CIGA. Em um primeiro momento foram debatidos quais eram os desafios (questões cujas soluções serão propostas) para o 3º Plano de Ação e, em um segundo momento, quais eram os compromissos prioritários. Os grupos de debate foram delimitados com base em critérios de paridade, com 5 representantes do governo e 5 representantes da sociedade civil (CGU, 2016a).

Após a realização das etapas de concepção do 3º Plano de Ação, foram pactuados 16 compromissos. Foi possível constatar um aumento de participação, já que o documento menciona o envolvimento de 105 pessoas ao todo, sendo 57 relacionadas à sociedade civil e 48 relacionadas ao governo, em seus três níveis. Ademais, houve a participação de pessoas relacionadas aos Poderes Legislativo e Judiciário, o que não aconteceu nos planos anteriores (CGU, 2016a).

O documento do 3º Plano de Ação afirma que, devido ao envolvimento de uma maior diversidade de atores, os compromissos firmados possuíam caráter mais ambicioso do que no plano anterior, um aspecto que poderia justificar a redução do número de 52 compromissos (2º Plano de Ação) para 16 compromissos (3º Plano de Ação).

O 3º Plano de Ação também explicita a preocupação de a metodologia não se limitar à simples consulta pública da sociedade e o posterior desenvolvimento exclusivo por parte do governo. O objetivo perseguido foi, justamente, de ter uma participação ampla em todas as etapas de concepção, inclusive levando em consideração critérios como diversidade e territorialidade dos envolvidos.

A figura a seguir é comumente veiculada nos documentos da OGP que tratam da metodologia de construção. Ela sistematiza e consolida as etapas e processos mencionados acima.

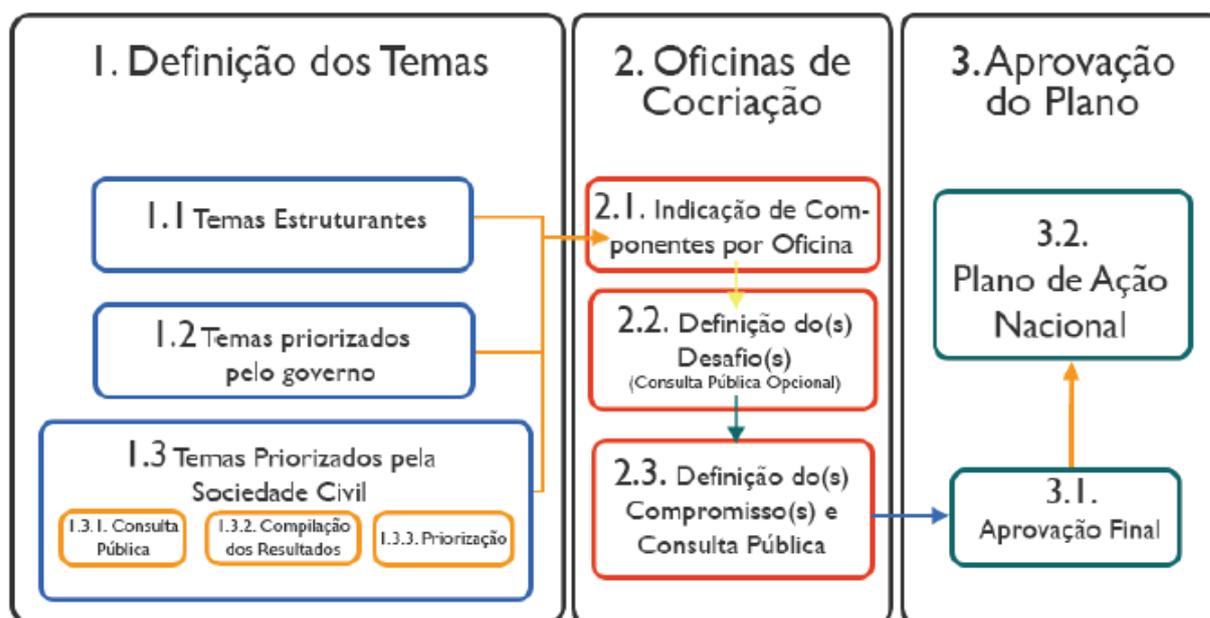


Figura 11. Metodologia para construção dos Planos de Ação da OGP

Fonte: Controladoria-Geral da União. (2016a). 3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/3o-plano-de-acao-brasileiro>.

A seguir, será mostrada a figura contendo os respectivos eixos, temas e compromissos pactuados para o 3º Plano de Ação Nacional da OGP. Convém mencionar que, em termos de estrutura, o 2º Plano de Ação não teve a subdivisão em temas, como ocorreu no 3º Plano.

Eixos	Temas	Compromissos
Temas Estruturantes de Governo Aberto	Dados Abertos no Governo Federal	Identificar e implementar mecanismo para reconhecer problemas solucionáveis ou mitigáveis a partir da oferta de dados pelo governo, que atenda expectativas de demandantes e ofertantes.
	Transparência sobre os Recursos Públicos	Elaborar matriz estratégica de ações em transparência, com ampla participação social, com vistas a promover melhor governança e garantir acesso e apropriação de dados e informações dos recursos públicos.
	Política de Acesso à Informação no Governo Federal	Ampliar mecanismos para garantir mais celeridade e qualidade das respostas às solicitações de informação e divulgação adequada do rol de documentos classificados.
		Proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação
Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política	Integrar ferramentas online em uma plataforma única para consolidar e fortalecer o Sistema de Participação Social.	

Eixos	Temas	Compromissos
	Nacional de Participação Social (PNPS)	
	Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal	Ampliar a participação social no PPA por meio do Fórum Interconselhos.
Governo Aberto e Garantia de Direitos	Recursos Educacionais Digitais	Estabelecer novo modelo de avaliação, aquisição, fomento e distribuição de Recursos Educacionais Digitais – RED – no contexto da cultura digital.
	Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde	Disponibilizar respostas aos pedidos de acesso à informação dos últimos quatro anos em plataforma de transparência ativa e ampliar o número de indicadores da Sala de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE, com monitoramento da sociedade civil.
	Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional	Implementar um sistema informatizado, único e de formato aberto de inspeção prisional, garantindo a participação da sociedade civil na sua construção e gestão.
	Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente	Criar espaço de diálogo entre governo e sociedade para a geração e implementação de ações voltadas à transparência em meio ambiente.
	Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura	Consolidar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, SNIIC, para a produção, difusão e uso compartilhado de dados, informações e indicadores para a cogestão da cultura.
Inovação e Melhoria de Serviços Públicos	Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos	Consolidar uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade.
	Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos	Realizar inventário dos serviços do Poder Executivo Federal e implementar avaliação por meio de mecanismos de satisfação, priorizando serviços para melhoria.
Rumo a um Estado Aberto	Inovação Aberta e Transparência no Legislativo	Criar e difundir repositório para institucionalização de Parlamento Aberto contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas.
	Fomento ao Governo Aberto em Estados e Municípios	Implementar ações de fomento ao governo aberto com o envolvimento da sociedade civil, considerando experiências já existentes em estados e municípios.
	Transparência e Inovação no Judiciário	Implantar Processo Judicial Eletrônico na Justiça Eleitoral.

Figura 12. Lista de eixos, temas e respectivos compromissos do 3º Plano de Ação

Fonte: Controladoria-Geral da União. (2016a). 3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/3o-plano-de-acao-brasileiro>.

Quando da visualização dos temas que compõem o 3º Plano de Ação compreende-se que existem vinculações às temáticas analisadas pelo presente trabalho. Entre os temas, destaca-

se “Transparência sobre os Recursos Públicos”, “Política de Acesso à Informação no Governo Federal”, “Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)”, “Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal” e “Fomento ao Governo Aberto em Estados e Municípios.

Complementarmente, com relação à participação dos Poderes Legislativo e Judiciário, tem-se os temas de “Inovação Aberta e Transparência no Legislativo” e “Transparência e Inovação no Judiciário”. Essas temáticas, conforme destacado no documento, criam mecanismos, sistemas e bases para que as solicitações e informações estejam cada vez mais disponíveis, de fácil acesso e entendimento, além da busca por criação de um ambiente de participação social cada vez mais ativa.

A partir do 3º Plano de Ação, os documentos que formalizam os planos possuem um maior detalhamento. Para cada um dos compromissos expostos acima foi criada uma ficha com uma série de detalhamentos. O detalhamento padrão de cada um dos compromissos é:

- Órgão coordenador;
- Servidor responsável pela implementação do compromisso, seu cargo, contato etc.;
- Outros atores envolvidos para a execução do compromisso;
- Problema ou assunto que o compromisso visa endereçar;
- Objetivo principal do compromisso;
- Descrição do que vem a ser o compromisso;
- Desafio da OGP relacionado ao compromisso;
- Relevância do compromisso;
- Ambição;
- Marcos verificáveis e que podem ser mensurados acerca do compromisso (explicitando data de início e data de finalização previstas).

O monitoramento e a avaliação dos planos, realizados pelo GE-CIGA, GT da Sociedade Civil e entidades envolvidas, contou com o detalhamento dos compromissos, considerando responsáveis, marcos e datas para conclusão das ações previstas em cada um dos compromissos estabelecidos. Segundo o documento, o papel da CGU é fornecer o apoio logístico necessário à devida execução dos compromissos, assim como realizar ações de transparência das discussões e resultados gerados.

O documento do 3º Plano de Ação discorre sobre alguns pontos de destaque verificados ao longo do processo. Inicialmente, eles explicitam que a troca de governo gerado a partir do

processo de impeachment, além de ter gerado uma série de acontecimentos políticos, fez com que os quadros do governo e seus representantes mudassem, fato que gerou dificuldades e esforços envolvendo tomada de decisão e necessidade de novas interlocuções (CGU, 2016a). Todavia, o processo de construção do 3º Plano não foi cancelado, paralisado ou invalidado. Foi a primeira vez que o processo de concepção do plano teve ampla participação da sociedade civil, assim como a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, também houve a participação de representantes de entes subnacionais.

Os achados relativos à implementação, monitoramento e execução do 3º Plano de Ação são apresentados em seção posterior desta dissertação, assim como dos outros planos.

4.1.4 4º Plano de Ação OGP

O 4º Plano de Ação foi desenvolvido a partir da mesma metodologia utilizada para o plano anterior. A fala inicial presente no documento do, na época, Ministro da Transparência e Controladoria-Geral da união, Wagner de Campos Rosário, afirma que a metodologia concebida foi elogiada no âmbito da OGP Internacional, bem como foi replicada por outros países signatários. Essa percepção da qualidade da metodologia também foi afirmada nas entrevistas realizadas com servidores da CGU envolvidos com a iniciativa.

À sociedade civil coube o papel de definição de quatro temas a serem priorizados para o 4º Plano de Ação, seguindo as mesmas etapas constantes no 3º Plano. Esses temas serviram de base para as oficinas de cocriação. Contabilizou-se um total de 2.002 votos na consulta pública com a sociedade para a priorização dos temas. Os temas escolhidos são bastante específicos, envolvendo transparência fundiária, governo aberto e clima, governo aberto e recursos hídricos e, por fim, transparência governamental (CGU, 2018a).

As organizações escolhidas para o 2º GT da Sociedade Civil iniciaram seus trabalhos na execução e acompanhamento do 4º Plano e serão responsáveis pela concepção do 5º Plano de Ação, a partir do início do ano de 2020. Mencionou-se, nas entrevistas, que as OSC solicitaram à CGU que o GT que concebeu o Plano de Ação não seja o mesmo a executá-lo, sendo essa solicitação aprovada pela CGU. Portanto, o 1º GT da Sociedade Civil participou da concepção do 4º Plano de Ação, mas a execução e monitoramento são realizados pelo 2º GT da Sociedade Civil. Tal sistemática foi concebida para que o GT da Sociedade Civil que concebe o plano de ação não seja o mesmo que o executa e monitora.

O 2º GT da Sociedade Civil é formado por quatro entidades representantes da sociedade civil, uma do segmento acadêmico, uma representante dos empregadores e uma representante dos trabalhadores. Assim sendo, segundo a Portaria nº 3,414/2018, o segundo GT teve como entidades da sociedade civil o Observatório Social do Brasil – Rio de Janeiro (OSB - RJ), a Transparência Brasil, a Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS) e o Observatório do Código Florestal. Como entidade do segmento acadêmico, o Laboratório de Inovação em Políticas Públicas (LAB). Como entidade representativa dos empregadores, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). E, por fim, como representante dos trabalhadores, a Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social.

As OSC envolvidas no processo possuem papel relevante nesse processo, pois indicam à sociedade e aos atores envolvidos com seu escopo de trabalho quais temas consideram mais relevantes para o momento. Quando questionado aos atores das OSC nas entrevistas como se dava o processo de concepção dos planos, muitos citaram dar esse tipo de direcionamento (principalmente aquelas OSC que compõem o GT da Sociedade Civil) à rede de atores envolvidos.

Com relação à execução, cada compromisso tem definido, a partir do seu escopo, quais serão os órgãos públicos envolvidos, assim como entidades da sociedade civil atinentes à temática. Muitas entidades ou OSC são convidadas a participar, após sugestões dadas pelo GE-CIGA e pelo GT da Sociedade Civil.

Assim sendo, temas como participação social, integridade na gestão pública e controle social, citados em uma primeira consulta pública, não receberam votos suficientes para serem priorizados, conforme lista de votos apresentada no documento do 4º Plano de Ação (CGU, 2018a). Ademais, prevenção e combate à corrupção, de maneira direta e explícita, não foi um tema mencionado para votação, conforme documento do 4º Plano de Ação. Como esse não foi considerado um tema estruturante ou priorizado pelo governo, não se vê um tema explicitamente direcionado à prevenção da corrupção, uma questão inclusive mencionada, em documentos oficiais, como benefício direto do governo aberto. O foco esteve muito mais voltado para questões de transparência em várias temáticas como transportes, legislativo, fundiária, meio ambiente, recursos hídricos e direitos humanos.

A etapa de realização das oficinas de cocriação gerou um somatório de 11 compromissos, cuja discussão envolveu 105 pessoas de 88 diferentes instituições. Dessas, 39 eram organizações da sociedade civil, 39 eram órgãos da Administração Pública Federal e, por fim, 10 órgãos representando entes subnacionais (CGU, 2018a).

A metodologia da OGP prevê, entre cada uma das oficinas, uma etapa opcional de nova consulta pública à sociedade com o objetivo de priorizar quais os desafios norteadores para os compromissos (CGU, 2018a). Ela não foi realizada no 3º Plano, mas, para o 4º Plano de Ação decidiu-se realizar a consulta pública com sociedade para priorização de um desafio, entre três possíveis, para cada tema, que foram definidos na primeira rodada de oficinas, com objetivo de guiar a definição dos compromissos na segunda rodada de oficinas de cocriação (CGU, 2018a).

Com base nos temas e desafio priorizados, os participantes decidiram os compromissos priorizados e os seus devidos detalhamentos, a partir da mesma metodologia e escopo definidos para o 3º Plano de Ação. A validação final ficou a cargo do GT da Sociedade Civil e do GE-CIGA.

A seguir, são apresentados os temas, categorias e compromissos para o 4º Plano de Ação Nacional, conforme relacionado no documento.

Tema	Categoria	Compromisso
Governo Aberto em Estados e Municípios	Estruturante	Desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto com vistas a promover o engajamento subnacional
Ecosistema de Dados Abertos	Estruturante	Estabelecer, de forma colaborativa, modelo de referência de política de dados abertos que promova integração, capacitação e sensibilização entre sociedade e as três esferas de governo a partir do mapeamento das demandas sociais
Inovação e Governo Aberto na Ciência	Priorizado pelo governo	Implementar ações de formação voltadas aos gestores públicos e à sociedade civil com o objetivo de ampliar o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e fortalecer o controle social da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)
Análise e Satisfação dos Usuários e Impacto Social da Regulação da ANTT	Priorizado pelo governo	Definir mecanismo de coleta de dados para melhoria de serviços regulados pela Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT) e estímulo da participação da sociedade nas pesquisas de satisfação
Transparência e Controle no Processo de Reparação de Mariana e de outros Municípios da Região	Priorizado pelo governo	Implementar instrumentos e ações de transparência, acesso à informação e construção de capacidades para ampliar e qualificar a participação e o controle social no processo de reparação
Transparência do Processo Legislativo	Priorizado pelo governo	Incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo (elaboração de normas) a partir de esforços integrados que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação e promovam a inovação
Transparência Fundiária	Priorizado pela sociedade civil	Implementar as bases cadastrais rurais (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR) e urbanas de forma integrada, disponibilizando os dados à sociedade, com vistas à operacionalização do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER)
Governo Aberto e Clima	Priorizado pela sociedade civil	Construir de forma participativa um mecanismo transparente para avaliação de ações e políticas associadas a mudança do clima

Tema	Categoria	Compromisso
Governo Aberto e Recursos Hídricos	Priorizado pela sociedade civil	Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) com vistas ao fortalecimento dos Comitês em áreas críticas para gestão integrada dos Recursos Hídricos
Transparência Governamental – LAI em Estados e Municípios	Priorizado pela sociedade civil	Desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para solicitação de informações (e-SIC) com o objetivo de implementar a LAI em estados e municípios

Figura 13. Lista de temas, categorias e respectivos compromissos do 4º Plano de Ação

Fonte: Controladoria-Geral da União. (2018a). 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf.

Como até o momento o 4º Plano de Ação está em execução, muitos dos marcos previstos para os compromissos ainda estão sendo executados e não possuem uma avaliação conclusiva, mas, sim, intermediária. Cada Plano de Ação deve possuir duas autoavaliações, uma intermediária, ou seja, durante sua execução, bem como uma conclusiva, ao final do período de execução previsto para o Plano. Assim sendo, o 4º Plano de Ação possui, até o momento, a autoavaliação intermediária (CGU, 2018a). A autoavaliação é feita com base nos resultados do monitoramento periódico previsto na metodologia, e é desenvolvida em conjunto pelo GE-CIGA e GT da Sociedade Civil.

A próxima seção relaciona os parâmetros de prevenção e combate à corrupção na OGP, a partir das informações coletadas para descrição da iniciativa, bem como a partir do referencial teórico utilizado como base.

De maneira a consolidar e sistematizar as informações apresentadas nesta 1ª seção de resultados, relacionada à descrição dos planos de ação da OGP em nível nacional, tem-se a figura a seguir.

