



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

GABRIEL BEZERRA LINS

**Controle social e combate à corrupção na
Parceria para Governo Aberto (OGP)**

Brasília – DF

2023

GABRIEL BEZERRA LINS

**Controle social e combate à corrupção na
Parceria para Governo Aberto (OGP)**

Relatório de pesquisa a ser apresentado
como trabalho de conclusão da disciplina
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Dra. Suylan de
Almeida Midlej e Silva.

Brasília – DF

AGRADECIMENTOS

Agradeço e dedico este trabalho à minha família de educadores, em especial minha mãe e minha tia, que me criaram e me deram todo o apoio e suporte para cursar a faculdade de Gestão de Políticas Públicas e por me proporcionarem o privilégio de poder viver as experiências que Universidade de Brasília poderia me dar.

À minha orientadora Prof^a Dr^a Suylan, pela orientação e pelas contribuições que me guiaram nessa jornada da Residência em Políticas Públicas. À equipe da CGU, em especial a Maria Valdênia, que foi solícita e presente durante todo o processo de pesquisa. Às entrevistadas que representaram sociedade civil no compromisso 2 do 5º Plano de Ação.

RESUMO

Este relatório tem como objetivo investigar de que forma o 5º Plano de ação fomenta o combate à corrupção pública no âmbito da parceria para Governo Aberto, descrevendo as ações realizadas e os resultados do compromisso 2 referentes à corrupção pública na dimensão da transparência pública. Os temas debatidos no referencial teórico foram participação e controle social, combate à corrupção e governo aberto. A partir da pesquisa documental, de entrevistas semiestruturadas com atores do compromisso e da observação participativa, constatou-se que o plano passou por diversos desafios oriundos do contexto político da época, em que o período eleitoral e a conjuntura política desfavoreciam a participação social. Como resultado, foi possível perceber que o Laboratório Anticorrupção, produto final previsto no compromisso 2, enfrenta dificuldades em inaugurar suas atividades por ainda não se encontrar dentro do regimento interno da CGU. Da mesma forma, ficou claro que a construção dos princípios de governo aberto se torna fundamental para o combate à corrupção pública, a partir da transparência e do controle social.

Palavras-chave: Governo Aberto; Combate à corrupção pública; Controle e participação social; Controladoria-Geral da União.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Resultado final do compromisso 2.....	35
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos por objetivos específicos da pesquisa.....	22
Quadro 2 – Definição do cronograma dos marcos.	31

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União

OGP – *Open Government Partnership*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

GT – Grupo de Trabalho

CIGA – Comitê Interministerial de Governo Aberto

SUMÁRIO

1	Introdução	9
2	Referencial Teórico	12
2.1	Participação e controle social.....	12
2.2	Combate à corrupção.....	15
2.3	Governo aberto	17
3	Métodos e técnicas de pesquisa	21
3.1	Análise de dados.....	23
4	Resultados e discussão	24
4.1	Metodologia participativa na construção do governo aberto	24
4.2	Corrupção e Transparência Pública.....	34
5	Considerações finais.....	43
	Referência.....	46
	Apêndices.....	49

1 Introdução

A concepção de governo aberto tem pilares fundamentados nos valores de accountability, participação e controle social, transparência pública e inovação. A estrutura do governo aberto, quando incentivada e desenvolvida pelos governos e pelas políticas públicas, fomentam o sistema de integridade pública e possibilita a maior abertura do governo no que tange à disponibilização de dados e às informações públicas, além do fomento na relação Estado e sociedade, a partir da promulgação de espaços de participação e de deliberação social. Tudo isso converge com o sistema de combate à corrupção e controle social.

A política de governo aberto, principalmente vista pela ótica do controle social, possibilita o fomento ao combate à corrupção ao tornar o cidadão um agente colaborador na fiscalização de instituições e órgãos públicos. Além da perspectiva fiscalizadora, o governo aberto possui uma pauta transversal no Brasil, com o objetivo de educar, politicamente e administrativamente, esse cidadão-agente para o empoderamento da sociedade em diversos temas, mas principalmente no combate à corrupção. A transparência, que é base para o governo aberto, ajuda na prestação de contas e na apropriação de informações pela sociedade, contribuindo também na mudança na cultura político-administrativa para ampliar a relação do Estado com a sociedade e vice-versa.

Esta pesquisa busca investigar como a Controladoria-Geral da União (CGU), tem fomentado a participação social para combate à corrupção na discussão do governo aberto no Brasil. Um dos fatores relevantes nesta análise é o contexto político em que ocorreram as ações para construção dos planos de ação para o governo aberto, considerando, principalmente, o processo eleitoral de 2022. Além disso, é necessário ressaltar que houve a promulgação do decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, com a extinção e o enfraquecimento de conselhos de políticas públicas e colegiados na administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2019), o que impactou no controle social e na participação cidadã nos processos de decisão.

Diante deste contexto, esta pesquisa se propõe a investigar como o compromisso 2 do 5º Plano de Ação da Controladoria Geral da União, órgão responsável por sua coordenação, geriu o compromisso a partir do incentivo à

participação social para o debate do combate à corrupção pública por meio do controle social, da transparência pública e dos valores de governo aberto, propostos pela *Open Government Partnership* (OGP).

A Parceria para Governo Aberto foi criada em 2011, tendo o Brasil como um dos cofundadores da organização. Atualmente, a organização tem 78 países-membro. A OGP tem como objetivo difundir os valores de governo aberto como a transparência, o controle e a participação social e a inovação, para a construção de um novo e moderno sistema de administração pública, aproximando e fomentando a interação entre Estado e Sociedade. Para alcançar seus objetivos, a OGP, através de parcerias, estimula a criação de Plano de Ação com compromissos voltados para fomento dos valores de governo aberto.

No Brasil, os planos de ação nacionais têm seu início com o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA). O comitê, tem em sua composição 13 ministérios, com a função de orientar e elaborar a metodologia dos Planos de Ação. Com a parceria entre a OGP com a CGU, o Brasil tem como iniciativas para incrementar as produções dos Planos de Ação, o incentivo a participação social nas atividades de construção, execução, monitoramento e avaliação. A partir disso, surge o Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil, que articula com os atores governamentais e coordenadores do plano os compromissos a serem atingidos. Todo o processo de articulação entre os atores acontece de forma paritária, com valores deliberativos nas tomadas de decisão, dentro e fora do grupo.

O 5º Plano de Ação ocorreu no final de 2021 a final de 2022, tendo um prazo de um ano para conclusão. Foram estipulados 12 compromissos, todos com temáticas prioritárias da sociedade civil. Para este trabalho, foi estudado e analisado o compromisso 2, combate à corrupção. O compromisso 2, para ser implementado, contou com 6 marcos a serem concluídos antes do fim do ano de 2022.

Foram objetos de estudo e observação desta pesquisa as reuniões, as Oficinas de Cocriação, memórias de reuniões virtuais, o relatório do 5º Plano de Ação, o relatório de autoavaliação do 5º Plano de Ação. Tais documentos foram analisados através da ótica do controle social e da literatura sobre combate à corrupção e transparência pública com valores do governo aberto. Todos os documentos analisados foram organizados pelos responsáveis por coordenar o compromisso 2 do 5º Plano de Ação, a CGU.

A partir da análise da relação entre a sociedade e a administração pública federal, tem-se como problema de pesquisa: de que forma o compromisso 2 do 5º Plano de Ação pode fomentar o controle social e o combate a corrupção no âmbito da Parceria para Governo Aberto (OGP). O estudo tem como objetivos específicos: descrever as ações realizadas a partir do compromisso “combate à corrupção no setor público – Monitoramento e Execução”; e averiguar os principais resultados referentes ao combate à corrupção na dimensão da transparência pública.

Cabe colocar que a investigação tratada nesta pesquisa se insere na análise do accountability social e do combate à corrupção no Brasil, principalmente na relação do controle social com a transparência pública. O compromisso 2 do 5º Plano de Ação da CGU trouxe, a partir do seu debate, diversos temas pertinentes ao universo da corrupção pública e o fomento ao seu combate, discutindo sobre como acessar e interpretar as informações disponibilizadas pelo Estado no que diz respeito às contas e aos gastos públicos e, conseqüentemente, ao combate à corrupção por meio do controle social e da transparência pública. Com o tema do compromisso 2, e a partir de toda a dinâmica e estruturação do 5º Plano de Ação, torna-se pertinente acompanhar tal processo para entender quais mudanças podem e vão ocorrer a partir do impacto das metas traçadas pelo compromisso 2, analisando, em conjunto, os impactos das políticas dos últimos governos, no âmbito da CGU, no que tange o estímulo e o fomento à participação social, e analisar quais serão as novas formas de ação e serviços prestados a partir do cenário de implementação do novo governo.

A reflexão acerca do papel do Estado e sua interferência ou não em certas dimensões das condições sociais são relativas e, dependem, principalmente, da cultura política e educacional da sociedade e, mais ainda, de suas estratificações. No caso brasileiro, percebe-se no último século grandes transformações e mudanças nas posições políticas de parlamentares e de outros atores sociais, permitindo assim analisar as transformações no comportamento estatal em conjunto com o mesmo processo ocorrente na sociedade brasileira. Ora pode-se dizer que as transformações que ocorrem nas esferas políticas e institucionais são reflexos de uma sociedade democrática e, no caso do Brasil, há de saber que as mudanças vão além destes reflexos, vindo de um comportamento mais enraizado na cultura política e comportamental do cidadão brasileiro.

Este relatório está organizado em 5 seções, incluindo esta introdução. A segunda seção, o referencial teórico, explora a literatura acerca da participação e do controle social, do combate à corrupção e do governo aberto. A terceira seção inclui os métodos e técnicas de pesquisa utilizados. A quarta seção compreende os “Resultados e Discussão”, divididos em duas subseções que expõem as informações coletadas e analisadas, e que respondem aos objetivos específicos, a partir da metodologia de pesquisa. A quinta seção são as considerações finais, que propõe ao final recomendações a fim de colaborar com o possível melhoramento dos Planos de Ação.

2 Referencial Teórico

2.1 Participação e controle social

A democracia vem se desenvolvendo e se transformando juntamente com o Estado e a sociedade, implementando, cada vez mais, instrumentos de representação e participação social. Para Milani (2008), o conceito de participação social está baseado no aprimoramento da representação social a partir de espaços participativos e deliberativos mais inclusivos, principalmente no que se refere ao processo de formulação e decisão de políticas públicas no âmbito político-administrativo.

(...) a participação social vem sendo construída como um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea. A participação social, (...) termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. (MILANI, 2008, p. 553-554).

Milani (2008) ressalta que a participação tem raízes nas reivindicações históricas de movimentos sociais, principalmente no que pauta às lutas dos trabalhadores rurais, à gestão de políticas urbanas e à educação popular. Além

disso, o autor mostra as origens do discurso sobre a participação social, que são múltiplas:

Encontram-se referências (e elogios) à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local (MILANI, 2008, p. 554).

Em complemento, Avritzer (2008) define as instituições participativas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas. A partir do conceito das instituições, o autor discorre sobre o que chama de “partilha de poder”, um processo de construção das instituições participativas onde atores estatais e sociais trabalham na participação conjuntamente.

Pateman (1992) relaciona participação social a um caráter educativo. Segundo a autora, há uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos, por essa razão a principal função da participação tem caráter educativo. Além disso, Pateman (1992) referencia Mill (1963) para explicar que é a participação em nível local onde se cumpre o efeito educativo, onde o indivíduo “aprende a democracia”.

Não aprendemos a ler ou a escrever, a guiar ou a nadar apenas porque alguém nos diz como fazê-lo, mas porque o fazemos, de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala. (MILL, 1963 apud PATEMAN, 1992, p. 46).

