



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

**PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO COMO
FATORES PARA A CONFIANÇA DA
SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO
GOVERNO**

OTÁVIO MOREIRA DE CASTRO NEVES

**BRASÍLIA - DF
2024**

PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO COMO FATORES PARA A CONFIANÇA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO GOVERNO

Dissertação para o Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP – como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Mestrando: Otávio Moreira de Castro Neves

Orientador: Dr. Fernando de Barros Filgueiras

**BRASÍLIA - DF
2024**

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

N518p Neves, Otávio Moreira de Castro

Princípios de governo aberto como fatores para a confiança da sociedade civil organizada no governo / Otávio Moreira de Castro Neves.-- Brasília: Enap, 2024. 106 f. : il.

Dissertação (Mestrado--Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento)-- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Fernando de Barros Filgueiras. 1. Gestão da Informação. 2. Governo Aberto. 3. Transparência. 4. Participação Social. 5. Accountability. I. Título. II. Filgueiras, Fernando de Barros orient.

CDD352.38

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva-- CRB1/1880

PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO COMO FATORES PARA A CONFIANÇA DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NO GOVERNO

Palavras-chave: governo aberto, confiança, transparência, participação social, *accountability*, integridade, sociedade civil organizada.

Resumo:

Como forma de conter a gradual perda de confiança da sociedade em seus governos, organismos internacionais apontaram para medidas de governo aberto como forma de conter a perda e recuperar a credibilidade. Propõem-se que governos mais transparentes, participativos, íntegros e com mais *accountability* fortaleceriam suas relações com seus governados.

Por meio de entrevistas semiestruturadas, essa pesquisa buscou entender uma nova perspectiva sobre essa questão: como essas medidas de governo aberto afetam a parte organizada da sociedade civil e como se dá o processo de construção de confiança entre esses atores e os governos, no que tange a abertura das instituições governamentais.

O resultado aponta para uma dinâmica complexa, que revela que o potencial de ganhos de confiança é real, mas a qualidade da implementação de processos e medidas de governo é tão significativa que medidas mal implementadas podem até mesmo ter efeitos contrários aos desejados.



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Otávio Moreira de Castro Neves

Ano de Ingresso: 2021

Título da Dissertação: Princípios de governo aberto como fatores para a confiança da sociedade civil organizada no governo.

Orientador: Prof. Dr Fernando de Barros Filgueiras

Avaliador: Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

Profa. Dra. Christiana Soares de Freitas

Avaliação:

- Aprovado
- Aprovado com ressalvas
- Reprovado

Brasília, 6 de fevereiro de 2024

DocuSigned by:
Roberto Rocha Coelho Pires
115E7C52B8E05905

Avaliador

DocuSigned by:
Christiana Soares de Freitas
81909598D03E461

Avaliadora

DocuSigned by:
[Signature]
C74B091C5CAB437

Orientador

AGRADECIMENTOS

Por mais que você busque se preparar, a jornada de um mestrado é uma longa jornada. Como tal, sujeita aos mais diversos imprevistos. Talvez o primeiro passo tenha sido anos antes de ele começar efetivamente, quando minha mãe começou uma “campanha” para que eu encarasse esse desafio. E como cúmplice de me colocar nessa “fria”, sempre estive à disposição quando a coisa apertou. Obrigado, Madrecita.

Durante o percurso propriamente dito, as coisas apertam, e aí não há nada mais importante do que ter pessoas com quem você possa dividir as dificuldades e ansiedades e preocupações e problemas e imprevistos e tudo mais. E essa é minha esposa, Cibelle. Eu jamais teria conseguido sem ela. E sem a compreensão dos meus filhos, Felipe e Mateus, nos momentos em que tiveram que ter a paciência que só filhos que tiveram dois pais malucos o suficiente para fazer mestrado ao mesmo tempo vão entender. Obrigado, meu amor, e obrigado, meninos.

À guerreira equipe de governo aberto e transparência da Controladoria-Geral da União, que batalhou comigo nessa área por anos, em diferentes governos. Minha paixão por esse tema é fruto de todo trabalho que fizemos juntos. Um obrigado a todos, mas em especial ao Vidal, Álvaro, Taya e Raquel. Sofremos e vencemos juntos.

Um agradecimento, claro, ao meu orientador, Fernando Filgueiras, que acreditou no projeto desde a primeira conversa, que sempre esteve muito presente e que, bem, realmente me orientou para fazermos o melhor possível. E obrigado também ao professor Roberto Pires pelas aulas incríveis, à professora Regina pela serenidade, compaixão e apoio, e ao professor Clóvis, a quem considero uma referência em entrevistas. Esse trabalho não teria saído sem vocês.

Por fim, a quem ficou no caminho e não pôde estar aqui comigo nesta reta final. Pai, a escola me ensinou a ler, mas você me ensinou a paixão pela leitura e o prazer em questionar. Então, tem muito de você aqui nesse trabalho também. Obrigado, Pops.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. O QUE É GOVERNO ABERTO?	9
2.1 Desmembrando o conceito de governo aberto	15
2.1.1 Viabilizadores de governo aberto	16
2.1.2 Transparência	19
2.1.3 Participação social	28
2.1.4 Integridade	37
2.1.5 <i>Accountability</i>	42
2.2 Governo aberto: um conceito multidimensional	45
2.3 Governo aberto no Brasil	46
3. POR QUE GOVERNO ABERTO?	51
3.1 Benefícios de governo aberto	52
3.1.1 Fortalecimento da democracia	53
3.1.2 Mais capacidades, mais eficiência e mais eficácia	54
3.1.3 Melhoria de serviços e políticas	56
3.1.4 Mercados mais justos e eficientes	57
3.1.5 Inclusão e fortalecimento de direitos	58
3.1.6 Confiança no governo	59
4. CONFIANÇA E GOVERNO ABERTO	59
4.1 Definindo confiança	59
4.2 Por que confiança importa?	61
4.3 Qual a relação entre confiança e governo aberto?	63
5. A PESQUISA: A RELAÇÃO GOVERNO ABERTO E CONFIANÇA	66
5.1 Objetivo da pesquisa	67

5.2 Objeto da pesquisa	68
5.3 Justificativa da pesquisa	69
5.4 O desenho da pesquisa	71
6. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	73
6.1 Primeiros achados	74
6.2 Transparência	76
6.3 Participação	79
6.4 Integridade	81
6.4 <i>Accountability</i>	82
6.5 Quem contribui mais?	84
6.6 Resumo dos achados.....	85
7. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO	86
7.1 Recomendações às administrações públicas	93
7.2 Palavras finais.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96
ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	107
ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO	112

1. INTRODUÇÃO

A agenda de governança pública do século XXI trouxe significativas mudanças para a relação entre governo e sociedade. Crises fiscais, transformações sociais, revoluções tecnológicas, alertas ambientais fizeram surgir novos problemas de alta complexidade e reacenderam tensões entre governo e sociedade. Nos encontramos em 2023 com velhos desafios: desigualdade social, crises econômicas, radicalização política; e novos: desinformação em massa, crise climática e como lidar tempestivamente com os impactos da revolução digital na vida das pessoas. Em resposta, inúmeras medidas foram implementadas, no Brasil e no mundo, buscando conter danos, aprimorar relações e encontrar novos caminhos para solucionar problemas cada vez mais difíceis.

Internacionalmente, o cenário acendeu alertas que levaram à reação de governos e organismos. Em 2011, Estados Unidos, Brasil e outros cinco países, em conjunto com oito organizações da sociedade civil, criaram um fórum para que governo e sociedade trabalhassem juntos no desenvolvimento de soluções, tendo atores das duas partes, de forma paritária, no comitê diretor da iniciativa, chamada *Open Government Partnership* (OGP) ou, no Brasil, Parceria para Governo Aberto. Em uma década, a OGP já reunia mais de 70 países, buscando promover seus objetivos por meio de mais transparência, *accountability*, participação social e inovações baseadas em tecnologias.

Em paralelo, o assunto também ganhava importância junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, em 2017, transformou quase uma década de pesquisas na área em uma *Recomendação do Comitê de Governança Pública* aos países membros. Diversos outros organismos, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) também fizeram estudos e projetos nesta área.

No Brasil, ao longo deste período, a agenda da transparência avançou com a aprovação da Lei de Acesso à Informação, com a criação de instrumentos como

o Portal da Transparência, com o aprimoramento da Lei de Responsabilidade Fiscal (pela Lei Complementar 131/2009) e com a criação da Política de Dados Abertos. Foram criados espaços institucionalizados de participação social, triplicadas as conferências nacionais e o sistema de ouvidoria. Foram exigidas respostas à sociedade, com a criação da Lei de Defesa de Usuários de Serviços Públicos e aprimorada a oferta por meio da Estratégia de Governo Digital. E, no campo da integridade pública, avançou-se por meio de novos marcos legais, como o contra a corrupção e o conflito de interesses, no Brasil.

Tais medidas esperavam endereçar anseios da sociedade, mas também colher significativos benefícios para o governo. Nesse sentido, é importante destacar que as ideias abarcadas dentro do rótulo de governo aberto não são novas, apenas a sua apresentação dentro de uma égide específica foi oportuna e bem-vinda no cenário atual. O termo “*open government*” era usado desde a década de 50 para pressionar mais acesso a informações públicas; a defesa do estado mínimo dos anos 80, nos anos Thatcher e Reagan, apontava a sociedade como potencial ator no aumento das capacidades para resolver problemas públicos; e Tocqueville já ressaltava o *accountability* como elemento constituidor da democracia no século XIX. Portanto, benefícios como fortalecer democracias (AVRITZER, 2008), prover legitimidade, ampliar capacidades (LEVINE e FISHER, 1984), melhorar políticas e serviços (NOVECK, 2009), aprimorar o funcionamento dos mercados (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2004) já eram discutidos, mas até o início da segunda década dos anos 2000 ainda não tinham sido sistematizados esforços para persegui-los sob uma única bandeira. Foi isso que fez a agenda de governo aberto, puxada pela OGP.

Outro potencial benefício associado a esta política é um potencial aumento da confiança da sociedade nas instituições públicas. E este ponto, em particular, encontrou forte crise na década passada. Os indicadores da OCDE¹ apontavam forte baixa entre 2012 e 2016 e a organização respondeu com a Recomendação sobre o tema no ano seguinte. O Brasil também não ia bem: apenas 28,5% de cidadãos demonstravam confiança, no período entre 2012 e 2016, chegando a

¹ Disponíveis em <https://data.oecd.org/gga/trust-in-government.htm>

16,5% em 2017 (e com performance ainda piores em outras pesquisas que serão apresentadas mais adiante neste trabalho).

Confiança em instituições públicas é um tema relevante para democracias, mas não apenas por seu impacto eleitoral. Primeiro, guarda relação com a governabilidade e apoio político (HETHERINGTON, 1998) – fatores particularmente sensíveis para um país que passou por um processo de impeachment há menos de uma década e que teve pedidos para processos semelhantes com os dois últimos presidentes da república. Ademais, o tema também guarda relação com a polarização política, acirrada nos últimos anos e claramente exposta por conflitos sociais e políticos bastante recentes no país.

Por um lado, há uma agenda de governo aberto instalada no Brasil – ainda que tenha oscilado quanto a sua priorização ao longo de diferentes governos – e há benefícios claros a se perseguir com ela, inclusive no que tange ao próprio funcionamento do Estado democrático. Por outro, faltam elementos para esclarecer se de fato os princípios de governo aberto são catalizadores da confiança e, se sim, que tipos de intervenções podem ser feitas para produzir resultados nesse campo.

Com a contribuição de dados e pesquisas produzidas no Brasil e no mundo, nos temas de governo aberto e confiança, esta pesquisa busca avançar no sentido de trazer conhecimentos para compreender a relação abertura-confiança e contribuir não apenas para a implementação de medidas, como também para uma mudança cultural na administração pública. Como apontou o relatório de avaliação da OCDE para a política de governo aberto brasileira, o governo federal avançou, porém, ainda vê, em boa parte, essa agenda sob uma perspectiva de *compliance*, ou seja: agentes públicos fazem o que a lei manda simplesmente porque a lei manda (OCDE, 2022) – sem perceber ou valorizar os potenciais ganhos em impulsionar ações de abertura para colher seus benefícios políticos e econômicos e sem se apropriar do conhecimento e recursos que a sociedade, sobretudo a sociedade civil organizada, pode agregar para vencer os complexos desafios que surgem, crescem e se complexificam na aurora deste milênio.

O estudo aqui apresentado verifica se a implementação ou não de medidas de governo aberto tem um impacto na disposição de representantes de organizações

da sociedade civil brasileira em confiar no governo. Além disso, gera reflexões sobre a maneira como esse processo ocorre. São formulados questionamentos sobre a crença de que a transparência, a participação social, a integridade e a prestação de contas contribuem para aumentar a confiança no governo – e se ela se aplica aos atores que estão organizados para interagir com ele. Para tanto, exploram-se as perspectivas, as percepções e as experiências de trabalho desses atores, sujeitos desta pesquisa.

2. O QUE É GOVERNO ABERTO?

Em 2011, o Governo Federal do Brasil instituiu, por meio do Decreto sem número de 15 de setembro, seu Plano Nacional sobre Governo Aberto, com o objetivo de “promover ações e medidas que visem incrementar a transparência e o acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública” (BRASIL, 2011). A medida não era um ato isolado do governo brasileiro. Este trabalhava, com outros sete países, no desenho de uma iniciativa com a finalidade de promover tal agenda internacionalmente (US, 2012). O esforço se consolidou dias depois, em 20 de setembro de 2011, com o lançamento da *Open Government Partnership (OGP)*, conhecida no Brasil como Parceria para Governo Aberto ou por sua sigla em inglês. Já no lançamento, outros 38 países se juntaram à parceria, aderindo à Declaração de Governo Aberto (OGP, 2011). O concerto foi, na verdade, liderado pelo governo estadunidense, do então presidente Barack Obama, que já havia instituído diretrizes sobre o tema em seu país (OBAMA, 2009) e provocara a mobilização da comunidade internacional na Assembleia da Organização das Nações Unidas (OBAMA, 2010). Das palavras de Obama e da mobilização dos países fundadores da OGP, surgiu essa instituição multilateral, que, por meio do compromisso político representado por sua Declaração, incentiva a comunidade global a aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais; dar apoio à participação da sociedade na tomada de decisões e formulações de políticas; implementar padrões elevados de integridade na administração pública; e ampliar o acesso a tecnologias que promovam a prestação de contas (OGP, 2011).

Entre 2011 e 2022, o número de países-membros da OGP subiu para 78 e estes produziram mais de 4700 compromissos de implementação de ações no escopo governo aberto, tendo o Brasil, por meio de cinco planos de ação, produzido mais de cem (OGP DB, 2022). As iniciativas apresentadas por esses governos, por meio dos Planos Nacionais de Governo Aberto (PNGA), abordavam temas diversos, em várias áreas, apoiados na vasta abrangência de assuntos abordados pela Declaração de Governo Aberto. Esse documento, cabe destacar, fomenta a abertura como meio para avançar em diversas áreas, como melhoria de serviços públicos, aprimoramento da gestão de recursos, promoção da inovação ou promoção de comunidades mais seguras (OGP, 2011).

A Declaração, porém, determina os pontos centrais da agenda que orientam a ação dos governos-membros, sem produzir um conceito claro para o termo “governo aberto”. Dessa forma, diferentes atores utilizam diferentes definições para atuar sobre essa agenda (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017), ainda que haja uma certa consistência sobre os princípios gerais que são abordados nas ações relacionadas ao tema, notadamente transparência, participação e *accountability* (CLARKE e FRANCOLI, 2014).

Vale destacar que, embora o ano de 2011 tenha sido muito significativo para a promoção dessa agenda – estimulando reformas em dezenas de países –, tanto ideias quanto práticas relacionadas diretamente ao tema já circulavam décadas antes, sendo a expressão “*open government*” usada pela primeira vez pela academia em 1957 (YU e ROBINSON, 2012) e no ambiente político ao final dos anos 70, na Inglaterra (RAMIREZ-ALUJAS, 2011). Em ambos os casos, a ideia de um governo aberto estava relacionada à transparência das atividades do governo, ou seja, à possibilidade de a sociedade ter acesso às informações produzidas ou tuteladas pelo Estado – e, neste sentido, cabe destacar que a noção do direito de saber de um cidadão num regime democrático, por sua vez, já era tema de pensadores e de políticas desde o século XIX (STIGLITZ, 2003). Além da transparência, ganhava força, no campo da ciência política a partir dos anos 80, a ideia de um novo paradigma de gestão, o *New Public Management (NPM)*, baseado na ideia de reforçar a prestação de contas e responsabilização dos agentes públicos (*accountability*), melhorar a eficiência e eficácia da administração pública e diminuir o tamanho da máquina pública, sem perder

capacidade de solucionar problemas (KAPUCU, 2006). Uma das formas de atingir esse modelo era a possibilidade da coprodução de serviços com a sociedade, delegando partes da execução de políticas para organizações, consumidores ou parceria entre atores públicos e agentes privados (LEVINE e FISHER, 1984).

A ideia de governo aberto ganhou nova força no século XXI, resultando na criação da OGP. Desta vez, porém, em vez de limitar-se ao fornecimento de informações na guarda do Estado, ela retoma esta preocupação, junto com as propostas da NPM e da coprodução, e se moderniza o conceito com as oportunidades geradas pelo contexto criado no novo milênio – sobretudo com as novas tecnologias. Os avanços tecnológicos da virada do século promoveram novas possibilidades de formação de rede e participação da sociedade (RAMIREZ-ALUJAS, 2011), permitindo o compartilhamento e o reuso de dados (YU e ROBINSON, 2012) e criando diferentes arranjos possíveis para a construção de modelos de coparticipação (LINDERS, 2012). Linders, aliás, defende que esse novo paradigma facilita a participação cidadã ao longo de diferentes etapas das políticas e serviços públicos – desenho, execução, monitoramento – e cria novas possibilidades para que a sociedade se auto-organize para cooperar e desenhe, sozinha ou em parceria com os governos, suas próprias soluções. De fato, com a tecnologias interativas que surgiram desde o início do século XXI e a massificação do acesso à Internet e aos dispositivos eletrônicos pessoais, mais pessoas poderiam interagir, mais processos poderiam acontecer com a celeridade necessária e mais soluções poderiam ser desenvolvidas. Com novas tecnologias, abre-se a oportunidade de se redesenhar a forma de funcionar dos governos:

“... Governo 2.0 não é um novo tipo de governo; é o governo despido até sua essência, redescoberto e reimaginado como se fosse a primeira vez.

E nessa reimaginação, essa é a ideia que fica clara: governo é, no fundo, um mecanismo para ação coletiva. Nós nos unimos, fazemos leis, pagamos impostos, e construímos instituições de governo para gerenciar problemas que são grandes demais para nós individualmente e cuja solução é de interesse comum.

Governo 2.0, portanto, é o uso da tecnologia – especialmente de tecnologias colaborativas no cerne da Web 2.0 – para melhor resolver problemas coletivos no nível de uma cidade, estado, nação ou internacional. (O'REILLY, 2011, p. p.14, tradução do autor)”

Não apenas as tecnologias de colaboração melhoraram, mas também as possibilidades de gerar, coletar, compartilhar e armazenar dados – um importante insumo para gerar políticas baseadas em evidências e repensar o funcionamento de políticas e serviços públicos. Nesse universo, chamam atenção os “dados abertos”: aqueles que podem ser acessados e compartilhados, inclusive por máquinas, de forma gratuita, não-discriminatória, por qualquer pessoa e para qualquer finalidade (OCDE, 2021). Esses dados, somados às tecnologias que surgem no período, criam novas possibilidades de interação entre atores governamentais e não governamentais. Até então, a transparência estava associada à prestação de contas do governo para a sociedade, mas sem relegar o direito de acesso à informação. Os dados abertos se propõem a ser o insumo para inovações e para a geração de soluções de desafios complexos; um instrumento de catalizador da cooperação entre governo e sociedade – funcionando com uma tempestividade diferente, oferecendo informações de natureza e forma distinta e endereçado a um público diferente (NOVECK, 2017).

Assim, não é coincidência que, em paralelo à agenda de governo aberto, países lançavam suas iniciativas para a promoção da abertura de dados, muitos deles como parte de seus Planos Nacionais de Governo Aberto. Desde o lançamento da iniciativa, 1022 compromissos relacionados a dados abertos foram feitos pelos países-membros (OGP DB, 2022). O Brasil foi um deles desde o início, tendo lançado seu Portal de Dados Abertos² e a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos como parte de seu primeiro Plano de Ação de Governo Aberto para OGP.

Não é de se estranhar, portanto, que a OGP deixe clara a importância do elemento tecnológico neste novo momento para o conceito de “governo aberto”. Assim, a parceria propõe em sua Declaração que os países-membros se comprometam “em ampliar a oferta de informações sobre as atividades governamentais; (...) dar suporte à participação social; (...) implementar os mais altos níveis de integridade profissional por toda as administrações; e (...) ampliar o acesso a novas tecnologias para a abertura e para a responsabilização e prestação de contas de

² Para o Brasil, dados abertos são “dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte” (Decreto 8777, 2016, p. Art. 2º, II).

agentes públicos³” (OGP, 2011). Quase em sequência ao lançamento da OGP, diversos organismos internacionais tornaram-se difusores da agenda, entre eles a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Ainda que não houvesse entre eles um consenso sobre como definir o conceito, princípios como transparência, participação e *accountability* eram recorrentes entre os entendimentos de cada um (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017). Até mesmo instituições financeiras de desenvolvimento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia aderiram à pauta, mas também com suas próprias perspectivas sobre a agenda.

À medida que o tema ganhava força, os entendimentos sobre governo aberto se multiplicavam, não apenas entre países e organismos internacionais, mas também na academia. Acima de tudo, era necessário diferenciar o que era essa nova perspectiva em governo aberto. Para Moon (2019), o governo aberto que ganhou força no fim da primeira década do século XXI se diferenciava em quatro dimensões da versão anterior: (i) na natureza das informações e dados (dados abertos no lugar de apenas documentos); (ii) papel da sociedade (que passa a ser mais ativo); (iii) foco da política (que vai para muito além do acesso à informação pública); e (iv) valores da administração pública (que passa a ter que trabalhar com participação, interatividade e novas formas de *accountability*). Com tantos atores produzindo sobre o tema, Harlan Yu e David Robinson avaliam que os diferentes entendimentos sobre o termo “governo aberto” o tornaram vago, por vezes ambíguo, e acabou por enfraquecê-lo (YU e ROBINSON, 2012). Outros autores vão mais longe, destacando que mesmo os entendimentos mais básicos sobre o tema são escassos, tornando difícil compreender o que a ideia de “governo aberto” assimila (WIRTZ e BIRKMEYER, 2015). Por outro lado, uma análise realizada em 189 estudos acadêmicos sobre o tema, “num nível macro, revela considerável coesão em termos de como governo aberto é conceitualizado” e que “é raro ver um debate sobre definições de governo aberto que conflitam” (TAI, 2021, p. 2 e 7, tradução nossa). Assim, cumpre destacar que, para fins deste

³ O termo usado na Declaração da OGP é *accountability*, aqui traduzido como responsabilização e prestação de contas. O termo será mais detalhado ao final do capítulo.

trabalho, interessa menos encontrar a definição mais precisa de governo aberto neste universo do que encontrar uma definição coerente com os esforços brasileiros sobre o tema.

O Brasil, como muitos países, inicia seu trabalho sistemático na agenda de governo aberto a partir do lançamento da Parceria para Governo Aberto, da qual foi fundador. O país claramente já havia empregado muito esforços nessa agenda, mas sem um esforço coordenado até a fundação da parceria entrar em pauta (NEVES, 2013). Com a OGP, o norte desses esforços passa a ser os princípios pregados por esta organização e dos já mencionados objetivos traçados pelo Decreto sem número de 15 de setembro de 2011. Ademais, os próprios processos de construção de cada Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto definiam as prioridades de cada ciclo.

Enquanto os países avançavam suas pautas norteados pelos princípios da OGP, quem também trabalhava o tema internacionalmente era a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inicialmente, a OCDE apresentou como princípios para a construção de governos abertos a transparência, o *accountability* e a abertura (*openness*), entendendo este último como a ação de levar em consideração as sugestões de cidadãos e empresas no desenho e implementação de políticas (OCDE, 2003). Seis anos depois, exibiu uma proposta de indicadores sobre o tema com medidas relacionadas a acesso à informação, funcionamento de auditorias, funcionamento de ombudsman e consultas públicas – em linha com a proposta de 2003. Em 2013, já após o lançamento da OGP, a OCDE retoma o tema de governo aberto por meio de uma pesquisa em seu relatório governança pública, *Governance at a Glance*. Desta vez, a OCDE agrega novas preocupações, como a inclusão social e a tecnologia, em especial, os dados abertos, sem trazer nenhuma nova definição. O relatório também fala sobre os benefícios da aplicação de reformas de governo aberto, citando entre elas a melhoria da confiança (OCDE, 2013). Em 2016, a OCDE lança uma publicação exclusiva sobre o tema e propõe a seguinte definição para governo aberto:

uma cultura de governança baseada em práticas e políticas públicas inovadoras e sustentáveis, inspiradas pelos princípios de transparência,

accountability e participação para promover a democracia e crescimento inclusivo (OCDE, 2016, p. 17, tradução do autor).