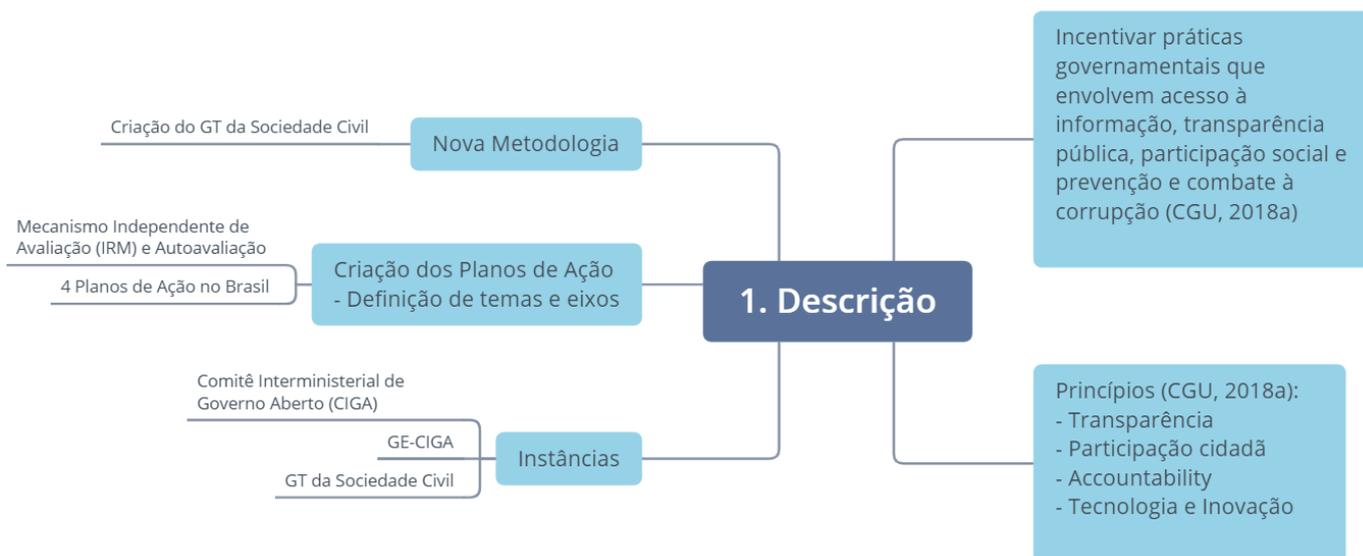


Figura 14. Consolidação das ações de execução da OGP no Brasil

Fonte: elaboração própria do autor.

4.2 Parâmetros de prevenção e combate à corrupção na OGP

A descrição de cada um dos planos de ação da OGP possibilitou o levantamento de parâmetros para avaliar a lógica de prevenção e combate à corrupção a partir da iniciativa. Os parâmetros vão desde a execução dos compromissos do plano, a análise de quais compromissos estão mais diretamente vinculados a essa temática, controle social da OGP, continuidade dos resultados, interação entre atores e outros.

Assim sendo, esta subseção apresenta os parâmetros, definidos também a partir do referencial teórico levantado. A definição dos parâmetros foi resultado de uma análise do caso à luz do referencial adotado, bem como da triangulação de dados entre entrevistas e pesquisa documental.

4.2.1 Parâmetros da execução dos Planos de Ação

O primeiro parâmetro levantado diz respeito à execução do plano propriamente dito. Identificou-se que a quantidade de compromissos assumidos em cada um dos planos varia, conforme documentos apresentados. Após o término do período previsto para a execução de

cada plano, desenvolve-se um balanço de avaliação explicitando quais compromissos foram implementados, implementados parcialmente ou não implementados. Complementarmente, é feita uma análise qualitativa da execução, expondo os fatores positivos e quais foram os possíveis impedimentos para alcance do resultado planejado.

No que diz respeito à execução do 1º Plano de Ação, os gráficos abaixo explicitam o status de implementação dos compromissos de maneira consolidada e por desafio assumido.

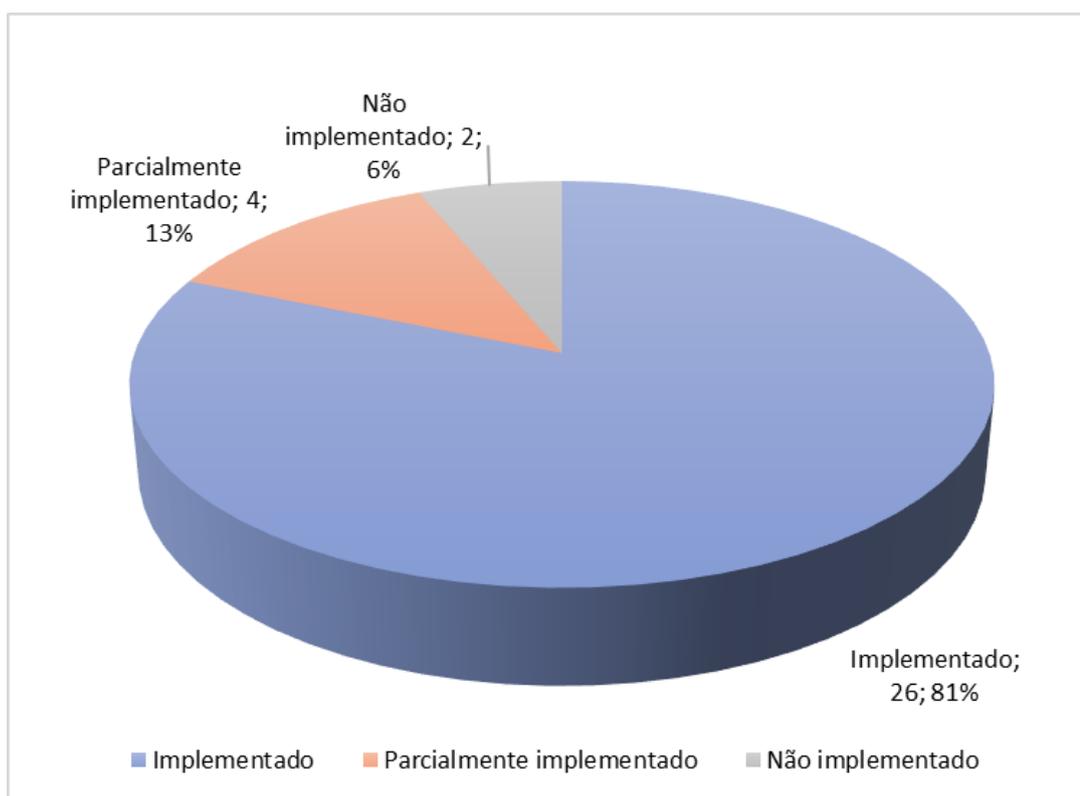


Figura 15. Status de implementação de compromissos do 1º Plano de Ação

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de CGU (2013).

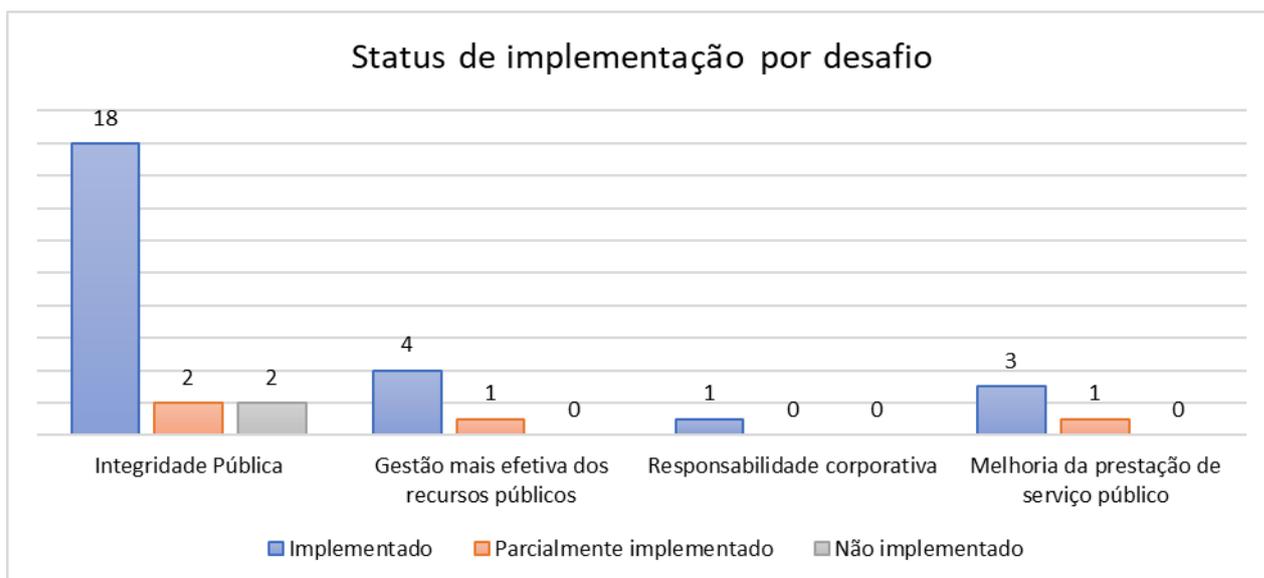


Figura 16. Status de implementação de compromissos do 1º Plano de Ação, por desafio

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de CGU (2013).

A partir do exposto nos gráficos acima, produzidos a partir do Balanço do 1º Plano de Ação (CGU, 2013), é possível verificar que mais de 80% dos compromissos foram implementados em sua totalidade no 1º Plano de Ação, representando 26 compromissos dos 32 pactuados formalmente. 4 compromissos foram implementados parcialmente, enquanto 2 compromissos não foram implementados, representando, respectivamente, 13% e 6% dos compromissos pactuados. O Balanço do 1º Plano de Ação apresenta os compromissos que foram implementados em sua totalidade, ou seja, alcançaram os resultados previstos na etapa de concepção do Plano de Ação.

A grande maioria dos compromissos firmados envolvia o desafio de “Integridade Pública”, sendo que os dois compromissos não implementados estão relacionados a esse desafio. É válido destacar um deles, que envolvia a realização de pesquisa para identificar as demandas da sociedade sobre acesso à informação, não realizado com a justificativa, explicitada no Balanço do 1º Plano de Ação (CGU, 2013), de que esse compromisso foi criado quando ainda não existia o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). A partir de sua implementação, visualizou-se a possibilidade de utilizar o próprio sistema para levantamento das informações sobre as demandas da sociedade.

Compromissos considerados importantes para a temática de prevenção à corrupção, alinhada à transparência e participação social, foram implementados, tais como: a reestruturação do Portal da Transparência direcionada às boas práticas de dados abertos; a criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos; a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial); a realização do Seminário Nacional de

Participação Social; a realização do I Encontro Nacional de Dados Abertos; e a Integração do Sistema de Ouvidorias (CGU, 2013).

O desafio de “Responsabilidade Corporativa”, relacionado ao tema de Prevenção da Corrupção, possuía um compromisso veiculado, chamado de “Implementação do Cadastro da Empresa Pró-Ética”, cujo objetivo é de criar um cadastro que desse visibilidade às empresas que têm práticas e medidas para garantir integridade, ética e prevenção à corrupção no exercício de suas atividades. Ele foi plenamente implementado, conforme o documento de Balanço do 1º Plano de Ação, já que o cadastro estava em funcionamento, à época com mais de 130 empresas solicitando o questionário de avaliação para compor o cadastro e 14 empresas efetivamente aprovadas. Um questionamento existente é se esse avanço seria suficiente para o contexto da corrupção no país, ou se configura como algo incremental.

O Balanço aponta uma autoavaliação que menciona a existência de ações consideradas como compromissos que, na prática, eram etapas intermediárias para concretização de resultados maiores. Ou seja, não possuíam objetivos finalísticos vinculados. O documento afirma que, para o 2º Plano de Ação, orientações seriam desenvolvidas para minimizar esse tipo de problema (CGU, 2013).

Com relação ao 2º Plano de Ação, é sabido que foram desenvolvidos um quantitativo maior de compromissos do que os outros três Planos de Ação existentes até o momento da escrita deste trabalho, já que o 1º Plano possuía 32 compromissos, o 3º Plano possuía 16 e o 4º Plano possui 11 (CGU, 2018a). Dentre os 52 compromissos desenvolvidos para o 2º Plano de Ação, somente um deles foi considerado “estrelado” (quando o compromisso cumpre com todos os requisitos definidos pela OGP Internacional). A seguir apresenta-se os gráficos que consolidam a implementação dos compromissos de maneira geral e por eixo priorizado.

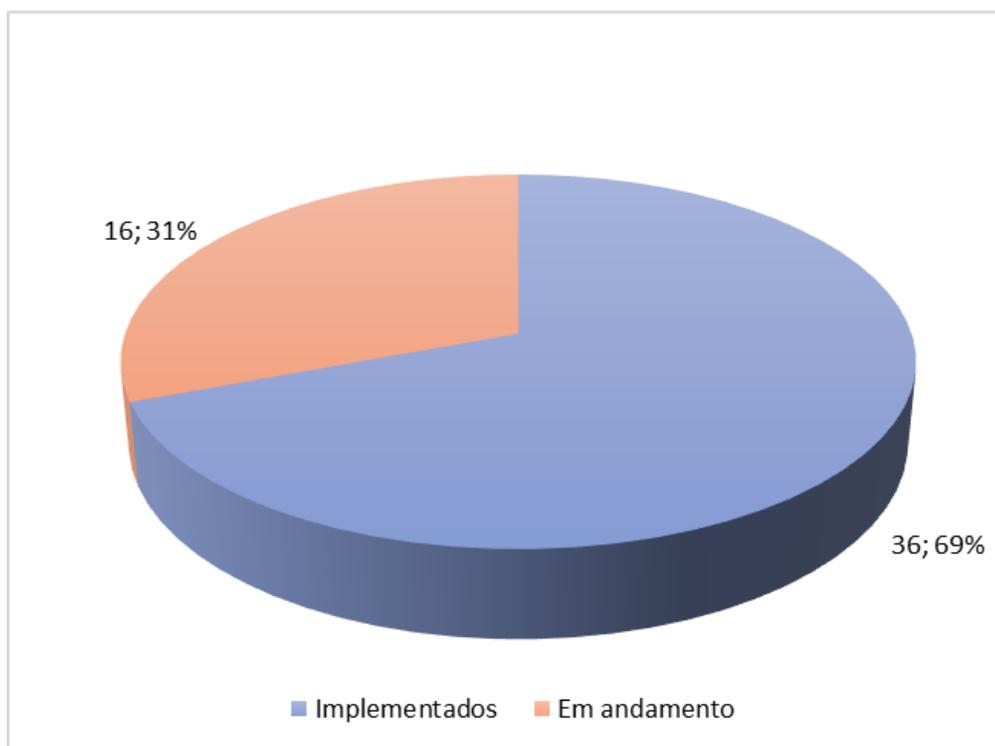


Figura 17. Status de implementação de compromissos do 2º Plano de Ação

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de CGU (2013).

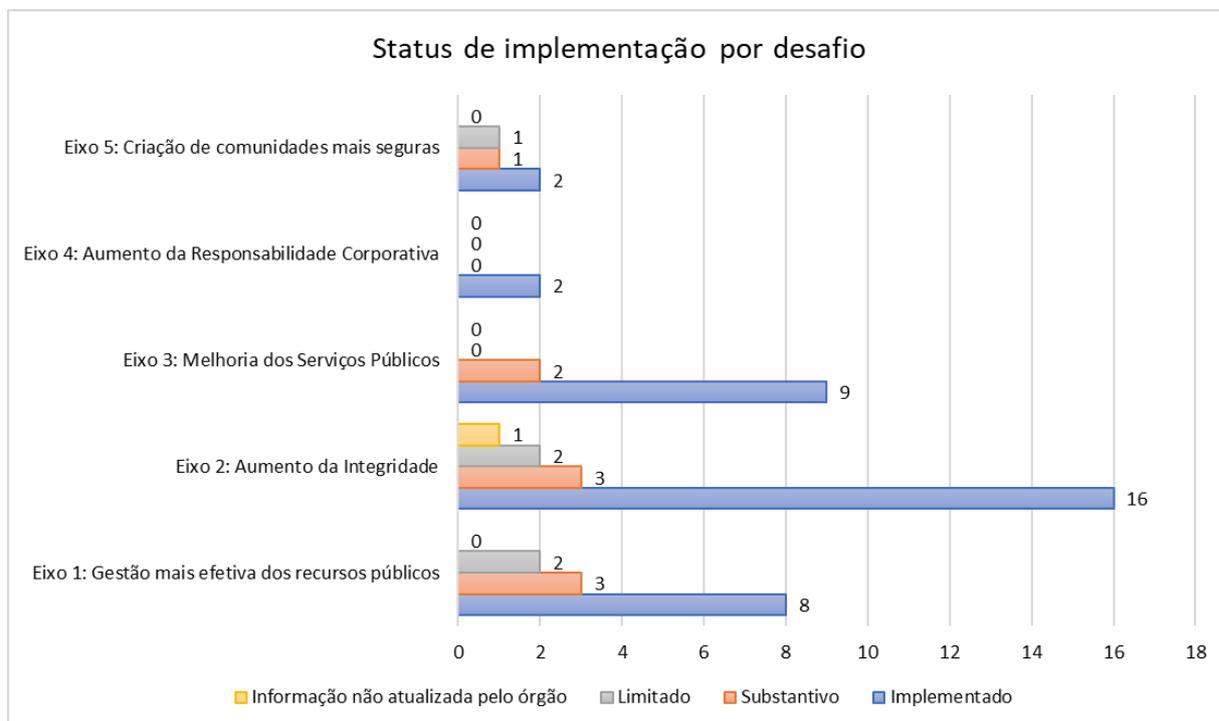


Figura 18. Status de implementação de compromissos do 2º Plano de Ação, por eixo

Fonte: Elaboração própria do autor a partir de CGU (2013).

Conforme mencionado anteriormente, houve um aumento de 20 compromissos do 1º para o 2º Plano. Esse pode ser um dos fatores para que a taxa de implementação total de

compromissos tenha caído de 81% para 69%, pois com mais compromissos tem-se um esforço maior de execução em dois anos, assim como requer uma maior atuação dos atores no sentido de monitorar o andamento dos marcos.

O Entrevistado 4 (CGU) mencionou que um dos motivos para haver uma diminuição do quantitativo dos compromissos no 3º Plano de Ação e, posteriormente, também no 4º Plano, foi o aspecto da qualidade de execução e capacidade de monitoramento. Na visão apresentada por este entrevistado, é melhor ter uma quantidade menor de compromissos e garantir que sejam executados a contento do que ter muitos compromissos e ter uma taxa de implementação baixa.

Com relação ao gráfico da Figura 18 é possível verificar que cinco compromissos tiveram sua implementação considerada como limitada, ou seja, que poucas ações foram executadas. Outros nove compromissos tiveram sua implementação avaliada como substantiva, significando que sua implementação alcançou estágios avançados, entretanto sem finalização.

É possível visualizar a evolução dos eixos e desafios expostos como, por exemplo, Aumento da Integridade e Aumento da Responsabilidade Corporativa. Com relação a este último eixo, percebe-se a implementação total de um compromisso que visa aperfeiçoar e valorizar o Cadastro Empresa Pró-Ética (criado a partir de um compromisso do 1º Plano) e, complementarmente, um compromisso de ampliação da base de dados do Cadastro Unificado de Impedimentos para licitar e contratar com a Administração Pública (CEIS).

O documento do Balanço do 2º Plano de Ação apresenta a avaliação do IRM de que, por mais que avanços foram verificados em termos de governo aberto, ainda existia a necessidade de se ampliar políticas nessa área, assim como havia espaço para aprimorar mecanismos de governança de parcerias.

Complementarmente, identificou-se que as ações e compromissos concebidos ainda tinham uma característica essencialmente conservadora que, em conjunto com a não existência de uma maior participação da sociedade civil na execução do 2º Plano de Ação, fizeram com que as relações entre esta e o Governo fossem desgastadas.