Ou seja, a prática da participação social leva à necessidade de construção de uma gestão pública participativa, que surge com o objetivo de complementar a democracia representativa (SILVA, 2015) e é considerada como um modelo que proporciona a participação interventiva da sociedade organizada, principalmente na fase de tomada de decisão:

A gestão participativa é considerada um modelo de gestão [...] envolvendo a organização e o manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos, sendo materializada em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados de participação (conselhos, comissões, conferências, comitês, consórcios municipais, entre outros) e reforçada por instrumentos não-institucionalizados de participação cidadã (organizações da sociedade, fóruns, plenárias, grupos de pressão e conselhos populares não-formais etc.). (SILVA, 2015, p. 1).

Ainda para Silva (2015), do ponto de vista institucional, a instrumentalização da gestão participativa foi necessária para a garantia do controle social como mais um instrumento de eficiência na gestão de bens e recursos públicos.

Para Midlej e Silva (2019, p.8, tradução nossa), a participação social não depende somente da abertura de mecanismos por parte do Estado, “porém, parte-se do pressuposto de que o Estado pode ser um espaço público por excelência para a elaboração e execução das políticas públicas, com participação de atores sociais e estatais”. Essa visão indica que é possível haver uma participação direta e um controle social dos cidadãos nas ações estatais.

Peruzzotti e Smulovitz (2002) trazem o conceito de *accountability* como uma tentativa de especificar as relações e as consequências na gestão de governos mais responsivos (*accountable*).

O conceito destaca a importância de um espaço analítico que tende a ser ignorado nos debates sobre responsabilidade e lança uma nova luz sobre as complexas relações entre atores sociais e políticos. Deve-se enfatizar, no entanto, que o reconhecimento do papel da sociedade civil no exercício do *accountability* não diz nada sobre a orientação ideológica dessas ações. O reconhecimento do papel desempenhados pela sociedade civil limita-se a admitir a existência de um fenômeno empírico que deve ser analisado para entender o funcionamento das democracias de hoje. (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, p. 3).

Perruzotti e Smulovitz (2002) explicam ainda que a literatura sobre democracia alimentou a importância da autonomia da sociedade civil como uma instituição básica, sendo de caráter determinante para a natureza das relações democráticas, além da forma tradicional de interpretar o *accountability* (onde a preocupação é sobre a disponibilidade e natureza das ferramentas de controle institucional) que ignorou as contribuições da sociedade civil para o exercício do controle.

A questão central que estrutura o *accountability*, para Peruzzotti e Smulovitz (2002), é promover uma regulamentação que diminua a distância entre representantes e representados sem desprezar a distância entre autoridades políticas e cidadãos.

O conceito de *accountability* refere-se à capacidade de garantir que os funcionários públicos sejam responsabilizados por sua conduta, ou seja, são obrigados a justificar e relatar suas decisões e que eles podem eventualmente ser punidos por elas. (...). A noção de *accountability* legal visa garantir que as ações dos funcionários públicos sejam enquadradas legal e constitucionalmente. (...). Por meio da separação de poderes, o reconhecimento dos direitos fundamentais e o sistema de freios e

contrapesos, o constitucionalismo moderno estabelece instituições que permitem limites à arbitrariedade do poder do Estado. (...). A constitucionalização das instituições estatais de direito público segmenta o poder do Estado em um poder judiciário, outro legislativo e outro executivo, e delimita a atividade do Estado em competências estritamente circunscritas. Por sua vez, os direitos fundamentais fornecem garantias institucionais contra a interferência ilegal de funcionários do Estado contra os cidadãos (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002, p. 4).

O exercício do controle social pode contribuir para a confiança mútua entre o Estado e a sociedade (ALBUQUERQUE et al., 2007). Com isso, segundo os autores, o processo de efetivação do controle social depende das diretrizes que regem a transparência e a qualidade da informação divulgada, já que só se controla aquilo que se conhece. Porém, Albuquerque et al (2007, p.7) ressaltam que:

(...) é necessário ter em mente que o controle social não se faz a partir da abundância de informações, mas da disponibilidade de informações suficientes e de entendimento simples para o cidadão médio que dela faz uso, dado que o controle e acesso à informação são cruciais para exercer o poder.

Bravo e Correia (2012) destacam que o termo controle social tem sido usado desde a década de 1980 para designar o controle da sociedade civil das ações do Estado no campo das políticas públicas sociais e está estritamente ligado ao contexto das lutas sociais pela redemocratização no Brasil e por um Estado menos autoritário como no período da ditadura militar. As autoras pontuam ainda, sobre a importância do controle social:

No Brasil, após a institucionalização dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas e sobre os recursos a elas destinados, têm-se como desafio que esses não se tornem mecanismos de formação de “consentimento ativo” das classes subalternas em torno da conservação das relações vigentes de domínio da classe dominante. O controle social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se importante na realidade brasileira para que se criem resistências à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (Bravo e Correia, 2012, p. 133).

Por essa razão, o controle social é também peça fundamental de resistência à corrupção, principalmente quando a sociedade cobra mais transparência para que haja mais fiscalização dos gastos públicos e das condutas dos agentes públicos.

2.2 Combate à corrupção

Cada vez mais, a sociedade civil organizada está engajada no combate à corrupção e tem ocupado espaços abertos para esta participação, a exemplo do compromisso 2 do 5º Plano de Ação para o governo aberto, mesmo que o tema da corrupção seja muito árido e pouco discutido teoricamente. Filgueiras (2009) afirma que não há no Brasil um pensamento social e político que teorize a corrupção, já que por muito tempo, este foi um tema subestimado nas reflexões acadêmicas. Portanto, segundo o autor, não há uma abordagem que considere o problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente.

Biason (2019) traz a definição de corrupção delimitada à administração pública como desvios formais de comportamentos de um cargo público causados pelo ganho de vantagens, pecuniários ou *status* oferecidos ao titular, família ou amigos.

Klitgaard (1994) afirma que a corrupção existe quando o agente prioriza os interesses pessoais acima das pessoas e ideias que este se comprometeu a servir, podendo, para este fim, utilizar e abusar dos instrumentos de políticas públicas. Ao contemplar as ações de combate a corrupção, Oliveira Junior et al (2016, p. 122) traz ações voltadas para:

o estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para seleção de agentes (sejam servidores, formuladores de políticas ou mesmo fornecedores); à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à segregação de funções e à mitigação das discricionariedades; à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção; à análise de informações sobre casos de corrupção; e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento ilegal dos agentes.

Souza, Silva e Gomes (2019) explicam que o contexto social é peça fundamental para a construção do conceito de corrupção, pois se trata de um fenômeno complexo e qualquer definição possui ambiguidades e dependerá do contexto social em que se está inserido. Os autores ainda afirmam que o conceito de corrupção está em constante mudança e é definido de acordo com interesses pessoais, valores culturais e socioeconômicos de cada sociedade.

Nesta pesquisa, o conceito escolhido para caracterizar a corrupção é a corrupção sistêmica no campo administrativo. Nele, são considerados os diversos segmentos do governo, seus diferentes códigos de conduta profissional e sua maior

ou menor autonomia em relação a outros grupos sociais, oscilando entre um viés legalista e funcional.

É fundamental pensar a corrupção em uma dimensão sistêmica que alie a moralidade política - pressuposta e que estabelece os significados da corrupção - com a prática social propriamente dita, na dimensão do cotidiano. Resgatar uma dimensão de moralidade para pensar o tema da corrupção significa buscar uma visão abrangente que dê conta dos significados que ela pode assumir na esfera pública. É a partir dessas significações que podemos observar as formas que ela pode assumir na sociedade, de acordo com aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos (FILGUEIRAS, 2009, p. 397).

Segundo Oliveira Júnior et al (2016), o combate à corrupção apenas se efetivaria por meio do fortalecimento das instituições que promovem o *accountability*, principalmente, o *accountability* social, com o intuito de diminuir a discricionariedade da atuação estatal.

O controle social para ser exercido necessita da abertura da gestão pública e, principalmente, da transparência, que requer também um governo aberto. Por essa razão, esses conceitos estão interligados. Milani (2008) explica que o interesse pela implementação de espaços democráticos na América Latina e Europa aconteceu, dentre vários fatores, pela falta de credibilidade no modelo da democracia representativa e pelo alto índice de corrupção pública.

As múltiplas razões do crescente interesse pela introdução da participação dos cidadãos na gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, dizem respeito à crise de credibilidade da democracia representativa marcada pela apatia política dos eleitores, considerável descaso popular por assuntos públicos, significativas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório), e níveis elevados de corrupção na administração pública. Há uma demanda claramente formulada por atores da sociedade civil em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição da representação política, uma vez que a representação tradicional se encontra cada vez mais distante da vontade dos representados. (MILANI, 2008, p. 561).

Nesse sentido, Milani (2008) aponta que a questão da desconfiança ao modelo de democracia representativa e a falta de transparência da burocracia aos cidadãos pode ser superada ao assegurar que haja uma gestão pública que implemente estratégias de descentralização e mecanismos de responsabilização e *accountability*, com incremento do controle social e dispositivos de participação que objetivem chamar a atenção de cidadãos e organizações cívicas para atuarem junto à gestão pública, como pode ser o caso de um governo aberto.

2.3 Governo aberto

A partir dos conceitos em torno do debate teórico sobre governo aberto dentro do campo político e da administração pública é possível identificar princípios importantes, como transparência, accountability e participação social. A construção de parâmetros para um governo aberto, tanto nacionalmente quanto internacionalmente impacta a realidade da gestão pública e transforma o exercício da cidadania. Neves (2013) aponta que as medidas de governo aberto foram inicialmente voltadas para a austeridade fiscal, se tornando um importante instrumento de combate à corrupção a partir da transparência pública. Porém, não só nesse sentido essas medidas têm funcionado bem, governo aberto é um conceito fundamental para o fortalecimento da democracia e ampliação da arena de participação social no Brasil.

Ao tratar sobre a qualidade de transparência de dados e a capacidade de interpretação dos mesmos, Avelino, Pompeu e Fonseca (2021) contextualizam sobre a estruturação de dados conjuntamente com a análise da alfabetização digital da sociedade brasileira, principalmente em como a alfabetização incide na transparência e na participação.

Considerando as dificuldades já mencionadas, referentes a acesso efetivo e alfabetização digital, alguns grupos sociais enfrentarão maiores dificuldades e custos para alcançar a mesma informação que é obtida com mais facilidade por aqueles que estão mais incluídos digitalmente. Quando essas mesmas informações são oferecidas de forma simples e facilitada, reunidas em um único repositório, uma parte das barreiras de acesso é removida, diminuindo os efeitos das desigualdades entre os usuários. (AVELINO, POMPEU E FONSECA, 2021, p. 21)

Avelino, Pompeu e Fonseca (2021) afirmam que a transparência ativa consiste na oferta de informações e dados sobre o funcionamento da máquina pública, se baseando na divulgação constante e sistematizada de informações sobre a gestão estatal, sendo de forma voluntária ou legalmente obrigatória (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA E RICCIO, 2015 apud AVELINO, POMPEU E FONSECA, 2021). Já transparência passiva ocorre do lado demandante, no caos, a partir da solicitação pelo cidadão, sendo o Estado obrigado a responder sempre que solicitado por este, ressaltando apenas em casos de informações sob sigilo público.

De acordo com Open Knowledge (2007), os dados disponibilizados devem utilizar formatos não proprietários, ser acessíveis, livres de licenças, atuais e processáveis por máquinas. O dilema ocorre quando as bases de dados não seguem tais princípios. Falta de uniformidade entre os dados, problemas com bases de dados incompletas, com falhas de preenchimento, entre outros, dificultam os usos desses dados. Em tal contexto, apesar da

abertura, torna-se inviável, na prática, o monitoramento das políticas pelos cidadãos, sobretudo por aqueles que não possuem recursos materiais para empreender a limpeza de grandes bases de dados. Ou seja, ao dificultar o uso de dados em geral, o dilema dos formatos também acentua a desigualdade no uso dos dados. Na prática, muitas vezes, somente grandes empresas ou instituições conseguem acessar e utilizar as informações ali contidas (AVELINO, POMPEU E FONSECA, 2021, p. 21).