Em dezembro de 2017, o Conselho de Governança Pública da OCDE divulga sua Recomendação sobre o tema e apresenta uma versão mais simples para a definição: “Governo aberto: uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação de partes interessadas⁴ para dar suporte à democracia e ao crescimento inclusivo” (OCDE, 2017, p. 1, tradução nossa). No ano seguinte, o Brasil, apesar de não ser ainda membro da Organização, inicia um processo de concordância com esta recomendação, sendo a adesão oficializada em 11 de fevereiro de 2019. A aceitação da proposta da OCDE não marca necessariamente que o governo brasileiro deverá ter essa redação como seu único orientado no tema – ou tampouco que não seguirá zelando por seu compromisso político com a OGP –, mas registra a primeira vez que o país acata uma definição clara sobre o conceito de governo aberto. Por essa razão, este trabalho opta por utilizar essa definição para a realização da pesquisa proposta.

2.1 Desmembrando o conceito de governo aberto

O conceito de governo aberto proposto pela OCDE traz alguns elementos relevantes, tanto para o desenvolvimento das iniciativas brasileiras quanto para a aplicação nesta pesquisa. Primeiramente, o conceito da OCDE se refere a uma “cultura de governança”. Até então, o foco da agenda de governo aberto do Brasil – e de vários outros países – estava fundamentalmente voltado para a Parceria para Governo Aberto. Em que pese as duas instituições se aproximarem quanto aos princípios que fundamentam uma perspectiva de governo aberto, ao elevar o conceito a uma “cultura de governança”, a OCDE propõe uma perspectiva mais estratégica, que contrasta com o foco mais tático da OGP, que é garantir o funcionamento dos processos colaborativos que resultam em planos de ação (OGP, 2022). Certamente, o conceito de governança poderia ser discutido frente

⁴ Partes interessadas foi a tradução de *stakeholders* escolhida pelo autor

às inúmeras perspectivas, mas para fins de coerência convém destacar que a OCDE define que uma boa ou sólida governança (*sound governance*):

[...] consiste nas regras, procedimentos, práticas e interações, formais ou informações, dentro do Estado e entre Estados, instituições não-estatais e cidadãos, que delimitam o exercício da autoridade pública e do processo de tomada de decisões em razão do interesse público (OCDE, 2020, p. 21, tradução do autor).

2.1.1 Viabilizadores de governo aberto

A seguir, a definição de governo aberto destaca os princípios “transparência, integridade, *accountability* e participação de partes interessadas” como elementos para o alcance de objetivos. Estes mesmos elementos, aliás, são apontados pela Organização como os valores necessários para uma boa governança (OCDE, 2020), destacando como essas ideias estão intrinsicamente ligadas. Antes de prosseguir detalhando os princípios, cabe destacar uma outra diferença de abordagem entre a OCDE e a OGP: a posição das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no entendimento de governo aberto. A OGP, por meio da Declaração de Governo Aberto (2011), incentiva os países a adotarem compromissos para “ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas”. Se por um lado este texto captura a importância do elemento tecnológico na perspectiva de governo aberto que ganhou força no século XXI, ela limita sua aplicação para uma finalidade específica. Em contraponto, a OCDE apresenta a tecnologia como um elemento transversal, potencialmente inovador, que viabiliza a implementação de ações de governo aberto e, portanto, serve de suporte a todos os demais princípios (OCDE, 2016).

Talvez um dos recursos mais representativos do uso de TICs em governo aberto – os dados abertos – seja simbólico quanto à posição transversal da tecnologia na cultura de governança proposta pelo governo aberto: dados podem ajudar a dar mais transparência (NEVES, 2019); facilitam a contribuição da sociedade na promoção da integridade pública (OCDE, 2020b); criam possibilidades de co-criação e participação social (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021); e promovem *accountability* (UBALDI, 2013). Apesar da escolha pela definição da OCDE como referência para esta pesquisa, cabe lembrar que o tema da tecnologia está sempre associado à perspectiva de governo, na OGP de forma mais ostensiva do

que na OCDE, assim como na visão de vários pesquisadores. Wirtz e Birkmeyer, por exemplo, realizaram um vasto levantamento do trabalho de diferentes pensadores antes de propor governo aberto como:

um processo multilateral, político e social que inclui, em particular, ações transparentes, colaborativas e participativas pelo governo e pela administração. Para alcançar tais condições, cidadãos e grupos sociais devem ser integrados no processo político com o suporte de tecnologias modernas de informação e comunicação, que juntas devem melhorar a efetividade e eficiência da ação governamental e administrativa (WIRTZ e BIRKMEYER, 2015, p. 392, tradução do autor).

Além da tecnologia, outro elemento viabilizador, facilitador e que pode até mesmo ser considerado uma pré-condição para uma cultura de governo aberto é o espaço cívico. É difícil imaginar um governo aberto sem a possibilidade de participação plena e livre da sociedade civil, e não se pode pensar em participação da sociedade sem espaço cívico. Este é definido pela OCDE como: “um conjunto de condições legais, políticas, institucionais e práticas necessário para atores não governamentais acessarem informações, se expressarem, se associarem, se organizarem e participarem da vida pública” (OCDE, 2022, p. 176, tradução nossa). Nesse sentido, cabe destacar que a presença dessas condições também está presente nas preocupações da OGP. Primeiramente, para se tornar um país-membro da Parceria, um governo deve atingir uma pontuação mínima em critérios de elegibilidade, dentre os quais é considerado o sub-índice de liberdades civis do Índice de Democracia da *Economist Intelligence Unit*⁵. Além disso, desde 2017, países que desejam ingressar na iniciativa precisam passar uma avaliação de “checagem de valores” (*Values Check Assessment*), a fim de garantir “adesão às normas e valores de governança estabelecidos na Declaração de Governo Aberto (OGP, 2022b). Tal checagem também é baseada em indicadores independentes da organização e com forte peso de atributos baseados em espaço cívico. O tema se tornou particularmente preocupante porque, mesmo entre países da OGP, problemas são identificados: mais de 40% dos membros têm problemas com a liberdade de associação, mais da metade teve problemas quanto à liberdade de

⁵ Civil liberties sub-index do relatório Democracy Index da Economist Intelligence Unit, disponível em: [Democracy Index 2021 - Economist Intelligence Unit \(eiu.com\)](https://www.eiu.com/en/democracy-index/2021/).

reunir pessoas e um quarto deles têm empecilhos ou barreiras para a participação do cidadão na vida pública (OGP, 2019).

Retomando os objetivos propostos na definição da OCDE, isto é, “suporte à democracia e crescimento inclusivo”, torna-se importante destacar que haver espaço para a participação social é fundamental para a essência das propostas de governo aberto, pois sem atores contribuindo de forma regular e organizada, as possibilidades de co-participação na implementação e monitoramento de políticas ficam reduzidas. Ademais, a presença desse espaço afeta a capacidade de gerar desenvolvimento de forma inclusiva e sustentável (HOSSAIN, KHURANA, *et al.*, 2018). Isso não quer dizer que a participação de organizações é livre de vieses políticos ou tampouco que a presença desses vieses é fator impeditivo para que possam contribuir, por exemplo, com o monitoramento e acompanhamento de políticas ou cobrança para melhoria de serviços. O fato é que os processos de interação governo-sociedade podem e devem ser desenhados de forma a equilibrar a visão dos diferentes atores e contrapor elementos políticos, pois a natureza desta participação já é conhecida:

As concepções da sociedade civil relacionadas ao desenvolvimento, geralmente, giram em torno dos papéis das ONGs na prestação de serviços e na prevenção da corrupção ou abuso – muitas vezes sob suposições a respeito de tais relações em sistemas democráticos estáveis com instituições jurídicas fortes e uma mídia livre. Os atores da sociedade civil em contextos de países em desenvolvimento continuam a desempenhar um papel importante em papéis “técnicos” e de prestação de serviços; papel no qual muitos se esforçam para permanecer independentes da política, em particular da competição partidária. No entanto, a ação da sociedade civil nos países em desenvolvimento também é frequentemente de natureza política, mobilizando grupos desempoderados e construindo redes e coligações. Uma visão alternativa é a do espaço cívico como uma arena de constante contestação sobre a distribuição dos custos e benefícios do desenvolvimento - para quem, para onde, para quê, quanto e como – bem como quem deve geri-los e como. Para entender como o espaço cívico molda os resultados do desenvolvimento, e também para ajudar a explicar a onda de reação da elite contra a sociedade civil, é importante reconhecer que o espaço cívico abrange tanto os modos mais técnicos e autônomos quanto os mais políticos da sociedade civil. A contestação não precisa significar conflito, e as batalhas por normas e valores podem gerar alianças que absorvem as demandas da sociedade civil, transformando-as em questões de política. Da mesma forma, a sociedade

civil responde às oportunidades políticas à medida que surgem. Por esses motivos, a linha entre a contestação sobre a política de desenvolvimento e sobre o poder político raramente é firme ou fixa (HOSSAIN, KHURANA, *et al.*, 2018, p. 34, tradução do autor).

Fica claro o papel fundamental dos elementos viabilizadores – tecnologias e espaço cívico – para alcançar os objetivos propostos pela OCDE em sua definição de governo aberto. Entretanto, são os princípios de governo aberto que ganham o primeiro plano nesta conceitualização, tornando-se os componentes essenciais da cultura de governança propostas. Por essa razão, convém entender claramente conceitos e papéis da transparência, da participação social, da integridade e do *accountability*.

2.1.2 Transparência

A importância do direito do cidadão de obter informações junto a seus governos já era defendida no século XIX, pelo filósofo inglês John Stuart Mill, como fator fundamental para o pleno exercício da liberdade de expressão – também, portanto, para o espaço cívico – e como instrumento essencial de suporte à democracia (BAVARESCO, SANTOS e KONZEN, 2012). Tal direito está assim consolidado internacionalmente por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que o prevê em seu Artigo 19 (ONU, 1948) e foi reforçado com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, na meta 16.10 (ONU, 2015). No Brasil, está registrado na Constituição Federal. Manifesta-se entre os princípios que regem a administração pública, por meio do princípio da publicidade (Constituição Federal, 1988, p. - Art. 37), estando também entre os direitos e garantias fundamentais dos brasileiros e residentes no país:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, p. -. Art 5º, XXXIII).

A transparência tem significativo potencial de contribuir para a geração de resultados de diferentes naturezas: melhoria de políticas públicas, detecção de mau uso de recursos públicos, detecção de ilícitos (NEVES, 2019), mitigação de assimetrias de informação que prejudicam a economia (STIGLITZ, 2003), incentivo à participação da sociedade, fomento à inovação, promoção da

efetividade e eficácia na administração pública (UBALDI, 2013), melhoria da tomada de decisões dos cidadãos em questões que afetam sua segurança e saúde; aprimoramento da qualidade de serviços públicos (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2004), entre outros.

Como mencionado anteriormente, a ideia de ter acesso a informações públicas se confundiu com a ideia de governo aberto por muitas décadas (YU e ROBINSON, 2012). Numa perspectiva do século XX, governo aberto era essencialmente o governo prestando contas de suas ações (transparência como instrumento de *accountability*) e o respeito ao direito de saber (MOON, 2019). Como demonstrado anteriormente, a ideia de governo aberto se modernizou e se ampliou significativamente com a virada do milênio. Algo semelhante aconteceu com a transparência.

Seguir a evolução das ações de transparência do governo federal do Brasil é uma interessante maneira entender as mudanças na forma de ver a transparência ao longo dos anos. O país é uma referência no tema: está em 7º lugar na transparência de seu orçamento (Open Budget Survey, 2021); tem uma avaliação acima da média da OCDE em sua política de dados abertos (OCDE, 2020c); possui uma lei de acesso à informação que pontua acima da maioria dos países europeus no ranking internacional (RTI Rating, 2011); e mantém uma “prática que supera as requisitos nacionais e as boas práticas da OCDE” (OCDE, 2022). Durante o processo de construção da OGP, a experiência brasileira na publicação de informações serviu como uma das referências de projeto desejados para a parceria (RIBEIRO, 2017).

Nem sempre foi assim. Até 2003, o Brasil cumpria as obrigações legais de forma burocrática, respeitando o princípio da publicidade por meio de editais e normas impressas em jornais e no diário oficial, e sem meios efetivos de fornecer as informações aos cidadãos, como previa a Constituição. Em 2004, o Governo Federal toma a iniciativa de criar um canal na Internet para publicar gastos públicos para toda a sociedade – o Portal da Transparência. Com o passar dos anos, o Portal vai somando novas informações e novos instrumentos para

encorajar cidadãos a fazer o controle social⁶ dos gastos públicos (CGU, 2018). O Portal é, nacional e internacionalmente, um símbolo da transparência em um contexto de governo aberto, ou seja, da informação capaz de dar insumos e motivação para dar à sociedade um papel significativo:

De um lado, a sociedade civil assume o papel de representação de interesses, valores e percepções da cidadania e, de outro lado, assumem o papel de controladores das políticas públicas. No que tange a esse último aspecto, o discurso público brasileiro tem apontado a possibilidade de a sociedade civil assumir o papel de controladora da corrupção, cabendo às instituições nas quais ela se faça presente a incumbência de auxiliar no processo de desenvolvimento institucional e o papel de fomentar a *accountability* por fora do Estado (FILGUEIRAS, 2011, p. 18).

O Portal da Transparência é um exemplo daquilo que se convencionou chamar de transparência ativa, ou seja, “aquela advinda de uma iniciativa do próprio Estado, seja cumprindo as obrigações do princípio da publicidade, seja por proatividade de órgão ou entidade em tornar algo de conhecimento público. (NEVES, 2019)”. A legislação brasileira traz uma vasta lista de obrigações de transparência ativa: gastos, receitas, serviços, programas de governo, informações sobre servidores públicos e várias outras estão garantidas aos cidadãos por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF: Lei Complementar 101), da Lei de Acesso à Informação (LAI: Lei 12.527 de 2011) e vários outros normativos. Ademais, essas informações são complementadas por outras em que não há a obrigação legal de fornecê-las, mas há interesse público. O próprio Portal da Transparência só foi regulamentado no ano seguinte ao seu lançamento (Decreto 5.482 de 2005) e a obrigação para os demais poderes e níveis da federação só foi aprovada na forma de lei meia década depois (Lei Complementar 131 de 2009).

Portanto, os governos podem, e devem, publicar informações que julgarem importantes para a participação social e a tomada de decisões por parte da

⁶ Controle social é o nome comumente utilizado pela Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pelo Portal da Transparência, para se referir ao controle dos gastos e das ações do governo feito pela sociedade. Ao longo de toda esta pesquisa a expressão será utilizada nessa concepção. Não deve ser confundido com a concepção sociológica de mecanismos do para submeter a sociedade a padrões sociais e princípios morais. Mais informações da perspectiva da CGU em <https://transparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>

sociedade. Na perspectiva de governo aberto, a oferta de informação não é apenas insumo para a liberdade de expressão, mas também para a participação – onde são fundamentais para promover a simetria de informação que promove a qualidade da participação –, para a promoção da integridade e para viabilizar o *accountability* – sendo os dados para o controle social o exemplo clássico da importância dessas informações. A transparência ativa pode ainda ajudar cidadãos a tomar decisões, mudar comportamentos, melhorar o funcionamento de mercados, empoderar cidadãos e produzir melhores resultados para as ações de governo (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2004). Estes autores propõem o nome de transparência dirigida (*targeted transparency*⁷) para a geração de esforços de transparência feita a partir de informações “específicas e factuais” que buscam alcançar objetivos igualmente específicos. Por exemplo, em cada conjunto de dados do Portal existem objetivos específicos a serem alcançados, que vão desde inibir comportamentos de agentes públicos ou até mobilizar atores da sociedade a exercer o controle social sobre a atuação do governo (NEVES, 2019, p. 361).

Estratégias de transparência dirigida podem até mesmo envolver a criação de obrigações para o setor privado, a fim de obter resultados de interesse público – um exemplo clássico sendo a obrigação de imprimir informações nutricionais nos rótulos das embalagens de alimentos, com o objetivo de que os consumidores tomem decisões mais embasadas sobre sua alimentação.

Outro significativo desenvolvimento da transparência, que ocorreu em paralelo à agenda de governo aberto e que guarda grandes intersecções com ela, foi o crescimento das iniciativas de dados abertos. Além da definição proposta pela OCDE (mencionada acima), várias outras organizações buscaram explicar o que são os “dados abertos”. O projeto *Open Data Handbook*, criado para pela *Open Knowledge Foundation* com apoio do Banco Mundial, para educar sobre o tema, apresenta uma definição mais simples: “Dados abertos são dados que podem ser livremente usados, reutilizados e redistribuídos por qualquer um, sujeito, no máximo, a nomear a fonte ou redistribuir da mesma forma” (OKFN). O Brasil lançou sua política de dados abertos como parte de seu primeiro plano de governo aberto, em 2011 (BRASIL, 2011b), lançado simultaneamente um portal para

⁷ O termo original do inglês, “*targeted transparency*”, é traduzido nesta pesquisa, por opção do autor, como “transparência dirigida”

catalogar os dados abertos pelos diferentes órgãos e criando uma unidade para gerir e estimular a política. Legalmente, foi instituída em 2016, definindo os dados abertos como:

dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (BRASIL, 2016, p. -. Art. 2º, III).

Pelas características apontadas para os dados abertos, é possível perceber que um dado, para ser considerado aberto, possui características, (cujas classificações podem variar de autor para autor: ver (DADOS.GOV.BR, 2011); (ODC, 2015); (OCDE, 2021) e (TAUBERER, 2014)), mas que unanimemente vão além da sua mera publicidade:

- Acesso livre e não discriminatório: dados abertos não são apenas públicos, mas devem ser acessíveis por meio de processos que não restrinjam quem pode utilizá-los; não devem ter seu acesso por meio de processos de registro de usuários; e devem ser acessíveis de forma gratuita.
- Digitais, comparáveis e interoperáveis: dados abertos precisam estar disponíveis de forma que possam ser acessados por máquinas (programas e aplicações com essa finalidade⁸) e mantendo padrões de publicação, facilitando a comparabilidade entre dados e disponibilizando suas respectivas documentações e metadados.
- Abrangentes e tempestivos: para gerar estudos ou soluções de impacto, dados precisam ser relevantes. Isso implica serem suficientemente abrangentes para que a compreensão do problema a ser estudado ou o desenho da solução a ser desenvolvida possam ocorrer. Também implica a necessidade de serem tempestivos, permitindo que serviços se mantenham atualizados, análises de situações sejam pertinentes, desenhos de políticas sejam coerentes.

⁸ Processável/acessível por máquina, *machine readable*: termos que indicam que os dados podem ser obtidos por um programa de computador (ex: aplicativo, programas de inteligência artificial etc.) sem a intervenção de um humano. Isso depende de cuidados na forma como o dado vai ser publicado e de não haver barreiras para esse tipo de acesso.

- Livres de licenças: um conjunto de dados só pode ser considerado aberto se seus usuários tiverem a garantia de que os dados estão sob uma licença que dá liberdade para sua utilização, sem burocracia e sem gerar causa para cobranças ou processos judiciais ou administrativos de qualquer natureza, em razão do acesso das informações ou pelos produtos gerados a partir de seu reuso. O acesso também não deve exigir licenças para a manipulação dos dados, tais como arquivos que só podem ser abertos com programas (*softwares*) que exigem pagamento pelo usuário. Arquivos com essa característica devem ser convertidos para um formato aberto antes de serem publicados.

Tais atributos não apenas diferenciam a forma como a transparência se manifesta, como também geram novas possibilidades para o uso da informação. Dados abertos são insumos com o potencial de gerar benefícios de diversas naturezas: (i) políticos, como aumento da transparência e da prestação de contas, fortalecimento da democracia e empoderamento de cidadãos; (ii) social, como criação e melhoria de serviços, igualdade no acesso a dados, mais participação, aprimoramento de políticas públicas; (iii) econômicos, como desenvolvimento de novos produtos, estímulo à inovação, melhoria de processos e produtos, acesso à conhecimento de terceiros; e (iv) técnicos-operacionais, como otimização de processos administrativos, comparação de dados para promover justiça, criação de novos dados a partir de combinação, validação de dados; entre outros (JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012). Tais possibilidade, de forma prática, podem se concretizar a partir de uma melhor capacidade da sociedade de acompanhar o uso de recursos públicos, compreender os sucessos e fracassos de políticas públicas, analisar cenários que permitam redesenho de programas, obter informações relevantes sobre a prestação de serviços e satisfação dos usuários, prover matéria-prima para o desenvolvimento de serviços que oferecem informações públicas de uma maneira mais relevante e prática para o cidadão, fornecer insumos para oportunidades econômicas e inovações pelo mercado privado.

O bom fluxo de informação digital ajuda a resolver problemas complexos e desenvolver soluções inovadoras, permitindo integrar o conhecimento de atores externos ao governo neste processo (NOVECK, 2015). Também tem enorme

potencial para contribuir para o desenvolvimento da ciência, acelerando a circulação de dados, estimulando diferentes perspectivas e testes de novas hipóteses, facilitando a interdisciplinaridade e permitindo a construção de processos automatizados (UHLIR e SCHRÖDER, 2007). Além disso, o setor privado pode se beneficiar não apenas de consumir esses dados, mas também de abrir dados em formato aberto. Os benefícios potenciais de iniciativas de dados estruturadas em organizações do setor privado incluem melhoria em processos, na gestão de dados, na cultura organizacional (em prol de mais colaboração), melhoria das habilidades dos funcionários, entre outros (ENDERS, SATZGER, *et al.*, 2022).

A qualidade de ser algo relativamente novo na pauta de transparência não impediu que os dados abertos também tivessem sua evolução em duas décadas. Autores defendem que estamos em uma “terceira onda” de dados abertos. A primeira seria o período em que a obtenção de dados era feita por pedidos de acesso específicos, por meio de leis de acesso à informação; a segunda foi a era do “*open by default*”, que se baseava na ideia de que os dados públicos deveriam ser sempre publicados em formato aberto pelos governos. Já o momento atual, a terceira onda, caracteriza-se pela ideia de “abrir com um propósito” (*open with a purpose*), isto é, a abertura ocorre à medida que são necessários dados para o alcance de um objetivo. (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021). Ademais, os autores entendem que este momento traz outra característica significativa para as políticas de dados abertos:

Em contraste com suas predecessoras, a emergente Terceira Onda adota uma abordagem direcionada para um propósito; ela busca não apenas o dado aberto pela abertura em si, mas com o foco do impacto do seu reuso, especialmente por colaborações e parcerias intersetoriais. A Terceira Onda presta, ao menos, tanto atenção para a demanda quando para o lado da oferta na equação dos dados, e para a maneira como seu uso impacta o público em geral. Está preocupada não apenas com o dado em si, mas com todo o amplo contexto técnico, social, político, econômico no qual o dado é produzido e consumido (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021, p. 6. tradução do autor).

Percebe-se, portanto, que os dados abertos não apenas têm o potencial de envolver a participação da sociedade, como dependem dela para alcançar plenamente todo seu potencial. Não é à toa que as ações de dados abertos e

governo aberto crescerem fortemente no mesmo período, com uma impulsionando a outra em conceito e prática (YU e ROBINSON, 2012). Dados abertos reforçam o entendimento de que a transparência no contexto de governo aberto não é apenas um instrumento de prestação de contas ou princípio democrático, mas uma ferramenta que pode ajudar de forma bastante prática na solução de desafios. Da mesma forma, Peixoto (2013) destaca a geração de resultados a partir de políticas de abertura de dados que dependem da presença de outros elementos de governo aberto, sobretudo espaço cívico e *accountability*, para que se alcance resultados.

As TICs deram à transparência novos papéis, muito além de garantir um princípio democrático. Mas não se deve pensar que o direito de acesso à informação não perdeu importância com as novas tecnologias. Sim, trata-se de um direito antigo – previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos e com regulamentações que começa no século XVIII, na Suécia (MANNINEN, 2006), e que hoje conta com 135 países com algum tipo de previsão legal sobre o tema. O direito de saber, isto é, o direito do cidadão de solicitar e receber informações do Estado – comumente chamada de “transparência passiva”, no Brasil – mantém-se como basilar para o funcionamento da transparência pública. Ações de transparência ativa têm, como apresentado, enorme potencial para contribuir para a construção de governos mais abertos, com todos os benefícios que estes podem gerar. Porém, frequentemente, usuários destas informações podem precisar complementá-las, aprofundá-las ou melhor entendê-las – o que ocorre por meio destes pedidos de acesso à informação (NEVES, 2019). Some-se a isso que uma política de transparência baseada somente em iniciativas de transparência ativa criaria significativo risco de apresentar apenas as informações julgadas relevantes pelo Estado, permitindo uma seletividade com potenciais riscos à prestação de contas. A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura aponta o direito de saber como “parte integral da liberdade de expressão e ferramenta importante para a promoção do estado de direito, de outros direitos e para a construir confiança”, além de reforçar seu potencial para contribuir em políticas em diversas áreas e no combate à corrupção (UNESCO, 2022, p. -. tradução nossa). Como outros instrumentos de transparência, contribui também para a simetria de informações, para a participação social (STIGLITZ, 2003), para a

defesa de direitos humanos, para a defesa do meio ambiente e para o combate à corrupção (MENDEL, 2009). Apesar de todos estes benefícios, convém destacar que a legislação brasileira (BRASIL, 1988, p. p-. Art. 5º XXXIII) – como recomendado pelas boas práticas internacionais – veda que a administração pública questione os motivos pelos quais a informação é solicitada, entendendo que esta é um bem público, de livre acesso para todos.