Entre as diversas sugestões e orientações realizadas pelo IRM durante a avaliação do 2º Plano de Ação, com vistas à elaboração do 3º Plano, podem ser mencionadas as seguintes:

- Aprimoramento de mecanismos de participação social, com vistas à melhoria da relação com a sociedade civil;
- Desenvolvimento de articulação com outros poderes, com o Legislativo e o Judiciário;
- Desenvolvimento de articulação com entes subnacionais;

- Desenvolvimento, no 3º Plano de Ação, de, pelo menos, 2 compromissos considerados ambiciosos. Dentre eles, sugeriu-se um tema de combate à corrupção, área de interesse prioritária tanto para o governo quanto para a sociedade civil.

As sugestões apontadas pelo IRM são consideradas pertinentes, principalmente no que diz respeito ao aumento da participação social, prerrogativa e orientação estipulada pela OGP Internacional, considerada fundamental para atuação em assuntos como transparência, governo aberto e prevenção e combate à corrupção. Ademais, a temática de corrupção não tinha sido devidamente abordada nos dois primeiros Planos de Ação, tema considerado de relevância tanto para a OGP quanto para o contexto vivenciado pelo país.

Os documentos formais e entrevistas realizadas confirmam que as mudanças metodológicas realizadas para a concepção e implementação do 3º Plano de Ação foram direcionadas à resolução dos apontamentos feitos pelo IRM e, também, com base nas demandas da sociedade civil.

Especificamente com relação ao combate e prevenção à corrupção, não se identificou compromissos que diretamente se vinculassem a essa temática. Os compromissos do 3º e 4º Planos foram construídos com direcionamento para a garantia de um governo aberto, transparência e participação social, aspectos considerados habilitadores para uma efetiva prevenção à corrupção.

Em termos do 3º Plano de Ação, que contou com 16 compromissos firmados, as informações consolidadas pela CGU apresentam um consolidado de 89% de implementação total. Novamente, somente um dos 16 compromissos foi considerado como “estrelado”.

A forma de apresentação dos resultados possui um detalhamento maior em termos de documentos e informações disponibilizadas. A CGU disponibiliza no site o status de execução de cada um dos compromissos, a evolução de execução de cada um de seus marcos, atas de reuniões de monitoramento, relatórios de execução do compromisso, entre outros aspectos.

Assim sendo, entende-se que a concepção dos compromissos se deu de maneira mais detalhada, conforme apresentado na seção de descrição do 3º Plano de Ação, o que possibilitou um monitoramento mais acurado e transparente.

A Figura 19 a seguir, retirada do próprio Portal da CGU para Governo Aberto, dispõe sobre esses resultados e o nível de implementação de cada um dos compromissos. É válido mencionar que o percentual de implementação é o consolidado da execução geral do Plano,

incluindo, nesse somatório, o percentual de implementação daqueles planos que não tinham sido finalizados.

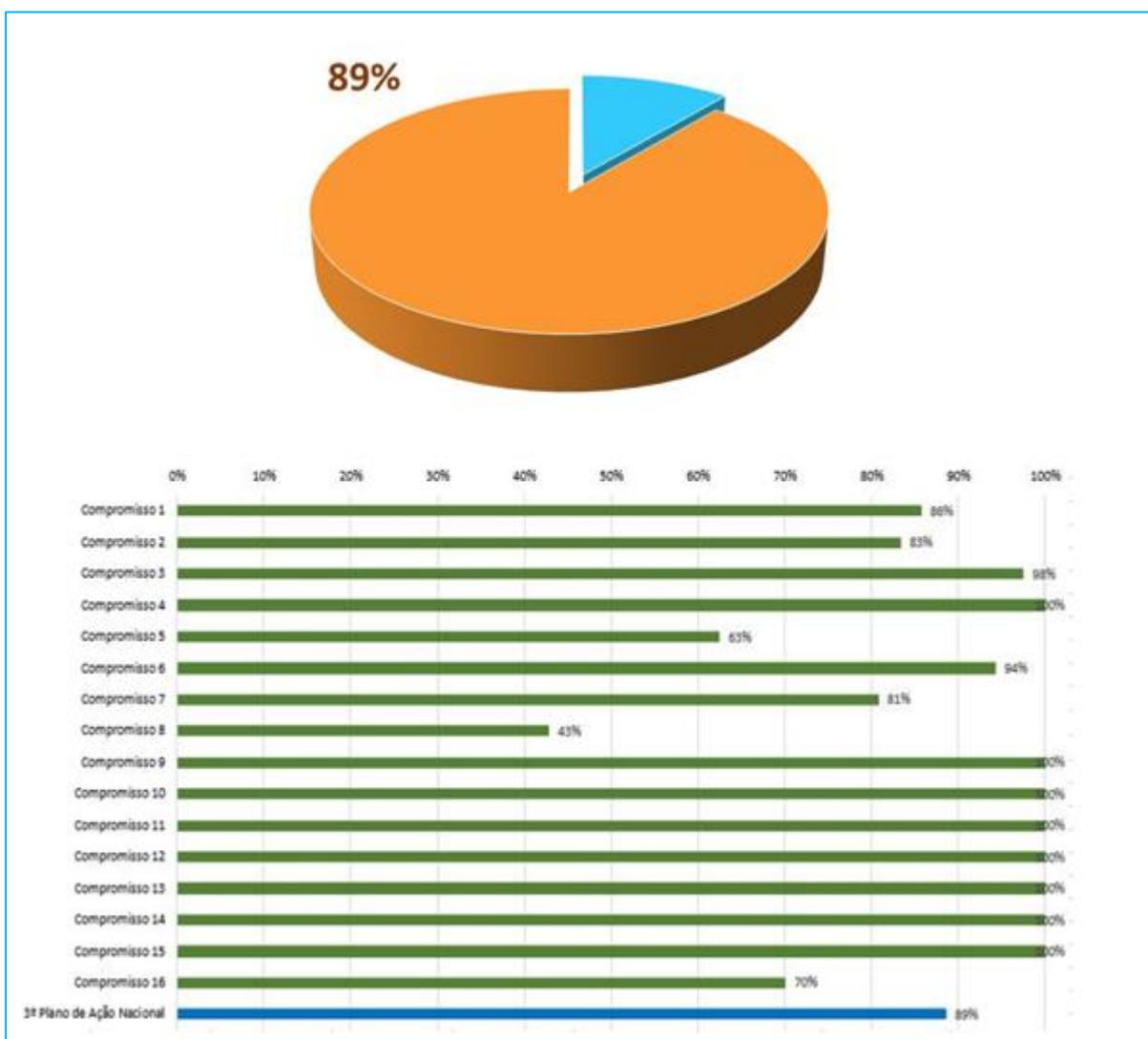


Figura 19. Status de implementação de compromissos do 3º Plano de Ação

Fonte: Controladoria-Geral da União, P. (2018c). RSE de dezembro de 2018. Recuperado em 22 de dezembro de 2019, em <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro>.

Apenas 50% dos compromissos foram executados plenamente, considerando a mesma lógica de avaliação dos resultados apresentados para os 1º e 2º Planos. A maior parte dos compromissos que não tiveram plena implementação estão relacionados ao Eixo de “Temas Estruturantes do Governo”, ou seja, aqueles que estão diretamente vinculados aos objetivos e princípios da OGP.

Um possível fator vinculado a esse status reside na avaliação do 2º Plano de Ação, que levou à conclusão de que muitas ações tidas como compromissos não o eram efetivamente.

Dessa forma, os compromissos do 3º Plano de Ação podem ter sido mais bem dimensionados, o que demanda um maior esforço para sua conclusão.

Dentre os temas que não implementaram em totalidade os compromissos, pode-se citar Dados Abertos no Governo Federal, Transparência sobre Recursos Públicos e Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Ademais, conforme o documento de avaliação do 3º Plano de Ação produzido pelo IRM, considerou-se que apenas 2 dos compromissos são potencialmente transformadores, 4 possuem impacto moderado e outros 10 possuem impactos marginais. Portanto, de acordo com o relatório de avaliação do IRM, com base nos textos do 3º Plano de Ação, ainda há espaço para construção de compromissos e marcos de maior significância para o governo aberto.

O relatório também mencionou a não inclusão de temas considerados relevantes para a sociedade, nomeados de “aspectos-chave do debate público”, como o combate à corrupção e o financiamento de partidos políticos. A não inclusão de temas diretamente vinculados à corrupção também foi mencionado na avaliação do 2º Plano de Ação, como já mencionado, configurando-se como um tema recorrente que não foi abordado devidamente. O 4º Plano de Ação, por sua vez, se encontra em execução no início de 2020, data de escrita do presente trabalho. Entretanto, foi realizado no 2º semestre de 2019 a autoavaliação intermediária de execução de compromissos.

A autoavaliação apontou que nenhum dos 11 compromissos estipulados tiveram sua execução finalizada. De forma geral, 44,79% dos marcos pactuados foram cumpridos, sendo que a CGU considera que a maioria dos compromissos está no nível de execução esperada para o 1º ano de execução do Plano.

A Figura 20 apresenta a taxa de execução do 4º Plano de Ação, a qual foi relacionada em seu Relatório Intermediário de Autoavaliação.

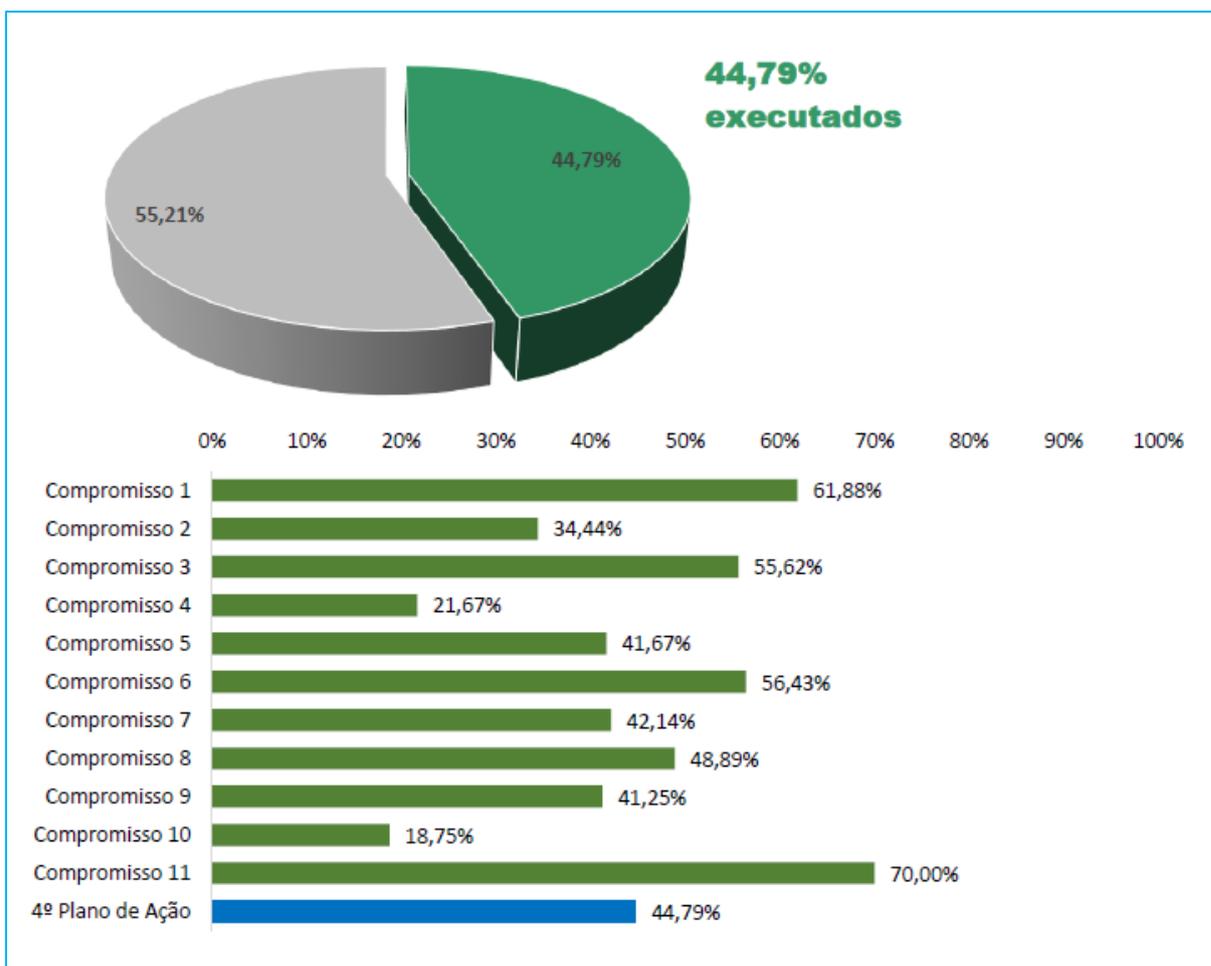


Figura 20. Status de implementação intermediário de compromissos do 4º Plano de Ação

Fonte: Controladoria-Geral da União. (2019e). Relatório Intermediário de Autoavaliação do 4º Plano de Ação Nacional. Recuperado em 05 de outubro de 2019 em http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2019/09/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao-do-4o-plano-de-acao-esta-em-consulta-publica/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf.

Importa mencionar que, na visão da CGU, a execução dos compromissos do 4º Plano de Ação está atendendo às expectativas, em que os possíveis problemas verificados não impactaram sobremaneira no desenvolvimento dos trabalhos e na busca por uma atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos (CGU, 2019e).

4.2.2 Relacionamento entre atores na OGP

A participação cidadã é um dos pilares ou princípios de Governo Aberto e, portanto, deve ser considerado e amplamente implementado nas iniciativas da OGP, conforme é mencionado reiteradamente nos documentos formais coletados e analisados.

Os documentos analisados, em conjunto com as entrevistas da pesquisa, mostraram que a metodologia da OGP para os dois primeiros planos foi limitada em termos de participação social, sendo que ela ocorreu mais exclusivamente com base em escutas e coletas de percepções e sugestões na fase de concepção do Plano. No que diz respeito à execução e ao monitoramento, os dois primeiros planos tiveram a participação exclusiva de órgãos governamentais.

Em decorrência disso, as entrevistas mostraram que a relação entre OSC e governo (principalmente representado pela CGU) tinham uma ocorrência maior de atritos, onde a sociedade civil tinha descrença e desconfiança com relação ao governo e suas intenções. O Entrevistado 2 (CGU) comenta, inclusive, que no 2º Plano de Ação havia mais embate, como se ambos os atores estivessem em lados diferentes, ou seja, com objetivos diferentes em termos de resultados a serem alcançados para o governo aberto, transparência, prevenção à corrupção e, principalmente, em relação à participação social.

O Entrevistado 2 (CGU) disse que um pressuposto implícito existente nesse primeiro momento é de que o governo “sabe de tudo” e que iria oferecer aos cidadãos o que ele entende que seria o melhor, sem a existência de uma validação prévia com esses atores. Ou seja, no 1º e 2º planos não havia sido criado um espaço de diálogo com a sociedade civil.

À época do 2º Plano, foi realizada a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial), em que o tema central foi “A Sociedade no Acompanhamento e Controle da Gestão Pública”, mobilizando uma série de OSC. Aliado a esse fato e, considerando que um dos pilares da OGP é a participação social, o Entrevistado 6 (OSC) comentou que se criou uma expectativa no âmbito da sociedade civil de que ela teria uma participação muito maior e muito mais ativa para o 2º Plano de Ação do que foi efetivamente verificado. O trecho a seguir representa tal afirmação:

(...) e aí no segundo teve toda a questão da Consocial, então tinha uma expectativa muito alta. Existia uma expectativa muito alta também de que o modelo de gestão adotado nacionalmente incorporasse a sociedade civil. E eu conto isso mais que nada porque eu acho isso um marco, muita gente deixou de acreditar na OGP depois disso. Então dentro até da sociedade civil existiu uma quebra muito grande, uma dificuldade de mobilização porque as pessoas acreditaram no segundo plano, acreditaram muito que o SIGA ia mudar, acreditaram muito numa interlocução favorável que não teve naquele momento.

O Entrevistado 6 (OSC) afirmou que, nesse momento, houve uma quebra muito grande, porque as OSC acreditaram em uma mudança de metodologia e abordagem do 1º Plano para o 2º Plano, em termos de participação social, o que não ocorreu. Complementarmente, o entrevistado comentou sobre a existência de OSC que decidiram se afastar da OGP após esse fato. Inclusive, o Relatório de Avaliação Independente do IRM para o 2º Plano explicitou a necessidade de a sociedade civil ser inserida ao longo de todo o processo do Plano de Ação, e não apenas de forma pontual em sua concepção.

A transição do 2º para o 3º Plano de Ação foi um momento de bastante aprendizado para os diversos atores envolvidos na OGP, afirmação feita nas entrevistas tanto pelos representantes da CGU, quanto pelos representantes das OSC. Nesse momento, decidiu-se pela criação do GT da Sociedade Civil, que atuaria conjuntamente com o GE-CIGA, tanto na criação do Plano, como na execução e no monitoramento. A CGU reconheceu publicamente as falhas existentes nos primeiros dois planos, conforme trecho apresentado pelo Entrevistado 6 (OSC):

E aí foi todo um trabalho em relação ao terceiro plano, de construção junto com a sociedade civil, a gente chegou a ir até Brasília, teve um evento, teve uma fala da CGU reconhecendo esse erro e reconhecendo que essa comunicação tinha que ser melhor e comentando que o GT, a criação do GT e o estabelecimento do GT ia ser enquanto a gente não conseguisse usar o CIGA, isso porque pra algumas pessoas que são mais novas, em termos da OGP, entende que o GT é a solução definitiva, mas, na verdade, ele foi um acordo enquanto a gente não tivesse uma alteração no CIGA.

Até o momento da escrita desse trabalho, não se evidenciou nenhuma informação sobre a alteração do GT da Sociedade Civil para um novo molde, inclusive sendo comentado por outros entrevistados, tanto da CGU quanto das OSC, que o 3º GT da Sociedade Civil (ainda não formado) será responsável pela execução e pelo monitoramento do 5º Plano de Ação, já que a atuação do 2º GT da Sociedade Civil acontecerá até a concepção do 5º Plano.

Mesmo com a criação do GT da Sociedade Civil, o Entrevistado 3 (OSC) mencionou que a sociedade civil tem um relativo poder de influência na OGP, mas que é algo muito mais consultivo do que deliberativo como, por exemplo, a possibilidade de haver veto. Esse mesmo entrevistado, por ter contato com o Plano de Ação da OGP em nível subnacional (Prefeitura de São Paulo, também signatária), mencionou que, nessa esfera, a sociedade civil possui mais poder e influência.

Houve um grande esforço por parte da CGU para aproximar e estreitar o relacionamento com a sociedade civil na ótica da OGP, a partir do 3º Plano de Ação. Essa aproximação resultou em uma nova metodologia para o desenvolvimento dos Planos de Ação que, conforme já mencionado, gerou reconhecimentos para a OGP Brasil. Os entrevistados concordam que houve uma curva de aprendizado tanto por parte da CGU quanto por parte da sociedade civil. Quando

questionados, diversos representantes entrevistados afirmaram que o relacionamento institucional entre CGU e sociedade civil é exitoso e sinérgico.