Em 2011, com a aprovação de uma legislação própria da transparência pública, o país deu início a uma nova fase de políticas voltadas para construção e fortalecimento do governo aberto. O primeiro passo para a criação de uma rede de diálogos, tanto entre a sociedade e o Estado quanto de Estado para Estado, foi a Parceria para Governo Aberto (ou OGP, *Open Government Partnership*). Neves (2013) detalha que, em uma iniciativa inédita do Brasil, foram convidadas organizações da sociedade civil a fim de formar um grupo de especialistas cujo intuito é realizar debates e trocas de experiências com atores estatais com o objetivo de promover a transparência, o empoderamento do cidadão, a prevenção e o combate à corrupção e o aprimoramento de tecnologias que fortaleçam a governança.

Segundo o site oficial da Controladoria-Geral da União (CGU, 2014), a OGP foi lançada em 20 de setembro de 2011, contando com oito países responsáveis pela fundação da parceria, sendo eles: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido. Segundo últimos dados levantados pela CGU, em 2022 a parceria integrava cerca de 80 países e mais de 100 unidades subnacionais, o que representa mais de dois bilhões de pessoas e centenas de organizações da sociedade civil.

Cristóvam e Hahn (2020) afirmam que no século XXI, os mecanismos de transparência e estruturação de dados abertos passam a ser instrumentos condutores da comunicação pública, valendo-se tanto para o Estado com seus cidadãos quanto entre as Nações. Na visão dos autores, com a introdução do termo “governo digital” na administração pública estadunidense na década de 1990 foram desenhadas possíveis inovações dentro da arena de participação social, a partir da ideia de coparticipação e orçamento participativo.

No caso do governo brasileiro, a ideia de cofundar a OGP possibilitou ampliar o processo de abertura de dados a fim de adotar a visão digital necessária a um novo modelo de administração pública com a implementação do conceito de governo digital. A proposta é a construção de um trabalho em conjunto entre Estado e sociedade, sob a perspectiva de um governo aberto e de um governo digital.

Nota-se que as ações estatais serão consideradas próprias de um governo aberto enquanto (e se) sua gestão, ações, projetos e programas refletirem dinamicamente a soma desses quatro princípios e que podem ser representados respectivamente por quatro objetivos da Declaração de Governo Aberto da OGP: a) aumento da disponibilidade de informações sobre atividades governamentais; b) implemento de padrões mais altos de integridade profissional na Administração; c) apoio à participação social e; d) ampliação do acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (CRISTÓVAM E HAHN, 2020, p. 17).

Sobre a adoção de novas tecnologias no auxílio ao governo aberto no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014) explica que a adoção de novas tecnologias sem um diálogo com a sociedade leva a uma produção de resultados ineficaz para a efetividade de um governo aberto. Embora aparentemente moderno, não se trata de um conceito novo. Na verdade, é algo presente na sociedade desde o século passado, quando referido à capacidade social para exigir o direito à informação pública, à responsabilização e à transparência governamental (OSIMO, 2008). De forma geral, espera-se que o Governo Aberto altere o status quo e o funcionamento da máquina administrativa, dando poder aos cidadãos, questionando os limites da democracia representativa e criando novos canais de participação e apoio à tomada de decisões, tendo as mídias sociais e a internet como plataforma (BRANCO, 2014).

Os benefícios da adoção do Governo Aberto para a transparência e o controle social são, pelo menos em teoria, evidentes: a disponibilização de dados públicos tende a contribuir para o aumento da transparência do governo, criando melhores oportunidades para o controle social das ações governamentais. Além disso, existe a possibilidade de aumento da participação do cidadão e da criação de novas informações e aplicações a partir dos dados governamentais disponibilizados inicialmente. No âmbito do governo aberto, novos dados e até serviços podem ter origem a partir da interação entre governo e sociedade, pois o cidadão é tratado com muito mais do que um mero receptor de informação (BERBERIAN, MELLO E CAMARGO, 2014 apud MATHEUS et al., 2012).

Segundo Branco (2014), o TCU pontua quatro dentre os vários desafios a serem enfrentados pelo país na busca do governo aberto, e cabe pontuá-los a seguir: 1) Desafio da tecnologia: Governo 2.0; 2) Desafio legal, administrativo e da confidencialidade; 3) Desafio de gerar valor ao cidadão; 4) Desafio de medir resultados.

3 Métodos e técnicas de pesquisa

Conceitualmente, os métodos se referem ao procedimento lógico utilizado para realizar a pesquisa, ou seja, o processo de raciocínio. Já a metodologia diz respeito aos procedimentos e ao conjunto de técnicas que serão utilizadas.

Para tanto, o método de pesquisa utilizado foi a abordagem qualitativa. Uma pesquisa qualitativa, segundo Creswell (2007), é o emprego de estratégias, alegações de conhecimento e métodos de coleta e análise de dados. No caso, a pesquisa qualitativa ocorre em um cenário natural, onde o pesquisador vai ao local onde se encontra o participante a fim de conduzir a pesquisa, permitindo ao pesquisador um maior nível de percepção de detalhes, tanto para o estudo com comportamento do participante quanto para a análise do local. Além disso, a pesquisa qualitativa utiliza métodos múltiplos de caráter interativo e humanístico. “Os pesquisadores qualitativos buscam o envolvimento dos participantes na coleta de dados e tentam estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo” (CRESWELL, 2007, p.186).

Os dados coletados são, em grande parte, interpretativos, de conteúdo textual ou em imagens. Além disso, neste tipo de pesquisa, é importante saber que o processo de coleta de dados pode mudar à medida que a pesquisa vai acontecendo e se desenvolvendo, dependendo das disposições de oportunidades apresentadas ou impostas ao pesquisador.

O pesquisador qualitativo usa um raciocínio complexo multifacetado; interativo e simultâneo. Embora o raciocínio seja, em grande parte, indutivo, tanto os processos indutivos como os dedutivos estão funcionando. O processo de pensamento também é interativo, fazendo um ciclo que vai da coleta e análise de dados até a reformulação do problema e voltando. Acrescente-se a isso as atividades simultâneas de coleta, análise e comunicação dos dados. (CRESWELL, 2007, p. 187).

A respeito das metodologias de pesquisa, serão utilizadas três neste trabalho: 1) Pesquisa documental; 2) Entrevista semiestruturada; 3) Observação. “A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.” (FONSECA, 2002, p. 32). Além disso, a pesquisa documental utiliza fontes primárias de dados, significando a análise de documentos que não tiveram tratamento científico ou analítico. Os

documentos analisados nesta pesquisa estão disponibilizados no site institucional da CGU como: Memórias de Reunião, Relatório de Status de Execução de Compromisso (RSE), 5º Plano de Ação, Relatório de Autoavaliação do 5º Plano, Oficinas de Cocriação.

Sobre a entrevista semiestruturada, é um modelo de coleta e análise de dados que consiste em uma estrutura de entrevista flexível, com roteiro previamente estabelecido e que permite, tanto ao pesquisador quanto ao entrevistado, adicionar ao roteiro perguntas ou temas relevantes ante ao planejado. Para a coleta de dados relevantes ao estudo, foram realizadas entrevistas com a coordenadora do compromisso 2 do 5º Plano de Ação, com duas integrantes do grupo de monitoramento do 5º Plano de Ação, e com duas integrantes do GT da sociedade civil, a diretora de projetos da instituição Transparência Brasil e com a coordenadora de projetos de práticas empresariais e políticas públicas do Instituto Ethos.

A técnica de observação consiste nas impressões e registros sobre fenômenos que ocorrem onde o pesquisador está inserido, tendo contato direto com as pessoas e os eventos observados. Além disso, o pesquisador dispõe de instrumentos que auxiliem na coleta dos dados observados. Como campo de pesquisa e observação, foi feita a imersão no encontro “Experiências do Brasil no contexto da Parceria para Governo Aberto”, onde ocorreu um primeiro contato para iniciar o 6º Plano de ação da CGU, no dia 06/06/2023, além de outras oportunidades de conversas informais com a analista técnica de políticas sociais da CGU, que foi a pessoa de referência desta pesquisa na Organização.

Quadro 1 – Procedimentos metodológicos por objetivos específicos da pesquisa

Objetivos específicos	Procedimentos metodológicos	Detalhamento
Descrever as ações realizadas a partir do Compromisso Combate à Corrupção no Setor Público - Monitoramento e Execução.	Pesquisa documental; Entrevista semiestruturada.	Pesquisa documental: Análise das memórias de reuniões, Relatório de Status de Execução de Compromisso (RSE), Relatório de Autoavaliação do 5ª Plano, 5º Plano de Ação e Oficinas de Cocriação. Entrevista com os representantes da CGU: 1) Coordenadora do compromisso

		2) Duas monitoras do 5º Plano.
Averiguar os principais resultados referentes ao combate à corrupção na dimensão da transparência pública.	Pesquisa documental; Entrevista semiestruturada; Observação participante.	<p>Pesquisa documental: Análise das memórias de reuniões, Relatório de Status de Execução de Compromisso (RSE), Relatório de Autoavaliação do 5ª Plano, 5º Plano de Ação e Oficinas de Cocriação.</p> <p>Entrevista com os representantes da Sociedade Civil: Transparência Brasil: 1) Diretora de projetos. Instituto Ethos: 2) Coordenadora de projetos.</p> <p>Observação participante: 1) Participação no Encontro Experiências do Brasil no contexto da Parceria para Governo Aberto; 2) conversas informais com uma analista técnica de políticas sociais da CGU.</p>

Fonte: elaboração própria

3.1 Análise de dados

Esta pesquisa utilizou a técnica de análise de conteúdo, que é composta por três fases: 1) Pré-análise; 2) Exploração do material; 3) Tratamento e interpretação dos resultados obtidos. Segundo Bardin (1977), na primeira fase é onde ocorrem as leituras de materiais, escolha dos materiais a serem analisados e seleção daqueles que foram coletados para a análise, construção do *corpus*, tendo como base a exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, formulação de hipóteses e objetivos e preparação do material.

Na segunda fase ocorre a codificação do material e sua categorização. Isso consiste no recorte de palavras, temas, acontecimentos e documentos e recortes de contexto, onde são relevados os custos e a pertinência. É nesta fase que ocorre a enumeração (presença, frequência, frequência ponderada, intensidade, direção, ordem e co-ocorrência) e a categorização (critérios semânticos, sintáticos léxicos ou expressivos).

A terceira fase acontece por meio da inferência. “apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o receptor” (BARDIN, 1977, p. 133). Nisto, atenta-se para o emissor da mensagem, o indivíduo ou grupo receptor da mensagem, a mensagem em si e o canal de transmissão da mensagem.

No caso desta pesquisa, foram analisados os conteúdos seguindo essas etapas, com organização de categorias baseadas nos objetivos específicos e no referencial teórico utilizado, conforme poderá ser visto na próxima subseção de Resultados e Discussão.

4 Resultados e discussão

Esta seção está organizada em 2 temas com base nos objetivos específicos:

1) Descrever as ações realizadas a partir do compromisso 2 – Combate à Corrupção no Setor Público, e; 2) Averiguar os principais resultados referentes ao combate à corrupção na dimensão da transparência pública.

4.1 Metodologia participativa na construção do governo aberto

Com o objetivo de descrever as ações realizadas a partir do compromisso “Combate à Corrupção no Setor Público”, a CGU, para a construção dos Planos do Governo Aberto, trabalha com uma metodologia para participação da sociedade com uma dinâmica bem própria. Inicialmente, os planos de ação da parceria CGU/OGP iniciam-se em um convite “informal” de Organizações Não Governamentais (ONGs) que já têm um histórico de participação com as ações promovidas pela Controladoria-Geral da União (CGU). No caso do compromisso 2 do 5º Plano, as ONGs/atores inicialmente convidados, foram aqueles que já participaram de antigos planos de ação e que já tinham sido mapeados pela CGU, além de terem suas ações voltadas para a agenda de combate à corrupção, ao controle social e às pautas de governo aberto. Caso essas organizações aceitassem o convite de participação, formava-se o Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil. Segundo uma das monitoras entrevistadas:

O GT da sociedade civil, que é um grupo que ajuda a gente no trabalho, desde a elaboração da metodologia, ajuda em todo o processo do plano. Então a gente chega nesse ator. E também pela nossa experiência, porque a gente tem uma relação com esses atores há anos, trabalhando juntos. Então a gente tem uma certa visão de quais atores seriam interessantes que estivessem envolvidos nos planos.