O direito de acesso a informações também se modernizou. Em leis mais recentes, com a Lei de Acesso à Informação do Brasil (LAI – Lei 12.527 de 2011) já está previsto, por exemplo, o acesso a dados em formato aberto. E a modernização também acompanhou a explosão da importância do tema causada pelos compromissos de governo aberto dos países. O primeiro Plano de Ação do Brasil para a OGP (BRASIL, 2011b) tem diversas medidas ligadas à implementação da LAI, à época, recém-aprovada. Na OGP, foram gerados mais de 300 compromissos relacionados ao direito de acesso a informações (OGP DB, 2022). O Brasil optou por apoiar-se fortemente no uso de TICs para implementar o serviço que viabiliza o acesso à informação no governo federal. Com um sistema eletrônico⁹ para o recebimento e resposta dos pedidos, foi possível, além da gestão do serviço, ter informações sobre as demandas da sociedade, a fim de orientar a transparência. Com o sistema, a Controladoria-Geral da União, órgão responsável pelo serviço, conseguiu apoiar-se em tecnologias para facilitar o acesso e reduzir a burocracia, mesmo em processos tradicionalmente custosos, como os recursos administrativos (NEVES, 2019).

Em resumo, percebe-se que a transparência em tempos de governo aberto pode ocorrer quando a sociedade demanda informações e obtém respostas (transparência passiva), configurando o direito democrático de saber; quando o governo publica informações independente de solicitações da sociedade (transparência ativa), podendo ocorrer por obrigação legal decorrente do princípio da publicidade ou por uma estratégia de transparência dirigida, a fim de gerar resultados; ou ainda por meio de dados abertos – uma forma mais sofisticada de transparência ativa que permite que o dado, como bem público, sirva de insumo para estudos e análises, para criação de soluções, para geração

⁹ O sistema foi lançado como Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC) e posteriormente fundido com o sistema de ouvidorias numa nova ferramenta, chamada Fala.br (falabr.cgu.gov.br)

de negócios e para várias outras possibilidades. Aliás, fica claro que a transparência no século XXI não trata apenas do direito democrático à prestação de contas do Estado, mas tem também o potencial de estimular a participação da sociedade na melhoria de políticas e serviços, estimular a inovação, incentivar o cidadão a tomar decisões mais conscientes, inibir comportamentos indesejados de agentes públicos e até mesmo estimular a ciência. Mais do que isso, o papel da transparência tende a crescer com o surgimento de novos desafios na administração pública: já é considerada elemento essencial na governança a ser implementada para tomada de decisões por meio de inteligência artificial (FILGUEIRAS, 2022) e no combate aos diferentes tipos de informações falsas e incorretas que têm prejudicado as ações de governo, até mesmo em situação de maior gravidade, como o combate a uma pandemia (OCDE, 2020d).

2.1.3 Participação social

Se a transparência era o elemento central para o conceito de governo aberto ao final do século XX, a participação social tornou-se a essência para as propostas apresentadas ao final da primeira década do século XXI. O Memorando sobre Transparência e Governo Aberto (OBAMA, 2009) trouxe orientações da Casa Branca para a administração pública, as quais são consideradas por alguns (ver (MCDERMOTT, 2010) e (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012)) os pilares da nova perspectiva de governo aberto e o para o que viria a ser a OGP. No texto, está explícito o desejo de que o governo fosse transparente, que abrisse espaço para a participação no ciclo das políticas públicas e que permitisse a colaboração entre governo e sociedade em seus diversos setores. Cidadãos, organizações e outros atores não governamentais são, portanto, convidados não apenas a saber (transparência), mas também a contribuir (colaboração) e a fazer parte das ações do governo (participar) (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). Como visto, o próprio movimento de evolução da transparência convergiu de forma a necessitar da participação da sociedade, a fim de alcançar toda sua potencialidade nesse novo contexto. Ações baseadas em transparência dirigida funcionam não pela publicação da informação, mas pelo seu uso (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2004). Da mesma forma, iniciativas de dados abertos são baseadas no reuso da

informação, por meio da colaboração e da participação de diferentes atores da sociedade (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021).

Convém, porém, destacar que a participação social pode ocorrer de diversas formas, em situações diversas e para diferentes objetivos. A participação também pode variar em função do tipo de atores que participa e como são selecionados. É difícil delimitar todas as formas de participação, mas, a seguir, apresenta-se uma breve descrição de tipos de processos recorrentes já identificados no Brasil e no mundo¹⁰:

- a) Conferências Temáticas e Assembleias Cidadãs: comuns no Brasil, conferências são instrumentos para envolver, de forma aprofundada, diferentes partes interessadas (*stakeholders*) em um tema, a fim de identificar prioridades e produzir diretrizes para as políticas públicas em torno do tema. No Brasil, costumam ser processos desenvolvidos por etapas, que envolvem os diferentes níveis da federação e ocorrem de forma periódica (PIRES e VAZ, 2012); (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Já as assembleias cidadãs – usadas no Canadá, Brasil e Irlanda – também discutem temas com diferentes atores, por meio de diversas etapas espalhadas por um longo período, a fim de permitir maior aprendizado e troca de informações. Normalmente, diferem das conferências, principalmente por tratarem de uma questão específica – e geralmente polêmica – em vez de ocorrer periodicamente (OCDE, 2020e).
- b) Conselhos Gestores de Políticas: são espaços institucionalizados de caráter híbrido, estatal e não-estatal, que permitem que interesses coletivos tenham participação em processos de planejamento, implementação e monitoramento de políticas públicas (LADEIRA, 2002); (PIRES e VAZ, 2012).

¹⁰ Cabe destacar que alguns desses processos no Brasil ocorrem de forma mais formal – em alguns casos, por força de lei, que definem seus processos, prazos e outras regras. Tais normas não são transversais e, em geral, são definidas para políticas e situações específicas. Para fins desta pesquisa, não será necessário explorar essa diversidade, mas apenas entender as possíveis forma de interação entre governo e sociedade.

- c) Conselhos de usuários: forma de participação para encorajar usuários de serviços públicos a atuar no acompanhamento, avaliação e melhoria destes serviços. No Brasil estão previstos na Lei 13.460 (2017).
- d) Audiências/reuniões públicas: encontros presenciais organizados entre autoridades públicas e partes interessadas da sociedade, a fim de promover a discussão em torno de pontos específicos relacionados a um tema relevante. São comumente utilizadas para que haja troca de informações sobre expectativas e perspectivas, permitindo feedback mútuo e possibilitando a melhoria de processos e decisões (OCDE, 2022b); (PIRES e VAZ, 2012).
- e) Consultas públicas: semelhante às audiências públicas, consultas promovem a interação entre governo e sociedade em torno de questões específicas (OCDE, 2022b) (PIRES e VAZ, 2012). Plataformas digitais permanentes têm sido implementadas para facilitar esse tipo de processo. No Brasil, a Participa mais Brasil (BRASIL, 2021) busca reunir consultas abertas nos órgãos do governo federal e a Wikilegis, da Câmara dos Deputados (2013), abre espaço para opiniões sobre propostas legislativas.
- f) Planejamentos e orçamentos participativos: referem-se a quaisquer mecanismos que permitam cidadãos e *stakeholders* influenciarem o processo de planejamento e orçamento, como pela atuação na definição de objetivos e metas, de prioridades temáticas ou na priorização de projetos (OCDE, 2022b); (PIRES e VAZ, 2012).
- g) Processos de cocriação: desenvolvido como processo central na construção de planos de ação de governo aberto, esse modelo tem por objetivo envolver diferentes *stakeholders* na identificação de prioridades, ideação e proposição de compromissos dos países para a parceria. Pode ocorrer de maneira flexível, mas deve prever planejamento, divulgação, desenvolvimento das ações e *feedback* aos participantes (OGP, 2022). Cabe destacar que não há impeditivos para que a metodologia usada em planos de ação seja também aplicada para a cocriação em outros processos que não estejam diretamente ligados à participação de países na OGP.
- h) Reuniões com grupos de interesse: “São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros,

negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam” (PIRES e VAZ, 2012). No Brasil foram criadas na forma de mesas de trabalho, como a Mesa Nacional de Negociação Permanente nas áreas de trabalho e saúde.

- i) Ouvidorias públicas: são instâncias dos órgãos públicos encarregadas de dialogar com os cidadãos, por meios diversos, e garantir o fluxo de informação entre estes indivíduos e as demais áreas das instituições, de forma a viabilizar o aprimoramento dos serviços e políticas e a garantir a inclusão para o acesso a direitos (CARDOSO, 2010); (CGU, 2019); (PIRES e VAZ, 2012).
- j) Inovação aberta: processos voltados para o uso de capacidades e conhecimentos de atores diversos na sociedade, com vistas ao desenvolvimento de soluções para problemas específicos. São exemplos: a mobilização de atores com conhecimentos em TICs, por meio de *hackathons* e *datathons* ou a promoção de desafios e/ou concursos com prêmios para o desenvolvimento de soluções (OCDE, 2022b). Em outro formato, a plataforma RED MEC (<https://plataformaintegrada.mec.gov.br>) permite que professores, educadores e instituições compartilhem entre si recursos educacionais. Inovação aberta não precisa necessariamente envolver o desenvolvimento de uma tecnologia, tal como o “Educathon”, promovido pela Controladoria-Geral da União, para incrementar recursos educacionais sobre ética e cidadania (CGU, 2018b).
- k) *Crowdsourcing* e *data collaboratives*: atores não governamentais podem contribuir fornecendo dados e informações, conhecimentos, técnicas e habilidades, ou mesmo tempo, a fim de ajudar no processo de desenvolvimento de soluções (ver (LINDERS, 2012) (NOVECK, 2009); (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021). Tais soluções podem ser simples, como cidadãos informando focos de incêndio às autoridades de forma estruturada (NOVECK, 2009), até modelos mais complexos, como os *data collaboratives*, onde atores governamentais e não governamentais reúnem seus conjuntos de dados e capacidades em torno de um desafio comum (VERHULST, YOUNG, *et al.*, 2021). Há ainda o potencial de utilizar dados gerados por atividades diversas da sociedade no aprimoramento de

políticas, tal como o uso de dados de movimentação obtidos por celulares para a estudos sobre a dinâmica do trânsito (BAR-GERA, 2007).

- l) Plataformas de petição coletiva: ferramentas que permitem que a sociedade se mobilize para priorizar temas e contribuir na definição da agenda, geralmente baseadas em formatos semelhante a abaixo-assinados virtuais, encorajando cidadãos a se posicionarem, se houver o interesse em peticionar sobre diferentes assuntos. Experiências internacionais implementadas em países da OGP, como WeThePeople (EUA)¹¹ e UK Petitions (Reino Unido) baseiam-se em um número mínimo de assinantes da petição para provocar uma resposta do governo (WRIGHT, 2015).
- m) Células de planejamento: consistem em fazer discussões livres sobre um mesmo tema, com diversos grupos discutindo em paralelo, para obter opiniões e envolvê-los nas tomadas de decisões. Debates são feitos sem mediadores e produzem um relatório para cada grupo, que posteriormente será avaliado pelo governo (OCDE, 2020e).
- n) Participação em colegiados e grupos de trabalho: além dos conselhos de políticas públicas, o governo brasileiro tem experimentado outras formas de colegiado com participação social. A sociedade civil está presente, por exemplo, no comitê gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (IN MP Nº 4, 2012). Na Parceria para Governo Aberto, a participação da sociedade civil se dá por meio de um grupo de trabalho (PORTARIA CGU Nº 2.500, 2022). No caso desses instrumentos, as regras de funcionamento são específicas, de acordo com os instrumentos que os criaram ou regimento interno subsequente.

Ressalte-se que nem toda participação ocorre a partir de um processo formalmente instituído. Diversas contribuições da sociedade podem ocorrer a partir de mecanismos não regulamentados, mas não menos relevantes. Em alguns casos, o papel da administração pública pode se limitar ao mero fomento ou ao ter que lidar com os resultados destes trabalhos. A seguir, alguns exemplos que se enquadram nesta situação:

¹¹ Plataforma lançada pelo governo Obama às margens do lançamento da OGP (setembro de 2011), foi descontinuado em 2021.

- a) Controle social: os membros da sociedade civil podem assumir “o papel de controladores das políticas públicas” e contribuir na prevenção da corrupção (FILGUEIRAS, 2011). Em que pese a administração poder auxiliar nesse processo e estratégias serem definidas com vistas a incentivá-lo (NEVES, 2019), a independência dos atores é fundamental para que não seja da competência dos governos o que deve ser monitorado, nem como. Com a crescente capacidade de a sociedade produzir suas próprias soluções, ferramentas feitas por atores não-governamentais permitem que cidadãos interajam entre si nesse monitoramento. Por exemplo: o site ipaidabribre.com permite que cidadãos reportem onde foram coagidos pelo serviço público a pagar subornos.
- b) “Autosserviço”: este termo cunhado por Linders (2012, p. tradução do autor), refere-se a situações em que atores não governamentais se organizam para melhorar a prestação de serviços ou ofertá-los onde há carência. Tal prática, na verdade, não surgiu apenas com a onda de governo aberto do século XXI. Ainda nos anos 80, cidadãos se organizavam para melhorar a segurança pública e prevenir crimes (LEVINE e FISHER, 1984). Com as novas tecnologias, cidadãos podem utilizar plataformas para melhorar serviços com mais eficiência, a exemplo do (i) Waze – uma ferramenta privada, mas que pode ser usada gratuitamente por cidadãos para, ao mesmo tempo, se beneficiarem com informações do trânsito em situações tempestivas e abrangentes, ao mesmo tempo que fornecem informações para o sistema (AMIN-NASERI, CHAKRABORTY, *et al.*, 2018); (ii) da Wikipedia, uma iniciativa não-governamental que utiliza conhecimentos disponíveis na sociedade para compartilhar conteúdos educacionais que antes ficavam restritos a quem pudesse pagar por uma enciclopédia; (iii) de aplicativos que permitem cidadãos se organizarem para dar caronas ou dividirem custos de deslocamento (LINDERS, 2012);
- c) Ciência aberta: a ideia de ciência aberta está associada a várias práticas que promovem maior transparência, participação social e colaboração de atores em todas as etapas de geração de conhecimento científico (SILVA e SILVEIRA, 2019). Funciona como um conceito abrangente que engloba diversas práticas (ALBAGLI, 2014), considerando a participação do

cidadão em um ou mais estágios da produção científica (OCDE, 2022b), o compartilhamento de estruturas entre atores diversos, a colaboração entre pesquisadores, a democratização e a transparência do conhecimento científico, o compartilhamento de dados e as mudanças das formas de medir o impacto científico, de forma a se afastar dos métodos formais atuais (FECHER e FRIESIKE, 2014).

Na prática, o envolvimento da sociedade pode acontecer com a combinação dessas e outras formas de engajamento, permitindo acessar *stakeholders* de diferentes perfis e com diferentes oportunidades. Aliás, quem é selecionado para participar de cada processo é um elemento determinante para os resultados do processo. Para a OCDE (2022b), os benefícios e impactos de diferentes públicos causam significativas mudanças, dependendo se a participação envolve cidadãos ou *stakeholders*, conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1 – ATORES DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

	Envolver <i>stakeholders</i>	Envolver cidadãos
Definição	<i>Stakeholders</i> : qualquer parte interessada e/ou afetada, incluindo instituições e organizações, sejam governamentais ou não governamentais, da sociedade civil, da academia, da mídia ou do setor privado.	Cidadãos: indivíduos, independente de idade, gênero, orientação sexual, afiliação política ou religiosa, ou qualquer outra condição – que habita, em sentido amplo, uma vila, cidade, região, estado ou país.
Potenciais benefícios do envolvimento	Traz visões oficiais dos <i>stakeholders</i> ; Produz conhecimento e opiniões de especialistas, podendo apontar para evidências e análises relevantes; Garante a participação de atores-chave;	Agrega a opinião pública ou julgamento público; Pode trazer uma variedade de visões, inclusive vozes raramente ouvidas; Ajuda a aumentar a visibilidade e facilita a aprendizagem de uma questão pelo público;

	<p>Dependendo do <i>stakeholder</i>, pode aumentar a visibilidade e facilitar o aprendizado sobre a questão;</p> <p>Ajuda a identificar potenciais impactos, desenvolver soluções sob medida e garantir efetividade;</p> <p>Dependendo do <i>stakeholder</i>, pode mobilizar apoio e recursos necessário para a implementação de políticas ou iniciativas;</p> <p>Amplia parcerias e redes existentes.</p>	<p>Ajuda a identificar potenciais impactos, desenvolver soluções sob medida e garantir efetividade;</p> <p>Facilita a construção de coesão social e de maior senso de comunidade;</p> <p>Fortalece instituições democráticas.</p>
Considerações no planejamento	<p>Volume mínimo para efetivar participação é baixo;</p> <p>Têm tempo e recursos para se informar sobre os temas e para participar;</p> <p>Frequentemente têm interesses claros e incentivos para participar;</p> <p>Frequentemente têm experiência em interação com autoridades e em ter um papel no processo de tomada de decisão;</p> <p>Importante evitar a captura de políticas públicas por grupos de influência ou interesses individuais.</p>	<p>Volume mínimo para efetivar participação é alto;</p> <p>Não têm tempo dedicado para a participação ou recursos para se informar sobre a questão e para participar – tais condições precisam ser desenhadas junto com o processo de participação;</p> <p>Frequentemente não têm interesse pessoal ou incentivos para participar. A motivação precisa ser estimulada (por exemplo, desenhando um processo de convite para a participação;</p> <p>Frequentemente não acreditam poder impactar as decisões. Isso precisa ser estimulado com relações claras no processo de tomada de decisão e convites vindos de altas autoridades.</p>

Fonte: (OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, 2022b, p. 15, tradução do autor)

Além do público e do formato, outros fatores que irão afetar a participação social são:

- a) Comprometimento da administração: processos de participação podem ocorrer com vistas a colher benefícios, como agregar conhecimentos, legitimar processos, agregar recursos, gerar soluções para problemas de maior complexidade ou promover inovações. Porém, em vários casos, sobretudo no Brasil, os processos podem ocorrer apenas por obrigação legal, sem compromisso em produzir resultados;
- b) Abertura da participação: processos de participação podem ser abertos para todos os interessados, apenas para cidadãos/stakeholders diretamente envolvidos com o assunto ou para um grupo de atores pré-determinados. Tal escolha tem impactos desde a variedade de ideias e perspectivas até o custo de realização;
- c) Forma de interação: interações com a sociedade podem acontecer de forma presencial ou virtual. Enquanto o último reduz custos de deslocamento, abrindo para participantes de outras regiões, o primeiro esbarra nas dificuldades da exclusão digital. Processos híbridos podem ser mais complexos, mas agregam os benefícios dos dois modelos.
- d) Frequência de interação: discussões sobre um tema podem ocorrer em um, pouco ou vários momentos. Por exemplo, processos como audiências públicas ocorrem de forma pontual, ao passo que conselhos e conferências oferecem periodicidade.
- e) Forma de seleção dos atores: cidadãos ou *stakeholders* em processos de participação podem ser escolhidos por escolha do governo, por processos seletivos, por sorteio, escolha de pares ou outros meios. Há ainda os processos abertos, em que qualquer um pode participar, mas mesmo estes podem ser influenciados pela forma como os processos são divulgados.
- f) Papel dos atores: processos podem ser consultivos, deliberativos ou de construção coletiva. Isto é, podem servir para informar o governo sobre as perspectivas e recomendações da sociedade, a fim de orientar a tomada de decisão das autoridades públicas (consultivo); para tomar decisões conjuntas (deliberativos); ou para desenvolver soluções com papel para as diversas partes (construção coletiva).

- g) Instrumentos de inclusão: barreiras diversas podem prejudicar a inclusão social nos processos participativos, como custos de deslocamento, acesso aos meios digitais, acessibilidade para pessoas com dificuldades visuais, auditivas ou motoras, e até mesmo os dias e horários de realização, que podem ser incompatíveis com horários comerciais, por exemplo.

Por fim, é importante destacar que a sociedade civil pode exercer diferentes papéis na sua relação com governos e com o Estado. O Fórum Econômico Mundial (2013, p. 9-11) elencou um rol não exaustivo dessas funções:

- a) Controle social (*watchdog*): supervisionar a ação dos governos, exigindo transparência e *accountability*;
- b) Defesa de causas e direitos (*advocacy*): conscientizar autoridades e a população de situações que exigem mudanças;
- c) Provedor de serviços: oferecer serviços onde há necessidade de suporte e contribuir em emergências ou calamidades;
- d) *Expertise*: oferecer conhecimento e experiência para contribuir no desenvolvimento de soluções e políticas;
- e) Formador (*capacity builder*): prover educação e treinamento para cidadãos e outros segmentos da sociedade;
- f) Incubador: desenvolver soluções que requerem tempo;
- g) Representação: fortalecer a interlocução de grupos e pessoas mais vulneráveis ou marginalizadas;
- h) Liderança (*Citizen Champion*): defender direitos e encorajar cidadãos a participar
- i) Solidariedade: promover valores universais e suporte a direitos fundamentais
- j) Definir padrões: criar e adotar padrões e comportamentos que moldem a ação do mercado e do Estado.

O relatório ainda destaca o papel da sociedade em prover legitimidade, recursos e inteligência para o Estado e para os negócios.

2.1.4 Integridade

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico aponta que integridade, no âmbito da gestão pública, “refere-se ao alinhamento consistente e

à aderência de valores éticos, princípios e normas compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” (OCDE, 2017b, p. 3, tradução do autor). Embora não exista uma definição universal de corrupção, a integridade tem a função de detectar, prevenir e punir estas atividades em suas diversas formas (UNODC, 2020). Mas não apenas a corrupção; tal como proposta, esta definição também cobre esforços para salvaguardar a administração pública contra práticas como conflito de interesses, nepotismo, clientelismo; e, em paralelo, promover governos técnicos e meritocráticos, além de práticas mais saudáveis nas relações público-privado.

À primeira vista, o princípio da integridade pode não parecer tão claramente relacionado à ideia de governo aberto quanto à transparência e à participação social. Mas o fato é que, em essência, governo aberto defende uma administração que trabalha com a sociedade porque a ela serve. Como seria possível trabalhar colaborativamente com cidadãos e *stakeholders* se o interesse comum e público não está em primeiro lugar? O diálogo entre agentes governamentais e não governamentais sem o interesse público como pauta; a interação desses agentes sem transparência; a falta de regulação, que deixa claro os limites entre o *lobby* e relações que extrapolam a ética, servem como terreno fértil para a corrupção e solo difícil para o crescimento de um governo verdadeiramente aberto. Integridade é, portanto, basilar à ideia de governo aberto porque tais políticas são dirigidas, por definição, para o fortalecimento da *res publica* e do interesse comum.

Assim, países com agendas de governo aberto se comprometem a implementar práticas, políticas, mecanismos para promover o estado de direito, combater a corrupção e elevar os padrões éticos da administração pública (OGP, 2011). Neste caminho, governo aberto e integridade se retroalimentam. Se, por um lado, as medidas de integridade são essenciais para garantir a essência inclusiva e democrática almejada pela abertura dos governos; por outro, se beneficiam de medidas de governo aberto para alcançar seus objetivos. A recomendação da OCDE sobre o tema da integridade deixa claro que “a ação precisa ir além do governo, envolver indivíduos e o setor privado” e defende a adoção de uma política de integridade “com ênfase em cultivar uma cultura de integridade em toda a sociedade” (OCDE, 2017b). Uma estratégia de combate à corrupção deve ser em eixos, como demonstra o quadro 2.

QUADRO 2 – RECOMENDAÇÃO DA OCDE SOBRE INTEGRIDADE PÚBLICA

EIXO		
SISTEMA	Compromisso	A gestão de alto nível desenvolve os quadros jurídicos e institucionais necessários e mostra padrões elevados de propriedade pessoal.
	Responsabilidades	Organizações do setor público coordenam bem uma com a outra, com responsabilidades bem definidas. Fica claro “quem faz o que”
	Estratégia	Utilizando dados e indicadores para avaliação e com base em riscos legítimos à integridade, desenvolve-se uma estratégia que delinea objetivos e prioridades.
	Padrões	Regras e valores do setor público são refletidos nas leis e políticas organizacionais e são comunicados efetivamente.
CULTURA	Toda a sociedade	Empresas, indivíduos e atores não governamentais mantêm a integridade pública e não toleram corrupção.
	Liderança	Gerentes lideram com integridade em organizações do setor público; elaboram a “agenda de integridade” e comunicam-na à organização
	Baseado em mérito	O setor público se esforça para empregar pessoas profissionais e qualificadas que tenham um compromisso profundo com os valores de integridade do serviço público.
	Capacitação	Funcionários públicos são habilidosos e treinados para aplicar padrões de integridade.
	Abertura	Preocupações com integridade são abertas e livremente discutidas no local de trabalho e é seguro denunciar suspeitas de violação da integridade.
PRESTAÇÃO DE CONTAS ¹²	Participação	Um governo transparente e aberto permite a participação significativa de todas as partes interessadas no desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

¹² O autor optou por manter a tradução oficial da OCDE, mas o termo original em inglês é *accountability*, que tem mais profundidade do que “prestação de contas”, como será apresentado a seguir.

	Fiscalização	Órgãos de fiscalização, agências de cumprimento regulamentar e tribunais administrativos realizam controle externo.
	Cumprimento ¹³	Corrupção e outras violações à integridade são detectadas, investigadas e sancionadas.
	Gestão de riscos	Existe um sistema eficaz de gestão e controle de riscos à integridade em organizações do setor público.