O Entrevistado 2 (OSC) comenta, nesse sentido, sobre acreditar que o diálogo entre sociedade civil e governo é relevante para alcance dos resultados desejados. Ademais, considera que o Governo Aberto e a OGP são ótimos espaços para diálogo, seja com a CGU, seja com outras organizações públicas envolvidas e, até mesmo, com outras OSC. O trecho a seguir, mencionado pelo Entrevistado 2 (OSC), expõe essa percepção:

Então, a gente enxerga o Governo Aberto como um local privilegiado de diálogo com outros parceiros da sociedade civil, mas também com a Administração Pública. Nosso contato é muito bom com a CGU, com o Tribunal de Contas da União, a gente tem um diálogo institucional muito bom, porque a gente acredita que a sociedade, ela deve trabalhar em parceria com a Administração pra atingir o objetivo que é o melhor uso do recurso público e conseqüentemente a melhor prestação de serviço público.

Além da metodologia, o Entrevistado 4 (CGU) atribui a construção de uma participação social efetiva ao fato de se buscar a inclusão de OSC que estão dispostas a colaborar e executar compromissos, e não somente reivindicar. Há o cuidado, por parte desse entrevistado, de reiterar a importância das organizações que reivindicam, mas que para a OGP as OSC também devem possuir uma cultura de “colocar a mão na massa”.

A visão restritiva do perfil de OSC que se considera ideal para atuação em parceria deve ser analisada com cuidado, pois isso pode excluir ou limitar a participação de outras entidades da sociedade civil na OGP. Ou seja, uma parcela pequena de OSC estaria envolvida com a OGP e com os compromissos pactuados.

Os entrevistados da CGU explicitaram que o órgão incentiva a participação de organizações da sociedade civil que já demonstraram resultados e expertise nas áreas correlatas à OGP e nas temáticas de cada um dos compromissos. Por parte dos entrevistados da CGU, entende-se que a OGP é um fórum com maior perfil de cocriação do que de reivindicação, o que não impede que as OSC atuantes na OGP a utilizem para reivindicar fatores que considerem relevantes, principalmente no que diz respeito ao escopo dos compromissos pactuados. Conforme mencionado anteriormente, a concepção prévia de um perfil de participação de OSC prejudica a ampliação de participação da sociedade civil, uma crítica feita no relatório de avaliação do IRM.

Quando perguntado aos entrevistados sobre divergências ou problemas envolvendo o relacionamento da sociedade civil com a CGU, verificou-se que a maioria respondeu que não verificam divergências relevantes que impactam diretamente os compromissos e marcos propostos para o Plano de Ação. Em geral, responderam que as divergências são mais de ordem

prática, ou seja, de quais são as melhores formas de executar os marcos, recursos necessários, responsabilidades e datas de entregas.

Das entrevistas realizadas com representantes das OSC, apenas um mencionou que, em sua relação, tem tido embates: “Por outro lado, a gente tem muita divergência e tem tido muita divergência com a CGU Órgão quanto a algumas decisões ou alguns apoios que eles têm dado pra pautas específicas que batem na agenda de Governo Aberto” (Entrevistado 4 - OSC).

Ou seja, nesse sentido, o Entrevistado 4 (OSC) não concorda com decisões específicas, como o veto da Presidência do Art. 23, Inciso II, da Lei 13.709 de 2018, que versa sobre a proteção da identidade do requerente de informações. Foi citado por esse mesmo entrevistado que a pauta teve origem nos trabalhos desenvolvidos no contexto da OGP e que foi vetado no momento de possuir força de lei, o que, na visão desse entrevistado (e de outros que comentaram esse fato), se configura como um retrocesso.

No que diz respeito ao relacionamento da sociedade civil com outros órgãos de governo participantes da OGP, inclusive como executores de compromissos, não há uma unanimidade com relação ao seu engajamento e participação no processo. Na visão dos entrevistados das OSC, alguns órgãos públicos possuem um melhor nível de resposta do que outros. O Entrevistado 1 (OSC), no trecho que fala sobre esse aspecto, diz que alguns Ministérios não respondem como deveriam, evidenciando sua baixa participação, o que gera esforços da CGU no sentido de entrar em contato, formalmente, para solicitar respostas.

O Entrevistado 1 (OSC) também comentou que, apesar da metodologia bem delimitada, que estipula claramente quais são as sistemáticas de participação, “existem fatores externos, que na verdade são internos ao governo, que têm dificultado” (Entrevistado 1 – OSC) a execução dos compromissos pactuados.

Nesse sentido, identificou-se nas entrevistas com alguns representantes das OSC a compreensão de que é importante haver maior contato e sinergia entre a própria sociedade civil participante da OGP, para alinhar pautas, demandas e questões a serem levadas à CGU e aos órgãos governamentais.

No que tange à participação da sociedade civil, entrevistados da CGU entendem que existem OSC que são mais atuantes no Plano de Ação, enquanto outras não apresentam o mesmo engajamento. Entre as causas elencadas nas entrevistas com a sociedade civil estão: contingenciamento de recursos ocorrido nos últimos anos, que dificultou o contato presencial entre os atores envolvidos; outras atividades que as OSC devem realizar, que concorrem internamente com as pautas e marcos da OGP; expectativa alta com relação a determinados

compromissos que, quando não correspondidas, fazem com que a OSC se afaste ou até mesmo se desligue da execução do compromisso; descontinuidades e atritos políticos, que podem minar o interesse de algumas OSC em continuar participando da OGP.

Outra questão que gerou desconfiança por parte da sociedade civil, foi a extinção dos Conselhos, a partir do Decreto nº 9.759 de 2019. Os entrevistados, inclusive, a partir desse decreto, mencionaram a existência de questionamentos e receio, à época, de o GT da Sociedade Civil ser desfeito, o que não ocorreu.

Um entrevistado da sociedade civil mencionou, no que diz respeito ao engajamento e à participação, que teve a percepção de que o 1º GT da Sociedade Civil era mais engajado do que o 2º GT. As mesmas causas para a diferença de engajamento de OSC também podem ser aplicadas nesse caso do GT (nem todas as OSC envolvidas na OGP fazem parte do GT da Sociedade Civil). O Entrevistado 1 (CGU) fez uma afirmação que pode ser uma das causas ao menor engajamento do 2º GT: “Ah, em relação ao GT, a minha percepção é que o GT passado se sentia mais escutado do que esse”.

Convém mencionar o que foi colocado pelo Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) do 3º Plano de Ação sobre o aumento da diversidade de atores envolvidos, sejam eles subnacionais, do setor privado, ou mesmo outras OSC federais que ainda não participaram da OGP. O documento menciona que existe uma concentração de organizações que participam da Iniciativa, já comumente envolvidas em temáticas de governo aberto.

4.2.3 Mecanismos formais e informais de controle social na OGP

Em termos de mecanismos formais de controle social na OGP, todos os entrevistados afirmaram que a sistemática de reuniões de acompanhamento e monitoramento dos compromissos e do Plano de Ação, como um todo, é executada. A cada dois meses a CGU recebe os relatórios de status de execução dos compromissos, possibilitando um acompanhamento próximo tanto da CGU, quanto do GT da Sociedade Civil, dos avanços existentes, assim como possibilita um contato próximo com cada um dos coordenadores de compromissos.

Os relatórios de execução dos compromissos se pautam nos marcos e prazos definidos na etapa de concepção do Plano de Ação. Ademais, para que haja o monitoramento contínuo, conforme mencionado pelo Entrevistado 3 (OSC), cada compromisso é acompanhado de maneira próxima por uma entidade do GT da Sociedade Civil e/ou do GE-CIGA.

A cada seis meses, por sua vez, são realizadas as reuniões gerais de coordenadores de compromissos, na sede da CGU, mas com transmissão em tempo real e possibilidade de interação com o público participante. Essa transmissão é veiculada, posteriormente, no site da CGU. A percepção do Entrevistado 2 da CGU é de que a disseminação dessas reuniões tem aumentado e ganhado maior alcance. Segundo ele, um indicativo da maior exposição da OGP é o aumento do número de votos para priorização dos temas do 4º Plano de Ação, conforme trecho a seguir:

Agora, já de um tempo pra cá, acho que como também o trabalho foi ganhando corpo, o tema Governo Aberto tá mais disseminado um pouco,... a gente tem representantes no GT, por exemplo, que são do segmento acadêmico, então a gente percebe que tá tendo uma alcance maior para outros públicos. Tanto é que, por exemplo, um reflexo disso foi o número de votação nos temas priorizados pela sociedade civil no 4º plano. A gente teve 2.002 votos, se não me engano. Foi um aumento.

O Entrevistado 2 (CGU) mencionou que são realizadas reuniões semestrais de monitoramento de cada compromisso específico, envolvendo todo o grupo de organizações envolvidas, e não somente o coordenador. Nessas reuniões são tratados assuntos como avanços, dificuldades, nível de engajamento dos participantes etc.

Ainda segundo o Entrevistado 2 (CGU), a sociedade civil utiliza o espaço das reuniões para reivindicar e alertar quando algo não está acontecendo a contento, a exemplo do caso de um coordenador que não está cumprindo a rotina de realizar periodicamente reuniões de execução. Em casos como esse, segundo o entrevistado, a CGU tem o papel de mediar situações e corrigir rumos.

Idealmente, como previsto na metodologia da OGP do Brasil, as organizações participantes do GT da Sociedade Civil podem acompanhar todos os compromissos em execução no Plano de Ação, entretanto, o Entrevistado 3 (OSC) afirmou que foi feita uma divisão das organizações que acompanhariam de maneira próxima cada compromisso.

Formalmente, a gente pode participar do monitoramento de todos os compromissos, mas na prática a gente dividiu entre as organizações da sociedade civil quem estaria responsável por um ou mais compromissos. Existe um grupo de WhatsApp que a gente pode trocar informações, tanto CGU quanto só entre nós, sociedade civil, e existem reuniões periódicas de cada compromisso, a gente é convidado pra todos, mas na prática a gente participa só daqueles que a gente vai acompanhar mais de perto, e nessas reuniões os órgãos e a CGU apresentam o avanço do compromisso, né.

Uma das possíveis justificativas é a falta de recursos (seja tempo, pessoas, orçamento etc.) para atuar tão amplamente, já que alguns entrevistados das OSC mencionaram possuir outras pautas de suas organizações para atuar, o que não possibilitaria a dedicação exclusiva à OGP. Muitos mencionaram a inviabilidade de ir à Brasília para participar presencialmente de reuniões após o contingenciamento de recursos imposto pelo governo.

Segundo a metodologia presente no documento do 4º Plano de Ação (CGU, 2018a), é papel do GT da Sociedade Civil acompanhar os compromissos e atuar com qualidade nesse monitoramento. Entretanto, foi dito por um entrevistado da sociedade civil que ele não sabe muito bem como está o status de implementação dos compromissos, quais são as barreiras existentes, se o relacionamento entre os atores acontece de maneira qualificada, entre outros aspectos, conforme o trecho abaixo.

Olha, pra ser sincero, eu acabo não tendo muita visibilidade de qual é o engajamento dos atores nos outros compromissos, porque como eu monitoro basicamente o meu compromisso, eu não sei se eles participam das reuniões, se ficam nas reuniões, se comentam, se cobram, se questionam, ou se às vezes nem vão na reunião. Então assim, a gente sabe algumas coisas pelo grupo de WhatsApp, como remarcação de reunião ou algum questionamento, mas é pouca coisa, não é um grupo muito movimentado. Então eu não sei dizer, essa metodologia tira um pouco da visibilidade de como tá o engajamento.

Tal afirmação demonstra o lado negativo dessa lógica de atuação, em que membros do GT podem não ter uma visão holística da implementação do Plano de Ação.

Todos os entrevistados citaram como mecanismo informal de controle social e, também, de interação, um grupo formado no aplicativo WhatsApp, em que informações e solicitações são feitas de maneira mais tempestiva e emergencial. O grupo no aplicativo também é utilizado para divulgação de notícias e eventos relacionados às temáticas de governo aberto, transparência, participação social e prevenção à corrupção, segundo informaram todos os entrevistados da CGU e OSC, quando questionados pelos mecanismos informais de controle social.

Alguns entrevistados que representam a CGU mencionaram que o grupo é bastante dinâmico e participativo, enquanto um entrevistado representante de OSC comentou sobre sua percepção de que o grupo “não é muito movimentado”. Levando em consideração a percepção de alguns entrevistados sobre a diferença de engajamento entre cada um dos GT da Sociedade Civil, subentende-se que o 1º GT foi mais participativo também em mecanismos informais (grupo em aplicativo) do que os membros do 2º GT.

Os representantes das OSC também se utilizam de ferramentas como e-mail e ligações para realizar a comunicação e exercer o controle social no contexto da OGP. Como último mecanismo informal para exercer o controle social, foi citado pelo Entrevistado 6 (OSC) o Encontro Nacional de Governo Aberto, evento que teve sua 4ª edição em 2019 e não é formalmente vinculado à OGP no 4º Plano de Ação, apesar de sua 1ª edição ter sido realizada como um compromisso do 1º Plano de Ação, vinculado ao Eixo de “Aumento da Integridade Pública”. Conforme mencionado pelo Entrevistado 6 (OSC), o ambiente do Encontro é fundamental para troca de informações entre a sociedade civil, alinhamentos, definição de

expectativas, entre outros aspectos necessários ao aprimoramento do controle social, não somente em termos de OGP, mas das iniciativas de governo aberto de maneira geral.

O Entrevistado 1 (CGU) citou a importância da sinergia entre as OSC participantes da OGP para que o controle social aconteça de maneira mais efetiva, pois representa um conjunto de organizações que fazem requisições e demandas sinergicamente, o que gera uma força de pressão maior do que se fosse apenas uma pessoa ou organização, isolada, demandando mobilização e atuação da Administração Pública. No contexto da OGP, o Entrevistado 6 (OSC) reiterou a importância da CGU como mediadora das demandas da sociedade civil junto às instituições públicas e vice-versa.

4.2.4 Ações de transparência e os Planos de Ação

Assim como outros aspectos abordados na presente pesquisa, as ações de transparência foram se fortalecendo ao longo dos anos e da execução de cada plano. O Entrevistado 1 (CGU) mencionou que, no início da OGP no Brasil, a solicitação de informações sobre os status dos compromissos acontecia duas vezes por ano, o que prejudicava a transparência e a própria execução dos marcos, que eram relegados a segundo plano.

Após a mudança da metodologia, a partir do 3º Plano de Ação, o monitoramento, as reuniões e os relatórios de reporte começaram a ser realizados com uma frequência maior, sendo que todo o material produzido é disponibilizado no site da CGU, em área específica sobre a OGP (mencionado pelo Entrevistado 2 da CGU). O Entrevistado 1 (CGU) citou a importância de se tornar públicas as informações que não sejam somente vinculadas a questões orçamentárias ou de gastos, mas também sobre aspectos de execução e entregas realizadas. Ou seja, uma publicidade mais qualificada e completa da atuação governamental.

Como mencionado anteriormente, com vistas à garantia da transparência na OGP, a CGU inclui no site as atas (memórias) de reuniões, relatórios de status de execução dos compromissos, informações e documentos relacionados aos compromissos, além da transmissão em tempo real das reuniões e sua posterior disponibilização online.

A publicidade dos documentos relacionados aos Planos de Ação é considerada importante tanto para os participantes envolvidos, quanto para a sociedade em geral. Quando um representante da sociedade civil não pode comparecer a alguma reunião, ou deseja verificar o status dos compromissos, ele pode recorrer à memória disponibilizada no site para compreender as decisões e os encaminhamentos feitos. Da mesma forma, cidadãos em geral

podem verificar o andamento dos Planos de Ação, pois os documentos disponibilizados aos envolvidos na OGP são exatamente os mesmos para os cidadãos em geral.

Alguns entrevistados representantes das OSC mencionaram a diferença entre transparência e publicidade da informação. Consideram que a OGP possui uma publicização relevante das informações e resultados produzidos, entretanto tal publicização não se converte necessariamente em transparência, conforme trecho a seguir extraído da fala do Entrevistado 3 (OSC):

Transparência é que de fato as pessoas vão acessar e vão entender aquela informação. Então o que eu acho que a CGU faz é dar publicidade, não tenho críticas a fazer. Mas o número de pessoas que sabe, se informa e acessa essa informação e entende é muito pequeno. Só nós praticamente que acompanhamos e trabalhamos com isso. Então, a transparência é muito limitada, no sentido de que poucas pessoas vão acompanhar isso. Mesmo a imprensa não vai cobrir, nem nada. Então, não adianta dar publicidade se a informação não vai circular, se as pessoas não vão acessar ela. Nesse sentido, não é exatamente transparente. Mas, assim, se você quiser cobrar do governo, é positivo, mas a transparência nesse sentido que eu estou falando de ser algo acima da publicidade, acontece de forma limitada.

Portanto, na visão desse entrevistado e de outros, poucas pessoas da sociedade em geral e imprensa consomem os dados e informações disponibilizados no site da CGU no que diz respeito à OGP. E, para que haja transparência, as informações devem ser consumidas e utilizadas, caso contrário, trata-se apenas da disponibilização de documentos.

Mesmo com essa consideração, o Entrevistado 7 (OSC) mencionou sua percepção positiva em termos de práticas de publicidade e transparência no âmbito da OGP, inclusive afirmando que essa sistemática deveria ser replicada para outras pastas governamentais. Ainda, comenta que em outras parcerias que ele desenvolveu com o governo, essa dinâmica não existia, o que pode ser prejudicial para a parceria, para a política pública como um todo e para a existência de um controle social qualificado.

4.2.5 Continuidade e/ou descontinuidade de ações e atores

A continuidade e/ou descontinuidade de ações e atores se configurou como uma perspectiva bastante comentada pelos entrevistados, principalmente aqueles que representam a sociedade civil.

Inicialmente, os entrevistados citaram sobre a continuidade das ações envolvendo os compromissos de cada plano de ação. Foi dito que a continuidade das ações, para além dos limites da OGP, acontecia de acordo com o engajamento dos atores participantes em cada

compromisso específico. Em geral, consideram que quando o compromisso era implementado a partir de uma boa interação entre as instituições envolvidas, havia maior probabilidade de desdobramentos ocorrerem, mesmo que informalmente. Caso contrário, quando as instituições e seus respectivos representantes não tinham uma boa relação entre si, ou quando o compromisso não tinha sua execução realizada de maneira completa, a probabilidade de continuidade dessas relações era muito menor ou inexistente.

O Entrevistado 4 (CGU) mencionou que não existe na metodologia da OGP concebida uma proposta ou processo estruturado para que haja continuidade de atuação dos atores nas temáticas dos compromissos. Segundo ele, a continuidade pode acontecer quando há uma melhor interação entre atores ou quando a própria entrega do compromisso, como no caso de um sistema informatizado ou portal, pressupõe ou favorece a continuidade das relações.