Segundo a entrevistada, a definição dos atores governamentais acontece a partir da afinidade dos órgãos com os temas.

Após essa fase pré-inicial, no site da CGU fica disponibilizado o relatório do 5º Plano de Ação da Parceria para Governo Aberto da CGU com a OGP, onde informa a fase inicial de elaboração dos compromissos. Essa fase acontece em três partes de um trabalho coparticipativo entre governo e sociedade civil. A primeira parte é a definição dos temas dos compromissos a serem desenvolvidas pelas políticas de governo aberto. Nesta primeira parte, há três sub-etapas:

- 1.1- Definição de temas priorizados pela sociedade civil por meio de consulta pública. Este processo aconteceu em 2 momentos. No 1º, a sociedade pontuou temas que consideravam importantes a serem tratados pelas políticas de Governo Aberto, e, após, compilou em linhas temáticas. No 2º momento, houve votação dos temas a serem tratados a partir da compilação das linhas temáticas;
- 1.2- Temas priorizados pelo governo. Temas entre aqueles considerados estratégicos para o Governo Federal a partir do interesse e disponibilidade dos órgãos.
- 1.3- Temas priorizados pelos poderes do legislativo e judiciário. Aconteceu a partir da articulação com órgãos do Legislativo e Judiciário, e teve como objetivo estimular a participação destes poderes no 5º Plano de Ação.

Na segunda fase de elaboração acontecem as Oficinas de Cocriação, onde os especialistas do governo e do GT da sociedade apontam os desafios a serem superados com base nas linhas temáticas escolhidas na etapa anterior, definindo assim os compromissos, estabelecendo as atividades e os prazos para a sua concretização. A partir das contribuições das consultas pública da etapa 1, que servem de subsídio para que os especialistas definam e trabalhem os desafios e compromissos a serem superados.

A terceira fase compete a aprovação do plano, onde acontece a avaliação e validação do trabalho colaborativo das oficinas, dos compromissos. Ao final, a versão é encaminhada a todos órgãos de governo para ciência e manifestações. A partir da metodologia do plano, cabe aprofundar as etapas acima no contexto do compromisso 2, combate à corrupção.

Conforme explica uma das monitoras do compromisso entrevistada, todo o processo de elaboração do Plano de Ação precisa ser baseado nos valores de governo aberto:

Na hora dos compromissos, os coordenadores ficavam numa ansiedade de ter os 100% de execução, independentemente da forma. Então o 100%, pode não ter sido 100% dos marcos dos compromissos, mas 100% deles foram feitos dentro dos princípios de governo aberto, que pra gente é mais importante, porque, na verdade, é um novo caminho, uma nova forma de administração.

Em consideração aos valores de governo aberto, a metodologia da participação que contemplava as Oficinas de Cocriação foram as seguintes.

Em relação à 1ª Oficina, havia 4 partes: 1) inicialmente, foi aberta uma consulta pública perguntando “*Com relação ao tema Combate à Corrupção no Setor Público, na sua opinião, qual seria o desafio/problema prioritário que precisaria ser superado?*” para o colhimento de contribuições que estruturariam as discussões e que permitiriam a construção do compromisso; 2) Após isso, as colaborações colhidas pela consulta pública eram divididas entre pontos positivos, negativos e neutros do cenário atual; 3) A partir das respostas dadas na consulta pública, eram debatidos e estruturados pelo grupo do compromisso, os cenários desejados em grupos temáticos. Após, era votada a priorização das temáticas, também pelo grupo de especialistas; 4) Com cenário atual e desejado desenhados, foram pensados pelo grupo quais eram os bloqueios que impediam a transição do cenário atual para o desejado, logo também foram divididos em grupos temáticos e votada entre os especialistas a temática a ser priorizada. Após todo esse processo, era definido o desafio do compromisso.

Já a metodologia da 2ª Oficina ocorreu em três partes: 1) Foram discutidos, dentro do grupo do compromisso, os resultados esperados a partir do compromisso de combate à corrupção. Para a votação dos resultados a serem priorizados, houve dois turnos. No primeiro cada instituição/ator tinha três votos para depositarem nos resultados desenhados, os 3 mais votados iriam para o segundo turno. No segundo, cada instituição/ator tinha apenas um voto para os três resultados mais votados. Do

mais votado, saia o texto final do resultado priorizado. 2) A partir do resultado definido, foi criado pelo grupo do compromisso o texto da minuta. 3) A última parte já era para a elaboração e definição do compromisso. Segue abaixo todo o processo detalhado das duas oficinas.

A 1ª Oficina de Cocriação do compromisso 2 ocorreu nos dias 31/08/2021 e 01/09/2021, reunindo os atores da sociedade civil e governamentais já definidos no tema do combate à corrupção. Entre as instituições escolhidas para representação social, foram: Universidade Federal de Campina Grande/ Laboratório Analytics, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Transparência Brasil e o Instituto Ethos. Para a representação governamental, tinha-se o Ministério Público Federal (MPF). Além deste, a Controladoria-Geral da União, que atuou como coordenadora do compromisso, contudo, vale um adendo a esta informação. Por coincidência da afinidade do tema com a agenda da CGU, o órgão acabou ficando responsável por coordenar o compromisso, sendo o único compromisso a ser coordenado pela Controladoria. Segundo uma das monitoras dos compromissos, em relação às escolhas dos coordenadores:

Quando a gente recebe essa demanda (os temas, caso), o que que a gente faz: a gente pede para que algum órgão vinculado ao tema seja coordenador daquele tema. Quando a gente pede para o órgão coordenar, não significa que ele vai executar. Significa que ele vai coordenar as ações..., mas a execução é conjunta. Nesse caso, a própria CGU foi a coordenadora do tema. Então... acho que foi o único compromisso que a CGU atuou enquanto coordenadora.

A 1ª Oficina teve como objetivo analisar o cenário atual da época para a consolidação do cenário desejado, dentre as contribuições mapeadas a partir de consulta pública. Após essa parte, foram identificados os bloqueios que dificultam a passagem do cenário atual para o desejado. Assim, foram apontados os desafios a serem superados pelo compromisso. A partir das contribuições elencadas por consulta pública na véspera do primeiro encontro da primeira oficina, foram levantados pontos sobre o cenário atual, onde foram divididos entre positivos, negativos e neutros. Para essa divisão entre positivo, negativo e neutro, houve um processo de deliberação entre os especialistas do compromisso. Como foram diversas contribuições, escolheu-se apenas 6 a serem citados, sendo estes os mais citados na consulta, considerando-os mais relevantes para a sociedade civil.

Dos pontos positivos: 1) Decreto 10.756/2021 (Sistema de Integridade Pública Federal); 2) Plano Anticorrupção do governo federal; 3) Decreto 10.571

(Enriquecimento ilícito e conflito de interesses); 4) Programa Nacional de Prevenção à Corrupção; 5) Reestruturação do Portal de Dados Abertos; 6) Quantidade de dados abertos disponíveis úteis ao combate à corrupção.

Dos pontos negativos: 1) LGPD (pode bloquear acesso a informações relevantes para o controle social, como por exemplo, dados sobre partidos, conflito de interesses, contratos etc.); 2) Uso excessivo de instrumentos de sigilo; 3) Inexistência de uma metodologia padrão que trate com o histórico de dados para publicação; 4) Pouca transparência de critérios para destinação e liberação de emendas ao Orçamento; 5) Falta de mecanismos de monitoramento dos fornecedores (mecanismos de transparência de estruturas societárias e transparência de benefícios finais); 6) Foco somente na transparência de “orçamento”, mas não há tanto foco no processo ou em outros mecanismos de monitoramento e controle.

Dos pontos neutros, onde havia somente 4 pontos: 1) Diversas iniciativas utilizando ciência de dados para identificação de irregularidades no uso do dinheiro público; 2) Informações descentralizadas; 3) Intenção de ingresso na OCDE; 4) Tramitação PL 7.804/2014 (Lei de Dados Abertos).

No segundo e último dia de encontro da 1ª Oficina, foram criados cenários desejados dentro do tema de combate à corrupção. Nesse sentido, foram debatidos entre os especialistas quais pontos necessitavam entrar nesse cenário, e a partir disso, foram elencados 6 cenários onde se via, da perspectiva dos especialistas, a necessidade de melhora. Destes os 6 pontos, os 3 mais votados entre o GT da sociedade civil e representantes do governo como mais importantes são: 1) Transparência; 2) Comunicação e Capacitação e; 3) Dados.

Sobre a transparência, no quesito de cenário desejado, foram elencadas pelo grupo de especialista as seguintes ideias: divulgação de informação de forma sistematizada e contínua; aprimoramento da regulamentação sobre disponibilidade de informações estatais; existência de parâmetros claros e objetivos para subsidiar decisão de fornecimento de informação em caso de dúvida (LGPD X LAI); melhora nos índices de transparência (EBT); publicação de um comparativo contínuo da transparência ativa do executivo, legislativo e judiciário federal; indicadores públicos do uso histórico de sigilo por tipo de informação/processo; regulamentar a transparência dos planos de integridade dos órgãos públicos; toda nomeação para cargo público em dado aberto.

A respeito da comunicação e capacitação, foram elencados: alertas no Portal de Transparência para atraso no fornecimento de informações; campanha de divulgação do Conecta.gov.br (repositório para troca de informações e dados via APIs); disseminação de manuais para uso de dados abertos (definição clara dos campos e significados das informações); divulgação de indicadores e resultados da implementação do Plano Nacional Anticorrupção; espaço de compartilhamento de dúvidas, orientações e dicas sobre informações disponíveis no portal de transparência. Para dados, foram: mecanismos de disponibilização de dados (padronização de formatos, parâmetros claros e objetivos); compartilhamento de bases dados de forma sistematizada e contínua; Governo Federal acompanhando e documentando usos que validam que os dados publicados no portal de transparência são usáveis; Notas Fiscais de compras do Governo Federal disponíveis para a sociedade civil; padronização nacional das informações constantes nas Notas Fiscais; publicação e atualização periódica da documentação dos dados disponibilizados nos portais.

Todas as informações dos cenários desejados sobre a transparência, comunicação e capacitação foram retirados do site da CGU, e colocados com as próprias escolhas de palavras dos especialistas ao priorizarem os conceitos dos cenários desejados.

No terceiro e último encontro, com os pontos positivos, negativos e neutros do cenário atual e definido qual seria o cenário desejado pelo grupo de especialistas, foram identificados os problemas que impediam o desenvolvimento do cenário atual da época para o cenário desejado. Foram identificados 7 problemas pelo grupo. Ainda em ordem de priorização do grupo de especialistas, dos 7, vale ressaltar 5, onde: 1) Falta de dados para acompanhamento de relações público-privadas (conflitos, nomeações, enriquecimento); 2) Dificuldade para acessar, usar ou entender dados; 3) Conflito e vácuos normativos dificultam o trabalho; 4) Dificuldades para obter informações de estatais; 5) Capacidades limitadas no controle social.

Com a identificação dos problemas que impossibilitam a transfiguração do cenário atual para o desejado, foi definido o desafio do compromisso: Aprimoramento da oferta de informações e entendimentos normativos necessários para o compartilhamento de dados e o exercício dos controles sociais, interno e externo, no combate a corrupção.