Fonte: Recomendação do conselho da OCDE sobre integridade pública (2017b) – organizada na forma de quadro pelo autor.

Assim, vários elementos da pauta de governo aberto aparecem como necessários à implementação desta estratégia, tais como: o envolvimento da sociedade; garantias de direitos de expressão para funcionários das empresas e segurança para denunciante; participação ampla da sociedade no desenvolvimento e implementação de políticas; e prestação de contas. Uma estratégia de governo aberto, segundo a OCDE, deve envolver toda a sociedade:

Integridade pública não é uma questão apenas para o setor público: os indivíduos, a sociedade civil e as empresas formam as interações na sociedade e suas ações podem prejudicar ou fomentar a integridade em suas comunidades. Uma abordagem com toda a sociedade é uma afirmação de que esses atores, ao interagirem com os agentes públicos e terem um papel crítico em definir uma agenda pública e em influenciar as decisões públicas, também têm a responsabilidade de promover a integridade pública (OCDE, 2020b, p. 78, tradução do autor).

A OCDE não é a única a chamar a atenção para a importância desta pauta não ser uma tarefa isolada da administração pública. Para diversos autores, o envolvimento da sociedade é essencial nesta tarefa, sendo necessário educar *stakeholders* e envolver as pessoas no diagnóstico da corrupção (KLITGAARD, 1998), construir estratégias que considerem a participação social e o envolvimento do setor privado (STAPENHURST e LANGSETH, 1997) e fortalecer a participação da sociedade no controle da corrupção, mas sem delegar a ela esse papel (FILGUEIRAS, 2011).

¹³ O autor optou por manter a tradução oficial da OCDE. O termo original em inglês é *enforcement*, que indica o sentido de ter processos para fazer atores cumprirem leis e regras.

Segundo o Fundo Monetário Internacional, a corrupção custa anualmente mais de 1,5 trilhão de dólares à economia mundial e afeta especialmente políticas sociais, prejudicando o crescimento inclusivo (FMI, 2016) – situação que se reflete no Brasil, onde, entre 2003 e 2016, mais de 70% das operações contra o desvio de verbas em municípios foram em torno de compras de merenda escolar, saneamento básico e medicamentos (CORREIO BRAZILIENSE, 2016). O FMI aponta ainda que a corrupção afeta diversas funções de governo, incluindo a capacidade de coletar impostos e, por consequência, de investir, de diminuir desigualdades, de promover melhor educação para o capital humano, entre outros.

Ademais, as formas mais clássicas de corrupção, envolvendo recebimento de propinas ou desvios de verbas, não são os únicos alvos das medidas de integridade; outras situações em que o interesse privado se sobrepõe ao público precisam ser endereçadas. Uma delas é o chamado conflito de interesses, que pode ser definido como “a situação em que um ator desempenha dois ou mais papéis que estão, de alguma maneira, em conflito” (GORDON, 2005) ou como “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública” (Lei 12.813, 2013). Medidas preventivas buscam evitar que agentes públicos fiquem nessa situação, de forma não apenas a evitar crimes, mas também para dar legitimidade e credibilidade às decisões da administração. Na mesma linha, há um movimento no sentido de regulamentar a defesa de interesses privados junto ao setor público. Independentemente dessa representação ser feita na defesa de interesses difusos, coletivos, individuais ou de terceiros, tal atividade – por vezes caracterizada pelo anglicismo *lobbying* – está associada a uma imagem de influência indevida de privados ao governo, mesmo quando ocorre dentro da lei (GORDON, 2005) e é percebido como uma atividade que enfraquece a igualdade de acesso ao governo e a imparcialidade da formação de políticas públicas (OCDE, 2020b). Cabe destacar que essa interação não é proibida. Países como Brasil e Estados Unidos garantem o direito à petição em suas constituições e um cidadão europeu pode peticionar até ao Parlamento Europeu. Porém, a falta de regras e de transparência pode, de fato,

tornar a tomada de decisão menos justa e imparcial, além de dificultar o controle da corrupção.

Por fim, cabe destacar o impacto das tecnologias nas ações de integridade, à luz das políticas de governo aberto. O desenvolvimento de tecnologias como análise de *big data*, inteligências artificiais, tecnologias financeiras (*fintechs*) possibilitam novos instrumentos no combate à corrupção (BANCO MUNDIAL, 2019). Com acesso a dados abertos e a estas tecnologias, atores não governamentais também têm conseguido elevar seu papel nas ações de integridade. A iniciativa “Operação Serenata de Amor”, por exemplo, utilizou técnicas de aprendizado por máquina para monitorar em detalhes os mais de R\$ 100 milhões gastos anualmente com a Cota para Exercício da Atividade Parlamentar da Câmara dos Deputados do Brasil. A iniciativa “foi capaz de gerar uma mudança de comportamento nos parlamentares, fazendo com que 134 deputados federais, pertencentes à legislatura 2015-2019, cancelassem reembolsos de refeições que não se enquadram nas hipóteses permitidas, devolvendo aos cofres públicos a quantia de R\$50.569,18.” (NOHARA e COLOMBO, 2019).

Assim, ressalta-se que ações de integridade e governo aberto se encontram no desejo de promover uma governança mais democrática e contribuem para um crescimento mais inclusivo. Porém, a eficiência das medidas para atacar os problemas da agenda de integridade passa pela sinergia com as iniciativas de transparência, por participação social e, sobretudo, pela necessidade de *accountability* do Estado.

2.1.5 *Accountability*

Accountability é um termo de difícil tradução para a língua portuguesa, por sua característica multidimensional e constante evolução de interpretação (PINHO e SACRAMENTO, 2009). O termo vem da contabilidade; do registro e documentação daquilo que foi feito, que é devido e que se tem direito – e assinala o contador como o profissional imparcial que registra as informações (ROBERTS, 1991). O Dicionário de Cambridge traduz o termo como “o fato de ser responsável pelo que você faz e ser capaz de dar razões satisfatórias em relação ao que foi feito ou ao que aconteceu” (CAMBRIDGE DICTIONARY), ou seja, além da

responsabilidade dos agentes públicos, há um elemento de prestação de contas. Para Filgueiras (2011) é uma ideia que “entrou para o léxico da teoria política contemporânea e se tornou um princípio fundamental do ordenamento democrático”. Para Bovens (2007), o conceito tornou-se um símbolo – e às vezes sinônimo – de boa governança. Richard Mulgan (2003, p. 8, tradução do autor) entende que *accountability* “tornou-se um termo genérico para qualquer mecanismo que faça com que instituições poderosas sejam responsáveis a seus públicos específicos”.

A ideia de ser responsivo é fundamental para compreender *accountability* no âmbito de governo aberto. Responsividade refere-se à capacidade que essas instituições têm de dar respostas. O *accountability* faz dessa responsividade uma obrigação, pelo princípio democrático essencial: o poder emana do povo e aos Estados é delegado o poder decisório. Assim, trataremos esse princípio de governo aberto sob o entendimento de que é o elemento que obriga a administração pública a (i) ser responsável por seus atos e decisões; (ii) ser capaz de demonstrar e explicar o que faz e por que faz; (iii) obrigar-se a dar respostas às demandas da sociedade.

Sobre esse último, convém destacar que não se trata de acesso à informação, mas sim de propor soluções aos problemas levantados ou questões peticionadas (e, quando não for possível atendê-las, dar explicações ou alternativas). Sob uma perspectiva de direitos humanos para o desenvolvimento, os prestadores de serviços são, na verdade, responsáveis por cumprir um dever e estes direitos não devem ser garantidos por escolha, mas por obrigação das instituições receptoras do poder (ACKERMAN, 2014).

O segundo aspecto, relativo à prestação de contas, é um dos mais comumente associados ao conceito de *accountability*. Bovens propõe que, de forma mais restrita, o termo pode ser entendido como “a obrigação de explicar e justificar condutas” (2007, p. 450), razão pela qual a demanda por mais *accountability* tem pressionado por maior transparência (FILGUEIRAS, 2011). A transparência, como visto anteriormente, não se limita mais apenas à prestação de contas, ao passo que *accountability* não se limita a dar transparência. Instrumentos funcionais de transparência são essenciais para que haja prestação de contas, mas também serve a outros objetivos. Mecanismos funcionais de *accountability* precisam contar

com transparência para prestar contas, mas não podem se limitar a isso. Uma vez provocado com as informações prestadas, o Estado precisa ir além, dando respostas aos questionamentos, soluções aos problemas ou mesmo punindo os responsáveis por decisões. O primeiro ponto – o da responsabilidade – reforça outro aspecto comumente associado ao *accountability*: o da responsabilização dos agentes públicos; e, associado aos demais, reforça também o direito do cidadão de fazer o controle social sobre as ações do governo – sem desobrigar o Estado de fazer seus próprios mecanismos de controle (FILGUEIRAS, 2011). *Accountability*, então, é um elemento que se materializa em dois momentos: no momento em que os agentes públicos prestam contas, são cobrados a dar respostas e reagem à cobrança (*answerability*); e no momento em que há uma reação a essa resposta – na forma de punição ou recompensa – por parte da sociedade ou pelos órgãos encarregados dessa tarefa (SCHEDLER, 1999). Nesse sentido, o princípio converge e faz intersecção com o princípio da integridade, de forma semelhante ao que ocorre com a transparência: têm pontos em comum, são interdependentes, mas não se equivalem. Um ponto de distinção bastante relevante, é que *accountability* não se limita apenas em dar consequências para atos desvios de conduta e ilegalidade e, por conseguinte, não pune apenas por meio da lei. Más decisões podem jogar a opinião pública contra as autoridades e cidadãos insatisfeitos podem remover governos ineficientes nas urnas (SCHEDLER, 1999).

A abrangência e complexidade do termo fez com que autores propusesse diversas tipificações para o conceito de *accountability*. Em que pese tais tipologias não serem centrais ou determinantes para essa pesquisa, seu entendimento ajuda a avançar na compreensão do princípio:

- a) *Accountability* vertical: refere-se à capacidade e ao direito dos cidadãos de cobrar respostas do governo e dar consequência às atitudes dos agentes públicos. Podem fazê-lo, por exemplo, por meio de eleições ou da representação por partidos políticos (LÜHRMANN, MARQUARDT e MECHKOVA, 2020). Pressupõe a delegação de autoridade de uma parte (sociedade) para outra (governo), para que esta última alcance objetivos pactuados (REDDICK, DEMIR e PERLMAN, 2020). Breakey (2014) defende que outras ações da sociedade, como protestos, cortes nas

doações políticas, greves e exposição pública de falhas da administração também seriam uma forma de *accountability* vertical.

- b) *Accountability* horizontal: diz respeito ao controle feito por partes independentes, por exemplo, ao controle feito pelo Legislativo, Judiciário ou instituições independentes sobre o Poder Executivo (LÜHRMANN, MARQUARDT e MECHKOVA, 2020); (OCDE, 2022);
- c) *Accountability* diagonal: Capacidade de atores não-governamentais, como organizações da sociedade civil, mídia e movimentos sociais têm de cobrar e gerar responsabilização para o governo (LÜHRMANN, MARQUARDT e MECHKOVA, 2020); (OCDE, 2022).

Nota-se, portanto, que *accountability* pode se manifestar por instrumentos de (i) Estado, como o feito por um tribunal de contas; (ii) administrativos, como regras de licitação e mecanismos de controle interno; (iii) fiscais, por mecanismos de transparência; (iv) políticos, por meio, por exemplo, eleições ou processos de impeachment; (v) avaliação de políticas públicas, a partir dos resultados gerados e consequências para o novo ciclo; ou (vi) por meio de *accountability* societal, no qual a própria sociedade, organizada ou não, utiliza-se dos instrumentos e mecanismos a seu alcance para cobrar do governo respostas, ações e responsabilização de agentes públicos (OCDE, 2022).

Sobre esse último vale destacar mais uma vez as possibilidades geradas pelas novas tecnologias. Casos concretos de impacto em políticas e gastos públicos já foram registrados no Brasil, provando a capacidade de impacto destas tecnologias (NEVES, 2019). Ferramentas como redes sociais ajudam a sociedade a se mobilizar com velocidade e a expor falhas da administração pública com mais alcance; a ciência de dados aliada à oferta de dados governamentais em formato aberto permitem análises mais profundas da ação do governo; e TICs promissoras como *blockchain* prometem aprimorar o *accountability* revolucionando a prática que deu origem do termo: o registro de dados.

2.2 Governo aberto: um conceito multidimensional

Ao explorar a complexidade de cada princípio de governo aberto individualmente, é possível notar a profundidade de demandas que tal agenda propõe e a amplitude de possíveis iniciativas a serem geradas. Também é possível perceber a

interdependência desses princípios, com transparência dependendo de *accountability* para dar resultados, participação precisando de informações para qualificar a atuação da sociedade civil, integridade resultando de medidas de promoção da participação e *accountability* como promotora destas iniciativas de integridade. Assim, ao mesmo tempo em que cada um desses princípios tem grande profusão de responsabilidades e possibilidades e força de uma agenda em si própria, se confundem como condições e consequências uns dos outros, razão pela qual são mais bem orquestrados em conjunto.

2.3 Governo aberto no Brasil

Com uma melhor compreensão sobre o conceito de governo aberto e o que implicam seus princípios, convém destacar alguns dos pontos estruturantes desta política no âmbito do Poder Federal brasileiro. Nesse sentido, convém destacar que foram feitos significativos avanços antes de uma política para a abertura ser oficialmente instituída em 2011. Medidas de transparência e participação, como o Portal da Transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal, conselhos e conferências de políticas públicas, são anteriores ao Decreto, mas essenciais para moldar a agenda (NEVES, 2013). Segundo a OCDE, a Constituição Federal teve um papel importante em estabelecer princípios de governo aberto:

A Constituição almejou a criação de salvaguardas para proteger o sistema democrático e a cultura do Brasil, criando instituições independentes fortes e empoderando cidadãos e *stakeholders* não-governamentais. Ela incluiu grande número de artigos relacionados aos princípios de governo aberto da transparência, *accountability*, integridade e participação, assim como para a proteção do espaço cívico... (OCDE, 2022, p. 54, tradução do autor).

No âmbito da transparência, há certa consolidação das interfaces entre esse princípio e a sociedade. A Lei de Acesso à Informação possui um sistema centralizado para o fluxo de solicitações e respostas dos órgãos, o Fala.Br¹⁴ (antes e-SIC), por onde já foram recebidos 1,19 milhão de pedidos e respondidos 99,7% deles (CGU, 2022b). Na transparência ativa, cada órgão é responsável por

¹⁴ <https://falabr.cgu.gov.br/>

publicar 49 conjuntos de informação, com base em leis diversas – uma tarefa que é monitorada pela CGU (CGU, 2019). Legislações específicas podem obrigar áreas de governo a publicar informações específicas sobre suas pastas.

Já a parte orçamentária e financeira, é comumente conhecida pelo Portal da Transparência: uma ferramenta que atrai uma média de mais de 1,5 milhão de usuários por mês, oferecendo informações diversas sobre gastos, receitas, licitações e contratos, servidores públicos, sanções administrativas, imóveis funcionais (CGU, 2022c). A ferramenta já influenciou mudanças nos gastos e nas políticas públicas, como no caso da redução de gastos com cartão corporativo (NEVES, 2019). Também se destacam como instrumentos de transparência o Portal Brasileiro de Dados Abertos, que tem por objetivo ser um catálogo central de dados disponíveis e o Tesouro Transparente, que traz informações sobre a saúde financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O Quadro 3 apresenta as principais ferramentas e regulamentações. O Portal é o único a tratar do assunto. A ferramenta Siga Brasil, do Senado (www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil), traz informações sobre o orçamento e o Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br), da Secretária do Tesouro Nacional, traz informações sobre a saúde financeira da União, e também dos estados e municípios. Estes, por sinal, são obrigados a terem seus próprios portais de transparência, por força da Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.

QUADRO 3 – PRINCIPAIS PRÁTICAS DE GOVERNO ABERTO NO ÂMBITO FEDERAL

PRÁTICAS	INSTRUMENTOS PRINCIPAIS	NORMA
Acesso às informações solicitadas pela sociedade	Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) ou pelo sistema Fala.br Lai.gov.br	Constituição Federal Art. 5º, XXXIII Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527) Decreto 7.724
Transparência orçamentária, fiscal e financeira	transparencia.gov.br tesourotransparente.gov.br Siga Brasil	Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101)
Transparência de compras e contratações	transparencia.gov.br pncp.gov.br	Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133)

		Lei de Acesso à Informação
Oferta de dados em formato abertos	dados.gov.br sistema fala.br	Decreto 8.777 Lei de Acesso à Informação
Oferta proativa de informações sobre políticas e projetos	Sítio de cada órgão	Lei de Acesso à Informação
Oferta proativa de informações para acesso a serviços	www.gov.br (portal único) e sítio de cada órgão	Lei de Acesso à Informação Decreto 9.576
Publicização da agenda de autoridades	Sítio de cada órgão*	Lei 12.813 Decreto 10.889

Fonte: Elaborado pelo autor

Sobre a integridade, muito se avançou após o lançamento da OGP. Desde 2011, o Brasil aprovou a Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813) para esclarecer regras sobre o tema; a Lei Anticorrupção (Lei 12.846) para responsabilizar pessoas jurídicas por atos de corrupção; uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133); e um Decreto de Governança Pública (Decreto 9.203). A maioria dessas normas trouxe novas regras e atividades para que o governo promovesse maior integridade pública, com destaque para o comando do Decreto para que todos os órgãos e entidades criassem seus Programas de Integridade “com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção” (Decreto 9.203, 2017b). Algumas medidas administrativas também foram implementadas, como criação de códigos de ética; criação de unidades responsáveis pela implementação de medidas e monitoramento, em cada órgão; programas de estímulo à adoção de medidas de integridade no setor privado; criação do sistema e-Patri, para registro de bens de agentes públicos; e criação do sistema para que servidores pudessem fazer consultas sobre potenciais conflitos de interesses – o SECI (OCDE, 2021b).

É possível perceber que as iniciativas de transparência e integridade pública têm caráter mais transversal, no sentido de atingirem os diversos órgãos e entidades da administração pública. Já no âmbito da participação social, os instrumentos estão desenhados com regras específicas que, por um lado, fortalecem a abertura nessas áreas e, por outro, criam uma desigualdade no funcionamento do governo entre as diferentes pastas. A área de saúde, por exemplo, conta com conselhos

de políticas públicas fortes e uma tradição de conferências iniciadas em 1941 (NEVES, 2013); a educação têm forte influência dos conselhos locais e do Conselho Nacional de Educação – órgão com participação de *stakeholders* não governamentais – em seu funcionamento. Entretanto, nem todas as funções de governo contam com mecanismos institucionalizados para esse diálogo. Onde existe, o papel das instâncias de participação varia (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005) e a representatividade dos conselheiros em relação ao perfil da população também (ALENCAR, CRUXÊN, *et al.*, 2013). Ressalta-se, ainda, que os resultados produzidos pela participação divergem sensivelmente, de acordo com elementos múltiplos, e são de difícil mensuração (WAMPLER, 2011). Há, obviamente, críticas que podem ser feitas sobre o efetivo funcionamento dessas práticas – a falta de homogeneidade sendo uma delas (OCDE, 2022). A diversidade de interfaces é uma característica marcante da participação no Brasil:

Se, por um lado, é verdade que formas de participação social, como conselhos e conferências, as quais têm recebido bastante atenção pública e acadêmica, se disseminaram e adquiriram crescente importância na gestão dos programas federais, por outro, outras formas de interação, como ouvidorias, audiências e consultas públicas, reuniões, comitês, grupos de trabalho e portais de internet, entre outros, se mostraram igualmente presentes e relevantes (...) As evidências fornecidas pelo mapeamento sustentam a visão de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade, que vem se conformando gradualmente no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis (tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e aos ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja necessária. Assim, nessa ecologia das relações Estado-sociedade, diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos (PIRES e VAZ, 2014).

Sobre o princípio de *accountability*, muito se aproveita das medidas transparência e integridade para dar suporte à prestação de contas e à responsabilização de agentes públicos. É vasto o arcabouço de normas e procedimentos para garantir o *accountability* vertical por meio da independência poderes que leva o Congresso, o Tribunal de Contas e os Ministérios Públicos a fiscalizar o Executivo Federal. No que tange a agenda de governo aberto, há um esforço deliberado

para mobilizar o controle das ações do governo por parte da sociedade (NEVES, 2019), reconhecendo o papel fundamental do *accountability* societal no combate à corrupção e no acompanhamento das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2011). Além dos avanços na transparência, que ajudam atores da sociedade a agir nesse processo, foi relevante a aprovação da Lei de Defesa dos Direitos do Usuário dos Serviços Públicos (Lei 13.460). Esta (i) garante o direito de resposta, com prazo, para as reclamações, sugestões e denúncias de cidadãos; (ii) demanda a realização periódica de avaliação de serviços públicos; e (iii) determina a criação de conselhos de usuários para acompanhar, avaliar e propor melhorias nos serviços. Tais medidas ajudam a aprimorar o elemento de *accountability* da responsividade, até então, pouco trabalhado na administração pública federal.

Por fim, há uma interface onde todos os princípios se encontram: na construção dos Planos Nacionais de Governo Aberto. Por meio dos planos, governo e sociedade devem trabalhar juntos na proposição de medidas para avançar a agenda de governo aberto como um todo, podendo trabalhar em temas estruturantes ou em políticas específicas. Ao longo dos anos, a forma de desenvolvimento dos planos mudou. No primeiro plano houve pouca participação da sociedade, levando ao uso de uma metodologia inteiramente nova para o segundo, no qual 90 organizações foram convidadas para discutir o plano como um todo (NEVES, 2013). Críticas ao processo levaram a uma nova mudança a partir da construção do terceiro plano, que se manteve relativamente estável até o quinto, e vigente, plano. No modelo utilizado para estes, o debate foi especializado, com *stakeholders* sendo convidados de acordo com suas áreas de atuação e interesse, para discutir com órgãos igualmente especializados. A escolha dos temas era feita também em parceria, com o governo escolhendo parte da pauta e a sociedade a outra. Todo o processo foi pactuado entre órgãos do governo federal e um grupo de trabalho com integrantes da sociedade civil (CGU, 2016). Além disso, os processos ao longo da execução foram documentados e publicizados, relatórios prestaram contas da evolução das ações e também foram públicos. Reuniões de acompanhamento periódica foram realizadas entre as partes participantes e transmitidas ao vivo. O modelo foi avaliado pelo Mecanismo Independente de Avaliação da OGP, que identificou que o método empregado

promoveu diálogo iterativo e colaborativo, permitindo que o público contribuísse na definição da agenda (STEIBEL, 2020).

Porém, é importante destacar que, em que pese a importância do processo de construção de planos da OGP, medidas de governo aberto acontecem, como visto, dentro e fora deste plano. Por vezes, de forma coordenada, em outras, à revelia deste processo. Um dos desafios da agenda de governo aberto para o governo federal é, justamente, conseguir elevar o caráter tático do plano – que é focado em ações pontuais – para um modelo estratégico, transversal, presente em todos os órgãos e articulado pelo centro de governo para envolver a administração como um todo. Um esforço voltado não para o processo, mas para os potenciais benefícios da agenda (OCDE, 2022).

3. POR QUE GOVERNO ABERTO?

Promover uma cultura de governança diferente para a administração – sobretudo uma mudança tão abrangente e complexa como a de governo aberto – é uma tarefa que requer esforços e recursos significativos. Vários desafios e riscos precisam ser superados para implementação de medidas nesta área, tais como gerenciar conflitos entre transparência e privacidade ou segurança; uniformizar formas de coletar, tratar e publicar dados; criar incentivos para a participação; criar e gerir processos para os *inputs* advindos das participações; suprir falta de conhecimento da sociedade sobre o funcionamento da administração ou de seus dados; gerenciar os custos associados ao aumento da demanda (JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012); planejar processos de participação; prover acessibilidade; dar informações para e sobre os processos participativos; (OCDE, 2022b); promover medidas de integridade sem prejudicar a execução das políticas (MARQUES NETO e PALMA, 2017).

São críticas à aplicação dos princípios de governo aberto: participação consome tempo e recursos, podendo criar mais hostilidade e diminuir o controle sobre a tomada de decisão (IRVIN e STANSBURY, 2004); transparência e *accountability* têm definições imprecisas com pessoas diferentes tendo entendimentos diferentes sobre os termos (FOX, 2007); medidas de transparência mal

desenhadas podem gerar resultados desastrosos e contrários às suas intenções (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2007); disfuncionalidades nos controles contra a corrupção prejudicam o processo decisório e o funcionamento das atividades fins (MARQUES NETO e PALMA, 2017). Então, por que a agenda ganhou força? Por que mais de 70 países aderiram à OGP em menos de uma década? Esta não é uma resposta fácil, mas existem várias perspectivas sobre as vantagens de adoção desta agenda, as quais defendem que fortalecer os princípios e viabilizadores de governo aberto, mesmo que em parte, geram benefícios.