Vale reiterar alguns casos comentados por entrevistados das OSC que mencionaram que possuem contato contínuo com a CGU, assim como com outros órgãos de governo, devido às outras pautas existentes, que não somente a OGP. Algumas das OSC que mencionaram esse aspecto trabalham com transparência orçamentária ou mesmo prevenção à corrupção. O Entrevistado 4 (OSC) mencionou:

A gente tem essa relação muito boa com a CGU. Eu tenho interações com outros Órgãos de Governo? Tenho! Não necessariamente por conta da OGP, mas por conta das frentes de trabalho que a gente tem. E acho que determinadas áreas, elas são bem positivas em seguir tendo (...) fazendo trabalhos ou atuando com relação a alguns temas.

No que diz respeito especificamente à OGP, muitas vezes a continuidade de uma OSC, inclusive, não é necessariamente desejada, pois se entende a importância de haver a rotatividade das OSC e outras entidades participantes. Essa expansão e participação de outras organizações da sociedade civil foi comentada em Relatório Independente de Avaliação do IRM (Steibel, 2018), assim como por alguns entrevistados, tanto das OSC quanto da CGU. Uma constatação dessa continuidade não necessariamente desejada foi mencionada pelo Entrevistado 4 (CGU), quando afirmou que as OSC procuraram a CGU para propor, do 3ª para o 4º Plano de Ação, um novo compromisso que daria continuidade ao trabalho iniciado, o que não foi acatado.

Eu tive vários compromissos do terceiro plano que o grupo veio nos procurar, porque queria colocar um compromisso que era consequência daquilo para o 4º plano. Só que a gente ainda tá numa fase de sensibilização e conscientização das pessoas, dos atores envolvidos, de que é possível trabalhar governo e a sociedade juntos. E doe demais no nosso coração, porque para vários a gente teve que falar: “cara, vocês não precisam do compromisso da OGP”. Não precisa estar na OGP, basta vocês se juntarem e fazerem.

A visão da CGU, nesse caso, é que as OSC não precisam de um compromisso da OGP para que o trabalho tenha continuidade. Entretanto, esse ator mencionou que as OSC,

internamente, têm maior probabilidade de obter orçamento para um determinado tema caso esteja vinculado formalmente a um compromisso da OGP.

Outro aspecto mencionado nas entrevistas que eventualmente pode gerar descontinuidades ou mesmo redução da participação social é o contingenciamento de recursos imposto pelo Poder Executivo. Nesse sentido, o distanciamento físico (já que não há orçamento para diárias e passagens com vistas ao comparecimento presencial em reuniões), de acordo com alguns entrevistados, prejudicou o entrosamento entre atores, gerando, inclusive, a percepção de pouco engajamento do GT da Sociedade Civil.

Não só o baixo orçamento prejudica os encontros principais, mas também prejudica a execução de compromissos que necessitam de maior aporte financeiro para que sejam realizados. Os entrevistados consideraram o fator político (trocas de governos) como um dos principais riscos para a OGP e para a participação da sociedade civil. Segundo eles, as mudanças de governo em 2016 e 2019 produziram impactos negativos em termos de atraso e insegurança com relação à continuidade da OGP e/ou do GT da Sociedade Civil. Com relação à continuidade do GT da Sociedade Civil, isso se deu após o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019 (Brasil, 2019b), que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados.

Um trecho verbalizado pelo Entrevistado 2 (OSC) explicita o impacto de mudanças políticas, bem como os esforços que são necessários para viabilizar a continuidade dos compromissos e marcos, conforme planejado.

A gente já sente o atraso de algumas entregas, com relação a algumas metas. É, em alguns casos, pela própria reestruturação, né, do Executivo. Então, o que antes existia deixou de existir. Enfim, aí tem que reformular nesse novo momento. Mas como houve uma troca bastante expressiva no Executivo, a gente está tendo que abrir diálogo com muitos novos interlocutores. E aí a relação de confiança, ela é fundamental entre o Estado lato sensu e a sociedade. Tanto deles conosco, assim como nós com eles. E essa relação de confiança ela recomeça. Então é como se fosse um pouco (...) zera o cronômetro, então vamos recomeçar. E, nesse sentido, consequentemente, gera impacto em todas as entregas.

Assim sendo, há um esforço para que se construa novamente uma relação de confiança entre representantes governamentais e sociedade civil, o que não necessariamente se configura como uma tarefa trivial. O Entrevistado 1 (OSC), inclusive, menciona que a OGP “é uma agenda que estava esfriando e que nesse momento não queríamos colocar nossa energia nisso”.

Como mencionado pelo Entrevistado 4 (CGU), em 2019 houve um impacto considerável na participação da sociedade civil no novo contexto político. Ele mencionou que algumas OSC não se sentiram confortáveis em atuar em conjunto com o novo governo, sendo uma das causas o medo de relacionar a imagem da sociedade civil com a imagem do governo

em questão. Ou, ainda, o não interesse de algumas OSC em trabalhar com determinado Ministério ou instituição pública.

A preocupação da CGU, segundo este entrevistado, foi de demonstrar que, independentemente do governo ou do partido que estivesse no poder, o compromisso e os resultados pactuados continuavam os mesmos e o fator mais relevante era continuar acreditando nos princípios, entregas e resultados da OGP e do 4º Plano de Ação (plano em vigência no período mencionado).

O Entrevistado 1 (CGU) afirmou que sentiu as OSC mais desconfiadas na execução do 4º Plano de Ação. Uma das causas pode ser justamente a necessidade de reestabelecimento da confiança entre os atores ou mesmo a pouca disposição para trabalhar em parceria com um governo em que exista discordâncias ideológicas e/ou políticas. Ele mencionou que a metodologia estruturada da OGP, assim como sua expressividade no cenário internacional, favorece sua continuidade mesmo em períodos de mudanças: “Eu acho que momentos de transição são sempre difíceis. Até aqui em São Paulo a gente também viveu isso, mas eu acho que o fato de ser uma plataforma internacional, o fato de ela ser tão estruturada, ajuda muito”.

O Entrevistado 4 (OSC) afirmou que a OGP tem atuação e respaldo fortes da equipe de servidores que trabalha diretamente com ela na CGU, mas que não necessariamente essa percepção está consolidada em toda a instituição. Ele menciona a sua preocupação de que, caso haja uma mudança da equipe atualmente envolvida, a agenda da OGP perca força. Ou seja, a principal preocupação desse entrevistado é que, caso a OGP e seus princípios não se tornem uma agenda de governo, com comprometimento das diversas instâncias e organizações públicas, haverá constantemente um alto risco de descontinuidade.

Por fim, o Entrevistado 6 (OSC) trouxe à tona informações relevantes para o contexto dessa pesquisa e o estudo da prevenção e combate à corrupção na OGP. Conforme já mencionado nessa seção de resultados, houve uma quebra de expectativas da sociedade civil à época da concepção do 2º Plano de Ação, em que se imaginava que, a partir daquele momento, a participação social seria maior ao longo do Plano, além de incluir propostas originadas na 1ª Consocial, um dos compromissos implementados do 1º Plano de Ação.

Naquele momento, havia OSC que atuavam prioritariamente na lógica de prevenção e combate à corrupção, tanto que muitas das propostas priorizadas na 1ª Consocial diziam respeito aos aspectos relacionados ao financiamento público de campanhas políticas, prevenção à corrupção, combate à corrupção, dentre outros temas afetos a essa temática. O não atendimento das expectativas fez com que muitas das OSC que tratavam da temática vinculada

à corrupção se afastassem da OGP, levando à percepção do Entrevistado 6 (OSC) de que a prevenção e combate à corrupção foi um dos temas mais prejudicados na OGP em decorrência desse conflito.

Faz-se relevante a inclusão do trecho em que o Entrevistado 6 (OSC) comenta sobre essa situação:

Em relação a esse tema específico de conflito da Consocial, no começo mesmo da OGP no Brasil, o primeiro e segundo planos eram muito visados em transparência e combate à corrupção e as organizações que estavam envolvidas eram as que mais trabalhavam com esses dois temas. Eu acho que esse pessoal que deixou de acreditar na OGP é justamente o pessoal que trabalhava diretamente com o combate à corrupção. As organizações de base que trabalhavam com esse tema. Então, acho que esse público especificamente foi atingido por uma descrença muito grande com relação à OGP, em relação ao segundo plano. Pelo menos, a maioria das críticas que a gente escutou, como organização que continua na OGP, vem desse campo. Eu acho que tem essa quebra muito grande no segundo plano de pessoas que trabalham com esse tema muito forte, que são vozes dentro da sociedade civil influentes. Fazem quase uma campanha contra a OGP, por conta do que aconteceu no segundo plano. Não tiro a razão, realmente foi algo desagradável e tinha uma expectativa muito grande da Consocial. Foi um recado dado equivocadamente em que os compromissos da Consocial estavam atrelados à OGP necessariamente, e não estava, né, ou não foram incorporados dessa maneira, então eu acho que isso gerou muita expectativa e não foi bem conduzido, não foi esclarecido.

Um ponto que ficou evidente no depoimento deste entrevistado foi a menção às organizações que se afastaram da OGP, com críticas que se agravam por serem “vozes dentro da sociedade civil influentes”. Como os temas da OGP priorizados pela sociedade civil para os Planos de Ação, em consulta pública, geralmente estão vinculados aos temas trabalhados pelas OSC e outras entidades mais envolvidas na concepção, pode-se depreender que essa é uma possível justificativa para não haver compromissos, por exemplo, no 4º Plano de Ação, que estejam diretamente vinculados à prevenção à corrupção.

Formalmente, a 1ª Consocial estava vinculada à OGP por ser um compromisso atrelado ao 1º Plano de Ação. Tomando como base o Relatório Executivo Final da 1ª Consocial, é possível constatar várias temáticas vinculadas à prevenção e ao combate à corrupção.

O Relatório Executivo Final da 1ª Consocial explicita como o trabalho foi desenvolvido e quais foram os resultados gerados. No que tange ao objetivo do presente trabalho, convém mencionar que foram produzidas 80 propostas, divididas em três blocos. As 10 primeiras propostas priorizadas compuseram o Bloco 1 e foram apresentadas no Relatório Final da 1ª Consocial (CGU, 2012).

Entre as propostas priorizadas e afetas ao presente trabalho, pode-se destacar: financiamento público de campanhas políticas; maior rigor no combate à corrupção; e

prevenção à corrupção. Dentro de cada uma dessas propostas, existe uma série de ações produzidas a partir das Conferências realizadas na 1ª Consocial (CGU, 2012b).

É possível verificar alinhamento entre algumas das propostas produzidas pela 1ª Consocial (2012) com as sugestões do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) para o 4º Plano de Ação (Steibel, 2018), como a questão do financiamento de partidos políticos e o combate à corrupção. Conforme citado no Relatório do IRM para o 4º Plano de Ação, esses são temas importantes da agenda pública, confirmado anos antes nos resultados da 1ª Consocial, mas que não foram explicitamente expressos nos últimos Planos de Ação da OGP (principalmente o 3º e 4º Planos, conforme análise da documentação demonstra).

4.2.6 Vinculação dos compromissos à temática de prevenção e combate à corrupção

Segundo os entrevistados, os temas priorizados para cada Plano de Ação são aqueles considerados críticos para cada momento histórico, de acordo com os acontecimentos e questões de maior publicidade e urgência.

Outro direcionador importante dos temas abordados pelos compromissos originados da sociedade civil, segundo dados coletados, é a característica das organizações participantes do GT. Foi dito em uma entrevista que, como o 1º GT da Sociedade Civil tinha organizações envolvidas com o tema de meio ambiente, o 4º Plano de Ação foi construído com a mesma lógica, no tocante aos temas reservados à sociedade civil. Essa lógica existe porque é comum às OSC fazerem sugestões prévias de temas às consultas públicas realizadas para conceber os Planos de Ação.

Em geral, os atores consideram que os compromissos que tratam da transparência e do controle social, nas diversas temáticas, são meios fundamentais para que possa haver a prevenção e o combate à corrupção. É possível verificar, efetivamente, que a transparência é uma das temáticas de expressiva ocorrência nos compromissos, vinculada a diversas frentes de atuação, seja meio ambiente, sistema prisional, saúde, educação, entre outros.

Ou seja, com base na percepção dos entrevistados, quando se fala de temas como transparência, controle social, participação social, prestação de contas e dados abertos, fala-se em prevenção à corrupção por consequência. Os entrevistados afirmam que quando há uma cultura de dados abertos, o custo da corrupção se torna maior, já que um agente público “pensará duas vezes” antes de praticar um ato que possa ser questionado posteriormente.

O Entrevistado 1 (CGU) menciona que se não existe uma estrutura de dados abertos e transparência, como a existência da LAI, do Portal da Transparência, e-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), entre outros, é mais difícil exercer o controle social que levará à prevenção e ao combate à corrupção.

Outro entrevistado da CGU considera que os princípios da OGP estão vinculados à prevenção e ao combate à corrupção, portanto a OGP colabora para essa temática de maneira geral:

(...) muitos dos compromissos passam, acabam permeando, tangenciando a questão, um dos pilares que é a transparência, a maioria acaba passando por isso. Eu vejo que o grande ganho disso para o incremento da prevenção é que transparência é meio que irreversível, ela é meio que irreversível (Entrevistado 4, CGU).

Palavras como “permear” e “tangenciar” são importantes nesse contexto, pois explicita que a prevenção e o combate à corrupção, atualmente, como consequência da “boa” execução dos compromissos da OGP. O atual entendimento dos entrevistados é de que a OGP é uma das iniciativas existentes que busca proporcionar as bases e os pressupostos para que o controle social e a prevenção à corrupção aconteçam.

O Entrevistado 6 (OSC) também acredita que os temas e compromissos da OGP estão intimamente ligados à prevenção à corrupção, conforme trecho a seguir:

(...) eu acho que tem um vínculo muito forte, eu acho que uma forma fundamental de você combater a corrupção é através de participação social é através de transparência, é através de governo aberto. Em outros países, isso funciona muito bem, eu acho que tem um potencial dentro do cenário nacional, tem um interesse muito grande de visibilidade dessa pauta no país, da importância do tema.

Ao mesmo tempo, o Entrevistado 6 (OSC) acredita que a pauta **direta** (grifo do autor) relacionada à corrupção pode ganhar mais peso futuramente na OGP, mas não tem certeza de como seria tal configuração, tendo em vista o distanciamento atual que a sociedade civil atuante com corrupção possui da Iniciativa.

Ele também afirmou que tinha a crença de que o tema de corrupção teria mais visibilidade no 4º Plano de Ação, mas isso não aconteceu, “possivelmente pelo fato de as OSC envolvidas com a temática não estarem sendo eficientes para trazer outras organizações da sociedade civil para a OGP”, o que poderia trazer mais peso para a temática de prevenção à corrupção e faria o tema circular novamente no contexto da Iniciativa.

Nos dois primeiros Planos de Ação, temáticas de transparência vinculadas à corrupção são verificadas em Eixos como Integridade Pública e Aumento da Responsabilidade Corporativa. No que diz respeito a esse último eixo, existe um tema de Prevenção à Corrupção,

envolvendo a implementação do Cadastro Empresa Pró-Ética, que teve um compromisso de continuidade no 2º Plano.

O Relatório Independente de Avaliação do IRM para o 3º Plano de Ação recomendou, como melhorias para o 4º Plano de Ação, abordar temas de relevância pública, como o financiamento de partidos políticos e combate à corrupção, o que não foi verificado efetivamente no 4º Plano. Ou seja, não foi colocado como tema estruturante, nem foi priorizado pelo governo ou pela sociedade civil.

Em decorrência, verifica-se uma lacuna de temas relacionados diretamente à prevenção e combate à corrupção nos temas priorizados para a OGP no 3º e 4º Plano de Ação.

Como forma de consolidar os dados e informações apresentados na seção 4.2, o mapa mental a seguir explicita os principais aspectos relacionados aos parâmetros de prevenção e de combate à corrupção na OGP.

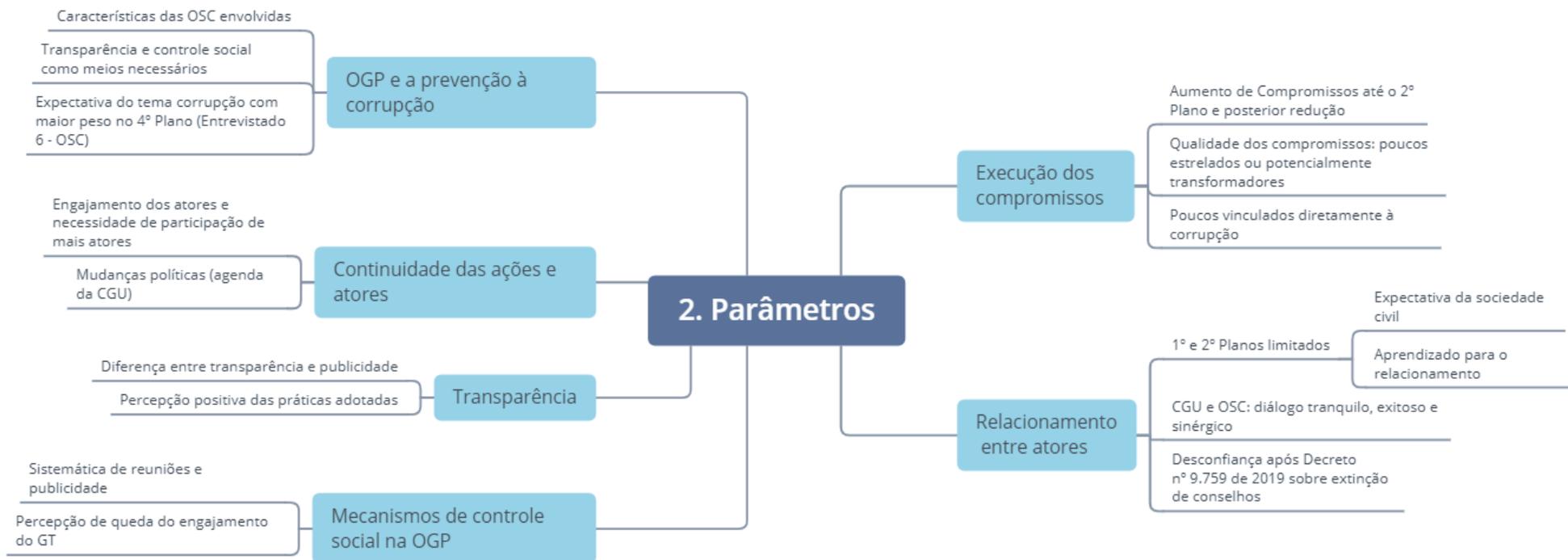


Figura 21. Consolidação dos dados e informações referentes aos parâmetros de prevenção e de combate à corrupção na OGP

Fonte: elaboração própria do autor.

4.3 Efeitos da OGP na administração pública

No que diz respeito aos efeitos da OGP na Administração Pública, buscou-se a coleta de dados com os entrevistados no que diz respeito aos resultados serem pontuais ou de maior amplitude, além de avaliar os efeitos e a importância para temáticas correlatas à prevenção e combate à corrupção.

A maioria dos entrevistados das OSC acredita que os resultados que a OGP alcança ainda são pontuais e não alcançam todo o potencial que a iniciativa proporciona. O Entrevistado 3 (OSC) acredita que a OGP ainda é uma agenda que conta com o comprometimento maior da CGU, sendo que ele não vê o governo como um todo igualmente comprometido quando se trata da pauta de governo aberto e assuntos correlatos. Portanto, em sua visão, existem compromissos pontuais que são cumpridos, outros são implementados parcialmente, e em outras frentes governamentais as práticas continuam as mesmas. Para esse entrevistado, o que se tem são avanços “pontuais, esporádicos e pequenos”, que não gera uma transformação maior no governo, na sociedade civil e imprensa como deveria.