A 2ª Oficina de Cocriação, ocorrida nos dias 28, 29 e 30 de setembro de 2021, teve como objetivo definir o texto compromisso e os marcos desse compromisso. A metodologia de definição do compromisso ocorreu a partir do desafio estabelecido na 1ª Oficina. No primeiro encontro, foram discutidos e levantados os resultados esperados a partir do desafio estabelecido. Na primeira etapa, dos vários resultados elencados pelo grupo, cada instituição/ator podia votar em três resultados, onde cabe colocar os 3 mais votados pelo grupo de especialistas: 1) Aumento da capacidade de identificação de fraudes através da análise de dados; 2) Controle social mais eficaz, eficiente e efetivo; 3) Identificação de possíveis conflitos e vácuos normativos.

Na segunda etapa, cada instituição tinha apenas um voto para depositar dentre os resultados mais votados na etapa anterior. Dentre os três resultados, ficou definido a partir da votação que seria o controle social mais eficaz, eficiente e efetivo. Com isso, o texto final do resultado priorizado ficou: “Aumento da capacidade de identificação de fraudes e irregularidades, através da análise de dados e do controle social mais engajado, eficaz, eficiente e efetivo” (CGU, 2021).

No segundo encontro da 2ª Oficina foi produzida a minuta do compromisso, onde estabeleceu: “a criação de espaços, com participação conjunta do governo e sociedade, para alinhar entendimentos, construir referências e trocar experiências sobre leis, práticas, processos, métodos, dados e outros recursos importantes para as atividades de controle” (CGU, 2021). No terceiro e último encontro da 2ª Oficina foi definido o texto do compromisso a partir da minuta, e conjuntamente foi definida a quantidade de marcos que iriam compor o compromisso. Nisso, o texto final definiu “a criação de um laboratório, com participação conjunta do governo e sociedade, para produzir entendimentos, construir referências e trocar experiências sobre leis, práticas, processos, métodos, dados e outros recursos importantes para as atividades de combate à corrupção” (CGU, 2021).

Em relação aos marcos, foram estipulados 6 para que se pudesse, talvez, chegar resultado final do compromisso, conforme a Figura 1, retirada do site da CGU, com os marcos, os responsáveis por cada um dos 6 e a data de conclusão de cada um.

Quadro II – Definição do cronograma dos marcos

Marcos	Responsáveis	Prazo inicial	Prazo final
Marco 1 - Mapeamento de temas-chave para a produção dos materiais de referência.	CGU, FGV, Ethos, UFCG, Transparência Brasil, MPF.	01/12/2021	31/12/2021
Marco 2 – Definir modelo de governança para o repositório e a produção de seus materiais.	CGU, FGV, Ethos, UFCG, Transparência Brasil, MPF.	01/12/2021	28/02/2022
Marco 3 – Produção dos materiais de referência para o repositório.	CGU, FGV, Ethos, UFCG, Transparência Brasil, MPF.	01/01/2022	31/12/2022
Marco 4 – Criação de repositório colaborativo para métodos, práticas e processos para os temas escolhidos no combate à corrupção.	UFCG, CGU.	01/01/2022	15/06/2022
Marco 5 – Criar relações de dados, normas ou procedimentos para os temas escolhidos de combate à corrupção, que não estão disponíveis e solicitar providências aos responsáveis.	CGU, FGV, Ethos, UFCG, Transparência Brasil, MPF.	01/01/2022	31/12/2022
Marco 6 – Incentivo à participação da	CGU, FGV, Ethos,		

sociedade e do governo na produção de materiais e no uso do repositório.	UFCCG, Transparência Brasil, MPF.	15/03/2022	31/12/2022
--	-----------------------------------	------------	------------

Fonte: Controladoria-Geral da União, 2021

Além dos desafios, dos cenários e dos resultados que definiram o compromisso e seus marcos, houve outros critérios que modelaram e influenciaram todo o processo de elaboração do compromisso, sendo estes: 1) O compromisso deve ser executado até 31 de dezembro de 2022; 2) Disponibilidade dos atores para implementação de solução conjuntas; 3) Competências legais e limitações federativas; 4) Capacidade operacional e orçamentária dos atores presentes; 5) Impacto potencial dos resultados do compromisso, (CGU, 2021).

A metodologia de participação das Oficinas de Cocriação construída para elaboração do Plano de Governo Aberto podem representar exatamente o que Pateman (1992, p. 33) considera sobre a importância uma sociedade participativa:

Nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, por exemplo, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático. Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que nomeiei de sociedade participativa.

No entanto, a partir das entrevistas feitas com integrantes do grupo que monitorou o compromisso 2, cabe colocar a seguinte passagem:

As Oficinas de Cocriação a gente sempre coloca em paridade, governo e sociedade. Mas a gente entende que é um espaço restrito, a gente não consegue colocar na Oficina de Cocriação a quantidade de pessoas que a gente acredita ter interesse na temática. E até por isso a gente cria esse espaço adicional, que seria a consulta pública, justamente para ter subsídios para orientar as pessoas que estão dentro da oficina.

Nesse sentido, Pateman (1992) ressalta que a situação participativa torna, para um cidadão sozinho tomador de decisão, impotente a realização de qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros, ou da maioria. Percebeu-se em ambas as oficinas que sem as contribuições vindas da consulta pública ou até mesmo da deliberação diversa dos integrantes da sociedade civil em conjunto com os atores governamentais, não seria possível a definição do desafio, do compromisso e dos marcos do 5º Plano. A partir da metodologia participativa das oficinas, criou-se um cenário de participação onde todos os atores são codependentes uns dos outros

para a produção do resultado final, criando, conseqüentemente, um cenário onde todos participam do produto final do compromisso.

Após as Oficinas de Cocriação ocorreram reuniões trimestrais no ano de 2022, iniciando em março, cujo objetivo foi pensar as formas de implementação dos marcos para a criação do Laboratório Anticorrupção, totalizando 4 reuniões (CGU, 2023).

Em março de 2022 ocorreu a primeira reunião, com o objetivo de delimitar as obrigações de cada ator envolvido no compromisso. A equipe de monitoramento teria o papel de executar os marcos, interagir com os atores responsáveis tanto do governo quanto da sociedade civil e realizar reuniões periódicas de monitoramento. Para a equipe de coordenadores ficou a responsabilidade de conduzir a implementação dos marcos, articular com os atores do governo e da sociedade civil comprometidas com o compromisso e dar transparência sobre a execução dos marcos. Por último, o GT da sociedade civil tem como responsabilidade acompanhar as reuniões e as etapas do monitoramento, acessar e analisar os relatórios e documentos e participar das reuniões de acompanhamento.

Além das informações supracitadas, ficou sob responsabilidade do grupo de coordenação a elaboração do Relatório de Status de Execução (RSE), onde são prestadas informações que possibilitam a CGU estruturar os dados sobre o processo de implementação dos compromissos e dar transparências a estas informações. Já o processo de monitoramento pela equipe da CGU tinha a previsão ainda da elaboração de dois balanços avaliativos do Plano de Ação, o Intermediário, que seria elaborado após um ano de execução do compromisso, e o final, elaborado após o prazo final de execução do compromisso. Ambos têm como base as informações levantadas nos RSEs. Há ainda um terceiro balanço, onde, segundo a 1ª Memória de Reunião, é uma avaliação feita por um consultor externo e contratado pela OGP. Por meio do IRM (Mecanismo Independente de Avaliação), este relatório é um consolidado das informações apresentadas nos balanços, em entrevistas e análises feitas para validação da execução do compromisso.

As informações contidas nas memórias de reuniões seguintes já não continham tantos dados sobre o cumprimento dos marcos e o desenvolvimento do compromisso. As informações contidas nestes documentos ressaltavam apenas a importância do trabalho colaborativo entre a sociedade civil e governo, e em como a

parceria entre estes atores colaboram para a construção do conceito de governo aberto. Além disso, dava provimento à estruturação para a formulação do relatório do 5º Plano de Ação e do Relatório de Autoavaliação do 5º Plano.

Com todos os documentos disponíveis analisados e com os ciclos do compromisso 2 finalizados, em dezembro de 2022, e a partir dos relatos das entrevistas feitas com o grupo de monitoramento e coordenação do compromisso 2 e do grupo de trabalho da sociedade civil, todo o processo de participação e a sua metodologia, relacionados ao resultado final e às informações disponibilizadas, passam por uma revisão crítica a partir das perspectivas dos atores envolvidos, sendo incluídas no debate levantado especificidades voltadas aos diversos contextos que moldaram todo o processo de elaboração e implementação do compromisso 2.

4.2 Corrupção e transparência pública

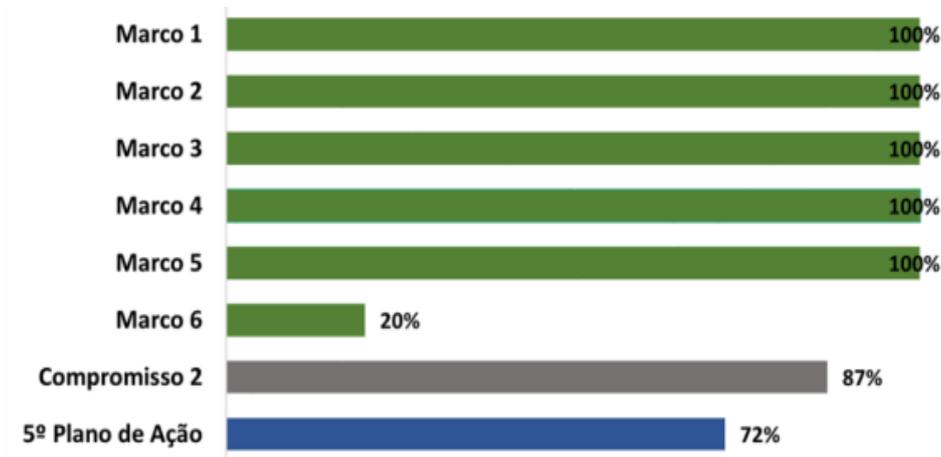
Com o objetivo de averiguar os principais resultados referentes ao combate à corrupção na dimensão da transparência pública, o compromisso 2 do 5º Plano de Ação teve como principal resultado para o combate à corrupção a ampliação da transparência pública por meio da construção de um Laboratório Anticorrupção. Esse laboratório foi inicialmente planejado para ser estruturado como um canal de interação entre a sociedade e o governo para a discussão, construção e trocas de referências e experiências sobre leis, práticas, processos, métodos, dados e outros recursos importantes para as atividades de combate à corrupção.

Nas informações contidas no relatório de autoavaliação do 5º Plano, o compromisso 2 objetivou também a criação de um espaço onde fosse possível fomentar o alinhamento de entendimentos e a estruturação de referenciais para as atividades de combate à corrupção, possibilitando aos usuários a capacidade de identificar fraudes e irregularidades através do caráter educativo do laboratório, contribuindo para a interpretação e análise de dados. Tais ações firmavam um compromisso de tornar as ações de controle sociais mais efetivas, eficazes e eficientes.

Ao final do compromisso, como aponta o relatório de autoavaliação, as expectativas sobre a conclusão do compromisso, tendo como produto final o

laboratório, não foram realizadas, fazendo com que o compromisso tivesse um resultado de 87% das entregas prometidas através dos marcos.

Figura I – Resultado final do compromisso 2



Fonte: Controladoria-Geral da União, 2022.

O relatório aponta como justificativa para essa falta de entrega do produto o tempo de execução do compromisso, que aconteceu dentro de um ano. Geralmente, os Planos de Ação anteriores tinham um período para elaboração e implementação de 2 a 3 anos. Uma das razões para o encurtamento do prazo de implementação se deu pelo momento eleitoral que ocorria no país no ano de 2022, sendo uma recomendação da OGP para a CGU que o plano fosse finalizado antes de 2023, ou até antes do período eleitoral (o que não foi o caso do compromisso 2).