3.1 Benefícios de governo aberto

Nos primeiros anos de seu lançamento, a Parceria para Governo Aberto associava-se ao mote “fazer governos melhores”¹⁵. A ideia é que a partir da implementação de medidas da agenda, é possível gerar melhorias que trazem benefícios para governo e sociedade. Para Don Tapscott, governo aberto é uma evolução sobre o modelo burocrático tradicional, que permite colher vantagens quando as administrações públicas:

“abrem suas portas para o mundo, co-inovam com todos, especialmente cidadãos; compartilham recursos que antes ficavam guardados; aproveitam o poder da colaboração em massa; impulsionam a transparência em todas suas operações; as se comporta não como por departamentos e jurisdições isoladas, mas como algo novo – uma organização realmente integrada e em rede.” (2010)

Ao adotar tais posturas, governos abertos podem melhorar o funcionamento da administração, aumentado sua eficácia e eficiência (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012); podem contribuir para resolver problema na oferta de serviços públicos e melhorar a performance das instituições (WORLD BANK, 2018); fortalecer a democracia e gerar desenvolvimento com inclusão (OCDE, 2017). Diferentes perspectivas convergem, portanto, na ideia de que uma interação sistemática entre governo e sociedade trazem benefícios para todas as partes. Aponta-se a seguir, benefícios frequentemente apontados a partir das práticas de governo aberto.

¹⁵ Tradução de “make governments better” ver [Open Government Partnership: an introduction | Public Leaders Network | The Guardian](#) ou [Event: UK Open Government Partnership \(OGP\) Civil Society Network meeting – UK Open Government Network](#) ou [Opening Remarks by President Obama on Open Government Partnership | whitehouse.gov \(archives.gov\)](#)

3.1.1 Fortalecimento da democracia

Um dos primeiros argumentos em prol de uma cultura de governança permeada pelos princípios de governo aberto é que estes estão diretamente ligados ao fortalecimento da democracia. Para Filgueiras, participação, transparência e *accountability* estão associados a valores democráticos, que por sua vez dão legitimidade aos governos e fortalecem o real interesse público (2018). Já Avritzer destaca que o “novo constitucionalismo” inaugurado na América Latina após as ditaduras do fim do século XX, reconheceu o pluralismo destes países e a existência e direitos de atores antes ignorados, dando voz a estes por meio de diferentes formas de participação (2016). Stiglitz (2003) reforça que para que a importância da transparência e acesso a informações para que os cidadãos possam acompanhar decisões daqueles para quem delegaram o poder por meio do processo democrático. Mais do que isso, os princípios de governo são, essencialmente, valores inerentes à própria democracia: a integridade como o pilar de defesa do interesse público (OCDE, 2017b); a transparência como direito de saber e princípio da publicidade (NEVES, 2019); o *accountability* como poder e liberdade dada ao cidadão como delegante do poder (LÜHRMANN, MARQUARDT e MECHKOVA, 2020); a participação como pilar de um sistema de direitos fundamentais (MELO e SCHIER, 2017).

Em certa medida, pode-se dizer que avançar na agenda de governo não gera um benefício de fortalecer a democracia, mas sim é o próprio enriquecimento desta forma de governo. Para Dahl, participação, acesso a informações, espaço cívico, são características de uma democracia ideal ou ideal e representativa (DAHL, 2004). Medidas de governo aberto são medidas que reforçam essas características e outras que, segundo o próprio autor, fazem desta forma de governo a mais desejada: combater a autocracia, proteger direitos fundamentais e liberdades civis, maior igualdade política e permitir aos cidadãos viver sob um regime jurídico de sua própria escolha. Ademais, Rothstein (2009) aponta que a mera escolha de uma democracia representativa não é suficiente para prover legitimidade política aos governos, sendo a qualidade e a equidade da atuação elementos fundamentais na percepção de legitimidade. Fung (2006), segue no mesmo sentido destacando que não há motivo para dar suporte a governos que trabalharam para o benefícios de poucos. Assim, em que pese ser difícil medir o

quanto as medidas de governo aberto realmente impactam em cada um dos benefícios apresentados neste capítulo, as medidas de governo poderiam ser justificadas já por seu papel como promotor dos valores democráticos e contribuições para a legitimidade.

3.1.2 Mais capacidades, mais eficiência e mais eficácia

Para entender o impacto das políticas de governo aberto na eficiência e eficácia do Estado, é importante pensar sobre as capacidades estatais, ou seja, aquelas que este detém ou não “para atingir, de forma efetiva, os objetivos que pretendem por meio de suas políticas públicas, como a provisão de bens e serviços públicos” (PIRES e GOMIDE, 2016). Para O’Reilly (2010), o governo ganha em capacidades e poder de inovação quando permite que os cidadãos realmente participem do desenho de programas e construção de soluções. Noveck destaca que governos que adotam modelos que permitem essa colaboração agregam especialistas, conhecimento e até mesmo novas fontes de dados para evoluir análises e soluções (NOVECK, 2009). As medidas de governo aberto ajudam ainda a otimizar os recursos da máquina pública, atuando na definição de prioridades, na coleta de informações para melhoria de serviços e políticas e na compreensão dos *trade-offs* percebidos pela sociedade (OCDE, 2022b).

Ferramentas de colaboração podem contribuir para envolver diferentes atores na solução de problemas. A Plataforma de Recursos Educacionais Digitais do Ministério da Educação¹⁶, produto do terceiro Plano de Governo Aberto do Brasil na OGP (BRASIL, 2016b), abre espaços para professores e organizações de todo o país contribuírem com a produção de recursos didáticos digitais. Na França, uma organização não governamental criou uma ferramenta para conectar voluntários interessados em apoiar profissionais de saúde em atividades como fazer compras ou até cuidar de crianças (OGP, 2020). Se por vezes o potencial de contribuição da sociedade é encarado com ceticismo, ele vem impactando governos mesmo quando não há incentivos. O *software* utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça na tramitação de processos judiciais foi produzido por um

¹⁶ <https://plataformaintegrada.mec.gov.br/>

estudante, Leandro Lira, e cedido à justiça brasileira. Hoje, a solução está presente em 20 estados brasileiros (CAVALCANTI, 2023).

Também cabe destacar o papel que atores não-governamentais têm quando a presença do Estado é fraca em determinadas situações ou localidades:

“Primeiro: quando o Estado é fraco, os arranjos de governança podem (a) ainda funcionar com o que ainda sobre do Estado, por exemplo em parcerias público-privadas. Alternativamente a governança pode vir por um nível abaixo do estado e ser proporcionada como auto governança local (cf. Ostrom 1990), por atores não governamentais e empresas. E, finalmente – e em casos mais extremos de fraqueza do Estado – governança pode ser provida por cima do estado, por organismos multilaterais, agências de apoio bilaterais ou organizações não-governamentais transnacionais. (STEVEN e GREGOR, 2012, p. 18)”

Considerando a possibilidade de agentes não governamentais ocuparem o espaço do Estado em tais situações, é importante destacar o potencial das políticas de governo aberto como forma de fazer isso de maneira coordenada e planejada. Na Tanzânia, como forma de melhor gerenciar os recursos hídricos para áreas rurais, o governo criou uma rede de pessoas, equipadas com aparelhos celulares, que permitem a coleta e distribuição de informações, para facilitar o acesso à água de qualidade em regiões onde este recurso é limitado (WESSELINK, HOPPE e LEMMENS, 2015). Ainda que o projeto tenha encontrado obstáculos por falha no desenho, produziu diversos resultados, inclusive a identificação de novas fontes de água desconhecidas pelo governo (LEMMENS, LUNGO, *et al.*, 2017).

A participação social, facilitada por novas tecnologias, pode envolver a sociedade em atividades antes consideradas sofisticadas – como a cartografia – de forma a gerar produtos melhores, mais eficientes e com benefícios para governo e sociedade, como demonstram Costa, Fernandes e Alixandrini Jr (2015). Nesse mesmo sentido, a Nasa utilizou uma base de dezenas de milhares de voluntários para mapear crateras de Marte com mais rapidez e menos custo (SHIRKY, 2010, apud LINDERS, 2012).

Para Levine e Fisher, “a estratégia de coprodução promete uma ferramenta poderosa para resolver o estresse fiscal e um começo auspicioso na estrada para recuperar a confiança e o apoio dos cidadãos para as instituições (1984, p. 186)”

Por fim, vale destacar o papel dos princípios de governo aberto na manutenção do foco no interesse público. Transparência, *accountability*, integridade e o envolvimento da sociedade no controle da atuação do Estado são incentivos a uma atuação menos propensa à corrupção, aos atos irregulares ou ilícitos (FILGUEIRAS, 2011b).

3.1.3 Melhoria de serviços e políticas

Primeiramente, ações de governo aberto podem promover melhoria das políticas e serviços públicos, por permitirem que a sociedade contribua diretamente no controle e avaliação das ações do governo. No Brasil, a legislação exige que avaliações sobre os serviços públicos sejam feitas regularmente, tornadas públicas, e acompanhada por conselhos de usuários, que por sua vez têm o papel de contribuir para melhorar a prestação do serviço (BRASIL, 2017). De forma mais indireta, cidadãos e organizações podem exercer o controle sobre as ações do Estado. Neves (2019) relata como a transparência e o *accountability* contribuíram para o redesenho e aprimoramento do Programa de Financiamento Estudantil – FIES, a partir de uma falha de desenho da política identificada por um jornal. Sutherland, Ariel *et al.* (2017) apresentam um estudo ainda mais emblemático: o uso de câmeras corporais em policiais, garantindo transparência e promovendo integridade e *accountability* desses servidores. Tal medida promoveu significativa redução de denúncias por uso excessivo de força pelos agentes públicos, com efeitos persistentes mesmo quatro anos depois da implementação.

Os instrumentos de melhoria de políticas também podem ser fruto do planejamento da execução. Fung, Graham e Weil (2007) mostram, a partir da estratégia de transparência da avaliação de higiene dos restaurantes, como é possível incentivar comportamentos em consumidores, que contribuem para a melhoria da eficácia de ações de governo – neste caso incentivando melhores escolhas, em favor da saúde dos cidadãos. O uso planejado dos princípios de governo aberto também permite a solução de problemas complexos, a partir do conhecimento compartilhado e ação coordenada de atores em diferentes setores, aproveitando habilidades e capacidades de diferentes disciplinas para fortalecer a capacidade de gerar respostas (FUNG, 2015).

Cidadãos e organizações também podem contribuir diretamente na oferta de serviços e soluções para problemas públicos, trabalhando com o governo o desenho, a execução e o monitoramento de políticas; ou desenvolvendo suas próprias soluções – por exemplo, por meio de aplicativos e ações coletivas (LINDERS, 2012). Com a possibilidade de juntar talentos, capacidades, ferramentas e perspectivas diferentes sobre os problemas públicos, as práticas de governo aberto são constantemente associadas à inovação, com alguns autores defendendo esta como um princípio de governo aberto (BELLIX, GUIMARÃES e MACHADO, 2017), enquanto outros o enxergam como um de seus benefícios. (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011).

3.1.4 Mercados mais justos e eficientes

O bom funcionamento do mercado exige transparência do sistema tributário, registro da situação financeira de bancos e de informações financeiras sobre empresas a fim de mitigar potenciais riscos de se aplicar capital de risco (STIGLITZ, 2003). Tal regulação é feita por governos, mas também pela forma como o próprio mercado se organiza, tornando-se ator fundamental na criação de regras de funcionamento da economia, inclusive em escala global.

Além disso, a própria informação que sai do governo para o mercado pode causar assimetrias se não for administrada com equidade. Acesso privilegiado à tomada de decisões do governo – como investimentos a serem feitos, ativos a serem vendidos, intervenções econômicas em planejamento – podem dar vantagens competitivas significativas a competidores que conseguem obter essas informações tempestivamente. Por outro lado, o acesso a dados abertos pode servir de insumo para a criação de novos negócios, melhorar processos, estimular a inovação, acessar conhecimentos e facilitar a transparência para investidores (JANSSEN, CHARALABIDIS e ZUIDERWIJK, 2012).

Medidas de integridade, transparência, *accountability* e controle social, como já mencionado, também são frequentemente adotadas para prevenir e detectar a corrupção. Mauro (1995) demonstra que a corrupção prejudica o investimento e o crescimento econômico. E não só isso, a melhoria da eficiência burocrática – já

apresentada como benefício do governo aberto – também contribui para esse crescimento.

Para O'Reilly (2010), governos também podem ser abertos nos padrões tecnológicos que adotam e com práticas que possibilitem abrir os fluxos de dados em diferentes direções, permitindo que serviços públicos digitais funcionem como plataformas para a criação de novos negócios. Da mesma forma que despachantes convencionais funcionam como intermediários privados para facilitar o acesso de cidadãos a serviços públicos, o desenho de soluções de tecnologia abertas pode facilitar a criação de equivalentes digitais, melhorando o acesso de cidadãos a serviços e gerando inovações e novas empresas. Tal modelo de implementação ainda traz o benefício agregado de facilitar a interoperabilidade de serviços nos diferentes níveis da federação.

3.1.5 Inclusão e fortalecimento de direitos

Um dos desafios da democracia representativa é levar em conta a diversidade de atores, captar as necessidades de grupos mais desprivilegiados e não ser dominado por grupos que detêm o poder. No Brasil, mesmo com a eleição que promoveu a representatividade mais diversificada da História, em 2022, o Congresso Nacional ainda é predominantemente masculino (82%) e branco (72%), e esses grupos têm quase três vezes mais chance de eleger um candidato do que mulheres, pretos ou pardos (SENADO FEDERAL, 2022).

Espaços de participação criados por políticas de governo aberto abrem oportunidades para esses atores participarem da vida pública em outras instâncias. Algumas dessas inequidades são reproduzidas nesses instrumentos, mas em outras há avanços. Alencar, Cruxên *et al.* (2013) revelam, por exemplo, que os conselhos nacionais têm representado melhor as mulheres, embora ainda reproduzem desigualdades raciais. Com melhoria do desenho, porém, o Estado pode ser mais ágil nesta reparação. Novos modelos de participação têm sido utilizados, com sucesso, para reproduzir a estrutura demográfica e social do país nos mecanismos de participação (OCDE, 2020e).

Também há de se destacar o papel das ações de integridade. O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (2015) reconhece a corrupção como fator que prejudica o gozo de direitos humanos. Segundo a Transparência Internacional, práticas como suborno e extorsão impactam mais fortemente pessoas mais vulneráveis (2019). Mulheres, por exemplo, são impactadas diretamente e indiretamente por tais práticas, sujeitas inclusive a extorsão sexual (U4 BRIEF, 2015).

3.1.6 Confiança no governo

Por ser objeto central desse estudo, a relação da confiança da sociedade no governo e a implementação de medidas de governo aberto será tratada no próximo capítulo.

4. CONFIANÇA E GOVERNO ABERTO

4.1 Definindo confiança

Como todo conceito que envolve a psicologia humana, confiança não é um conceito simples. Não apenas se trata de um sentimento ou percepção de um indivíduo, como também reflete uma condição relacional entre esse indivíduo e quem é, ou não é, digno desta confiança. A confiança entre indivíduos é basilar para o funcionamento de relacionamentos interpessoais (SIMPSON, 2007), mas pessoas não confiam apenas em outras; elas podem confiar em instituições (DEVOS, SPINI e SCHWARTZ, 2002), marcas (ELLIOTT e YANNOPOULOU, 2007), tecnologias (LI, HESS e VALACICH, 2008).

McKnight e Chervany (2000) apontam que a confiança pode ser vista por diferentes perspectivas, de modo que psicólogos, sociólogos, economistas irão definir de formas diferentes a dinâmica afetada por esse conceito. Nesse sentido, é importante destacar que a visão política ou institucional da confiança se distingue de uma visão particular e da perspectiva social ou generalizada. A visão particular trata da relação entre pessoas e a social não está apontada para

nenhum ator em particular, mas é crucial para o tecido social. A visão política, por sua vez, relaciona-se com o que se pensa de instituições como o Executivo, o Congresso, a Justiça, a polícia, a burocracia pública (USLANER, 2018) – é esta última que interessa a essa pesquisa.

Igualmente é importante destacar que a construção de confiança entre atores é um processo que envolve etapas e processos diferentes. Ao longo desses processos, a pessoa que deposita a confiança em alguém considera suas experiências individuais, valores, tradições e objetivos (DEVOS, SPINI e SCHWARTZ, 2002). Para McKnight e Chevarny (2000), a predisposição para confiar é a tendência de uma pessoa a estar disposta a depender de outro ator, ou atores em uma variedade de situações. Trata-se de um aspecto subjetivo relacionado à dimensão psicológica de quem confia. Mas a isso soma-se um aspecto social em que o ator acredita que as condições necessárias, como estruturas, normas e papéis sociais, são adequados, assim como as condições presentes. Por fim, há uma perspectiva da psicologia social em que o ator enxerga no depositário da confiança características para lidar com situações negativas, tais como competência, previsibilidade, integridade, benevolência. Por fim, constrói-se a intenção de confiar, na qual se dá a disposição de um ator a depender de outro com alguma segurança, mesmo havendo riscos e potenciais falhas do depositário (MCKNIGHT e CHERVANY, 2000).

Para os fins deste trabalho, é necessário reconhecer que “por causa construção multi-dimensional da confiança, as definições sobre ela na literatura tendem a refletir domínios diversos, mas restritos, da confiança” (WANG e GORDON, 2011, p. 583) e aceitar que para este estudo também o recorte se faz necessário. Não compete a esta pesquisa entender os aspectos psicológicos que predispõem os entrevistados a confiar mais ou menos em determinadas situações, mas sim conhecer como o comportamento dos governos alteram a confiança política nas instituições públicas. Com esse objetivo, vale remeter ao pragmatismo de Hardin, que apresenta confiança como uma relação em que o ator “A confia em B para fazer X” (2004, p. 9). Essa assertiva traz, segundo o próprio autor, implicações como: (i) a confiança em X não necessariamente implica confiança para fazer Y; (ii) a confiança para fazer X não necessariamente implica em confiança para fazer 10X; (iii) A especifica para quem a confiança é dada para realizar X. Embora

objetiva, a proposta de Hardin esbarra na explicação tautológica do conceito e pode ser enriquecida por outra observação: “a maioria das definições de confiança são baseadas no conceito de expectativas individuais e, em particular, na crença de que outros vão agir como esperamos” (MORRONE, TONTORANELLI e RANUZZI, 2009, p. 8). Aritzi, Brumby *et al.* caminham em sentido parecido, apontando confiança como a “disposição de um ator em confiar que outro ator irá manter sua promessa” (2010, p. 51, tradução do autor). Tendo tais ideias como base, a OCDE recomenda que avaliações dessa natureza utilizem o conceito de que confiança é “a crença que uma pessoa que outra pessoa ou instituição vai agir consistentemente com suas expectativas de um comportamento positivo” (OCDE, 2017b, p. 42, tradução do autor) e explica:

Esta definição tem dois elementos-chave. Primeiro, concentra-se nas crenças ou expectativas de uma pessoa em relação a comportamentos. Isso é consistente com todas as explicações sobre confiança encontrados na literatura acadêmica. Em segundo lugar, concentra-se nas expectativas de comportamento positivo. Em outras palavras, confiança implica não apenas que uma pessoa em quem se confia agirá consistentemente com as expectativas, mas que essas expectativas são de bom comportamento (OCDE, 2017b, p. 42, tradução do autor).

4.2 Por que confiança importa?

Filgueiras (2011b) destaca que democracias representativas pressupõem delegação de poderes, numa relação principal-agente: “O *principal* delega ao *agent* um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao *agent* atuar em nome dos interesses do *principal*”. Tal delegação, forçada pelo próprio modelo político adotado em países democráticos, como o Brasil, pressupõe algum nível de aprovação daqueles que estão no poder – pelo menos em relação aos demais candidatos – e tal aprovação forma o núcleo do apoio político de qualquer governo. Ao redor deste núcleo, está uma segunda camada: a confiança da sociedade nas instituições que dão forma ao governo (NORRIS, 2017). Assim, uma crise de confiança pode gerar uma crise de apoio político, que por sua vez é uma das potenciais causas da perda de autoridade e da governabilidade (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1983). Sob uma perspectiva menos dramática e mais cotidiana, crises de confiança afetam como o cidadão atua, a

adesão e efetividade de políticas e a relação dos contribuintes com seus impostos (NEWTON, STOLLE e ZMERLI, 2018).

Warren (2018) destaca que surgem, paradoxalmente, da desconfiança de que outros sistemas de governo vão observar as expectativas da população e convergir as expectativas dos cidadãos sobre qual o comportamento do governo é desejado pelos governados. Para o autor, as democracias precisam conseguir que essa confiança seja colocada nas instituições, a fim de permitir que funcionem mecanismos que garantem liberdades, segurança, assistência social, sistemas bancários, divisões de trabalho. Mais do que isso, é a confiança em instituições que permite que sociedade e governo funcionem, em diferentes tempos e lugares, sem a necessidade se construir relações entre indivíduos toda vez que um serviço ou transação vai ocorrer. Baixas taxas de confiança no governo relacionam-se com mais práticas informais no setor privado, investidores hesitantes, aumento na resistência ao pagamento de impostos, redução da disposição a cumprir regras e maior procura por serviços alternativos aos serviços públicos (ARIZTI, BRUMBY, *et al.*, 2010). A pesquisa também apontou que confiança guarda relação com a polarização das diferenças políticas (EDELMAN, 2023), com a falta de confiança – não só governos, mas em instituições em geral – retroalimentando a polarização como causa e consequência. A mesma pesquisa colocou o Brasil em posição de “perigo de polarização severa” e apontou que 78% dos brasileiros acreditam que “nosso país está mais dividido hoje do que no passado” (EDELMAN, 2023, p. 16 e 20). Já Dani, Magro *et al.* apontam que “a menor confiança no governo é determinante da menor eficácia governamental, da menor estabilidade política” e pode fortalecer características negativas dos governos (2018, p. 238).

A confiança nas instituições, portanto, é elemento basilar para o funcionamento do regime democrático e, por isso, é motivo de preocupação. Nos países da OCDE, menos da metade (41,1%) dos cidadãos entrevistados confiam nos governos de seus países (OCDE, 2021b). Segundo o Latinobarômetro (2020), que entrevistou mais de 20 mil pessoas, em 18 países da América Latina, apenas 27% dos entrevistados indicaram ter alguma ou muita confiança no Governo. Essa mesma confiança no Governo era de 43% em 2010. Os Estados latino-americanos, em geral, também tiveram baixa performance em outras áreas no

relatório de 2020: o Judiciário (25%), Congresso (20%) e partidos políticos (13%) tiveram números ainda menores.

No Latinobarometro (2020), o Brasil ficou exatamente na média da região, com os mesmos 27% de confiança no Governo – um pouco menor do que a pesquisa de 2007, que apontou um percentual de 35% (LATINOBARÓMETRO, 2007), e significativamente menor do que a pesquisa de dez anos atrás (LATINOBARÓMETRO, 2010), quando a confiança era de 55%, mas um crescimento significativo em relação a 2016 – período de grande turbulência política em função de uma troca de governo por processo de *impeachment*, em que a confiança chegou a ser de apenas 9,4% dos entrevistados (LATINOBARÓMETRO, 2016). Pesquisa do World Gallup Pool (2020, apud (OCDE, 2021c) apontou o Brasil com confiança de 38% dos entrevistados em 2007, com queda para 36% para 2020 – um resultado melhor do que a do Latinobarometro, mas significativamente pior em performance do que a da média dos países da OCDE, onde houve aumento de 44% para 51% no mesmo período.

4.3 Qual a relação entre confiança e governo aberto?

Como visto, o processo de construção de confiança em instituições passa por muitas variáveis, algumas ligadas à percepção e psicologia do indivíduo, e outras ligadas às suas experiências com o ator a quem se delega a confiança (DEVOS, SPINI e SCHWARTZ, 2002). Não sem razão há variações quando a confiança entre diferentes atores e instituições são exploradas (LATINOBARÓMETRO, 2020) ou quando são examinados atores de diferentes grupos demográficos ou sociais (BREZZI, GONZÁLEZ, *et al.*, 2021). A partir de um conjunto de estudos acadêmicos e pesquisa com cidadãos, a OCDE propôs um modelo de fatores impulsionadores (*drivers*) que impacta a confiança nos governos, divididos em três grupos: *drivers* relacionados à governança pública, *drivers* culturais-econômicos-políticos e a percepção da ação do governo sobre desafios intergeracionais e globais.

Quadro 4 – *drivers* de confiança em instituições públicas

Drivers de governança pública para a confiança em instituições públicas		
Competências	Responsividade (<i>responsiveness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Provê serviços públicos eficientes, de qualidade, com preços acessíveis, tempestivos, centrados no cidadão e que são coordenados nos níveis de governo para satisfazer os usuários. • Desenvolve serviços públicos inovadores e eficientes, que deem respostas às necessidades dos usuários.
	Fiabilidade (<i>reliability</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Antecipa necessidades e toma decisões embasadas sobre desafios em evolução. • Diminui incertezas no ambiente econômico, social e político.
Valores	Abertura (<i>openess</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Provê informações abertas e acessíveis para que o público entenda o que está sendo feito. • Consulta, ouve, e responde às partes interessadas, incluindo por meio da participação social e oportunidades de engajamento que gerem resultados tangíveis. • Garante oportunidades iguais para ser parte e participar das instituições de representação democrática.
	Integridade (<i>integrity</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Direciona instituições públicas com valores, princípios éticos e normas para salvaguardar o interesse público. • Toma decisões e usa recursos públicos de forma ética, promovendo interesse público sobre os interesses privados e combatendo a corrupção. • Garante mecanismos de <i>accountability</i> entre instituições públicas em todos os níveis de governança. • Promove um serviço público neutro, cujos valores e padrões de conduta defendem e priorizam o interesse público.
	Equidade (<i>fairness</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprimora as condições de vida para todos. • Oferece tratamento justo para pessoas e negócios, independentemente de seu histórico ou identidade (ex: de gênero, de raça, de status sócio-econômico).
Drivers culturais, econômicos e políticos de confiança em instituições públicas		
<ul style="list-style-type: none"> • Identidades individuais ou de grupo, características e preferências, incluindo a situação socioeconômica, socialização interpessoal e redes 		

• Desconfiança e distanciamento do sistema político
Percepção da ação do governo sobre desafios intergeracionais e globais
• Percepção do comprometimento político e da efetividade em endereçar desafios de longo prazo

Fonte: (BREZZI, GONZÁLEZ, *et al.*, 2021) *apud* (OCDE, 2021b).