Ele ainda comenta que esses pequenos avanços, na sua percepção, são melhores do que se não houvesse avanço nenhum, mas frisa que o realizado está “abaixo do potencial e da ambição que se tem de um governo aberto que viabilize transparência, controle social e prevenção à corrupção” (Entrevistado 3 – OSC).

Ainda com relação às informações fornecidas pelo Entrevistado 3 (OSC), ele afirma que as parcerias com órgãos governamentais são feitas a partir da análise dos locais em que se terá mais abertura para se trabalhar os assuntos relacionados à OGP. Dessa forma, torna-se um trabalho de convencimento e negociação com outros atores, justamente por não ser necessariamente uma agenda do governo de forma geral. O entrevistado ainda afirma que os compromissos da OGP deveriam ser tratados de maneira mais radical e ampla, de forma a alcançar um maior potencial transformador e, conseqüentemente, de redução da corrupção.

Um fato que corrobora a fala desse entrevistado é a visão geral trazida pelo Relatório Independente de Avaliação do IRM para o 3º Plano de Ação, que considerou apenas dois dos 16 compromissos como potencialmente transformadores, abaixo da média geral da OGP (considerando todos os países e governos subnacionais signatários). A maioria dos compromissos do 3º Plano (10) foi considerada de impacto potencial pequeno, o que levou à recomendação de que os próximos planos tenham compromissos mais ambiciosos.

Mesmo com as informações apresentadas pelo Relatório do IRM, os documentos oficiais da OGP, assim como os entrevistados, trazem avanços que foram empreendidos a partir dos esforços desenvolvidos no âmbito da Iniciativa, nos três Planos de Ação finalizados até o momento da escrita desta dissertação. Alguns deles são (CGU, 2018a):

- Sistema Federal de Acesso à Informação, que possibilitou a implementação da LAI;
- Reestruturação do Portal da Transparência;
- Criação do Portal Brasileiro de Dados Abertos;
- Criação do Programa Brasil Transparente;
- Abertura de dados sobre execução orçamentária da União e compras governamentais;
- Discussão do tema de fomento ao governo aberto em Estados e Município;
- Etc.

Alguns entrevistados da sociedade civil acreditam que a agenda da OGP perdeu um pouco de sua força pelo fato de ter sido uma iniciativa *top-down* (de cima para baixo), em que lideranças de um determinado momento histórico estimularam a pauta de governo aberto e, a partir de então, surgiu a OGP. Assim que essas lideranças deixaram o poder, não necessariamente os governos subsequentes estavam ou estão igualmente comprometidos com essa pauta, o que levou ao enfraquecimento da agenda, segundo a visão desses entrevistados.

O Entrevistado 4 (OSC), em complementação, menciona que vários dos compromissos possuem resultados pontuais, no contexto específico do compromisso, e que ainda há falhas no momento de projetar e refletir os resultados alcançados nesse âmbito para outras áreas e frentes da Administração Pública. Ou seja, há falha na propagação dos resultados da OGP para outras frentes governamentais.

Uma minoria dos entrevistados representantes das OSC, todavia, considera que existem resultados expressivos e abrangentes, a partir da justificativa de que se deve olhar para o resultado gerado além do período de dois anos de execução do Plano de Ação. Mencionam que há ganhos, por exemplo, de uma construção do relacionamento entre órgãos de governo e a sociedade civil, o que pode gerar resultados positivos para outras iniciativas de governo.

Ademais, no longo prazo, entendem que existe a criação de uma cultura positiva em termos de governo aberto, transparência e prevenção à corrupção, ao se considerar que a OGP auxilia na criação das bases necessárias para que esses conceitos se tornem práticas na Administração Pública, como traz o Entrevistado 2 (OSC):

Claro que sozinha a OGP não vai mudar, né, então você precisa ter o somatório de outros atores, somatório de outras iniciativas, mas a OGP possibilita uma estrutura voltada para dar foco nessa temática de transparência e combate à corrupção, eficiência e participação da sociedade.

Complementarmente, segundo o Entrevistado 4 (CGU), até o momento ainda não existem indicadores de desempenho ou metas para monitorar e avaliar os resultados dos compromissos da OGP, o que dificulta a materialização do impacto da iniciativa mais ampla e de médio ou longo prazo.

Os entrevistados da CGU consideram que a participação social na OGP, juntamente com os resultados gerados pelos compromissos, favorece a construção de uma consciência direcionada ao controle social, o que qualifica o trabalho realizado pela sociedade civil. Esse trabalho, na visão do Entrevistado 2 (CGU) é imprescindível, já que a CGU não possui estrutura e quantitativo de pessoal suficiente para atuar, por meio de auditoria, nos mais variados casos de corrupção ou malversação do dinheiro público. Portanto, a atuação da sociedade civil em parceria com a CGU potencializa a atuação para prevenção e combate à corrupção, em uma perspectiva de governança em rede.

Tal percepção também é compartilhada pela sociedade civil, como mencionado pelo Entrevistado 2 (OSC):

Bom, nós acreditamos que só vai mudar com a participação da sociedade. Está no nosso encargo mudarmos a forma com que a gente se relaciona com a Administração. Então, se a sociedade não participar, não existe possibilidade de mudança. Porque os órgãos de fiscalização institucionais não podem estar em todos os lugares.

E, por parte das OSC, existe uma preocupação constante no que tange à percepção do enfraquecimento das organizações da sociedade civil e no papel que elas desempenham. O Entrevistado 7 (OSC) aborda claramente sobre esses aspectos no seguinte trecho:

Eu acho que a corrupção não é exceção dos últimos anos de governo, é algo que estava posto e as contribuições que a agenda de governo aberto traz é justamente a gente também estar com a pauta da corrupção, a gente estar falando sobre isso. Tudo que a gente tem feito para dar mais transparência, ou até mesmo nas ações voltadas para o eixo de controle interno têm contribuído bastante para o combate à corrupção. E o que a gente tem feito e pensado é como a gente pode contribuir pra isso pensando que a gente tá vivendo um período de enfraquecimento das instituições, tanto públicas quanto também das instituições das organizações da sociedade civil. Tem um descrédito nas agendas que a gente traz, nas pautas que a gente traz. E aí quando a gente fala de combate à corrupção, a gente tem essas dificuldades, né, por conta desse enfraquecimento, da nossa legitimidade, mas, ainda assim, a gente tem avanços porque dificilmente a gente encontra barreiras pra falar de transparência pública e combate à corrupção.

Mesmo com as barreiras e críticas evidenciadas pelos entrevistados e pelos documentos oficiais, entende-se que houve avanço no debate sobre prevenção e combate à corrupção e temáticas afins, que existiram desde o momento em que a iniciativa foi concebida e sua implementação iniciada.

A figura abaixo consolida os achados de pesquisa no que diz respeito aos efeitos da OGP na administração pública, quando se trata de prevenção e de combate à corrupção.



Figura 22. Consolidação dos dados e informações referentes aos efeitos da OGP na administração pública no que tange à prevenção e ao combate à corrupção

Fonte: elaboração própria do autor.

5 Discussão

Tendo-se exposto os resultados obtidos a partir da coleta e análise de dados, é fundamental tomar como base os objetivos específicos do trabalho como direcionadores para o tópico de discussão, à luz do referencial teórico relacionado.

Inicialmente, identificou-se que a sistemática de participação da sociedade civil na OGP, incrementada ao longo dos anos de existência da iniciativa, estão direcionados para o papel duplo dos cidadãos citado por Pogrebinschi (2004), ao discorrer sobre a democracia de Dewey. Entretanto, questiona-se até que ponto os mecanismos de deliberação da OGP efetivamente possibilitam um poder de decisão da sociedade civil, conforme evidenciado pelo Entrevistado 3 (OSC), quando explicita que a autonomia e o poder decisório poderiam ser maiores.

Há direcionamentos que levam ao papel consultivo e participativo da sociedade civil na OGP, entretanto esse papel deve ser ampliado e fortalecido para que se alcance o ideal de participação social, já que ainda há um grupo muito restrito de OSC e outras entidades que estão efetivamente vinculadas à OGP.

Segundo Ávila (1999), a participação social é um processo complexo e permanente, assim como verificado na evolução da interação entre CGU e outros órgãos governamentais juntamente com a sociedade civil. Ficou explícito nas entrevistas realizadas a preocupação dos atores em compreender qual era o melhor formato de trabalho e de relacionamento institucional para que os compromissos dos Planos de Ação pudessem ser executados em uma perspectiva de interação e participação da sociedade civil, e não meramente com decisões exclusivas de órgãos públicos sobre quais direcionamentos seguir ou quais orientações e sugestões da sociedade civil deveriam ser acatadas ou não.

Justamente por ser um processo complexo (Ávila, 1999), as duras críticas feitas pela sociedade civil no 2º Plano de Ação possibilitaram a evolução da metodologia, construída em conjunto com essa mesma sociedade civil, de forma que houvesse maior participação e controle social no contexto da OGP. Entretanto, mesmo com essa evolução, as entrevistas demonstraram que ainda existem críticas em termos de participação e da efetiva voz da sociedade civil na OGP, o que justifica a complexidade do processo de participação social. Ademais, a mudança da metodologia também não garantiu que entidades da sociedade civil que se afastaram à época do 2º Plano de Ação voltassem a atuar na OGP no 3º ou 4º Planos.

Com a criação de uma nova metodologia para a OGP, a partir do 3º Plano de Ação (CGU, 2016a), que contou com a participação da sociedade civil, a CGU enquanto

representante governamental, pavimentou as bases para que os mecanismos necessários de participação social pudessem se fazer presentes na iniciativa (Rezzoagli & Rezzoagli, 2018).

O posicionamento da CGU explicitado pelos Entrevistados 1, 2 e 4 (CGU) que a representam, corrobora o ideal de atuação a partir dos princípios da administração pública democrática e participação social, pois afirmam ser necessária a atuação em rede com a sociedade civil não somente na OGP, mas para que seja possível prevenir e combater a corrupção em um território vasto como o brasileiro.

Devido ao fato de a participação social ter sido incrementada a partir do 3º Plano de Ação, os resultados mostram que tanto a CGU quanto a sociedade civil envolvida, em geral, têm uma visão favorável da OGP, pelo fato de possibilitar, em certo nível, a integração, proposição, monitoramento e avaliação dos resultados gerados (Bobbio, 1999), o que não necessariamente é verdade para outras iniciativas e políticas públicas, como mencionado pelo Entrevistado 7 (OSC), quando diz que “as ações desenvolvidas nos compromissos da OGP deveriam ser replicadas em outras pastas governamentais”, pelo fato de ele já ter tido experiências de “parcerias com outros órgãos governamentais e a dinâmica existente com a CGU ter sido muito rica e potente”, pressupondo que essa mesma dinâmica não foi verificada em outras parcerias vivenciadas por esse entrevistado.

Convém mencionar que outros entrevistados, a exemplo do Entrevistado 1 (OSC), acreditam que a OGP não alcança todo o seu potencial e, ademais, poderia favorecer um maior empoderamento da sociedade civil envolvida no que diz respeito à possibilidade de tomada de decisão.

Por mais que não haja uma visão ou percepção unificada sobre o nível de participação social, em determinada medida os entrevistados mencionaram benefícios da OGP e das relações existentes entre as diversas partes envolvidas, como maior integração da sociedade civil em políticas públicas envolvendo transparência e governo aberto, aumento do capital social, aumento da confiança na cooperação e geração de reciprocidade e participação voluntária da sociedade civil (Brugué & Gallego, 2003).

Quando esse não foi o caso, a exemplo do 1º e do 2º Plano, algumas OSC romperam com a OGP, por entender que houve uma quebra de confiança e de expectativa. Miller (1999) afirmou ser prejudicial a situação em que atores têm a percepção de que estão marginalizados ou excluídos, o que justifica tal fato apresentado. As OSC que romperam com a OGP, conforme mencionado pelo Entrevistado 6 (OSC), atuam diretamente com a prevenção e o combate à corrupção, o que impactou negativamente a pactuação de compromissos dessa temática nos

Planos de Ação posteriores da OGP, pois, mesmo com a mudança de comportamento por parte da CGU, muitas dessas organizações continuaram afastadas da iniciativa (Miller, 1999).

A participação social ao longo da OGP, mesmo inicialmente com reivindicações por uma maior atuação, produziu nos atores envolvidos o que Pateman (1992) cunhou como caráter educativo, tanto para a sociedade civil, quanto para a CGU e outras organizações públicas. Tal caráter educativo é mencionado pelo Entrevistado 2 (OSC) ao comentar sobre “curva grande de aprendizado com essa metodologia” produzida a partir do 3º Plano de Ação, tendo em vista a necessidade de evolução do conceito de governo aberto e práticas correlatas no território brasileiro.

Como efeito positivo do aprendizado relacionado à atuação em rede entre os diversos atores envolvidos na OGP, pode-se mencionar o que Sabatier e Jenkins-Smith (1993) chamaram de compatibilidade de sistemas de crenças, verificado na afirmação do Entrevistado 4 (CGU) de que os diversos envolvidos na OGP se sentam em torno de uma mesa de trabalho, com o objetivo de cocriar e colaborar. Obviamente, os diversos entrevistados disseram que divergências existem quando há entendimentos conflitantes, mas que, em geral, não impactam nos compromissos e marcos.

A compatibilidade dos sistemas de crenças é uma percepção de um ator representante da CGU, uma das instituições governamentais envolvidas. Não necessariamente representa a visão de todos os envolvidos, como foi relatado pelos Entrevistado 1 (OSC), Entrevistado 5 (Academia) e outros, que apontaram tensões e desavenças durante a execução dos compromissos. Ou seja, em aspectos com maior divergência de opiniões, conflitos se fizeram mais evidentes, como nos casos do veto da Presidência de inclusão, em lei, da proteção da identidade do requerente de informações (mencionado pelo Entrevistado 4 – OSC) ou na divergência de crença dos reais motivos para a criação da Fundação RENOVA (mencionado pelo Entrevistado 5 – Academia), que também gerou atritos recentes no âmbito da OGP.

Os embates e desentendimentos provavelmente não são maiores devido ao que foi explicitado pelo Entrevistado 7 (OSC) quando menciona que “difícilmente você encontra barreiras para falar de transparência pública e combate à corrupção”.

O entendimento de que especificamente no âmbito da OGP necessita-se de parceiros da sociedade civil que estejam dispostos e comprometidos mais com o trabalho em prol dos compromissos do que em reivindicar, pode direcionar para uma possível confluência perversa exposta por Dagnino (2004). A participação da sociedade civil é valorizada e desejada, mas não fica claro para qual fim. É uma tentativa de desenvolver e aprofundar um projeto

democratizante em implementação no país ou possui um fim gerencial que objetiva a redução do tamanho do Estado e contínua distribuição de atividades para a sociedade civil? A ampliação da participação, trazendo novas OSC para a iniciativa, assim como aprofundando suas responsabilidades e capacidade decisória são elementos considerados importantes e necessários ao contexto da OGP.

Ainda nessa lógica de participação da sociedade civil em políticas públicas, Dagnino (2004) argumenta que é mais comum identificar casos em que OSC participam da fase de implementação, mas não atuam nas fases de concepção e planejamento. Curiosamente, o caso da OGP apresenta o oposto, em que, no início da OGP no Brasil, a sociedade civil e os cidadãos, como um todo, contribuíram para a concepção dos Planos de Ação, mas não estavam envolvidos na execução e monitoramento. Após a criação do GT da Sociedade Civil e concepção do 3º Plano de Ação (CGU, 2016a), a sociedade civil começou a participar ativamente em todas as fases da OGP.

Aplicando a tipologia de Arnstein (1969) ao caso estudado, tem-se que a OGP em seus dois primeiros planos se enquadraria nos níveis (3) Informando e (4) Consulta, em que os cidadãos e a sociedade civil teriam a possibilidade de ouvir e ser ouvidos sobre a OGP, transmitir suas opiniões e sugestões, mas não poderiam atestar que elas seriam atendidas. A partir do 3º Plano, entende-se que a OGP se enquadraria no sexto nível da escala, chamado Parceria, já que a sociedade civil adquiriu relativo empoderamento na concepção, execução e monitoramento do Plano, materializado pela criação do GT da Sociedade Civil e da participação das OSC e outras entidades em reuniões de execução e sistemáticas de acompanhamento. Além disso, outras entidades da sociedade civil que não participam do GT também participam da OGP como executoras de compromissos.

Nesse ponto, o Entrevistado 3 (OSC) acredita que a sociedade civil ainda não possui tanto poder ao longo do processo decisório. Nessa visão, a OGP se encaixaria no nível (5) Colocação, em que a sociedade pode aconselhar ao longo do processo, mas, em última instância, a decisão é exclusivamente das instituições públicas. Complementarmente, a OGP ainda não é uma instância amplamente inclusiva da sociedade civil, considerando que são poucas as entidades que se vinculam à OGP, conforme Steibel (2018).

Com relação às três dimensões propostas por Fung (2006), os resultados demonstraram que a OGP, no que diz respeito ao 3º e 4º Planos, perpassa parcialmente por elas. A primeira dimensão diz respeito a um processo de participação aberta e inclusiva, o que acontece no momento de concepção do Plano de Ação da OGP, com consultas públicas abertas à sociedade (CGU, 2018a). No que tange à segunda dimensão, a metodologia desenvolvida para o 3º e 4º

Planos de Ação da OGP se mostrou estruturada, com sistemáticas periódicas de realização de reuniões de acompanhamento dos compromissos e monitoramento dos planos de ação (CGU, 2018a). Por fim, com relação à terceira dimensão, entende-se que a participação da sociedade civil tem sua relevância e gera impacto na OGP, entretanto poderia ser uma participação muito mais ampla e aprofundada. A OGP é uma instância que pressupõe uma participação intensa e ativa da sociedade civil, ou seja, ainda há espaço para avanços nesse aspecto, conforme foi demonstrado nas entrevistas e documentos coletados.

A participação social deve pressupor mudanças institucionais para que os dados e informações públicas estejam disponíveis, inclusive possibilitando o controle social (Jacobi, 2003). Nesse sentido, verifica-se que a própria OGP consiste em um mecanismo para criar as modificações institucionais necessárias. Com base nos resultados apresentados, é possível afirmar que a OGP produziu avanços nas temáticas de governo aberto, transparência e controle social, mas que os resultados obtidos poderiam ser muito maiores, conforme mencionado, por exemplo, pelos Entrevistados 1, 2, 3 e 5 representantes das OSC, tendo em vista que consideram ser os resultados pontuais e pequenos, em comparação ao potencial da OGP. Assim sendo, de acordo com os dados coletados, a OGP tem resultados aquém do necessário para as temáticas em questão.