De acordo com atual o estágio do laboratório, percebe-se que ele ainda está muito incipiente, conforme percebido ao analisar o site em que está hospedado. Esse site, sob domínio da CGU, mostra que as principais características do laboratório não foram implementadas, principalmente aquelas que o caracterizam como um laboratório, como a interação entre a sociedade e o governo, além de toda a estruturação que permitiria construção de referências e entendimento sobre combate à corrupção. O que se vê, neste site, é mais característico de um repositório. Interpreta-se do relatório de autoavaliação que havia a intenção de implementar um modelo de governança para esse laboratório, pautado na maior interação entre os usuários. Porém, o contexto eleitoral fez com que essa implementação fosse inviabilizada pela data estipulada para a conclusão do 5º Plano.

Ao realizar as entrevistas com a diretora de projetos da Transparência Brasil e com a antiga coordenadora de projetos de práticas empresariais e políticas públicas do Instituto Ethos, foram constatadas as seguintes informações sobre o processo de elaboração e implementação do laboratório. Quando questionado se o laboratório seria suficiente para abordar o tema de combate a corrupção, a diretora de projetos respondeu que:

De certa forma, sim, no sentido de que você reúne o conhecimento ou pelo menos consegue concentrar uma boa parte, uma boa amostra de conhecimento e de ferramentas e pedir iniciativas ali num lugar... um dos problemas identificados é justamente como a legislação, as interpretações, as decisões em relação ao combate à corrupção são difusas.

A representante da Transparência Brasil também colocou que ainda se fala muito abstratamente sobre combate à corrupção e há pouca referência sobre o tema. Além disso, não há um lugar específico em que você consiga aprofundar essas discussões com diversos atores.

Esse pensamento reforça o que Filgueiras (2009) atribui a uma falta de construção da teorização de corrupção, corroborando para a afirmação feita pelo autor de que ainda há um sentimento de subestimação do tema, principalmente quando se trata de âmbito social, político, administrativo e econômico.

Um dos entendimentos da representante da Transparência Brasil no compromisso é a de que a atual realidade do laboratório não exerce a produção de nada, nem entendimento nenhum e não troca experiências, justamente por não ser mais um ambiente que favoreça tais ações. Para ela, seria necessário criar um ambiente mais dinâmico, saindo da situação de um site estático, na qual é a realidade do laboratório hoje. Ela também afirma que o laboratório foi tratado com descaso por causa da limitação de tempo, orçamento e estrutura que se tinha, havendo a impossibilidade de entregar um laboratório com uma instrumentalização mais complexa. Para ela, foi uma situação em que:

Fica bem claro que foi um: “é o que tem para hoje”. Tem essa questão da limitação orçamentária, da limitação de tempo. Os planos de ação são bienais geralmente, e houve, nesse plano especificamente, uma recomendação e que foi tomada com ordem pela CGU. Uma recomendação da OGP que os compromissos e as coisas fossem concluídas ao final do anos de 2022, por causa da eleição(...).

A ex-coordenadora de projetos do Ethos concorda com representante da Transparência Brasil sobre o laboratório: “Não. Eu acho que não. Eu acho que a gente tem uma falta de outros instrumentos. Eu acho que o laboratório que fica ali

parado e não consegue dialogar com o público; ele está sendo construído para pouco efeito”.

Para a representante do Ethos no compromisso, o laboratório não era a resposta concreta para o que era o problema, mas que a metodologia e a forma de participação encaminharam para a sua produção:

Quando saíram os princípios do compromisso, era quase um repositório de informações (...) tudo bem, ele serve para algumas bases, para a gente buscar Informação etc., mas não sei o quanto que aquilo estimula que as pessoas de fato vão atuar no controle social. Eu acho que quando a gente fala de aumentar controle social, quando a gente fala de aumentar a transparência para fins de combater a corrupção pública, tem um outro viés. Então você tem que ter algumas outras ações e acho que isso não estava previsto nos objetivos.

Para a coordenadora do compromisso, a relevância do laboratório para a tratativa do tema de combate à corrupção é grande:

Muitas vezes, nessas oficinas de cocriação, as pessoas têm umas ideias mirabolantes, e que quando você vai começar a execução, aí a gente vê que não é tão simples, porque muitas vezes nas oficinas de cocriação surgem diversas ideias, sem adentrar muito no detalhamento da execução, da viabilidade daquilo. E justamente a oficina de cocriação tem esse intuito, de *brainstorm*, de vamos pensar fora da caixinha, vamos trazer ideias inovadoras, e então, é excelente. E achei que o tempo foi bom, o produto foi bem desejado, mas a gente não conseguiu aprofundar muito no detalhamento para execução, a gente não tinha pensado bem como seria o laboratório. Então tem um trabalho ali, um pouco extra, de adaptação do que foi realmente uma ideia e o que que é viável, executável, entendeu?

A partir das expectativas criadas a respeito do laboratório e interpretando as falas das representantes do Instituto Ethos e da Transparência Brasil, juntamente com a perspectiva da coordenadora do compromisso e representante da CGU, cabe trazer a análise de Silva (2015) sobre a ótica da gestão participativa. Segundo a autora, deve-se manejar os recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos em um conjunto de processos sociais e de canais institucionalizados. Neste caso, o laboratório foi pensado e desenvolvido no espaço do Conselho Interministerial de Governo Aberto (através do manejo de recursos organizativos, financeiros, humanos e técnicos em um conjunto de processos sociais), e por fim, reforçado por instrumentos não institucionalizados de participação cidadã.

Pode-se pensar também sob a perspectiva de Albuquerque et al. (2007), onde os instrumentos de controle social, no caso o laboratório (mesmo que no caráter de repositório) reforce e aproxime a relação do Estado com a sociedade, apontando a construção de entendimentos que contribuam e fortaleçam o processo de combate à corrupção por meio do controle social, com ações educacionais sobre

o processo, reforçando o que Pateman (1992) diz sobre o processo participativo como um processo educativo.

Nos documentos analisados, o laboratório aparece sempre como uma meta, no sentido de que não há nenhum tipo de discussão sobre como ele funcionará, pelo menos nas informações disponibilizadas pelo site da CGU. Segundo uma das monitoras do compromisso:

(...) o repositório ficou meio que a cargo da CGU, mas com a mudança de governo, várias ações que foram construídas, inclusive o repositório, a gente ainda vai descobrir como formatar. Mas estamos procurando alocar, dentro das caixinhas da CGU, onde vai cada coisa. E o repositório ainda está nesse debate. Então, assim, tem uma equipe que ficou responsável por fazer, mas estamos coordenando ainda quem vai ficar, quem vai alimentar, como é que vai ser feito, porque isso foi uma tarefa que não foi totalmente concluída no quinto plano.

Segundo a analista técnica de políticas sociais da CGU, o laboratório está dependendo da reestruturação do desenho regimental interno da controladoria para saber quem irá gerenciá-lo.

A troca de gestão do governo federal durante a fase final do compromisso 2, acabou influenciando nessa situação atual em que se encontra o laboratório, justamente por causa dessa reestruturação e readaptação do órgão às novas regras da nova gestão governamental. Vale ressaltar, no entanto, que o problema anterior de interrupção da construção do laboratório não teve relação com falta de investimento financeiro, uma vez que, segundo a coordenadora do compromisso, as ações do 5º Plano não têm custo financeiro, exceto o uso de recursos internos (como pessoal, infraestrutura etc.). Assim, não há orçamento específico alocado ao projeto, cada partícipe arca com os custos necessários para o alcance dos objetivos do compromisso.

Outro problema bastante apontado nas entrevistas com as representantes do GT da sociedade civil no compromisso foi o contexto político, em que houve grande polarização no ambiente eleitoral em 2022. O representante do poder executivo federal, desde 2018, vinha contribuindo para o desmonte de espaços de participação social no Brasil, causando um distanciamento na relação do Estado com a sociedade. E foi nesse contexto de relação já muito desgastada e distanciada entre Estado e sociedade que foi elaborado o 5º Plano de Ação.

Esse distanciamento foi causado por uma falta de credibilidade por parte da sociedade em espaços de participação promovidos pelos órgãos do poder executivo federal. Isso foi refletido no 5º Plano com a falta de participação, principalmente nos

últimos marcos, dos representantes da sociedade civil. Segundo a coordenadora do compromisso 2: “Especificamente no compromisso 2 houve uma troca grande de membros da sociedade civil. E aí deu uma esvaziada. A gente começou com uma reunião por mês com bastante gente, e quando chegou em outubro de 2022 tinham 2 pessoas. Teve um esvaziamento, infelizmente.”

Também para a coordenadora de projetos do Ethos, houve um afastamento do governo e da sociedade civil:

Tinha uma época que a gente acordava dia sim, dia não, era tudo Medida Provisória tentando desconstruir uma agenda de transparência ou temas relacionados a isso. E a sociedade civil tem seus recursos muito, muito limitados. E você tem que escolher quais são suas estratégias e onde você coloca seu esforço. Por isso que eu digo, quando a gente está lá construindo um plano, na construção do compromisso, você já vê uma dificuldade de uma interação, quer dizer... tinha gente que já nem vinha participar da discussão, porque já via que tinha um afastamento entre sociedade e o governo, e desconfiava do quanto aquilo ia ser efetivo de fato.

Convergindo na mesma percepção de interferência do contexto político na participação social, a diretora de projetos da Transparência Brasil relata que:

Embora esse espaço das oficinas de cocriação e da própria implementação do compromisso tenham sido um dos poucos espaços de participação social que sobraram ativos no governo federal, ainda assim ele estava envolto, por parte da sociedade civil pelo menos, do questionamento de qual era ponto. A gente sabe que a gente está trabalhando numa esfera de poder que não valoriza isso, que não dá importância para isso, e que está fazendo isso só porque é um compromisso Internacional, que se não fosse por isso, isso aqui não existiria. Então, tinha um pouco dessa interferência externa, nesse sentido, sabe, do engajamento da participação e da própria discussão, de você levar em consideração: ah, o que a gente quer fazer? Para onde a gente poderia levar de fato esse compromisso? quem que vai ficar a cargo disso? No fim das contas, essa administração tinha pouca consideração com esse modelo participativo. É um governo não aberto. Então, essa contradição ficou pairando bastante também nesse processo.

A representante da Transparência Brasil ainda explica que durante a fase de elaboração dos marcos e do compromisso o GT da sociedade civil tinha um entendimento do que seria e a coordenação do compromisso tinha outro. A partir disso, foi percebido pelo grupo que haveria de adequar as expectativas de ambos os lados, o que resultou no abandono de algumas ideias.

(...) acho que uma das causas da desmobilização da sociedade civil teve um pouco a ver com isso. Assim, a CGU só ia fazer o que dava naquele período, o que que caberia em orçamento, em tempo, em estrutura. A gente (GT da sociedade civil) iria dar também o que a gente consegue dar em termos de estrutura e tempo.

Ambas as entrevistadas relataram um problema cultural de participação social no Brasil, que se acentuou ainda mais durante o período de 2018 a 2022. A

representante do Ethos no compromisso 2 relata o seguinte: “a sociedade civil estava muito sobrecarregada nos últimos tempos, tentando reduzir o impacto do negócio, sabe? Então eu acho que também não tinha uma disposição ou não se tinha tempo e braços suficientes para conseguir acompanhar tudo isso”.

Para a diretora de projetos da Transparência Brasil:

Tem um pouco a ver também com a própria estrutura da sociedade civil no Brasil. Então você tem geralmente poucas pessoas que se dividem em várias, várias frentes de trabalho. A gente tem diferenças, tem uma desigualdade, digamos assim, também na esfera da sociedade civil. Você tem, desde organizações mais formalizadas, mais profissionalizadas, até muitas organizações de base que não conseguem acessar esse espaço de poder, de participação social, seja por limitação de pessoas, seja por limitação de institucionalização.

Além do desmonte que ocorria dentro dos espaços participativos, havia também uma falta de incentivo no combate à corrupção pública. Segundo a coordenadora do compromisso, a CGU funciona como uma agência de combate à corrupção, mas “ela não tem braço para atuar em todas as frentes, no monitoramento de todas as políticas públicas que são executadas”.