A proposta sugere uma forte relação entre os impulsionadores de confiança e a cultura de governo aberto, trazendo a importância de participação, transparência, responsividade e integridade como elementos críticos na perspectiva de governança pública. Essa relação já foi trazida à tona em outros trabalhos da organização:

A relação entre a confiança nas instituições públicas e as estratégias de governo aberto ocorre de duas maneiras: primeiro, como base para a legitimidade do governo, a confiança é um fator essencial ingrediente para a formulação de políticas públicas abertas e inclusivas, uma vez que uma ampla gama de ações depende do envolvimento e adesão do público (Bellantoni e Baena Olabe, 2016). Por outro lado, as práticas de governo aberto buscam, em parte, aumentar os níveis de satisfação com os serviços públicos, fortalecer o *accountability* e melhorar a compreensão dos processos e resultados do governo; assim, desempenham um papel crítico em ajudar a aumentar a confiança dos cidadãos.

Os cidadãos geralmente julgam os governos democráticos com base em duas medidas: seu 'desempenho democrático' (ou seja, o grau em que os processos de tomada de decisão do governo respeitam os princípios democráticos) e seu 'desempenho de políticas' (ou seja, sua capacidade de entregar resultados positivos tangíveis para a sociedade). (...) formulação de políticas mais transparentes e inclusivas pode contribuir para reforçar ambos e os princípios de governo aberto podem gerar conhecimentos sobre os quais países podem procurar construir confiança (OCDE, 2016, p. 32, tradução do autor).

Newton e Norris (1999) concluíram que fatores sociais e psicológicos causam um efeito mais indireto na confiança nas instituições públicas, tendo papel mais relevante na confiança entre pessoas, o que por sua vez pode facilitar o que tem fator mais determinante na confiança: a performance do governo. Schmidhuber, Ingrams e Hilgers (2020), porém, reforçam que o desempenho não é fator singular na construção de confiança: uma maior percepção de transparência e de participação na construção de políticas estão associadas a uma maior confiança. Ademais, constatam uma relação singular entre governo aberto e confiança:

Em suma, esse estudo mostra que o sentimento individual de ser integrado ao processo de tomada de decisões políticas pode ser relacionado a maior confiança no setor público pela mediação de uma abertura estrutural. Ademais, tanto a abertura do governo quanto a percepção de ter a capacidade de “ter voz” são relacionados a altos níveis de confiança. Os dois resultados indicam que confiança em governos abertos tem uma relação recíproca. De um lado, governos confiam nos cidadãos, tornando dados disponíveis e permitindo que eles influenciem a política. Por outro lado, cidadãos confiam no setor público e nas instituições (SCHMIDTHUBER, INGRAMS e HILGERS, 2020, p. 100, tradução do autor).

Norris (2022), posteriormente, revisita fatores de construção da confiança. Sobre a performance, a autora destaca que esta exige algum nível de acesso à informação e liberdade de imprensa para ser verificada – ou seja, transparência e espaço cívico. Além disso, a forma como o governo age também importa para o julgamento do cidadão, destacando integridade e *accountability* como elementos-chaves nesta avaliação. Roger, Davis e Schoorman (1995) também destacam que a competência – associada à capacidade de gerar performance – é elemento importante, mas que é associado à benevolência e integridade da organização, no julgamento de quem deposita a confiança.

Nem todos os autores concordam, porém, com o ganho das medidas de governo aberto. Grimmelikhuisen, Porumbescu *et al.* (2013), em um experimento feito apenas com estudantes, com média de idade entre 22 e 23 anos de idade, na Holanda e da Coreia do Sul, argumentam que a transparência pode ter efeitos negativos na confiança. Importante destacar, porém, que a metodologia da pesquisa expôs os estudantes a informações pontuais, relacionadas a uma única política, e portanto, segundo os próprios autores, pode ser um efeito de “curto prazo” (2013, p. 584). Grimmelikhuisen, com Meijier (2014), produz novos estudos que apontam não apenas que há casos em que a transparência apresenta relação favorável à confiança, mas que baixa transparência tende a contribuir para diminuir essa percepção, por prejudicar a visão de competência da organização.

5. A PESQUISA: A RELAÇÃO GOVERNO ABERTO E CONFIANÇA

Este trabalho de pesquisa busca explorar a relação entre governo aberto e confiança, a partir da perspectiva de pessoas que trabalham em organizações da sociedade civil organizada brasileira. Busca-se entender se, e como, a adoção de princípios para a abertura do governo altera a predisposição dos entrevistados.

5.1 Objetivo da pesquisa

Este estudo busca identificar se a adoção ou não de medidas de governo aberto afetam a disposição de confiar no governo entre pessoas que trabalham na sociedade civil organizada brasileira. Importa também conhecer de que maneira esse processo acontece. Como visto, autores diversos compartilham a ideia de que transparência, participação social, integridade e *accountability* aumentam a confiança da população nos governos, mas o mesmo é válido para atores organizados em suas relações com os governos? Que perspectivas atores que constantemente dependem de informações e espaços de participação têm desses princípios? E como o histórico de trabalho dos entrevistados afetam suas percepções?

Também interessa explorar como a ausência da implementação dessas medidas influencia a disposição em confiar no governo. Grimmelikhuijsen, Porumbescu *et al.* (2013) levantaram situações em que a transparência tem efeitos negativos, mas como pessoas que trabalham diretamente com agendas de governo reagem à falta de informações e de clareza sobre as ações do governo? Naturalmente, essa perspectiva permitirá a análise conjunta de dois aspectos que, embora diretamente relacionados, não necessariamente seguem lógicas simétricas: a construção da confiança e a destruição da confiança. Ou seja, não necessariamente uma medida que diminui a confiança quando não funcionar ou não for implementada irá promover maior confiança quando o for – e vice-versa.

Por fim, também será explorado o peso dado pelos diferentes princípios de governo aberto na construção e desconstrução da confiança, buscando entender se o valor dado a cada um deles pelos entrevistados é igual neste processo

5.2 Objeto da pesquisa

Três ideias são centrais para este estudo. A primeira, explorada no primeiro capítulo, é a de governo aberto, entendido como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, *accountability* e participação de partes interessadas (*stakeholders*) para dar suporte à democracia e ao crescimento inclusivo” (OCDE, 2017, p. 1, tradução nossa). Convém, porém, destacar que a complexidade e multidimensionalidade do conceito o tornam de difícil operacionalização. Perguntar a um entrevistado se uma política de governo aberto afeta sua confiança, é fazer uma miríade de perguntas, com inúmeras variáveis e interpretações possíveis, além de um alto grau de subjetividade. Assim, o tema será abordado a partir de cada um dos princípios que o compõem, buscando, por um lado, facilitar o diálogo com o entrevistado e a compreensão das perguntas e, por outro, explorar nuances e pesos que cada um desses elementos tem na construção da confiança.

A segunda ideia central é a da confiança. Como visto, também se trata de um conceito complexo, na qual impactam diversas perspectivas e dimensões. Convém primeiro fazer um recorte: a pesquisa aborda a confiança em instituições públicas do governo. Não se trata, portanto, da confiança em governantes específicos ou da comparação entre estes. Feita essa delimitação, para fins desta pesquisa, a confiança é exposta da seguinte forma: o quanto o(a) entrevistado(a) acredita que o governo é capaz e irá agir da forma como ele(a) espera que um governo atue em prol do interesse público. Ou seja, se as instituições públicas vão corresponder regularmente às expectativas do ator em relação a um bom governo.

O terceiro ponto central é a sociedade civil organizada. Esta é entendida, para fins desta pesquisa, compreendendo os seguintes tipos de entidades:

- a) pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída sob a forma de organização, associação ou fundação;
- b) grupo, rede ou movimento social que tenha por finalidade o desenvolvimento de projetos e ações de interesse público;
- c) entidade representativa de empregadores ou de trabalhadores: associação, sindicato, federação, confederação, central, ações coletivas,

- conselho e ordem profissionais, de abrangência nacional, que represente os empregadores ou os trabalhadores perante o setor econômico;
- d) entidade do segmento acadêmico: instituição de pesquisa ou de ensino superior, inclusive seus laboratórios, grupos, centros ou núcleos de pesquisa, e associação de instituições de pesquisa ou ensino superior.

Tal recorte não é arbitrário. Assim foram definidos os atores que poderiam participar do Grupo de Trabalho temático da sociedade civil para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto (CGU, 2014b), para assessorar e acompanhar a implementação de medidas nesta agenda (CGU, 2014).

5.3 Justificativa da pesquisa

Acima destacamos a relevância da confiança para a governabilidade, o apoio e a estabilidade políticas. Não à toa, muitas pesquisas são realizadas sobre esse tema, algumas das quais já apresentadas neste trabalho. Apesar da prolifera produção, algumas lacunas ainda podem ser melhor investigadas acerca deste tema. Nesse sentido, o primeiro ponto a se considerar é que uma parte significativa dessas pesquisas busca apenas saber se as pessoas confiam ou não nas instituições. Também foram produzidos significativos estudos para entender a construção de confiança, a partir da utilização de métodos quantitativos ou experimentos fechados. Estes, por um lado, ajudam a entender a existência de relações de fatores – inclusive os ligados aos princípios de governo aberto – na construção da confiança, mas pouco dizem sobre como essa construção se dá no nível subjetivo ou como pode ser potencializada. Em outras palavras, tais investigações focam nos resultados das pesquisas de confiança e nos fatores que levaram a eles, mas pouco aprofundam quanto a indicar potenciais soluções ou intervenções que ajudem a melhorar desempenhos. Por mais que a confiança seja afetada por uma série de condições institucionais ou sociológicas (MCKNIGHT e CHERVANY, 2000) e que seja feita a partir de um julgamento racional (HARDIN, 2004) é difícil isolar as experiências e história de vida do indivíduo e da construção da lógica que o leva a fazer tal julgamento (SIMPSON, 2007). Assim, esse estudo propõe explorar sentimentos e reações dos entrevistados em relação a situações

cotidianas de presença ou ausência de princípios de governo aberto na gestão pública, buscando preencher um espaço ainda pouco explorado da construção da confiança.

Também inexplorado é o recorte proposto, nesta pesquisa, para o público-alvo das entrevistas: pessoas que trabalham em instituições da sociedade civil organizada brasileira. Importante destacar aqui, primeiramente, que as entrevistas foram feitas com pessoas que trabalham nessas organizações, mas sem incumbir a elas a responsabilidade de representar a entidade em si. Interessa à pesquisa a subjetividade individual e a ontogenia que a construiu e não o discurso institucional.

Quanto à opção de trabalhar com a sociedade civil organizada brasileira, cabe fazer algumas considerações. Primeiro, o Brasil tem trabalhado a pauta de governo aberto fundamentalmente com esses atores. Todos os cinco planos de ação do país para a Parceria para Governo Aberto foram construídos fundamentalmente a partir de diálogos com essas instituições, tendo apenas algumas partes do processo sido dirigida ao público em geral (CGU, 2021, p. ver metodologias dos planos de ação). Isso não é dizer que as percepções dos cidadãos sobre os impactos das ações de governo aberto do Governo Federal na confiança não importem, mas que focar nos grupos organizados faz mais sentido como alvo para um primeiro estudo.

O segundo ponto, e que está relacionado à escolha do governo brasileiro, é por que esses grupos importam. Carvalho (1998) aponta a sociedade civil como protagonista que cobriu um vácuo deixado por outros atores, como sindicatos e partidos, na defesa dos interesses dos cidadãos, “capaz de portar novas utopias e restabelecer a *res publica* ancorada em valores de ética na política, e solidariedade na defesa e atendimento às necessidades dos grupos societários” (p. 84). Wampler e Avritzer (2004) destacam o papel dessas instituições na luta para expandir os espaços em que cidadãos podem competir por recursos, na luta contra o clientelismo e na oferta de soluções para práticas e estratégias de ação. Gohn (2008) ressalta a diversidade de arenas, apontado que a sociedade organizada em movimentos sociais atua em uma vasta gama de campos, como a luta por direitos sociais, culturais, políticos e econômicos; a defesa por melhores condições de vida; e pautas globais – e antiglobais. Rennó (2003) destaca que a

estrutura institucional dos países latino-americanos propicia espaços que fortalecem ativismo dessas organizações, em um modelo que favorece o vigor de movimentos independentes sobre o oportunismo. Para a OCDE (2022b), envolver a sociedade civil organizada potencialmente agrega benefícios como capacidade de mobilizar mais atores, *expertise*, recursos para produzir evidências e conhecimentos, representação de atores-chave, mobilização de recursos. Gomide (2008) coloca a sociedade civil organizada como um dos potenciais atores para formação de uma coalização de defesa – condição necessária para reformas institucionais. Pires (2016) aponta que esses atores são relevantes para a produção de políticas públicas e contam com instâncias institucionalizadas para atuar (PIRES e VAZ, 2014). Em suma, mesmo em diferentes modelos de análise, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos e organizações não estatais fazem parte de subsistemas, comunidades e redes que influenciam, em alguma medida, os rumos do desenho e execução das ações de governo (CAPELLA e BRASIL, 2015); (MACHADO, 2013).

Assim, por um lado, temos um partícipe de grande relevância para o processo político, em múltiplas arenas e com espaços já consolidados para influenciar a tomada de decisões no país e, por outro, há uma carência de estudos sobre como se constrói a confiança desses agentes. Esta pesquisa, portanto, busca contribuir para essas duas relevantes lacunas: entender a subjetividade de elementos constitutivos da confiança e fazê-lo sobre um importante, mas relegado, objeto de análise para as políticas públicas brasileiras. Quanto ao impacto, espera-se contribuir para aprimorar a cultura de governança proposta pela agenda de governo aberto, ajudando gestores a entender como a adoção de medidas relacionadas aos princípios contribui para a realização de benefícios reais e que pontos de atenção precisam ser considerados nesta implementação.

5.4 O desenho da pesquisa

Até aqui, foi feita uma vasta revisão bibliográfica dos conceitos-chave deste trabalho, acrescida de uma revisão do arcabouço legal que se relaciona com o tema, assim como levantamento de dados secundários, a partir de pesquisas realizadas no campo da confiança

Tendo apresentado o objetivo da pesquisa, as lacunas que a justificam e objeto desta, falta a este estudo uma investigação qualitativa da percepção de confiança, como alternativa complementar aos trabalhos que vêm sendo realizado neste campo. Por meio de entrevistas, será possível entender melhor as nuances e variantes que levam o público definido a expressar como certas decisões, posturas, comportamentos e ações do governo – ou ausência destes – impactam a confiança que atores na sociedade civil organizada têm no governo. Apesar de toda produção aqui apresentada no campo em questão, restam questões em aberto que a análise quantitativa não poderá responder. Ribeiro explica que

A abordagem qualitativa apresenta-se como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pela realidade em investigação, em lugar da produção meramente quantitativa de características e comportamentos (RIBEIRO, 2008, p. 132).

Neste trabalho, não se quer apenas saber se transparência, *accountability*, participação e integridade afetam a confiança, mas que importância e significado os atores dão para esses elementos, a que associam, em que situações isso importa mais ou menos. Não se busca saber se o entrevistado confia ou não em determinado governo, mas de que maneira a presença de princípios de governo aberto no funcionamento da máquina pública afeta a relação com pessoas que trabalham nessas entidades. Procurar-se saber as variantes e ressalvas que elas têm em relação aos diferentes princípios e situações que são apresentadas. Como produto, propõe-se a apresentação de uma análise que apenas a abordagem qualitativa é capaz de trazer, considerando a complexidade e os elementos contextuais que formam a perspectiva do participante (RIBEIRO, 2008).

Tal abordagem parte do reconhecimento de que todas as pessoas que participam da entrevista produzem conhecimento, cabendo ao pesquisador a condução, livre de preconceitos, da construção desta obra coletiva (CHIZZOTTI, 2000). Para a condução deste processo, foi escolhida a forma de entrevista semiestruturada, dando ao entrevistado espaço para relatar sentimentos, percepções e experiências, de forma espontânea, mas sem se afastar do direcionamento dado pelo pesquisador. A utilização deste instrumento implica (i) a utilização dos conceitos teóricos sobre o tema, o contexto da entrevista e os objetivos da pesquisa para a construção de norteadores do diálogo; (ii) a construção de um

roteiro que ofereça a condução do diálogo sobre o tema e apresente perguntas complementares para aprofundar questões e problematizar situações; e (iii) o teste do instrumento (MORE, 2015).

6. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

A seguir são apresentados achados obtidos por meio da análise de entrevistas semiestruturadas, realizadas on-line, junto a 20 pessoas que trabalham em organizações do terceiro setor, da sociedade civil organizada, de movimentos sociais ou de associações ou confederações que representam setores produtivos. Na coleta de informações foi constatado que muitos dos entrevistados tinham experiências significativas em mais de um tipo de organização, ou mesmo atuaram (ou atuam) simultaneamente em dois ou mais grupos, ou ainda, identificam suas organizações como presentes em mais de um desses perfis supramencionados.

No grupo de entrevistados foram entrevistados 9 homens e 11 mulheres. Quanto à atuação, 15 têm sua principal experiência em organizações da sociedade civil e/ou organizações não governamentais, 3 em movimentos sociais (organizações não formais), 4 em atuam na promoção de agendas do setor privado (cabe aqui destacar que alguns atores atuam em mais de uma organização, por isso a soma acima de 20). Muitos também têm vasta experiência acadêmica. Aliás, dos 20 entrevistados, 15 tinha título de mestrado e/ou doutorado, 4 graduação ou especialização e apenas um não havia concluído o ensino superior. Essa situação traz dois pontos relevantes para o trabalho: a primeira é que enfatiza o fato que dialogar com organizações da sociedade civil – recorte escolhido para essa pesquisa – é de fato muito diferente de falar com cidadãos; e, segundo, destaca o nível de prepara dessas organizações e seu potencial para contribuir para a melhoria de políticas. Os temas de atuação das organizações – com algumas delas atuando em mais de um campo – incluem gestão pública (4), educação (3), transparência (3), direitos humanos e liberdades civis (3), agricultura e direitos no campo (3), saúde (2), inclusão social (3), tecnologia (2), indústria (1) e governança, atuação social e sustentabilidade (1).

O roteiro de entrevista, disponível no Anexo 1 deste trabalho, explora (i) percepções gerais sobre a construção ou desconstrução da confiança; (ii) a relação da confiança com os princípios de governo aberto; (iii) e o peso relativo entre esses princípios na construção e desconstrução de confiança.

6.1 Primeiros achados

A entrevista começa explorando, de forma aberta, os sentimentos dos entrevistados em relação a ações e comportamentos do governo – ou ausência deles – que aumentam ou diminuem suas crenças em relação à capacidade e intenção do governo de agir bem em prol do interesse público. Sobre este tema, foi um apontamento recorrente entre os entrevistados, como fator que prejudica a confiança, a falta de clareza sobre a visão dos governos para o país, a percepção que falta uma visão de Estado ou compromisso de longo prazo do governo, incluindo neste ponto mudanças inexplicadas em políticas, alteração de estratégias sem explicações ou sem clareza para os motivos, a falta de continuidade das medidas em andamento, a falta de planejamento e o descolamento dos existentes, e até mesmo a falta de zelo com promessas de campanha. Para os atores da sociedade civil organizada que levantaram esse ponto, o imediatismo e a volatilidade da agenda do governo gera descrença em uma visão a longo prazo e uma percepção de falta de confiança nas políticas de Estado. Um dos entrevistados, que atua em uma organização da sociedade civil, coloca de maneira prática como enxerga esse comportamento que afeta a credibilidade:

O primeiro deles é a separação do que é exatamente governo e Estado. Então, por exemplo, a gente tem, na minha área específica, a questão do Plano Nacional de Educação, que em tese é um plano de Estado brasileiro, com metas muito bem definidas, com estatísticas, com acompanhamento. Mas esse plano de Estado, ele sofre uma interferência de governo. Então a partir do momento em que a sociedade civil, né, organizada junto com o Estado brasileiro definem, por meio do congresso nacional e do executivo, principalmente, um plano que se coloca no nível do Estado, mas que o governo faz essa interferência quanto à seriedade e à busca efetiva para que aquelas metas passadas – isso é um fator que me preocupa. Por exemplo, eu tinha uma expectativa, quando o plano foi lançado, que no caso prático aquilo fosse efetivamente levado em conta nas ações do dia-a-dia

no nível do governo. Isso mina um pouco a credibilidade – porque ter um pacto nacional, como o plano nacional de Educação, por si só já é algo muito difícil de atingir – e o fato de você ter fatores de governabilidade que não garantam a execução final daquele objetivo mina realmente a credibilidade. O outro ponto é a ausência desses planos (Entrevista 3).

Outro fator apontado como gerador de insegurança e, conseqüentemente, perda de confiança, é a falta de transparência. Aqui, porém, não se trata apenas da perspectiva da necessidade de obter informações pontuais pelo indivíduo – como instrumentalizada no Brasil pela Lei de Acesso à Informação –, mas sim pela falta de clareza sobre as tomadas de decisões do governo e os rumos que estão sendo buscados para o país. A maioria dos entrevistados manifestou espontaneamente essa preocupação e relatou que frequentemente tem dificuldade para entender o porquê de o governo estar agindo (ou não) de certa maneira gera, e aponta este como um dos principais motivos para perda de confiança. Um dos entrevistados, por exemplo, relata que a credibilidade do governo se deteriora “quando interações a portas fechadas revelam agendas não tão republicanas; quando interações a portas fechadas destoam fortemente do discurso público”. Outro entrevistado, que atua numa organização ligada ao setor privado, também aponta como crítica para a confiança “a dificuldade que se tem para, de fato, conhecer os processos decisórios do governo, ao longo do caminho”. Outro entrevistado, com passagem por diversas organizações, coloca a questão da seguinte maneira:

A falta de transparência. Não a transparência no sentido da transparência ativa, de informações e documentos, mas a transparência das intenções, dos interesses dos processos decisórios em si. Eu acho que isso abala um pouco a confiança, por mais que seja compreensível que o governo é atravessado pela política, não no bom sentido, mas no sentido de interesses que não ficam tão explícitos, tão claros. (...) A falta de clareza, de transparência, quais são os interesses, valores, racionalidades que estão em disputa e como a decisão é tomada (Entrevista 7).

Quanto ao aumento de confiança, boas políticas e serviços aparecem claramente como os elementos mais presentes entre os entrevistados, sendo refletida de alguma forma por quase três quartos deles. Um dos entrevistados afirma de forma bastante objetiva que “perceber que o estado vai agir da forma prevista da forma pactuada pela pelos procedimentos do Estado democrático é algo que acho que é capaz de restaurar a confiança”. Outro entrevistado relata experiências que aprimoraram sua percepção de credibilidade no governo:

(...) ver o governo funcionando como ele deveria, sem burocracia. As pessoas entregando o que devem entregar. (...) é muito legal ver quando funciona (...) há um tempo atrás, a gente buscou entender melhor como eram organizadas as bases de dados educacionais do IBGE e foi maravilhoso. Eles responderam diretamente ao contato feito (...) isso deve ter uns 10 anos, mas eu fiquei muito impressionada com aquela forma de funcionamento em que eu não tinha que colocar a coisa em três vias, dois carimbos, um cartório, para chegar até conseguir falar com eles. Eu achei muito legal. Acho que um outro exemplo é a própria missão de passaporte missão de RG. É muito legal, né? Você conseguir agendar um negócio on-line, você vai lá no horário marcado realiza o que precisa fazer. E a coisa sai sem ninguém te cobrar nada, sem alguém pedir bola, né? Então é muito bom ver funcionando e é meio que tão óbvio; mas chama tanta atenção, quando funciona (Entrevista 11).

Para uma parte desses entrevistados, não se trata apenas do desempenho governamental: um terço dos entrevistados apontou, de alguma forma, que um bom desenho de políticas e serviços públicos já é suficiente para se ter ganhos em confiança, em especial se mostrar preocupação com os cidadãos afetados e com a inclusão social. Corroborando com essa preocupação, o movimento do governo no sentido de buscar construir políticas com participação social também se mostrou relevante, sendo citada espontaneamente por cerca de um quarto dos entrevistados.

Por fim, destacou-se na análise dos discursos dos entrevistados uma preocupação com o caráter técnico do processo decisório, parte apontando que a falta desse elemento mina a credibilidade, enquanto outros veem uma abordagem técnica para os problemas públicos como um elemento que constrói confiança.

6.2 Transparência

Estimulada pelo pesquisador, a relação entre transparência e confiança foi explorada na entrevista. Como mencionado, o tema já surgiu com frequência na pergunta espontânea sobre perda de credibilidade, mas chama atenção a unanimidade entre os entrevistados em apontar que a falta de transparência é fator crítico para minar a confiança desses atores no governo. O entrevistado 18, quando perguntado de forma aberta o que mais deteriora a confiança, foi objetivo: “a primeira [característica] é a transparência – um governo que não é transparente

não me traz confiança”. Mas pode-se dizer o contrário? Sim e não. Todos os entrevistados concordam que uma adequada transparência gera sim mais confiança, mas em todas as entrevistas foram identificadas ressalvas para esse ganho; e em alguns casos foram apontados problemas na execução da transparência que podem levar, inclusive, ao efeito reverso. As ressalvas mais recorrentes foram relativas à qualidade, aos processos para acessar dados e documentos e às barreiras para acessar informações.