No que tange à transparência, o Entrevistado 4 (CGU) afirmou que ela é “algo meio que irreversível”, pois uma vez que se inicia um processo de abertura de dados e busca pela transparência, é difícil haver retrocesso, independentemente do governo em questão. Em alinhamento a essa informação, Bataglia e Farranha (2018) mencionam que, pelo fato de atualmente haver tecnologia e sistemas que favorecem a disponibilização e comunicação dos dados, não há justificativas para que governos democráticos não divulguem os dados envolvendo atos e decisões de gestão. Em se tratando de percepção, o Entrevistado 1 (OSC) entende que essa é uma agenda que tem riscos de sofrer retrocesso no Brasil, influenciada principalmente pelas questões políticas.

A OGP é uma iniciativa que segue os princípios de governo aberto (CGU, 2018a). Entre eles, estão a participação social, a transparência e a *accountability* (aqui entendida como prestação de contas e responsabilização). Os resultados levam à compreensão de que as instituições e organizações envolvidas buscam implementar tais princípios tanto internamente, ao longo da execução de cada Plano de Ação, como externamente, a partir dos compromissos pactuados que necessariamente envolvem um ou mais dos princípios mencionados.

A transparência pressupõe cidadãos motivados, capacitados e preparados para requisitar ou acessar dados e informações governamentais e, posteriormente, realizar o controle social dos

atos públicos (Santos, 2012; Bataglia & Farranha, 2018). Alguns entrevistados (Entrevistado 5 – Academia, Entrevistado 7 – OSC, assim como o Entrevistado 1 – CGU, por exemplo) afirmaram que a OGP tem um nível interessante de transparência, que está em contínua evolução com o passar dos anos. No que se refere ao sentido de publicidade dos dados, o site da CGU os disponibiliza com maior grau de detalhamento e granularidade a cada Plano de Ação, conforme foi possível identificar durante o processo de pesquisa documental.

Quando se trata de cidadãos motivados a atuar, verificou-se que ao longo dos anos de existência da OGP em nível nacional, muitas OSC preferiram se desvincular da iniciativa, por motivos diversos, como não alinhamento ideológico com o governo em questão, expectativas frustradas ou mesmo entendimento de que a pauta da OGP não é mais prioritária. Dessa forma, há a preocupação de que

Outros entrevistados (Entrevistado 3 e 6 – OSC) entendem que a OGP possui um processo de publicidade de dados, o que não necessariamente se converte em transparência dos atos e decisões realizadas pelos atores na Iniciativa para Governo Aberto, já que não se tem um consumo maior das informações pela sociedade (Santos, 2012), como afirmado pelo Entrevistado 3 (OSC) quando diz que “o número de pessoas que sabe, se informa e acessa essa informação e entende (...) é muito pequeno”. Ele ainda afirma que “só nós praticamente que acompanhamos e trabalhamos com isso” acessam as informações sobre a OGP.

Portanto, ao longo da execução e do monitoramento do Plano, a transparência e participação social ainda estão restritas a um número limitado de OSC que atuam diretamente na OGP, além de não ser uma iniciativa que circula na mídia e no conhecimento da sociedade em geral. Esse aspecto prejudica o controle social da sociedade como um todo dos Planos de Ação da OGP (Santos, 2012).

Complementarmente, a metodologia adotada a partir do 3º Plano de Ação (CGU, 2016a) criou ferramentas e mecanismos para que os representantes da sociedade escolhida para o GT da Sociedade Civil e para a implementação dos compromissos pudessem exercer o controle social *pari passu* a execução do Plano. Apesar de previsão na metodologia, foi dito pelo Entrevistado 4 (OSC) que existe a divisão de responsabilidades pelo monitoramento, pois não há possibilidade de uma entidade monitorar a execução de todos os compromissos, o que dificulta a não ampliação do controle social. Na perspectiva desse entrevistado, não há conhecimento aprofundado sobre o andamento e resultado dos outros compromissos, cuja responsabilidade de monitoramento não é sua.

Nesse sentido, a transparência na OGP possui um duplo sentido, em que se pode tratar da transparência e do controle social no que diz respeito à execução dos Planos de Ação (intra-OGP), assim como a transparência possibilitada e fomentada pelo alcance dos resultados pactuados em cada Plano de Ação. Como mencionado pelo Entrevistado 2 (CGU) e constante no documento do 4º Plano de Ação (CGU, 2018a), resultados como a reformulação do Portal da Transparência, a criação de um ambiente favorável à implementação da LAI, o Portal Brasileiro de Dados Abertos e o Programa Brasil Transparente são entregas dos Planos de Ação que criam um ambiente favorável para que cidadãos possam acessar dados e realizar o devido controle social.

O controle social é essencialmente desenvolvido pela sociedade e visa monitorar se os comportamentos e ações dos agentes públicos são condizentes com as leis e normas (Peruzzotti & Smulovitz, 2002). Caso algum ato potencialmente ilegal seja identificado, é papel do controle social a comunicação para os órgãos competentes, que são responsáveis pelo controle interno e externo. Os servidores da CGU demonstraram nas entrevistas ter clareza dessa relação, como quando o Entrevistado 1 (CGU) menciona que “existem formas muito criativas de corrupção e que, se não for utilizado o controle social, a gente – CGU - teria muito pouco impacto de atuação, pois somos apenas três mil servidores, e incentivar o controle social maximiza a atuação de auditoria”.

Portanto, os servidores da CGU compreendem a OGP como um mecanismo que proporciona a estrutura necessária (em termos de transparência e controle social) para a atuação disseminada e integrada para prevenção e combate à corrupção, potencializando e trazendo eficiência para a realização dos controles interno e externo (Ribeiro et al., 2008).

Diversos autores (Smulovitz & Peruzzotti, 2000; Warren, 2005; Ribeiro et al., 2008; Filgueiras, 2011) afirmam sobre a importância do controle social para que haja prevenção e combate à corrupção, seja por meio da cobrança e solicitação de esclarecimentos sobre ações realizadas, seja a partir da influência nas decisões de agentes. A análise dos quatro Planos de Ação da OGP, em consonância com o exposto pelo Entrevistado 6 (OSC) de que a temática de prevenção à corrupção foi uma das mais prejudicadas no contexto da OGP, apontam para a lacuna de compromissos que vinculem, explicitamente, os mecanismos de transparência a essa atuação específica da sociedade civil.

Complementarmente à lacuna de compromissos afetos à temática de prevenção e de combate à corrupção, também não foram importados para a OGP os compromissos e os desafios elencados na 1ª Consocial, o que corrobora essa não ter sido uma temática priorizada ao longo dos anos e de cada Plano de Ação elaborado.

A corrupção prejudica e, até mesmo, inviabiliza o alcance de resultados para as políticas públicas, impactando negativamente o país em termos sociais, econômicos e políticos (Aidt, 2009; Rose-Ackerman, 2018). Ademais, reduz a produtividade dos serviços públicos, qualidade da infraestrutura existente, favorece a evasão fiscal, entre outros aspectos (Tanzi & Davoodi, 1997). Ao considerar esses efeitos negativos da corrupção expostos na literatura e, tendo em vista a característica da OGP em ser um espaço privilegiado de cocriação, colaboração e execução de compromissos (Entrevistado 4 – CGU), identifica-se a necessidade e a oportunidade de esse tema ser trabalhado com mais ênfase em próximos Planos de Ação, conforme orientação já mencionada no Relatório Independente de Avaliação do IRM (Steibel, 2018). A abordagem de temas de corrupção, em bases constantes, na OGP, possui alinhamento íntimo com a temática de governo aberto, transparência e controle social (Smulovitz & Peruzzotti, 2000; Warren, 2005; Ribeiro et al., 2008; Filgueiras, 2011).

A sociedade civil tem função basilar para prevenção e combate à corrupção e precisa estar capacitada para atuar nesse sentido (Filgueiras, 2011). Ou seja, é importante haver dados abertos, mecanismos de transparência, participação social e controle social. Entretanto, também importa munir a sociedade de capacidades para que ela possa se valer de tais mecanismos produzidos para efetivamente descobrir casos de corrupção e evitar que outros aconteçam (Santos, 2018), o que não necessariamente é trabalhado de maneira explícita na OGP principalmente no contexto do 3º e do 4º Planos (Steibel, 2018; Entrevistado 6 – OSC).

O círculo virtuoso proposto por Villoria (2002) evidencia duas etapas em que a OGP está presente, a citar, “Cultura cívica e confiança” e “Capital social”, justamente por proporcionar a participação social, controle social e conhecimentos necessários à sociedade civil para exercer o controle social. A ampliação da cultura cívica e da participação de outras OSC na OGP, objetivo mencionado pelo Entrevistado 4 (CGU), possibilita a contínua criação do capital social necessário para atuação nas temáticas vinculadas à prevenção e combate à corrupção, promovendo ou fomentando o círculo virtuoso da corrupção no Brasil.

Com vistas à potencialização do capital social e dos mecanismos de transparência e controle social, é importante reiterar o Relatório Independente de Avaliação do IRM (Steibel, 2018), que orienta sobre a construção de compromissos mais ambiciosos e que tenham alto potencial de impacto nas políticas correlatas.

Ainda mencionando este relatório de avaliação, existe a orientação de criação de compromisso envolvendo a temática de financiamento de partidos políticos, diretamente envolvendo dois outros pontos abordados pelo ciclo virtuoso da corrupção, que são “Partidos políticos democráticos” e “Financiamento público transparente”. Conclui-se que o Relatório

Independente de Avaliação, emitido pelo Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) para cada Plano de Ação da OGP, está alinhado com boas práticas expostas na literatura acadêmica sobre o tema.

A transparência e o controle social, por si só, não garantem um eficiente combate à corrupção (Villoria, 2002). É necessária a existência de um conjunto de fatores, como serviço público meritocrático, sistema judicial eficiente, instituições policiais e de controle honestas e profissionais, entre outros. Esses fatores, somados às propostas da 1ª Consocial (CGU, 2012a) para a prevenção e o combate à corrupção, poderiam ser trabalhados de maneira direta e objetiva na OGP, promovendo o alinhamento desse tema aos princípios de governo aberto.

Abaixo apresenta-se a consolidação dos principais aspectos abordados neste capítulo de discussão.

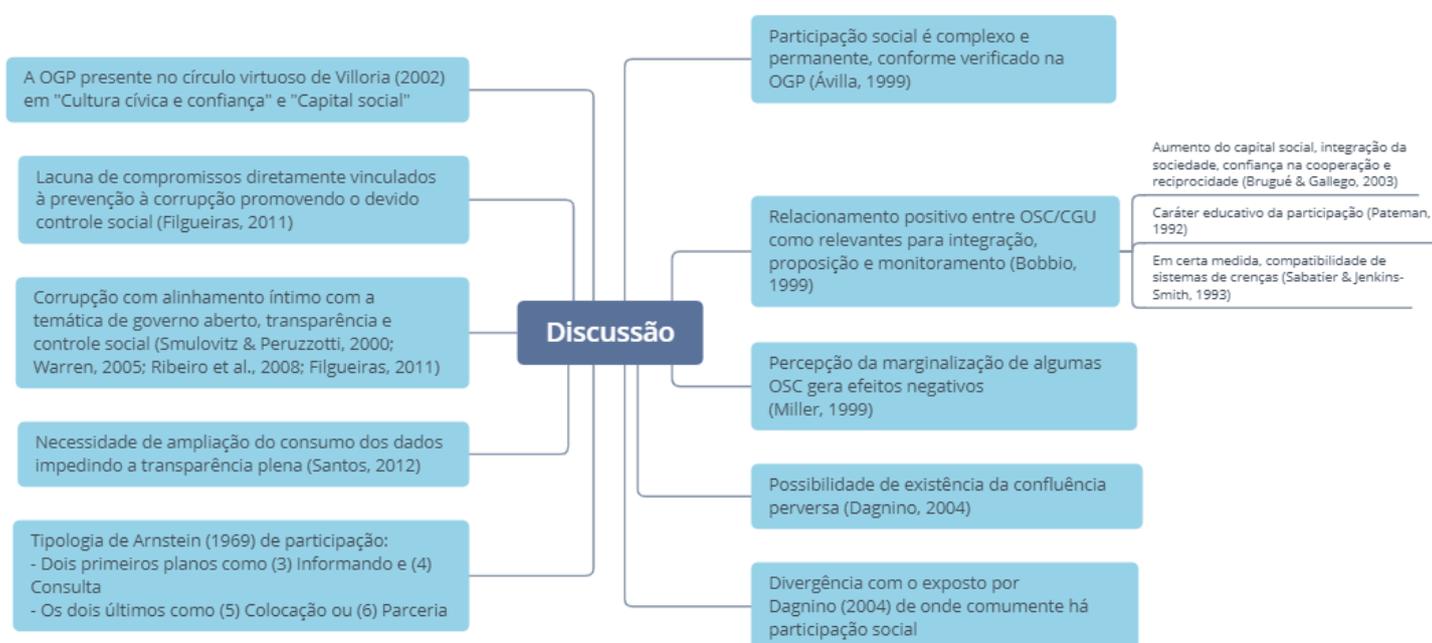


Figura 23. Consolidação dos dados e informações referentes à discussão dos resultados e achados de pesquisa à luz do referencial teórico

Fonte: elaboração própria do autor.

6 Considerações finais

O presente trabalho atingiu seus objetivos ao descrever a OGP desde sua criação, perpassando os quatro Planos de Ação Nacionais e nuances existentes. Ademais, trouxe à tona as discussões envolvendo parâmetros relevantes à prevenção e combate à corrupção no âmbito da iniciativa, ao abordar questões relacionadas à participação social, mecanismos e ações de transparência e controle social, continuidade de atores e resultados, bem como vinculação dos compromissos e marcos às temáticas diretamente relacionadas à corrupção. Por fim, expôs os efeitos da OGP para a Administração Pública identificados até o momento, levando em consideração o potencial de outros resultados que podem ser verificados no médio e longo prazo.

Entende-se que a OGP é uma experiência ímpar de participação social para criação e desenvolvimento de ações com vistas ao avanço do governo aberto no Brasil. Existem dificuldades, inconsistências e barreiras apresentadas ao longo dos anos que devem ser endereçadas de maneira a possibilitar um aumento da participação e do controle social, assim como habilitar o potencial da iniciativa em galgar maiores resultados dos que os demonstrados até a escrita desta dissertação.

Um aspecto positivo da OGP é sua metodologia que pressupõe a participação social em todos os momentos do Plano de Ação, possibilitando que as OSC tenham um papel mais ativo nos direcionamentos da Iniciativa. A própria reivindicação da sociedade civil, em conjunto com as recomendações do Mecanismo Independente de Avaliação da OGP, fez com que o GT da Sociedade Civil fosse criado e, em conjunto com o GE-CIGA, produzisse uma metodologia que buscasse aplicar os princípios de governo dentro da própria OGP.

Entretanto, deve-se tomar cuidado para que as relações existentes entre instituições públicas e a sociedade civil não caiam em uma confluência perversa, conforme alertado e apontado na seção dos resultados.

A metodologia implementada foi considerada exitosa pela OGP Internacional e implementada por outros signatários. Portanto, seria relevante implementar sistemáticas similares de participação social em outras experiências de parceria entre governo e sociedade civil, com as devidas adaptações, como forma de criar uma cultura progressiva de atuação sinérgica entre ambos os atores.

Por outro lado, possibilidades de melhoria ainda são verificadas, principalmente quando se trata do objetivo geral e específicos do presente trabalho. Em primeiro lugar, é importante

que a concepção dos Planos de Ação busque a pactuação e concretização de compromissos com relevante potencial de impacto para o governo aberto e temáticas vinculadas. Nesse bojo, tem-se também a inclusão de mais compromissos vinculados ao tema de prevenção e combate à corrupção, que perderam força à medida em que cada novo plano foi concebido.

Um dos meios para se promover mais compromissos de combate e prevenção à corrupção na OGP é o fomento à participação de OSC que atuam nessa temática, pois verificou-se que, em geral, os compromissos são definidos de acordo com o perfil e escopo de trabalho das organizações da sociedade civil vinculadas ao GT da Sociedade Civil responsável pela concepção do Plano de Ação, em conjunto com as instâncias governamentais (CGU e outros Ministérios pertencentes ao CIGA e ao seu Grupo Executivo).

Os achados de pesquisa demonstraram alinhamento entre o caso estudado e a literatura no que diz respeito à importância da transparência e controle social para que exista uma efetiva prevenção à corrupção, assim como seu combate. Indiretamente, as instituições envolvidas na OGP buscam a criação de mecanismos e sistemáticas de governo aberto e transparência com vistas a, entre outros objetivos, garantir que a informação esteja disponível para a realização do controle social e combate à corrupção.

Uma preocupação existente principalmente por parte dos representantes das OSC é a continuidade da OGP e do GT da Sociedade Civil com as atuais mudanças governamentais existentes no Brasil. Mesmo que exista a continuidade da iniciativa, eles se preocupam com o possível enfraquecimento que ela possa ter futuramente, pois identificou-se, com base nas entrevistas, que o comprometimento é aspecto crucial para a sociedade civil e para o governo no que diz respeito à OGP. Caso não seja uma agenda de governo, em que as diversas organizações públicas compreendam o papel da OGP e dos temas correlatos (transparência, controle social, prevenção à corrupção, entre outros), os resultados dificilmente serão condizentes com o potencial da Iniciativa.

Portanto, faz-se necessário que as organizações envolvidas na OGP atuem com vistas ao seu fortalecimento, a partir da comunicação e sensibilização das diversas organizações governamentais. Tal medida visa instituir o governo aberto como uma política de governo, e não uma agenda empreendida por organizações específicas. Por outro lado, os governos, em todos os seus níveis, devem inserir temáticas de governo aberto e prevenção e combate à corrupção como temas estruturantes e fomentados nas diversas pastas, tendo em vista a sua importância para o projeto de administração pública democrática disseminado no Brasil desde a Constituição de 1988.

Ainda nessa lógica, é importante criar mecanismos que fomentem o acompanhamento da OGP por parte da sociedade em geral. Esse fomento é essencial para que a transparência não aconteça apenas por parte das OSC envolvidas no Plano de Ação, mas avance para uma lógica de transparência mais ampla. Uma participação mais ampla da sociedade inclusive favorece que a concepção do Plano de Ação contemple compromissos relacionados a temáticas que uma maior parcela da população entenda ser relevante, e não necessariamente a agenda de grupos específicos.

Por fim, sabe-se que os compromissos possuem horizonte temporal de dois anos e a continuidade da participação das organizações envolvidas está, entre outros fatores, relacionada à forma da execução do compromisso e aos possíveis impactos de mudanças governamentais. Ao considerar uma visão mais ampla de governo aberto e, entendendo a importância dessa agenda para a prevenção e o combate à corrupção, seria necessária a criação de mecanismos que favoreçam a continuidade do relacionamento entre as diversas organizações, possibilitando a ampliação da participação social e a geração de confiança entre os atores.

Em termos de limitação, é possível mencionar o fato de o estudo de caso ter sido desenvolvido com base nos documentos oficiais da OGP e as percepções de atores envolvidos com a iniciativa. Portanto, os efeitos da OGP foram apresentados com base na percepção dos atores e não a partir de indicadores ou dados quantitativos que atestem se existem efeitos ou não.

A maior parte das entrevistas foi realizada à distância, o que prejudicou o desenvolvimento da entrevista e uma melhor interação entre entrevistador e entrevistado. Em alguns casos, a conexão prejudicou a qualidade do áudio e do vídeo, sendo que algumas entrevistas foram realizadas somente em áudio. Dessa forma, essa foi a principal limitação do trabalho em termos de coleta de dados.