A diretora de projetos da Transparência Brasil disserta sobre a importância dos valores de governo aberto no combate à corrupção pública:

Vários dos aspectos de um governo aberto, vários dos conceitos que o governo aberto traz são essenciais, são fundamentais para o combate à corrupção. Daí a importância do accountability. Sem accountability, você não tem o combate à corrupção, o accountability é uma ferramenta de combate à corrupção. O controle social, traduzido na participação social, é uma forma de inibir a corrupção, de identificar casos de corrupção, de desvio ou de ineficiência. A abertura de dados ou a transparência e o acesso à informação são também ferramentas de combate à corrupção necessárias para que se reduza a ocorrência de corrupção.

Para a representante do Ethos, os valores de governo aberto juntamente com o combate à corrupção compõem o sistema de integridade, significando que todos estes valores vão se conectando e se fortalecendo na perspectiva da integridade pública e, conseqüentemente, de combate à corrupção:

Quando a gente pensa nos 4 grandes pilares de governo aberto, todos eles estão dentro dessa discussão do sistema de integridade. O sistema de integridade precisa do controle social, precisa da transparência, precisa de uma participação em vários aspectos. Então, basicamente, está tudo mais ou menos incorporado.

Segundo as entrevistadas representantes do GT da sociedade civil, a agenda e as ações da OGP não contribuem diretamente para políticas de combate à corrupção. Essa seria uma agenda mais da OCDE.

Para a diretora da projetos da Transparência Brasil:

(...) a própria narrativa da OGP é voltada a permeabilidade do Estado em relação ao cidadão, da proximidade do Estado em relação ao cidadão e não muito no combate à corrupção. Já no caso da OCDE você tem convenção, você tem grupo de trabalho, você tem várias coisas que vão especificamente no combate à corrupção.

A influência da OCDE é muito maior, o peso da OCDE foi muito maior também nos últimos 4 anos, porque havia um interesse ativo da administração federal em ingressar na OCDE, era tipo uma meta a ser batida. Então, era muitas vezes o único trunfo que a gente tinha, a sociedade civil tinha, para cobrar algum avanço ou para impedir algum retrocesso na área do combate à corrupção durante os últimos 4 anos. Argumentávamos assim: “olha, a OCDE vai ficar brava, a OCDE vai reprovar isso daí, ou isto está contra uma recomendação da OCDE”, aí já rolava um recuou ou um “veja bem”. Então, a OGP era mais a parte de constrangimento, em relação ao fato do Brasil ser um dos cofundadores da iniciativa, então não poderia ser abandonado como provavelmente se gostaria.

Corroborando com a visão da representante da Transparência Brasil, a coordenadora de projeto do Ethos reforça:

Na visão do governo anterior que a gente tinha, a OGP era como quando vinha uma crítica da ONU, ou quando vinha uma crítica da OEA. Eles simplesmente não se deixavam abater muito por isso. Só que a OCDE era um plano de governo, tinha um compromisso com essa entrega. E aí a gente começou a voltar os esforços para isso falando: “olha, tá bom, talvez não venha alguma outra coisa desses outros universos e mesmo que venha, qual é o impacto que isso vai ter?”. A OCDE a gente sabia que tinha talvez um impacto maior e por isso que a gente acabou usando um pouco dessa estratégia para lidar com eles”.

Em relação as recomendações da OGP, ela relatou:

No caso da OGP, dependia um pouco, inclusive do que a gente relatava lá para eles e que talvez eles pudessem fundamentar ali em alguns posicionamentos e tudo mais. Mas a OGP sempre teve essa postura um pouco mais diplomática, digamos assim(...). Mas a OCDE não, aí as recomendações que vieram foram considerando o contexto, só que elas demoraram(...). Não tinha um alinhamento muito forte com o que estava vindo das demandas da OCDE. Então eu vejo dessa forma, assim, eu acho que eram instrumentos fortes, mas que não tinha uma visão estratégica, do próprio governo, de como se incorporar. Tanto que, se você for analisar outros mecanismos dentro da OCDE, o grupo antissuborno, que é um grupo de monitoramento, em vários momentos questionou os processos de combate à corrupção do Brasil durante o governo. E a gente pouco respondeu a isso. A gente vinha descumprindo, a gente vinha fragilizando mecanismos e pouco respondeu. E é um grupo que tem relativa influência ali, quando você olha essa agenda da OCDE e tudo mais.

As monitoras do compromisso relatam que o objetivo principal da OGP e da CGU é disponibilizar um espaço que incentive o trabalho cooperativo entre Estado e Sociedade, não apenas ao longo do Plano, mas em cenário contínuo, fazendo com que essa cooperação seja refletida nas políticas e iniciativas. O caminho que a OGP e a OCDE estão traçando nas agendas de governo aberto caminham para o mesmo

lugar, para o mesmo objetivo, buscando a transformação cultural da administração pública a partir dos conceitos de transparência, controle social, participação social, entre outros. Em relação a OCDE uma das monitoras do compromisso explica que a OCDE tem um trabalho mais estratégico de buscar transformar o país em um país aberto, de políticas públicas abertas e de governo aberto.

Perguntadas se recomendações da OCDE incidiram sobre o processo de formulação dos marcos e compromisso, tanto as monitoras, quanto a coordenadora do compromisso e a coordenadora de projetos do Ethos negaram ter existido alguma influência da organização. Já a diretora de projetos da Transparência Brasil afirma que houve uma grande influência da OCDE na agenda de combate à corrupção durante os anos de 2018 a 2022. Ela ainda afirma:

Acho que sim, acho que provavelmente o abandono total ou menosprezo total pela OGP ou pelo desenvolvimento do plano de ação, seria um sinal de alerta ou algo a ser apontado negativamente pela OCDE, principalmente por estar fazendo um processo de revisão no Brasil, de análise do Brasil em relação a esses aspectos de governo aberto. Então provavelmente teve essa influência.

Alguns outros problemas foram pontuados, como, por exemplo, um plano de comunicação menos elaborado. De acordo com site da CGU, que disponibiliza esse plano de comunicação, existem 4 ações, em que metade já foi feita e as outras duas estão esperando definição de data para cumprimento. Das que não foram feitas: 1) Lançamento do Laboratório com nota no site da CGU; e 2) *Post* no site da FGV ECMI e FGV Notícias com o link do laboratório. Das que foram feitas: 1) E-mail de *marketing* para instituições interessadas em transparência de dados, e 2) *Posts* mensais nas redes sociais divulgando o documento.

Outra questão bastante relevante foi a hospedagem do Laboratório Anticorrupção em um site governamental, no caso, a CGU. Segundo a coordenadora do compromisso, a ideia inicial do grupo era de não hospedar o laboratório em algum site de domínio do governo federal, mas por uma questão de esvaziamento dos participantes integrantes do GT da sociedade civil, acabou ficando sob responsabilidade da CGU. Em contrapartida, a diretora de projetos da Transparência Brasil afirma que a ideia estava mais voltada para uma cogestão, uma gestão compartilhada entre sociedade civil e governo:

O fato desse trem (o laboratório) estar hospedado, vinculado ao site da CGU, é um problema. Mas foi a solução que tinha possível ali, porque de outra forma estaria hospedado no site Transparência Brasil, ou no site do Ethos ou no site de alguém. De qualquer forma, teria algum tipo de restrição

de acesso para um dos lados. Aí, em termos de institucionalidade da iniciativa, a decisão foi ficando a cargo da CGU.

Em síntese, foi possível observar que a realização do compromisso 2 do 5º Plano de Ação teve um aspecto positivo no que se refere a metodologia participativa junto a sociedade civil organizada, no entanto, os ambientes participativos tiveram suas ações limitadas por decorrência da conjuntura política da época, de enfraquecimento do controle social e conseqüentemente do combate à corrupção. Contudo, a persistência e a resiliência da CGU, como agência pública fomentadora de espaços sociais e conservadora da integridade pública, promoveu, apesar dos percalços, um ambiente participativo e deliberativo em um cenário de obscurantismo para esses valores.

No que se refere ao resultado final do compromisso, o Laboratório Anticorrupção para a troca de experiências enfrentou diversas dificuldades para a sua inauguração, dentre essas, a própria troca de governo e conseqüentemente a reorganização institucional e regimental da CGU. Contudo, como registrado nas entrevistas feitas com as representantes do GT da sociedade civil, das monitoras e da coordenadora compromisso, a ação do compromisso 2 é algo que vai além de um marco temporal estipulado pelo 5º Plano, tornando-o essencial no que tange os valores de governo aberto e para a proposta da parceria entre OGP e CGU.

5 Considerações finais

Com o objetivo de investigar as ações do 5º Plano de Ação, a partir do compromisso 2, combate à corrupção, esta pesquisa buscou compreender como aconteceram o controle social, a transparência e a participação social para a criação de um compromisso com princípios de governo aberto proposto a combater a corrupção. Foi possível perceber que com a utilização de uma metodologia participativa voltada para uma maior inclusão e estímulo a espaços de participação, o compromisso 2 contou com Oficinas de Cocriação que dependiam de contribuições de consultas públicas para a deliberação e definição do desafio e do próprio compromisso.

Com a ideia de se criar um Laboratório Anticorrupção já definido como compromisso do grupo, o processo de elaboração e implementação do produto final

do compromisso 2 passou por algumas dificuldades. Das principais, cabe ressaltar o momento da conjuntura política da época, que foi o motivo principal pelo atraso da sua implementação e pela falta de um plano de governança do laboratório. Cabe ressaltar que, segundo as entrevistadas, o período eleitoral brasileiro, a liderança do poder executivo federal e a troca de governo foram os principais responsáveis pelo comprometimento de uma entrega que atendesse as expectativas desenhadas sobre o laboratório.

Além do período político, é importante colocar que a ausência e o esvaziamento dos participantes do GT da sociedade civil afetaram diretamente o resultado final do compromisso. Como explicitado nas entrevistas com as representantes do GT da sociedade civil, a causa do esvaziamento foi diretamente relacionada a falta de credibilidade dos ambientes de participação fornecidos pelo poder executivo federal. A contradição em se ter um governo não aberto, que tem iniciativas de desmonte de ambiente participativos, que desestimula o controle social e ações de combate a corrupção, promovendo um Plano de Ação para governo aberto causou certo conflito entre as instituições e, conseqüentemente, ao esvaziamento do compromisso 2.

Como recomendação para estimular o fomento à participação e implementação do Laboratório Anticorrupção, foram pensadas três ideias:

- 1) Cotas e chamamentos públicos antecipados para participação social. As cotas, voltadas a instituições e organizações criadas recentemente e de pequeno porte valorizariam e fomentariam novas iniciativas da sociedade civil, principalmente nos Planos de Ação;
- 2) Um maior tempo para a deliberação dos compromissos e marcos, visto que no 5º Plano de ação, o tempo foi um fator importante que incidiu sobre a entrega do Laboratório;
- 3) Reuniões presenciais para voto e deliberação. Sabe-se que a tecnologia tem servido para aproximar pessoas e encurtar espaços. Contudo, quando falamos de ambientes participativos e de processo de deliberação, a participação direta pode influenciar positivamente os resultados finais. Reuniões decisivas poderiam acontecer presencialmente e o processo deliberativo poderia acontecer através de consensos argumentativos, e não apenas por votos virtuais.

Uma das limitações da pesquisa foi realizar a conexão teórica do tema do combate à corrupção pública com os resultados discutidos, uma vez que a entrega

do Laboratório Anticorrupção seria a principal forma de explorar a relação controle social e combate à corrupção. Porém, como dito, esse Laboratório não entrou em funcionamento durante o período de pesquisa, referente ao primeiro semestre de 2023, o que gerou frustração nos representantes da sociedade civil participantes do 5º Plano de Ação. O site da CGU que hospeda o laboratório está praticamente inativo, com *links* que redirecionam para páginas em branco. Contudo, é importante salientar que apesar de não conter nenhum conteúdo e não proporcionar interatividade, o laboratório já conta com uma organização e estrutura que o possibilita funcionar, pelo menos, como um repositório. É um começo, mas ainda não se pode falar de efetividade do controle social no combate à corrupção a partir de um instrumento que parece ser importante, mas que ainda está incipiente.