Quanto à qualidade da informação, a transparência que de fato constrói confiança precisa oferecer informações que sejam suficientes, compreensíveis e úteis. Esforços para disponibilizar dados ou documentos de forma protocolar, a fim exclusivamente de cumprir normas, não só não contribuem para o aumento da confiança como podem ter o efeito reverso. No escopo da qualidade estão, por exemplo, problemas como a completude das informações e sua inteligibilidade, a tempestividade com que dados podem ser acessados e com os formatos em que os arquivos podem ser obtidos (sobretudo para facilitar o uso de dados em planilhas ou aplicações).

Além disso, sob a perspectiva da atuação da sociedade civil organizada, essa falha de transparência acontece não só quando há um vazio de informações, mas quando essas são muito difíceis de se acessar. A dificuldade em fornecer informações para o cidadão – sobretudo quando o processo ocorre sem diálogo entre o demandante e o ofertante – é interpretada por quase todos os entrevistados como esforço intencional para não prover o que foi solicitado, ou em menor medida, como má gestão da informação. Em ambos os casos, há perda na confiança.

No que diz respeito às barreiras, diversos entrevistados relataram problemas para obter informações sobre os processos decisórios, seja ao serem informados que não existe documentação sobre os motivos que levaram à tomada de decisão ou seja por órgãos que entendem que tais documentos têm o acesso restrito. Vários entrevistados também interpretaram que há situações em que o acesso a documentos e dados é dificultando quando os governos abusam das exceções à Lei de Acesso à Informação, causando desconfiança das organizações.

Também é vista como uma barreira a negativa às requisições de informações pela inexistência da informação:

(...) gera dois tipos de desconfiança, né? De não estão querendo me dar uma informação que existe ou dado efetivamente não existe aí, às vezes – eu não sei o que é pior, né? (...) quer dizer, existe uma grande desorganização e isso afeta a confiança que o órgão seja capaz de ter uma boa gestão (Entrevista 2).

E o que acontece com a confiança quando a transparência reflete problemas na atuação do governo? Para a maior parte dos atores há sim o risco de perda de confiança ao conhecer uma irregularidade, má decisão ou mau desempenho do governo. Sobre esse assunto, porém, é preciso considerar dois pontos: o primeiro é que, como mencionado, a opção de não dar transparência, por si só, já é motivo de redução da confiança; ao passo que cerca de metade dos entrevistados tendem a “não necessariamente” perder a crença no governo quando problemas são apontados – especialmente no que diz respeito a problemas decisórios e de desempenho, pois já há uma percepção do problema, mas os dados e informações ajudam a desenvolver as soluções. Um dos entrevistados destacou que a perda de confiança oriunda de problemas apontados pela transparência pode ser mitigada pela própria transparência:

(...) detectado o problema, quais as medidas estão sendo tomadas? Qual a resposta efetiva e concreta aos problemas colocados? Se assume a responsabilidade. (...) Se jogar para trás ou jogar para baixo do tapete, a minha confiança vai lá pra baixo (Entrevista 18).

O segundo ponto é justamente quanto à proatividade do governo no fornecimento dessas informações: para a maioria absoluta dos entrevistados, a informação ser oferecida espontaneamente pelo governo – em vez de solicitada pela LAI ou apresentada pela mídia – impacta a confiança de forma diferente, diminuindo menos para alguns e até aumentado para outros. Uma das entrevistas, porém, chama a atenção para o problema da manipulação da informação:

(...) atrás de um dado tem um conteúdo, tem uma posição. Às vezes, a informação descontextualizada pode diminuir a confiança (...) você precisa de um dado ou informação contextualizado para ter uma melhor compreensão desse processo, né? É muito fácil a gente manipular informações e dados (Entrevista 14).

6.3 Participação

Primeiramente, convém destacar que todos os atores entrevistados demonstraram experiência prévia com processos de participação social. Há uma clara divisão entre a percepção da sociedade civil organizada no que se refere ao impacto da ausência de espaços de participação em processos para desenhar ou melhorar políticas e serviços públicos: cerca de metade deles acreditam que a falta de espaços de participação contribui sim para a perda de confiança, ao passo que o outro grupo acha que depende da situação. Isto é, para uma parcela dos entrevistados, a participação social é sim necessária, mas ela não precisa acontecer sempre e precisa ser avaliada de acordo com uma série de variáveis (tais como: tempo, nível de conflito, interesse da sociedade no tema).

Tal como na transparência, a contribuição positiva da participação social na confiança vem com uma série de ressalvas, e, claramente, a credibilidade do processo de participação relaciona-se diretamente com a confiança no governo. O primeiro ponto de atenção diz respeito à “seriedade” do processo. A maioria absoluta dos entrevistados trouxe espontaneamente que a contribuição do processo de participação está associada ao real compromisso de seus organizadores em ouvir as demandas e propostas e permitir um engajamento efetivo da sociedade civil organizada. Mais uma vez, processos protocolares que buscam apenas cumprir regras ou virar instrumento para a comunicação de um esforço vazio de interação com a sociedade acabam por ter um efeito reverso, isto é, perda de confiança. Relacionado a isso está a expectativa criada pela sociedade de que todo processo tenha uma devolutiva, informando aos participantes o que será feito com as contribuições: o que será implementado e quando; o que não será e por que. Diferentemente da transparência, para alguns atores, no que se refere aos processos participativos, um espaço de participação ruim, por mau planejamento ou intenção, pode ser ainda mais nocivo à sensação de confiança do que a ausência do espaço.

Nesse sentido, é importante destacar também que, para a maioria das pessoas que atuam na sociedade civil organizada não há a expectativa de sempre conseguir que suas ideias e sugestões prevaleçam ou sejam acatadas, mas há

sim, unanimemente, a expectativa de receber uma resposta concreta sobre as razões pela qual a proposta não será executada ou levada adiante.

Da mesma forma, entre as organizações da sociedade civil, há clareza de que os espaços de participação nem sempre podem envolver todos os atores possíveis, mas que nem por isso eles precisam perder a legitimidade:

“(...) a interdição é um problema, agora, a disputa por participar e representar; ser escolhido, votar, ser votado, isso é legítimo (...) É necessário, é preciso construir um processo de representação. É a democracia participativa de uma forma também representativa (Entrevista 18).

Ainda sobre a participação, um ponto surpreendente da pesquisa foi a unanimidade dos entrevistados quanto a outro elemento decisivo para o julgamento da qualidade dos processos de participação: os demais participantes. Para todos os entrevistados, a composição do universo de pessoas e organizações que estão atuando em um espaço participativo é fator determinante para a apreciação daquele grupo ou momento. Aqui chamam a atenção algumas referências para o juízo sobre os participantes. A primeira é a diversidade: atores da sociedade civil organizada estão mais atentos à diversidade de gênero e raça, e a falta dela pode prejudicar a percepção sobre a qualidade do processo. Sobre se é possível o governo ganhar confiança com por meio da participação social, uma entrevista destaca:

Com certeza, eu acho que é fundamental. Quanto mais envolvida a sociedade civil estiver, na elaboração de políticas públicas – na sociedade civil de forma equânime, né? A gente não pode colocar todo mundo da sociedade, então tem que botar a sociedade de forma equânime: quem tem menos acesso ter mais poder de participação, porque as políticas precisam atender aqueles que têm menos acesso a elas, né? Porque historicamente na nossa Constituição do Brasil sempre teve voz quem teve mais acesso e condições de participação; então a participação não é totalmente democrática. Democracia é um processo de construção (Entrevista 14).

O segundo critério recorrente diz respeito aos espaços de poder: atores que representam causas sociais frequentemente se sentem prejudicados ou intimidados pela presença de atores que representam setores econômicos, ao passo que estes últimos por vezes se sentem prejudicados por estarem em menor número. Por fim, também é apontada a questão das ausências, isto é, a falta de interlocutores que deveriam ter sido considerados naquela discussão –

preocupação que aparece, sobretudo, quando se tratam de políticas que afetam populações mais vulneráveis.

6.4 Integridade

Como esperado, o tema da corrupção está associado à perda de confiança para todos os entrevistados. Mesmo aqueles que a apontaram como algo estrutural no funcionamento da máquina pública, informaram perder confiança no governo quando um caso vem à tona. E, nesse sentido, três entrevistados afirmaram ficar desconfiados quando nenhum caso vem à tona, acreditando que apenas não estão sendo encontrados. A boa notícia para os governos é que quando os casos de corrupção são detectados e revelados pelos órgãos públicos, a perda de confiança é mitigada (para cerca de metade dos entrevistados) ou até há ganhos de confiança (para um terço dos entrevistados), quando são tomadas medidas para investigar a fundo os casos, prevenir a repetição do problema e punir os responsáveis. Em uma das entrevistas (#2), a pessoa questionada relacionou a capacidade de detecção com a maturidade institucional do governo – característica que entende desejável para um governo confiável. Ademais, vários entrevistados demonstraram ceticismo quanto à existência de governos sem corrupção, mas destacaram que esperam atuação dos órgãos competentes, como expressou um deles:

Acho que todo mundo acaba ficando de alguma forma indignado quando acontece algo assim [descoberta de caso de corrupção], (...) mas o fato de, de alguma forma, isso ter vindo à tona também... provavelmente foi um por algum tipo de mecanismo de controle; seja de jornalistas atuando ali; seja eventualmente até alguma fonte anônima que vazou o dado. Por um lado é ruim, mas por outro mostra que algo está sendo feito de certa maneira para coibir isso. O que mais afeta minha confiança é o caso não ser resolvido. Porque vai acontecer. Corrupção infelizmente vai acontecer. Quanto antes a gente detectar, melhor; quanto mais a gente conseguir prevenir, melhor. Mas e quando acontecer? Se a resposta for rápida e os responsáveis forem julgados, aí a sensação de confiança aumenta (Entrevista 1).

Quanto aos anúncios de novas medidas de combate à corrupção, eles surtem efeito em pouco mais da metade dos atores, no que se refere ao aumento da confiança. Os demais, porém, mostraram incredulidade e entendem que é preciso

avaliar com profundidade as medidas, a fim de compreender se estas medidas não são demagógicas ou disfuncionais. Por outro lado, a percepção de retrocesso nas medidas de combate à corrupção é fator de perda de confiança para todos eles, ou seja, medidas que são julgadas como prejudiciais ao enfretamento da corrupção deterioram a relação.

Também vale aqui reafirmar como a preservação do interesse público como elemento norteador da gestão é fundamental na construção de confiança, tendo aparecido espontaneamente na manifestação de vários entrevistados. Um dos entrevistados apontou espontaneamente que “um ponto, que talvez fique num processo de mais médio e longo prazo, (...) é o cumprimento das promessas; do que se propôs a fazer; e trazer métricas e indicadores para isso” (Entrevista 18) – percepção corroborada por outros participantes. Outro entrevistado apontou que o pensar no interesse público também precisa incluir uma preocupação com os grupos mais vulneráveis: “ações que buscam equidade são ações mais confiáveis” (Entrevista 14). Já no espectro negativo, também aparece que o descaso com direitos humanos e com os princípios republicanos afetam negativamente, mesmo que só no campo retórico:

Que ações me fazem confiar menos no governo? As ações que ferem os princípios da gestão pública. Toda vez que vejo uma pessoa que está em um cargo público, que ocupa um cargo público, ferindo qualquer um desses princípios – até mesmo na fala, não necessariamente descumprindo na sua execução – mas desrespeitando esses valores como valores que devem ser bastiões para garantir a confiança da máquina pública (Entrevista 17).

Outro ponto que também favorece a disposição para confiar no governo é a boa atuação dos órgãos de controle e o estímulo a cidadãos e organizações para que façam o controle social sobre as instituições públicas.

6.4 Accountability

No que diz respeito à responsabilização de agentes públicos, sob a ótica punitiva, é unânime o aumento da descrença no governo quando autoridades ou agentes públicos que cometem irregularidades ou ilegalidades ficam impunes – ainda que vários interlocutores fizessem questão de destacar que punições administrativas

muitas vezes são preferíveis às penais. Curiosamente, a punição não tem o mesmo impacto em construir confiança. Para a maioria dos entrevistados, a punição não gera ganho significativo de confiança; é a ausência dela que afeta, de forma negativa, a credibilidade. Alguns participantes condicionaram os ganhos e perdas de confiança a outras condições, como a qualidade do devido processo legal, a real efetividade ou severidade da punição dada, a materialidade do caso, ou a importância do agente punido em relação ao ato ilegal ou irregular – isto é, não se ganha pontos punindo os mais vulneráveis e deixando os mandantes impunes.

[há ganho de confiança com a punição] em partes, porque em geral ela chega para quem está mais próximo, naquele que praticou a ação; não naquele que planejou, que pensou, ou na condição que gerou a ação de corrupção. Acho que de alguma forma todos que estão envolvidos precisam sofrer as consequências dos seus atos, mas acho que a gente precisa pegar do maior para o menor, de uma ponta a outra, para revelar todo o processo e todos passarem por uma situação de confronto com seus atos, não só quem foi pego na hora da ação em si (Entrevista 14).

Assim, percebe-se que o devido processo legal e as informações (transparência) sobre ele também podem ser fator para a confiança. Numa das entrevistas (#18) foi apontado que “o que pode agravar muito é a mudança de regras durante o jogo; isso é o mais grave talvez. Pode abalar muito a confiança o oportunismo da mudança de regras”.

Do ponto de vista da responsividade, há ganhos de confiança em manter as respostas em dia, seja a pedidos de informação, reclamações, sugestões ou petições. Até mesmo uma resposta que frustra os objetivos do solicitante pode construir confiança, se houver uma real preocupação em esclarecer os motivos. Em uma das entrevistas, o representante da sociedade civil aponta que percebe ganhos de confiança quando há proximidade, inclusive humana, entre governo e sociedade:

(...) conseguir ter um contato mais próximo (...) essa disponibilidade de conseguir falar com algum humano ali, né? Que não é só um sistema que você faz um pedido (...) acho que isso acaba ajudando, aproximando mais. (...) Acho que o fato de estar mais próximo e até, por exemplo no caso da OGP, de ter um processo bem

definido para a participação, acho que é um ponto muito positivo, assim, para essa questão da confiança (Entrevista 1).

Por outro lado, como na transparência e na participação, a indiferença e a falta de qualidade na produção das respostas ou, mais ainda, a ausência destas pode ter efeitos reversos e gerar perda de confiança. “Não ter resposta é o pior dos mundos (...) com uma resposta ruim pelo menos você abre um diálogo” (Entrevista 18). Mais ainda, apontam alguns entrevistados, que a confiança é deteriorada quando solicitações e demandas são negadas com base em interpretações de regras, excesso de burocracia em processos ou quando respostas “parecem que foram erradas de propósito” (Entrevista 17).

Por fim, aparece como elemento influente na construção de confiança diante de problemas, quando o governo age no sentido de mitigar ou resolver um problema evidenciado pela organização do entrevistado. Já a falta de ação ou mesmo de posicionamento de um problema evidente gera perda de confiança na sociedade civil organizada.

6.5 Quem contribui mais?

Na etapa final da entrevista, foi solicitado aos entrevistados que indicassem a importância que características do governo tinham na construção da confiança. Tais características refletiam a adoção consistente dos princípios de governo aberto. Sobre essa estratégia é importante destacar primeiramente a posição relativa da integridade: um governo íntegro foi o fator menos apontado como determinante para aumentar a confiança do governo. Em parte, por ser algo esperado de um governo e em parte por um ceticismo em resolver estruturas de poder brasileira, a integridade perde para todos os demais pilares. Por outro lado, é justamente a integridade o fator mais determinante da perda de confiança. Ou seja, ainda que as medidas de integridade não sejam as que produzam o maior ganho de confiança, não as implementar gera o risco de crises que são substanciais na perda de credibilidade.

Quanto aos ganhos de confiança, há significativa diluição na percepção dos entrevistados sobre o peso de transparência, participação e *accountability*: os três influem quase igualmente. Já quanto à perda, é a participação que é pouco

lembrada como principal fator para a perda de confiança, ao passo que a transparência vem a seguir da integridade, em segundo. É compreensível, se considerarmos os modelos de maturidade de participação que propõem o acesso a informações como a condição mais fundamental para a participação social (OCDE, 2022b).

Em suma, podemos entender que as medidas de integridade têm papel mais importante na perda de confiança do que nos ganhos, ao passo que a participação, e em menor medida o *accountability*, têm comportamento inverso: ajuda a ganhar, mas sua ausência gera menos perda. Por fim, a transparência é a mais presente nas duas frentes: sua ausência é lembrada, inclusive espontaneamente como fator de descrédito, mas sua implementação, se feita com qualidade, pode ajudar a aumentar a confiança.

6.6 Resumo dos achados

No quadro 5, é apresentada uma consolidação dos achados desta pesquisa, a fim de facilitar os dados qualitativos que foram obtidos por este estudo:

Quadro 5 – percepções sobre o impacto dos princípios de governo aberto na confiança

Princípio relacionado	Impactos positivos na confiança	Impactos negativos na confiança
Transparência	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acesso fácil a informações e dados de qualidade ▪ Compreensão sobre a tomada de decisões do governo ▪ Proatividade na divulgação 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ausência de transparência ▪ Dados e informações de pouca utilidade ou má qualidade ▪ Dificuldades no processo de fornecer informações ▪ Falta de clareza em processos decisórios de qualquer natureza
Participação social	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Processos realmente efetivos de participação ▪ Escutar todas as partes envolvidas ▪ Desenhar e/ou implementar soluções conjuntas ▪ Fazer devolutivas sobre os encaminhamentos, com justificativas claras para as negativas 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta de equidade e representatividade na participação dos atores ▪ Processos protocolares que criam a impressão de não haver real interesse na participação ▪ Ausência de espaços de participação, especialmente

		quando a tomada de decisão afeta grupos mais vulneráveis
Integridade	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Boa atuação dos órgãos de controle ▪ Criação de medidas de combate à corrupção ▪ Clareza sobre como as decisões e ações adotadas estão relacionadas aos interesses públicos ▪ Estímulo e facilitação ao/do controle social 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Escândalos de corrupção ou de irregularidades ▪ Impunidade ▪ Falta de clareza sobre a relação entre decisões e ações do governo e o interesse público ▪ Personalismo ▪ Falta de representatividade de segmentos em diálogos que envolvem interesses coletivos ou de potencial conflito ▪ Desrespeito a princípios republicanos ou de direitos humanos – mesmo que retoricamente
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consistência e qualidade nas respostas às interações com cidadãos ▪ Apresentação de ações para atuar sobre problemas demandados pela sociedade 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Impunidade ▪ Falta de resposta às interações ▪ Má qualidade das respostas às interações ▪ Inércia diante de problemas evidentes ▪ Manipulação de regras e processos para negar direitos

Por fim, vale destacar que, de forma repetida e espontânea, os entrevistados revelaram uma relação sinérgica entre os pilares explorados: servidores responsivos e órgãos participativos tendem a ter mais oportunidade para recuperar perdas de confiança gerada por falhas na transparência e na prestação de serviços e menor associação entre pessoas e organizações quando agentes públicos não têm condutas adequadas.

7. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Segundo a OCDE, “leva um longo tempo para reconstruir confiança, quando ela diminui” (OCDE, 2021b, p. 38). Para os governos, o cenário não é favorável. As primeiras décadas do século XXI lançaram desafios para os governos nacionais

que testaram os limites da gestão e da governança: o rápido avanço das tecnologias redesenhando os tecidos sociais e criando novos desafios éticos; a volta de pensamentos políticos polarizados, de discursos de ódio e de campanhas de desinformação; uma inesperada pandemia com impactos na saúde, na educação, na economia e nos processos de trabalho; mudanças climáticas cercadas de embates políticos e de efeitos, por vezes, devastadores para territórios e pessoas; velhos conflitos, novas guerras e o possível surgimento de uma nova potência nuclear.

Como visto, a mesma OCDE propõe medidas de governo aberto como instrumento para construir confiança (OCDE, 2021b), e, no capítulo 4, destacou-se a importância da confiança da sociedade no governo. Chega-se então, à questão central: as iniciativas de governo aberto contribuem, de fato, para o ganho de confiança?

A resposta não é simples: sim e não. Esta pesquisa revela que, sim, a implementação de uma cultura de governança mais aberta pode sim, do ponto de vista da sociedade civil organizada, aumentar a confiança destes atores no governo. Os pilares da transparência, integridade, *accountability* e participação são muito relevantes nesse processo, ao menos para estes atores que foram foco desta investigação. Porém, a qualidade do desenho e implementação das medidas são tão importantes para a relação governo e sociedade, que seus efeitos podem até ter o efeito reverso na credibilidade, se as medidas forem esforços demagógicos ou mesmo mal planejados. Alguns dos autores aqui citados já apontam armadilhas: os mecanismos de participação muitas vezes estão longe de serem perfeitos (ALENCAR, CRUXÊN, *et al.*, 2013); a participação da sociedade no controle social e sua contribuição para *accountability* requer um desenho adequado (FILGUEIRAS, 2011b); e a transparência pode gerar descrença (GRIMMELIKHUIJSEN, PORUMBESCU, *et al.*, 2013), confusão, e más decisões (FUNG, GRAHAM e WEIL, 2007).

Esses achados não devem, contudo, ser motivo para desencorajar os governos a implementarem tais medidas, pelo contrário. Primeiro, porque eles também revelam os impactos negativos da omissão. A falta de transparência, de responsabilização, de participação, de foco no interesse público são elementos perturbadores para a sociedade civil organizada. Não se trata de não agir, mas de

agir com planejamento e execução que leve em conta as armadilhas que cada um dos princípios traz e que este trabalho ajuda a identificar e contornar.

Assim, visando a contribuir para futuras intervenções que busquem aprimorar a relação de confiança entre governo e sociedade civil organizada, esta pesquisa aprofundou-se na ideia de que os princípios de governo aberto podem contribuir para a construção de um melhor relacionamento na arena política, como propõem diferentes autores e organismos internacionais explorados ao longo do trabalho. De início, nos deparamos com a complexidade da própria conceituação do termo “governo aberto” e seus diferentes recortes e possibilidades. Há uma clara concordância de opiniões em relação a diversos pilares que dão significado a esta ideia, mas que são cercados por ideias menos consensuais ao seu redor, razão pela qual este estudo explorou bastante o tema e optou por um recorte concreto para a viabilização da pesquisa. Aqui, portanto, fica uma primeira reflexão para que governos possam se apropriar destas políticas a fim de colher seus diversos benefícios, inclusive o, aqui priorizado, da confiança: trabalhar uma agenda de governo aberto é trabalhar em harmonia um conjunto de agendas em um conjunto de órgãos. É fortemente recomendado que os governos apresentem uma definição clara do que vão trabalhar, indicando claramente seu escopo, a fim de que se defina exatamente o que será desenhado, implementado e monitorado. Podemos dizer isso porque evidenciou-se, claramente, um conhecimento nesta pesquisa, que é a dependência da qualidade com que as ações de governo aberto chegam à sociedade. Transparência, participação, *accountability* e integridade não são percebidas pela sociedade civil organizada como situações binárias, na qual estão presentes ou não estão presentes; nem a mera presença ou ausência é suficiente para produzir confiança. O que as entrevistas revelam é que a qualidade importa – e muito – nesse processo. E aqui tem-se uma segunda reflexão: ações mal implementadas, mal planejadas ou mal acompanhadas não só podem não contribuir para a credibilidade do governo como podem trazer danos a ela.

Nesse sentido, importante destacar a relevância metodológica de se escolher uma definição conceitual, para este trabalho, que apresenta governo aberto como uma “cultura de governança”. Os ganhos de confiança, como revelado, são obtidos a partir de uma abordagem que não é meramente protocolar, buscando o

cumprimento de regras rígidas que exigem que se publique isso, consulte a sociedade sobre aquilo ou implemente-se controle interno em tal situação. Os entrevistados pouco se mostram interessados no mero *compliance*. Importa, sim, como as necessidades e preocupações dos atores não governamentais é endereçada e o quanto eles percebem o real interesse público em gerir o governo de uma forma efetivamente aberta. Poder dizer que cumpriu a norma tem sua relevância para as instituições públicas, mas nada tem a ver com gerar mais confiança do cidadão no governo, porque, mais uma vez, isso pouco diz sobre a qualidade do que está sendo feito.