Como agenda de pesquisas futuras, sugere-se o estudo comparativo da OGP com outros países, investigando como a prevenção e o combate à corrupção ocorrem em cada país. Também, outro estudo possível consiste na verificação do impacto nos médio e longo prazos das ações da OGP, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, para a agenda de governo aberto e prevenção à corrupção.

No Brasil existe a experiência da OGP em nível municipal, como é o caso da Prefeitura de São Paulo. É possível realizar estudos similares ao desenvolvido nessa dissertação em iniciativas municipais, identificando diferenças e similaridades.

Em contraponto, estudos da OGP Internacional também podem ser desenvolvidos, identificando e aprofundando o conhecimento de como se dá o relacionamento desse órgão com os diversos signatários da OGP.

Por fim, orienta-se a realização de estudos envolvendo participação e controle social e prevenção e combate à corrupção em outras iniciativas da CGU ou mesmo em outras instituições públicas, produzindo insumos e conhecimentos sobre essas temáticas em outras pastas e contextos.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, L. F., & Loureiro, M. R. (2005). Finanças públicas, democracia e accountability. In: Biderman, C. & Arvate, P. (Orgs). *Economia no setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.
- Aidt, T. (2009). Corruption, institutions and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 271-291.
- Alonso, L. H. (1998). *La mirada cualitativa en Sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Alves-Mazzoti, A. J., & Gewandsnajder, F. (2002). *O método das ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–24.
- Ávila, J. (1999). *Globalización, Estado y Economía solidaria*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, 50(3), 443–464.
- Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 154 pp.
- Azevedo, A. C. O., & Fernandes, R. M. F. (2017). Corrupção e Pensamento Social Brasileiro: Abordagens e críticas a partir das interpretações de Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro. *Rev. da CGU, Brasília*, 9(15), 643-658.
- Azevedo, C. E. F., Oliveira, L. G. L., Gonzales, R. K., & Abdalla, M. M. (2013). A estratégia da triangulação: Objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. *IV Encontro de Ensino e Pesquisa Em Administração e Contabilidade*, (Novembro), 1–16.
- Bardhan, P. (1997). Corruption and development: A review of issues. *Journal of Economic Literature*, 35, pp. 1320–1346.
- Bataglia, M. B., & Farranha, A. C. (2018). Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. *Interfaces Científicas*, 6(3), 27-42.
- Bauhr, M., & Grimes, M. (2013). Indignation or Resignation: The Implications of Transparency

for Societal Accountability. *Governance*, 27(2), 291–320.

Biason, R. C. (2012). Questão conceitual: o que é corrupção. In: Biason, R. C. *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial.

Bobbio, N. (1999). *Ensaio sobre Gramsci e o Conceito de Sociedade Civil*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Paz e terra.

Brasil. (2011). 12527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI). Recuperado em 20 de fevereiro de 2019 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Brasil, D. (2019a). 10160, de 09 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Recuperado em 23 de janeiro de 2020 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm.

Brasil, D. (2019b). 9759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Recuperado em 15 de janeiro de 2020, em http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350/do1e-2019-04-11-decreto-n-9-759-de-11-de-abril-de-2019-71137335.

Brugué, Q., & Gallego, R. (2003). A democratic public administration?: Developments in public participation and innovations in community governance. *Public Management Review*, 5(3), 425–447.

Crotty, M. (1998). *The foundations of social research: meaning and perspective in the research process*. London: Sage.

Controladoria-Geral da União. (2011). 1º Plano de Ação do Governo Brasileiro. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/1o-plano-de-acao-do-brasil>.

Controladoria-Geral da União (2012a). Relatório Final. 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – Consocial. Recuperado em 04 de março, 2018, de <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/produtos/relatorio-final>.

Controladoria-Geral da União. (2012b). Relatório Final de Autoavaliação do 1º Plano de Ação. Recuperado em 23 de setembro de 2019 em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/1o-plano-de-acao-do-brasil>.

Controladoria-Geral da União. (2013). 2º Plano de Ação Brasileiro. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>.

Controladoria-Geral da União, R. (2014). 1, de 18 de novembro de 2014. Institui o Grupo de Trabalho (GT) temático da sociedade civil, no âmbito da Parceria para Governo Aberto

(OGP). Recuperado em 10 de outubro de 2019 em <https://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2014/resolucao-institui-grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil-na-ogp>.

Controladoria-Geral da União. (2016a). 3º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/3o-plano-de-acao-brasileiro>.

Controladoria-Geral da União. (2016b). Relatório Final de Autoavaliação do 2º Plano de Ação. Recuperado em 23 de setembro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>.

Controladoria-Geral da União. (2017a). Regimento Interno CGU. Recuperado em 23 de março de 2019 em <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/regimento-interno>.

Controladoria-Geral da União. (2017b). Relatório Final de Autoavaliação do 3º Plano de Ação Nacional. Recuperado em 05 de outubro de 2019 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3deg-plano-relatorio-intermediario-de-autoavaliacao.pdf>.

Controladoria-Geral da União. (2018a). 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto. Recuperado em 17 de setembro de 2019 em http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/4o-plano-de-acao-nacional_portugues.pdf.

Controladoria-Geral da União, P. (2018b). 3414, de 14 de dezembro de 2018. Designa os membros titulares e suplentes, representantes das entidades eleitas para integrarem o Grupo de Trabalho para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto – biênio 2018-2020. Recuperado em 10 de outubro de 2019 em <https://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/portaria-de-nomeacao-do-gt-34142018.pdf>.

Controladoria-Geral da União, P. (2018c). RSE de dezembro de 2018. Recuperado em 22 de dezembro de 2019, em <http://governoaberto.cgu.gov.br/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro>.

Controladoria-Geral da União. (2019a). A OGP. Recuperado em 24 de março de 2019 de <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp>.

Controladoria-Geral da União. (2019b). Controle Social. Recuperado em 24 de março de 2019 em <https://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social>.

Controladoria-Geral da União. (2019c). Institucional. Recuperado em 24 de março de 2019 em <https://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>.

Controladoria-Geral da União. (2019d). Planejamento Estratégico. Recuperado em 24 de março de 2019 em <http://www.cgu.gov.br/sobre/governanca/planejamento-estrategico>.

Controladoria-Geral da União. (2019e). Relatório Intermediário de Autoavaliação do 4º Plano de Ação Nacional. Recuperado em 05 de outubro de 2019 em

http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2019/09/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao-do-4o-plano-de-acao-esta-em-consulta-publica/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf.

Dagnino, E. (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

Dahl, R., & Tufte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Dahl, R. (2012). *A Democracia e Seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.

Dagnino, E. (2004). ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?. In D. Mato (org.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (pp. 95-110). Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). (2017). *Acesso à informação*. Brasília: ENAP.

Etcheverry, M. S. (2008). Privatização do setor elétrico brasileiro: impactos sobre o trabalho. Fortaleza: *Revista do LABOR*, 1(1), 1-15.

Farah, M.S.F., & Ceneviva, R. (2008). O Papel da avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático da administração pública. In: Guedes, A.M., & Fonseca, F (org.). *Controle Social da Administração Pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil*. São Paulo, Oficina Municipal; FGV; Cultura Acadêmica.

Figueiredo, V. S., & Santos, W. J. L. (2013). Transparência e controle social na Administração Pública. *TEMAP: Temas de Administração Pública*, 8(1).

Filgueiras, F. (2009). A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Campinas: *Opinião Pública*, 15(2), 386-421.

Filgueiras, F. (2011). Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. Belo Horizonte: XXXV Encontro Anual da ANPOCS.

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, Special Issue.

Fung, A. (2011). Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. Belo Horizonte: XXXV Encontro Anual da ANPOCS, 1–38.

Gault, A. D., Galicia, H. J. F., & Lepore, W. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, (61), 75–106.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6ª ed.). São Paulo: Atlas.

- Godoi, C. K., & Mattos, O. L. C. L. de (2010). Entrevista qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In: C. K. Godoi, R. B. Melo, & A. B. Silva (Orgs.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. (2a ed.). São Paulo: Saraiva.
- Gohn, M. G. (2011). Movimentos sociais na contemporaneidade. Campinas: Revista Brasileira de Educação, 16(47), 333–361.
- Gohn, M. G. . (2013). Sociedade Civil no Brasil: movimentos sociais e ONGs. *Meta: Avaliação*, 5(14), 238–253.
- Gomes, M. B., & Araújo, R. M. (2012). Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 473-481). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Hellman, J., & Kaufmann, D. (2001). La captura del Estado en las economías en transición. *Finanzas & Desarrollo*, Setembro.
- Hernandes, P. P. (2011). Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção. In: *6º Concurso de Monografias da CGU*.
- Iriyama, A., Kishore, R., & Talukdar, D. (2016). Playing dirty or building capability? Corruption and HR training as competitive actions to threats from informal and foreign firm rivals. *Strategic Management Journal*, 37(10), 2152–2173.
- Jain, A. K. (2001). Corruption: A Review. *Journal of Economic Surveys*, 15(1), 71–121.
- John, P. (2012). *Analyzing Public Policy* (2a ed.). New York: Routledge.
- Krieger, M. G. M., & Andion, C. (2014). Legitimidade das organizações da sociedade civil: análise de conteúdo à luz da teoria da capacidade crítica. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 48(1), 83-110.
- Kolody, A., Rosa, C. B. S., & Luiz, D. S. C. (2011). Relações entre estado e sociedade civil: *Aurora*, V(8), 34–48.
- Kuhn, T. (2011). *A Estrutura das Revoluções Científicas*. (11.ed.). São Paulo: Perspectiva.
- Lambert-Mogiliansky, A. (2015). Social accountability to contain corruption. *Journal of Development Economics*, 116, 158–168.
- Laville, C., & Dionne, J. (1999) *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG.
- Leiken, R. S. (1996). Controlling the Global Corruption Epidemic. *Foreign Policy*, 105(105), 55–73.
- López, C. C., & Bustos, J. P. O. (2003). *El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena*. Derecho Comparado de la Información 2. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas.
- McQuaid R. (2010). Theory of Organizational Partnerships: partnership advantages, disadvantages and success factors. In: S. P. Osborn (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (pp. 127-148). London: Routledge.
- Miller, C. (1999). Partners in Regeneration: constructing regime for urban management? *Policy And Politics*, 27(3), 343–358.
- Miranda, L. F. (2018). Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 25(janeiro-abril), 237-272.
- Moreno, E., Crisp, B. F., & Shugart, M. S. (2003). The accountability deficit in Latin America. In: Mainwaring, S., & Welma, C. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, (Oxford Studies in Democratization).
- O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, n.44.
- OECD (Organisation for Economic Development and Co-operation) (1990). *Partnerships for rural development*. Paris: OECD.
- Open Government Partnership. (2019). Process. Recuperado em 20 de dezembro de 2019, em <https://www.opengovpartnership.org/process/>.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2010). The failure of anti-corruption policies: A theoretical mischaracterization of the problem. *QoG Working Paper Series*, 19(June), 19.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. *Temas*.
- Pires, R. R. C., & Vaz, A. (2012). Participação Social como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” nos Programas Federais. Texto para Discussão, 1(707). Brasília: Ipea.
- Pogrebinschi, T. (2004). A democracia do homem comum: resgatando a teoria política de John Dewey. Curitiba: *Revista de Sociologia Política*, 23, 43-53.
- Rezzoagli, B. A., & Rezzoagli, L. C. (2018). El acceso a la información pública en la provincia de Santa Fe. *Papeles Del Centro de Investigaciones*, 19, 27–54.
- Ribeiro Filho, J. F., Lopes, J. E. de G., Pederneiras, M. M. M., & Ferreira, J. O. L. (2008). Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, 4(3), 48-63.

- Roberts, N. (1997). Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction. *Public Administration Review*, 57(2).
- Rose-Ackerman, S. (2018). Corruption & Purity. *Dædalus, the Journal of the American Academy of Arts & Sciences*.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (eds.). (1993) The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practioners. In P.A. Sabatier, & H.C. Jenkins-Smith (Eds.). *Policy change and learning: an advocay coalition approach*. Boulder: Western Press, p.211-235.
- Sacol, A. Z. (2009). Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em Administração. *Revista de Administração Da Universidade Federal de Santa Maria*, 2(2), 250–269.
- Sánchez, F. J. (2016). La integridad de los gobernantes como problema de acción colectiva. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 2(Setembro-Dezembro), 1–13.
- Santos, G. M. V. (2018). A educação como política de combate à corrupção: o exemplo do curso “Controle Cidadão” do Estado do Ceará. *Revista Opinião Filosófica*, 9(2), 426–449.
- Santos, J. L. L. (2012). Transparência regulatória e controle social: experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe. Brasília: Ed. Alia Opera.
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, 99-617.
- Silva, S. M. (2019). Participation in Public Policy: Brazil. In: Farazmand, A. (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Suíça: Springer Nature.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158.
- Snape, D., & Stewart, M. (1996). *Keeping up the Momenton – Partnership Working in Bristol and the West of England*. Bristol: Bristol Chamber of Commerce.
- Souza, F. J. B. de, Silva, S. de A. M., & Gomes, A. de O. (2019). Corrupção no Setor Público: Agenda de Pesquisa e Principais Debates a Partir da Literatura Internacional. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3).
- Spinelli, M. (2012). Controle Externo. In L. Avritzer, N. Bignotto, J. Guimarães, & H. M. M. Starling (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas* (pp. 482-485). (2a ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Steibel, F. (2018). Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) para o período de 2016-17. Recuperado em 15 de janeiro de 2020 em <http://governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3deg-plano-mecanismo-independente-de-avaliacao-irm-brasil-relatorio-periodo-2016201317.pdf>.

- Tanzi, V., & Davoodi, H. (1997). Corruption, public investment, and growth. *IMF Working Paper WP/97/139*.
- Transparency International. (2013). Global Corruption Barometer: Brazil. 2013. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/////?country=brazil>>. Acesso em: 17 de agosto de 2019.
- Tribunal de Contas da União. (2015). 5 motivos para a abertura de dados na Administração Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/cinco-motivos-para-a-abertura-de-dados-na-administracao-publica.htm>. Data de acesso: 05 de março de 2019.
- Tribunal de Contas da União. (2019). Sítio eletrônico do TCU - Autonomia e vinculação. Recuperado em 23 de fevereiro de 2019 em <https://portal.tcu.gov.br/ouvidoria/duvidas-frequentes/autonomia-e-vinculacao.htm>.
- Uphoff, N. (1999) 'Understanding Social Capital: Learning from the Analysis and Experience of Participation' in P. Dasgupta and I. Serageldin (eds) *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank.
- Vergara, S. C. (2007). *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. (9a ed). São Paulo: Atlas.
- Villoria, M. (2002). La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España. *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*.
- Warren, M. (2005). La democracia contra la corrupción. *Revista Mexicana de Ciências Políticas e Sociais*, 47(193), 109-141.
- Yin, R. K. (2001). **Estudo de caso: planejamento e métodos** (2a ed., D. Grassi, Trad.). Porto Alegre: Bookman. (Obra original publicada em 1984).

APÊNDICE

Apêndice 1 - Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da CGU

1. Quais são as iniciativas, programas, projetos ou ações realizadas no âmbito da CGU que envolvam controle social, Governo Aberto e prevenção à corrupção.
2. Como a CGU interage com as organizações da sociedade civil (OSC) no âmbito dessas iniciativas?
3. A CGU tem acompanhado esse relacionamento? Se sim, qual a impressão que se tem sobre os resultados dessa relação?
 - a. Em termos de transparência?
 - b. Em termos de participação e controle social?
 - c. Em termos de prevenção e combate à corrupção?
4. Especificamente com relação ao Governo Aberto (OGP), como a Iniciativa foi desenvolvida ao longo do tempo e como está agora?
5. Além dos aspectos que estão descritos em documentos oficiais disponibilizados, existem outros aspectos dessa interação que você acredita que devem ser mencionados? (Se sim, quais?)
6. Quais ações de transparência são realizadas ao longo da concepção e execução dos compromissos firmados? Elas têm funcionado bem? (Se não, por quê?)
7. Como tem sido a atuação das OSC no âmbito do Governo Aberto (OGP), do planejamento e execução ao monitoramento das ações?
8. As OSC influenciam nas decisões e ações relacionadas ao Governo Aberto (OGP)?
 - a. Você acredita que as OSC percebem seu papel no Governo Aberto (OGP)?
9. Existem mecanismos formais e informais de controle social das OSC no Governo Aberto (OGP)? (Se sim, quais?)
10. Após o encerramento dos Planos de Ação, como acontece a continuação do contato com as OSC envolvidas?
11. Ao longo do contato, houve algum conflito ou algumas divergências com as OSC? (Se sim, que tipo?)

12. Especificamente com relação aos compromissos diretamente ligados à prevenção e ao combate à corrupção, como você acredita que a CGU tem contribuído para fortalecer o papel das OSC no controle social, a partir da atuação no Governo Aberto (OGP)?

Apêndice 2 - Roteiro de entrevista semiestruturada com representantes da sociedade civil

1. Como foi seu primeiro contato com a OGP?
2. Quais são os compromissos que você esteve/está envolvido no que diz respeito ao Governo Aberto (OGP)?
3. Como foi o processo para que a OSC que você representa pudesse compor o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil?
4. Como foi sua experiência no planejamento, execução e monitoramento dos compromissos que você esteve/está vinculado?
5. Como foi/Como é sua interação com a CGU no âmbito desses compromissos?
6. Quais resultados ou efeitos você verifica desse relacionamento entre OSC e CGU?
 - a. Em termos de transparência?
 - b. Em termos de participação e controle social?
 - c. Em termos de prevenção e combate à corrupção?
7. Além dos aspectos que estão descritos em documentos oficiais disponibilizados, existem aspectos informais dessa interação que você acredita que devem ser mencionados? Se sim, quais?
8. Como a CGU realizou as ações de transparência no âmbito do Governo Aberto (OGP)? Você acha que tais ações atingiram/atingem seus objetivos?
9. Você acha que as OSC influenciam nas decisões e ações relacionadas ao Governo Aberto (OGP)?
 - a. Vocês percebem seu papel no Governo Aberto (OGP)?
10. Existem mecanismos formais e informais de controle social das OSC no Governo Aberto (OGP)?
11. Após o encerramento dos Planos de Ação, como acontece a continuação do contato com a CGU?
12. Ao longo do contato, houve algum conflito ou algumas divergências com a CGU? (Se sim, que tipo?)
13. Como você enxerga o impacto da corrupção no país?
14. Você acredita que as OSC no âmbito da OGP e de forma geral têm um papel importante para a prevenção e o combate à corrupção?

15. Especificamente com relação aos compromissos diretamente ligados à prevenção e ao combate à corrupção, como você acredita que a CGU tem contribuído para fortalecer o papel das OSC no controle social, a partir da atuação no Governo Aberto (OGP)?
16. Você acredita que a atuação das organizações da sociedade civil impacta, de forma geral, na prevenção e no combate à corrupção?
17. Como você enxerga o impacto da corrupção no país? Como você acredita que a participação da sua OSC nos compromissos do Governo Aberto (OGP) podem contribuir para minimização desse cenário?