A discussão sobre governo aberto se torna fundamental ao se estruturar os pilares que o compõem. A ligação entre transparência, controle social, participação social e inovação, conjuntamente com o tema de combate à corrupção, quando recebem seus devidos valores e investimentos constroem entre si ações afirmativas e educacionais que empoderam a sociedade e transformam a cultura da administração pública, tornando-os capaz de realizar autocríticas em um cenário de Estados cada mais entrelaçados em redes globalizadas mais dinâmicas, tecnológicas, inclusivas e capacitadas.

Referências

- ALBUQUERQUE, J. H. M. de. **Um estudo sob a óptica da teoria do agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-sociedade.** In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. 2007.
- ALVELINO, D. P. de, POMPEU, J. C., FONSECA, I. F. da. **Democracia Digital: Mapeamento de Experiências em Dados Aberto, Governo Digital e Ouvidorias Públicas.** Ipea, 2021.
- AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, vol. 14, nº 1. Campinas, 2008.
- BERBERIAN, C; MELLO, P; CAMARGO, R. **Governo Aberto: A Tecnologia Contribuindo para Maior Aproximação Entre Estado e a Sociedade.** Tribunal de Contas da União. 2014.
- BIASON, R. C. **Questão Conceitual: o que é corrupção?** In: BIASON, R.C. (Org.) Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2012.
- BOBBIO, N. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea.** Unesp, 1997.
- BOURDIEU, P. **O campo econômico. Política & Sociedade.** v. 4, n. 6, p. 15-58, 2005.
- BRANCO, M. D. **Governo aberto não é governo eletrônico.** 2014. BRASIL. Controladoria-Geral da União. **O que é a iniciativa.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em: 14 jun. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/5-plano-acao-nacional-30-03-2022.pdf>. Acesso em 05 jul. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação Nacional. Parceria para Governo Aberto - OGP.** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-final-de-autoavaliacao_5pan-ultimaversao.pdf. Acesso em 05 jul. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **5º Plano de Ação Brasileiro.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao-do-5o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em 05 jul. 2023.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Combate à Corrupção no Setor Público - Primeira etapa das Oficinas de Cocriação.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/primeira-etapa/combate-a-corrupcao-no-setor-publico-primeira-etapa-das-oficinas-de-cocriacao-1>. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Combate à Corrupção no Setor Público - Segunda etapa das Oficinas de Cocriação.** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/segunda-etapa/copy2_of_combate-a-corrupcao-no-setor-publico-primeira-etapa-das-oficinas-de-cocriacao-1. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **1ª Reunião de Monitoramento do Compromisso 2.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/memoria-2reuniao-14-03-2022.pdf>. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **2ª Reunião de Monitoramento do Compromisso 2.** Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/memoria-2reuniao-08-06-2022-final.pdf>. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **3ª Reunião de Monitoramento do Compromisso 2.** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/monitoramento_2-3_21set2022.pdf. Acesso em 05 jul. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **4ª Reunião de Monitoramento do Compromisso 2.** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2-combate-a-corrupcao/monitoramento_2-4_08dez2022.pdf.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, P. 5 EDIÇÃO EXTRA. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm . Acesso em: 20 de setembro de 2022.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade**, p. 126-150, 2012.

BRITTO, C. A. **Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”.** Revista de direito administrativo, v. 189, p. 114-122, 1992.

CASTRO NEVES, O. M. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil.** Curadoria Enap, 2023. CRESWELL, J. W., CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto.** Penso Editora, 2021.

CRISTÓVAM, J. S. S., HAHN, T. M. **Administração Pública Orientada por Dados: Governo Aberto e Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.** Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. v. 6. N. 1. 2020.

FELBERG, A. et al. **Estado e Sociedade: Conflitos e Relações de Poder.** Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, p. 18-18, 2018.

FILGUEIRAS, F. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social.** Opinião Pública, v. 15, p. 386-421, 2009.

KLITGAARD, R. E.; VELHO, O. A. **A corrupção sob controle.** Jorge Zahar Editor, 1994.

MACHADO, A. **Análise de Conteúdo da Bardin em três etapas simples.**

Acadêmia, 2020. Disponível em:

<https://www.academicapesquisa.com.br/post/an%C3%A1lise-de-conte%C3%BAda-bardin-em-tr%C3%AAs-etapas-simples>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

MIDDLEJ E SILVA, S. A. **Participation in Public Policy: Brazil.** Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. Springer International Publishing, 2019, p. 1-10.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias.**

Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2008.

NASCIMENTO, U.A. **O que é Accountability e como fortalecer a democracia?**

Centro de Liderança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>. Acesso em: 20 de setembro de 2022.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M., COSTA, F. J. L. MENDES, A. P. **Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas.** Revista Serviço Público. Brasília, 2016.

OSIMO, D. **Web 2.0 in government: Why and how.** Institute for Prospective Technological Studies (IPTS), JRC, European Commission, EUR, v. 23358,

2008. PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática.** São Paulo: Editora Paz e Terra S.A. 1992

PERUZZOTTI, E., SMULOVITZ, C. **Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas.** Grupo Editorial Temas. Buenos Aires, 2002.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corrupção e governo.** Prefácio, Lisboa, 2002.

SILVA, R. M. A. **Desafios da democracia participativa: padrões de relação Estado e Sociedade no Brasil.** 2015.

SOUZA, F. J. B; SILVA, S. A. M; GOMES, A. O . **Corrupção no setor público: agenda de pesquisa e principais debates a partir da literatura internacional.**

Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 3, 2019.

WARAT, L. A. **Metáforas para a ciência, a arte e a subjetividade.** Sequência: estudos jurídicos e políticos, v. 16, n. 30, p. 1-10, 1995.

ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, TICCIO, 2015, apud AVELINO, POMPEU, FONSECA, 2021.

APÊNDICE

APÊNDICE A – ROTEIROS PARA ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Roteiro 1: Entrevista semi-estruturada com a coordenadora do Compromisso 2.

Data da entrevista: 31 de maio de 2023.

Identificação: Karin Webster

Cargo (se houver): Auditora Federal de Finanças e Controle da Diretoria de Programas de Integridade Pública e Prevenção a Conflito de Interesses.

- 1) Em relação ao compromisso 2, combate à corrupção, como foi o processo de deliberação sobre os desafios propostos e os cenários desejados? Qual foi a principal influência da OCDE nas recomendações?
- 2) Em relação ao Marco 6 do compromisso 2, que não conseguiu ser finalizado ao tempo estipulado, observa-se a pouca participação social na construção do laboratório. Quais estratégias a CGU pretende adotar para que se tenha mais visibilidade sobre estas ações de participação e, ao mesmo tempo, estimular os cidadãos à participação social?
- 3) Aos resultados obtidos com o 5º Plano, o que ficou de aprendizado para futuros Planos de Ação no que tange o tema de combate à corrupção? Caso este tema reapareça?
- 4) Para a CGU, como o conceito sobre governo aberto ajuda na construção do debate sobre a prevenção e o combate à corrupção?
- 5) Enquanto coordenadora do compromisso 2, como se deu o processo de escolhas das instituições do Grupo de Trabalho da sociedade civil? No caso, a FGV, o Transparência Brasil, Laboratório Analytics (UFCEG) E Ethos?
- 6) Ao analisar aos documentos e informações disponibilizados no site da CGU, como as memórias de reuniões, os relatórios das Oficinas de cocriação, demarcação dos marcos, o relatório de autoavaliação do 5º Plano, entre outros, percebeu-se a pouca participação do Ministério Público Federal neste processo. Qual foi a importância deste órgão, como ator governamental do compromisso, na construção do debate e dos resultados obtidos pelo compromisso 2 do 5º Plano de Ação?
- 7) Vendo que todo o processo de debate de temas e cenários se deu pela deliberação com a equipe de especialistas (GT da sociedade civil mais os atores governamentais), como a CGU avalia o desafio e compromisso estabelecidos pela 1ª e 2ª Oficinas de Cocriação? Foram suficientes para tratar a relevância do tema?

Roteiro 2: Entrevista semi-estruturada com a representante da Transparência Brasil.

Data da entrevista: 7 de junho de 2023.

Identificação: Marina Atoji.

Cargo: Trabalha na Transparência Brasil desde de fevereiro de 2020. Diretora de Programas da Transparência Brasil desde novembro de 2022.

Experiência: Participou do 3º Plano de Ação pela Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo) e, pela Transparência Brasil participou do 4º e 5º Plano de Ação.

1- Em relação ao marco 6 do compromisso 2 e, a partir de informações de entrevistas anteriores, a participação dos especialistas da sociedade civil foram decaindo ao longo do 5º plano. A CGU reportou que a ausência de um compromisso legal é a principal causa dessa ausência. Acha que a pouca participação afetou no resultado final do compromisso 2? Acredita que o pouco respaldo legal para comprometimento das instituições da sociedade civil seja a causa da pouca participação? Que solução você acha que seria viável para este caso.

2- Em relação a meta do compromisso 2, a criação do Laboratório para troca de experiências, é uma iniciativa que pode colaborar com o cumprimento da meta? Como está a situação do laboratório no momento?

3- Ao participar das discussões sobre os planos, como a Transparência Brasil, através de sua participação, contribuiu para o debate sobre a corrupção pública? Quais foram as principais pautas levadas pela Transparência como representante da sociedade civil?

4- De que forma você relaciona os conceitos de governo aberto ao tema de combate à corrupção?

5- Como integrante do grupo de especialistas da sociedade civil e, ao mesmo tempo, do grupo de monitoramento, c. Como você analisa o processo de deliberação dos temas e cenários estipulados do compromisso 2? Houve algum choque de ideias e interesses diante dos vários atores de diferentes representações institucionais e sociais?

6- Como você e a Transparência Brasil analisam a influência da OGP e da OCDE no debate sobre corrupção pública no Brasil? Acredita que, nas recomendações dessas organizações, são consideradas as realidades do país e todo o sistema político-administrativo do Estado para abordar a corrupção pública?

Roteiro 3: Entrevista semi-estruturada com a representante do Instituto Ethos.

Data da entrevista: 20 de junho de 2023.

Identificação: Paula Oda.

Cargo: Trabalhou no Instituto Ethos de março de 2015 a fevereiro de 2022 como Coordenadora de Projetos de Práticas Empresariais e Políticas Públicas.

Experiência: Participou do 2º Plano de Ação pelo grupo de monitoramento e do 3º ao 5º Plano de Ação pelo Grupo de Trabalho. Esteve na OGP como representante da Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS).

- 1- Em relação ao marco 6 do compromisso 2 e, a partir de informações de entrevistas anteriores, a participação dos especialistas da sociedade civil foram decaindo ao longo do 5º plano. A CGU reportou que a ausência de um compromisso legal é a principal causa dessa ausência. Acha que a pouca participação afetou no resultado final do compromisso 2? Acredita que o pouco respaldo legal para comprometimento das instituições da sociedade civil seja a causa da pouca participação? Que solução você acha que seria viável para este caso.
- 2- Em relação a meta do compromisso 2, a criação do Laboratório para troca de experiências, é uma iniciativa que pode colaborar com o cumprimento da meta? Como está a situação do laboratório no momento?
- 3- Ao participar das discussões sobre os planos, como o Ethos, através de sua participação, contribuiu para o debate sobre a corrupção pública? Quais foram as principais pautas levadas pela Transparência como representante da sociedade civil?
- 4- De que forma você relaciona os conceitos de governo aberto ao tema de combate à corrupção?
- 5- Como integrante do grupo de especialistas da sociedade civil, como você analisa o processo de deliberação dos temas e cenários estipulados do compromisso 2? Houve algum choque de ideias e interesses diante dos vários atores de diferentes representações institucionais e sociais?
- 6- Como você e o Ethos analisam a influência da OGP e da OCDE no debate sobre corrupção pública no Brasil? Acredita que, nas recomendações dessas organizações, são consideradas as realidades do país e todo o sistema político-administrativo do Estado para abordar a corrupção pública?