Nesta pesquisa também foi possível identificar que, em regra, não há um espelhamento entre como os princípios contribuem para instituir confiança e a falta deles contribui para a perda dela. Um governo onde são encontrados casos de corrupção ou irregularidades com frequência mina a confiança que os atores da sociedade civil organizada têm no governo, e isso é visto como o mais importante elemento para destruir essa credibilidade. O contrário, porém, não é verdade, e alguns atores chegaram até a mostrar desconfiança quando nenhum caso vem à tona, sob a perspectiva de que a corrupção é estrutural no país e não a encontrar é sinal de algo não está funcionando. Quando se trata de impunidade – relevante para a integridade e o *accountability* – é unívoco o entendimento de que ela gera perda de confiança no governo, mas a punição dos agentes públicos não necessariamente constrói mais confiança. Essa perspectiva sobre o espelhamento também é relevante à medida que se colocam preocupações a respeito de como a transparência pode apresentar informações negativas sobre a atuação do governo e contribuir negativamente para a confiança (GRIMMELIKHUIJSEN, PORUMBESCU, *et al.*, 2013). De fato, alguns entrevistados concordam que, em algumas situações, o acesso a informações que apontam má atuação dos governos pode contribuir para a perda, mas outros entrevistados já se posicionaram de forma diferente: alguns apontando que a disposição do governo em discutir os problemas equilibra as perdas e ganhos e outros indicando que, sobretudo quando o governo é proativo na abertura das informações, o saldo é positivo – especialmente se o governo estiver disposto a trabalhar com a sociedade para melhorar. Por outro lado, foi unânime o posicionamento dos entrevistados de que a ausência de transparência é um fator

crítico para a perda de confiança. Sobre essa relação também é preciso fazer uma ressalva. A pesquisa de Grimmelikhuijsen, Proumbescu e demais foca em uma perspectiva de curto prazo, isto é, qual foi a reação de um grupo de estudantes após ver informações sobre uma política pública específica, escolhida pelos autores. Em sintonia com a ideia de uma “cultura de governança”, a pesquisa explorou o tema a partir da transparência como uma característica regular do governo. Assim, aponta-se que há espaço para se explorar mais, em pesquisas futuras, se o impacto de medidas de governo aberto na confiança é diferente no curto e no longo prazo.

Especificamente sobre a transparência, este estudo destacou que a transparência é fator relevante para a construção da confiança. Quando não está presente, é unanimemente visto como destrutivo para a confiança. Entretanto, para ser considerado transparente de forma a ser mais confiável, um governo precisa não apenas prover informações, mas se preocupar fortemente com dois elementos: qualidade e facilidade. Quando se trata da sociedade civil organizada, a informação é insumo necessário para a produção do trabalho e, portanto, precisa chegar a ela de forma que possa ser compreendida e utilizada. Linguagem pouco acessível, arquivos enormes onde a informação é uma linha entre centenas de páginas, respostas sem profundidade ou desinteressadas e visível falta de esforço em produzir uma resposta são percebidas como contrárias à transparência. Da mesma forma, criar dificuldades para acessar, como a instituição de processos longos, exigências desnecessárias, arquivos que só podem ser abertos com *softwares* caros ou negativas que exigem múltiplos recursos até que se permita o acesso à informação também diluem o efeito da transparência. Na realidade, diversos entrevistados apontaram que práticas para dificultar o acesso ou a compreensão da informação são muitas vezes percebidas como desinteresse ou até como má-fé da administração pública em prover a informação. Ainda sobre a transparência é preciso apontar a necessidade de a administração pública dar mais clareza sobre a tomada de decisões. Talvez, do ponto de vista prático, isso até deva aparecer mais como parte da estratégia de comunicação pública do que como política de transparência, mas o fato é que os entrevistados apresentaram claramente o impacto que compreender as decisões tomadas pela administração pública tem na confiança. Por melhores que sejam as razões do governo ao

escolher certos caminhos para as políticas, elas se tornam razão de desconfiança para a sociedade civil organizada quando esta não compreende o porquê. Esta é uma área a se explorar em pesquisas futuras, buscando entender o que é importante para a sociedade endossar a adoção ou abandono de uma política.

No que se refere à participação social, a sociedade civil organizada a percebe como fator importante na construção de confiança. Entretanto, mais uma vez, espera-se que a participação não seja meramente protocolar. A confiança não dá percepção de que houve espaço para se dar opiniões, apresentar ideias ou propor soluções, mas sim de que, de fato, essas propostas foram levadas em conta e acatadas ou, pelo menos, consideradas. Sobre isso é importante destacar o papel das respostas dadas à participação. Ainda que nem todos fiquem satisfeitos com a negativa, esta pode sim contribuir para a confiança se forem demonstrados os motivos que levaram o governo a seguir outro caminho. Paralelamente, não é suficiente o governo acatar as contribuições, é preciso que deixe claro que o fez, pois nem sempre a implementação é imediata e essa adesão à ideia sugerida é perceptível. Outro ponto de reflexão, que apareceu com muita clareza entre os entrevistados, é a importância dos atores da participação. Em suma, na perspectiva da sociedade civil organizada, um processo de participação é tão sério quanto as pessoas que dele participam. Uma discussão, por exemplo, sobre questões indígenas onde nenhum representante desse grupo está presente, torna-se uma ferramenta para destruir confiança, em vez de construir. Sobre a ausência de processos de participação, em regra, os entrevistados não esperam que o governo discuta toda e qualquer decisão em processos participativos. Destacam, em especial, a importância de se discutir aquilo que têm mais impacto no cotidiano da sociedade – o que talvez também explique por que foram justamente os representantes de movimentos sociais os que mais expressaram perda de confiança quando não há processo participativo e os que mais destacaram a participação como principal elemento para a construção de confiança. Ainda assim, abre-se um caminho interessante para pesquisas futuras ajudarem a identificar onde a participação social é não apenas mais esperada, quanto mais efetiva.

Sobre a integridade pública, primeiro convém destacar que, como termo, é, de fato, muito pouco usado espontaneamente pela sociedade civil organizada. Por

outro lado, a ideia de “interesse público”, que está na raiz da definição da OCDE (OCDE, 2020b) aqui utilizada, é recorrente. Uma das associações mais comuns, como esperado, é com casos de corrupção. Há significativa preocupação com a capacidade dos governos em contê-los. Quando os agentes públicos se revelam atuando de forma irregular, ilegal ou até imoral, a credibilidade é invariavelmente prejudicada. Seria interessante então não revelar essas informações? A percepção de ausência de casos que demonstrem corrupção, desvios éticos ou de conduta não necessariamente gera ganhos de credibilidade, com alguns atores percebendo como inação do Estado. Na verdade, há uma percepção, pela maioria dos entrevistados, de que a confiança é menos afetada quando os casos vêm à tona como fruto da atuação dos órgãos de controle, com alguns atores indicado que neste caso há até um ganho de confiança, já que a corrupção não seria um problema intrínseco a um único governo. Para alguns, a percepção de que os órgãos de controle estão atuando bem em geral (não só contra a corrupção), segundo a pesquisa, ajuda a aumentar a confiança. Portanto, a recomendação seria um trabalho forte na prevenção da corrupção, fazendo – e mostrando à sociedade – uma forte atuação dos órgãos como inibidor da quebra de integridade. Uma última reflexão importante diz respeito às mudanças nas estratégias de combate à corrupção. Há um certo ceticismo sobre novas medidas, com a maioria dos entrevistados achando que o governo tem leis e instrumentos suficientes para agir. Porém, a reação à percepção de retrocessos no combate à corrupção é forte, com uma visão unânime de que é algo que destrói a confiança. Assim, é importante que mudanças nas medidas sejam acompanhadas de transparência sobre suas razões e, por que não, de participação social para melhorar seu desenho e legitimidade.

Por fim, como apresentado, o elemento do *accountability* impacta a percepção de confiança na dimensão dos órgãos de controle e também em como o governo atua em relação à responsabilização dos agentes públicos do ponto de vista punitivo. Sob a perspectiva da responsividade, porém, os entrevistados comportam-se de maneira semelhante à transparência: com perda de confiança quando o governo não responde às sugestões, reclamações e problemas que são apresentados, e com ganhos que estão atrelados à qualidade das respostas que são dadas a essas manifestações. Ademais, a sociedade civil organizada espera um Estado

que tome iniciativa, dando mais confiança aos governos que dão respostas a problemas que foram apontados por elas e perdendo confiança em governos que não agem ou se posicionam diante de problemas que estão evidentes.

7.1 Recomendações às administrações públicas

Em resumo, podemos dizer que a recomendação principal é que gestores públicos adotem, de fato, governo aberto como uma cultura de governança, ou seja, uma forma de atuação que valorize a participação cidadã e uma relação positiva entre atores governamentais e não governamentais. Medidas são sim necessárias, mas desvinculadas de uma cultura correm o risco de se tornarem protocolares ou demagógicas, podendo resultar em efeitos indesejados, entre eles a perda de confiança. Para que haja sucesso no desenvolvimento dessa cultura, gestores e agentes públicos precisam conhecer os benefícios das medidas necessárias (exploradas no capítulo 3) e serem capacitados em como melhor implementá-las. É preciso, portanto, ter compromisso político e uma visão estratégica sobre o tema: nos órgãos, é preciso que a alta gestão conheça sua importância e patrocine as iniciativas; na administração como um todo, é preciso ter uma coordenação da política, garantindo capacitações, compartilhamento de boas práticas, desenvolvimento de ferramentas e articulação entre governo e sociedade.

No que diz respeito à transparência, esta deve ser pensada a partir de uma perspectiva de comunicação, isto é, de que o receptor da informação a receba de forma compreensível, tempestiva e por um canal adequado. Também é preciso dar atenção à relevância e às necessidades da sociedade. Se, por um lado, a legislação brasileira tem muitas regras de transparência, por outro, determina unilateralmente o que será e como será oferecido. A gestão pública, portanto, precisa fazer disso um processo gerenciado e monitorado, inclusive buscando explorar o potencial da sociedade na geração de informação e obtenção de dados. Aqui também é preciso um pensar mais estratégico sobre como fomentar os ecossistemas de informação, permitindo maior contribuição de atores de todos os setores da sociedade nos processos de coleta, tratamento, análise, compartilhamento e uso de dados.

Quanto à participação, é preciso que seja planejada, levando em conta os tipos de espaço, os processos, quem precisa ou pode participar, a comunicação, a

inclusão, a devolutiva e, principalmente, como será dada a sequência às contribuições da sociedade. Processos mal desenhados resultam em adversidades que podem pôr a perder sua credibilidade e até a do governo. Mais do que isso, é preciso que os órgãos aproveitem os recursos humanos, materiais, financeiros de outras instituições, para ampliar suas capacidades estatais, gerar soluções inovadoras, colher frutos da inteligência coletiva e envolver novos atores para produzir novas formas de solucionar problemas de interesse público.

Na integridade, é preciso fomentar o zelo pelo interesse público, o que implica ter o mesmo respeito pela moralidade do que pela legalidade. Personalismo, nepotismo, desrespeito a direitos – mesmo que aconteçam de forma que não caracterizem uma situação ilegal – ferem gravemente a credibilidade das instituições. Órgãos de controle precisam ser valorizados, mas também se deve focar menos em formalismo e mais no real interesse público. Em paralelo, é preciso entender que problemas recorrentes de integridade, como corrupção e conflitos de interesse, precisam envolver atores não governamentais – como o setor privado – para encontrar soluções mais efetivas.

A respeito do *accountability*, é preciso trabalhar suas múltiplas dimensões. A impunidade de agentes públicos é muito pouco tolerada pela sociedade civil organizada, mas também há grande desconforto com a falta de responsividade dos governos. É preciso mais esforços dos órgãos para dar solução aos problemas apontados pela sociedade e para dar respostas às reclamações e sugestões que chegam aos órgãos. Instituições como as ouvidorias, corregedorias e defensorias públicas precisam ser fortalecidas, mas também é preciso mudar a cultura do servidor que tem contato direto com o público para melhor atender o cidadão.

Por fim, é preciso ter clareza de que os princípios de governo aberto estão associados. Participação de qualidade requer organizações bem-informadas e responsividade do governo. Decisões governamentais precisam ser transparentes o suficiente para revelar que o interesse público está sendo preponderante. Um estado íntegro não pode se privar de responsabilizar seus agentes e nem um estado participativo pode deixar de proteger o espaço cívico.

7.2 Palavras finais

No artigo 1º da Constituição Federal do Brasil, há um parágrafo único que diz “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O texto é um reconhecimento de que, numa democracia, o governo é eleito para trabalhar em nome de toda uma sociedade e em prol dela, sem nunca descartar o poder do povo nem sua capacidade de se representar e de contribuir. O que a Constituição diz, portanto, é que o governo deve ser aberto; deve abraçar a possibilidade da sociedade se sentir ouvida e atendida, e também de se representar; deve trabalhar com ela e para ela; deve zelar pelo interesse público.

Nesse sentido, vale destacar um elemento presente entre a preocupação dos entrevistados que se relaciona fortemente com a ideia de governo aberto: ganho e perda de confiança estão intrinsecamente ligados à percepção de que o governo está trabalhando para a sociedade e não para um projeto oligárquico. Também chama a atenção o princípio de que a gestão pública deve ter uma perspectiva de Estado, de longo prazo. Para um segmento da sociedade que é mais esclarecido sobre o funcionamento da máquina estatal, o rompimento de políticas e práticas sem razões claras, projetos imediatistas e cessão de diálogos são retratos de governos que trabalham mais focados em arranjos políticos do que nos cidadãos. São, portanto, governos que não colocam a sociedade em primeiro lugar e que não assimilaram as boas práticas de governança como algo de longo prazo. Ou seja, não formaram ainda uma cultura de governo aberto. Seria, claro, romântico dizer que os governos abandonassem os arranjos políticos em torno desse paradigma, mas esta não deveria ser uma situação de extremos. Tanto no Executivo quanto no Congresso há espaço para negociar poder e recursos de forma conciliada com o interesse público. Em última instância, a confiança aqui discutida se reflete nas urnas e, no longo prazo, podem sair ganhando aqueles que constroem suas bases com transparência, participação, integridade e *accountability*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKERMAN, J. M. Rethinking The International Anticorruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy. **American University International Law Review**, 2014. 293-333.
- ALBAGLI, S. **Ciência Aberta em questão**. SEMINÁRIO INTERNACIONAL CIÊNCIA ABERTA, QUESTÕES ABERTAS. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2014.
- ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, jan/abr 2013. 112-146.
- AMIN-NASERI, M. et al. Evaluating the Reliability, Coverage, and Added Value of Crowdsourced Traffic Incident Reports from Waze. **Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board**, 2018.
- ARIZTI, P. et al. Results, Performance Budgeting and Trust in Government, Washington, DC, jan 2010.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, junho 2008. 43-64.
- AVRITZER, L. Democracia na América Latina da inovação institucional ao velho problema do equilíbrio entre os poderes. **Revista USP**, São Paulo, abr-jun 2016. 75-86.
- BANCO MUNDIAL. **Anticorruption Initiatives - Reaffirming Commitment to a Development Priority**. World Bank Group. Washington DC. 2019.
- BAR-GERA, H. Evaluation of a cellular phone-based system for measurements of traffic speeds and travel times: A case study from Israel. **Transportation Research Part C 15: Emerging Technologies**, 2007. 308-391.
- BAVARESCO, A.; SANTOS, J. V. D. F. D.; KONZEN, P. R. Princípio da Utilidade e Liberdade de Expressão e de Informação, em Sobre a Liberdade, de J. S. Mill. **Ágora Filosófica**, Pernambuco, 1, 2012. 7-47.
- BELLIX, L.; GUIMARÃES, C. B. S.; MACHADO, J. A. S. Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. **GIGAPP Estudos / Working Papers**, 55-59, 2017. 78-91. Disponível em: <http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2017-59.pdf>. Acesso em: 30 out. 2022.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11ª. ed. Brasília: UnB, v. 1, 1983.
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. **European Law Journal**, Julho 2007. 447-468.
- BRASIL. **Constituição Federal**. [S.l.]: [s.n.], 1988.

BRASIL. DECRETO DE 15 DE SETEMBRO DE 2011. [S.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em: 10/10/2022.

BRASIL. **1º Plano Nacional De Governo Aberto**. CIGA - Comitê Interministerial Governo Aberto. [S.l.]. 2011b.

BRASIL. **Lei 12.813**. [S.l.]: [s.n.], 2013.

BRASIL. Decreto 8777, 11 maio 2016.

BRASIL. **3º Plano de Ação Brasileiro**. [S.l.]. 2016b.

BRASIL. **Lei 13.460 de 26 de junho**. [S.l.]. 2017.

BRASIL. **Decreto 9.203**. [S.l.]: [s.n.], 2017b.

BRASIL. Participa + Brasil. **Participa + Brasil**, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/pagina-inicial>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BREAKEY, H. Dividing to Conquer: Using the Separation of Powers to Structure Institutional Inter-Relations. In: SCHWARTZ, M.; HARRIS, H.; TAPPER, A. **Achieving Ethical Excellence (Research in Ethical Issues in Organizations, Vol. 12)**. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2014. p. 52.

BREZZI, M. et al. An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges. **OECD Working Papers on Public Governance**, Paris, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Wikilegis. **e-democracia**, 2013. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Accountability. **Cambridge Dictionary - Cambridge University Press**. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-portuguese/accountability>>. Acesso em: 28 nov. 2022.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise De Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura Sobre O Papel Dos Subsistemas, Comunidades E Redes. **NOVOS ESTUDOS**, Março 2015. 57-76.

CARDOSO, A. S. R. Ouvidoria pública como instrumento de mudança. **Texto para Discussão**, Brasília, 2010.

CARVALHO, M. D. C. B. D. Sociedade Civil, Estado e Terceiro Setor. **São Paulo Em Perspectiva**, 1998. 83-91.

CAVALCANTI, T. Servidor que criou sistema de Justiça virtual é premiado por pioneirismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, jan 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/facsimile/2023/01/05/>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY; ACCESS INFO. **RTI Rating**. [S.l.]. 2011.

CGU. **RESOLUÇÃO Nº 1 de 18 de novembro**. Grupo Executivo Do Comitê Interministerial Governo Aberto. [S.l.]. 2014.

CGU. **EDITAL Nº 1/2018**. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. [S.l.]. 2014b.

CGU. **Metodologia do 3º Plano de Ação Nacional do Brasil**. [S.l.]. 2016.

- CGU. Portal Da Transparência. [S.l.]: [s.n.], 2018. Disponível em: <<https://transparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 13 nov. 2022.
- CGU. Oficina discute conteúdo de material didático para programa sobre ética e cidadania. **Controladoria-Geral da União**, 2018b. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/educacao-cidada/noticias/2018/07/oficina-discute-conteudo-de-material-didatico-para-programa-sobre-etica-e-cidadania>>. Acesso em: 24 nov. 2022.
- CGU. **Guia de Transparência Ativa (GTA) para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal**. 6ª. ed. Brasília: [s.n.], 2019.
- CGU. **Manual De Ouvidoria Pública**. Brasília: [s.n.], 2019.
- CGU. **Planos de Ação**. [S.l.]. 2021.
- CGU. **PORTARIA CGU Nº 2.500**. [S.l.]. 2022.
- CGU. **Painel da LAI**. [S.l.]. 2022b.
- CGU. Estatísticas do Portal da Transparência. **Portal da Transparência**, 2022c. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 29 nov. 2022.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 4ª. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- CLARKE, A.; FRANCOLI, M. What's in a Name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. **Journal of Democracy**, Krems an der Donau, v. 6, p. 248-266, 2014.
- CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução de 2 de julho de 2015: impactos negativos da corrupção no gozo dos direitos humanos**. ONU. [S.l.]. 2015. (A/HRC/RES/29/11).
- CORREIO BRAZILIENSE. Crime organizado vai financiar eleições, diz ministro da Transparência. **Correio Braziliense**, 2016. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/09/18/interna_politica,549203/crime-organizado-vai-financiar-eleicoes-diz-ministro-da-transparencia.shtml>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- COSTA, C. S.; FERNANDES, V. D. O.; ALIXANDRINI JR, M. J. Aplicação de crowdsourcing na gestão e no planejamento de transportes: conceitos, potencialidades e parcerias do Waze. **Revista Brasileira de Geomática**, Pato Branco, jul-dez 2015. 068-080.
- DADOS.GOV.BR. **O que são dados abertos?** CGU. [S.l.]. 2011.
- DAHL, R. La Democracia. **SciELO.org.br**, Buenos Aires, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012004000100002&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 03 jan. 2023.
- DANI, A. C. et al. Efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais: uma análise para países latino-americanos. **Administração Pública e Gestão Social**, out-dez 2018. 228-238.
- DEVOS, T.; SPINI, D.; SCHWARTZ, S. H. Conflicts among human values and trust in institutions.. **British Journal of Social Psychology**, 2002. 481-494.
- EDELMAN. **Edelman Trust Barometer 2023**. [S.l.]. 2023.

- ELLIOTT, R.; YANNOPOULOU, N. The nature of trust in brands: a psychosocial model. **European Journal of Marketing**, 2007. 988–998.
- ENDERS, T. et al. **Why Should I Share? Exploring Benefits of Open Data for Private Sector Organizations**. PACIS 2022. [S.l.]: [s.n.]. 2022. Proceedings. 75.
- FECHEER, B.; FRIESIKE, S. Open Science: One Term, Five Schools of Thought. In: BARTLING, S.; FRIESIKE, S. **Opening Science**. [S.l.]: SpringerOpen, 2014. p. 17-47.
- FILGUEIRAS, F. Sociedade Civil E Controle Social Da Corrupção. **Em Debate**, Belo Horizonte - MG, Ano III, Número IV, Dezembro 2011. 14-28.
- FILGUEIRAS, F. Além Da Transparência: Accountability E Política Da Publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, 2011b. 353-364.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, 2018. 71-88.
- FILGUEIRAS, F. New Pythias of public administration: ambiguity and choice in AI systems as challenges for governance. **AI & SOCIETY**, 37, 2022. 1473–1486.
- FMI. **Corruption: Costs And Mitigating Strategies**. Fundo Monetário Internacional. [S.l.], p. 1-48. 2016.
- FOX, J. A. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, 2007. 663 - 671.
- FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review-Special Issue: Collaborative Public Management**, dezembro 2006. 66-75.
- FUNG, A. Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future.. **Public Administration Review**, 2015. 513–522.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Effective?** [S.l.]: Cambridge University Press, 2004.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full Disclosure - the perils and promise of transparency**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2007.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.
- GOHN, M. D. G. Abordagens Teóricas No Estudo Dos Movimentos Sociais Na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, set-dez 2008. 439-455.
- GOMIDE, A. D. Á. Agenda Governamental E O Processo De Políticas Públicas: O Projeto De Lei De Diretrizes Básicas Da Política Nacional De Mobilidade Urbana. **TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1334**, abril 2008. 1-27.
- GORDON, D. I. Organizational Conflicts Of Interest: Growing Integrity Challenge. **Public Contract Law Journal**, 35, 2005. 25-41.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S. et al. The Effect of Transparency on Trust in Government: a Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, 2013. 575-586.

- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; MEIJER, A. Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2014. 137-157.
- HARDIN, R. **Trust & Trustworthiness**. Nova Iorque: Russell Sage Foundation, v. IV, 2004.
- HETHERINGTON, M. J. The Political Relevance of Political Trust. **American Political Science Review**, 1998. 791–808.
- HOSSAIN, N. et al. What Does Closing Civic Space Mean for Development? A Literature Review and Proposed Conceptual Framework. **IDS Working Paper**, Brighton, v. 515, p. 1-51, 2018.
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Open Budget Survey**. [S.l.]: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>>. Acesso em: 06 nov. 2022.
- IRVIN, R. A.; STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision-Making: Is it Worth the Effort? **Public Administration Review**, 64, jan-fev 2004. 55-65.
- JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management**, 29, 2012. 258-268.
- KAPUCU, N. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. In: FARAZMAND, A.; PINKOWSKI, J. **Handbook of Globalization, Governance, and Public Administration**. [S.l.]: Routledge, 2006. p. 885-896.
- KLITGAARD, R. International Cooperation Against Corruption. **Finance & Development**, mar. 1998. 3-6.
- LADEIRA, C. B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 36, n. 2, mar/abr 2002. 277-292.
- LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro**. Santiago de Chile. 2007.
- LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro**. Santiago de Chile. 2010.
- LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro**. Santiago de Chile. 2016.
- LATINOBARÓMETRO. **Latinobarómetro 2020**. Santiago de Chile. 2020.
- LEMMENS, R. et al. Water Points in Tanzania with Mobile Phones: The Evolution of the SEMA App. **ISPRS International Journal of Geo-Information**, 2017. 1-20.
- LEVINE, C. H.; FISHER, G. Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction. **Public Administration Review - Special Issue: Citizenship and Public Administration**, 44, Março 1984. 178-189. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/975559>>.
- LEVINE, C. H.; FISHER, G. Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction. **Public Administration Review, Vol. 44, Special Issue: Citizenship and Public**, 1984. 178-189.
- LI, X.; HESS, T. J.; VALACICH, J. S. Why do we trust new technology? A study of initial trust formation with organizational information systems. **The Journal of Strategic Information Systems**, 2008. 39-71.
- LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. **Government Information Quarterly**, 29, Julho 2012. 446-454.

LÜHRMANN, A.; MARQUARDT, K. L.; MECHKOVA, V. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, 2020. 811-820.

MACHADO, S. H. S. O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. **Revista Adm. Pública**, Rio de Janeiro, mai-jun 2013. 543-565.

MANNINEN, J. Anders Chydenius and the Origins of World's First Freedom of Information Act. In: MANNINEN, J. **The World's First Freedom of Information Act**. Kokkola: [s.n.], 2006. p. 18-53.

MARQUES NETO, F. D. A.; PALMA, J. B. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, M. A.; SOUZA, R. P. D. **Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.

MAURO, P. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, 1995. 681-712.

MAYER, R. C.; DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D. An Integrative Model of Organizational Trust. **The Academy of Management Review**, Jul 1995. 709-734.

MCDERMOTT, P. Building open government. **Government Information Quarterly**, 27, 2010. 401-413.

MCKNIGHT, D. H.; CHERVANY, N. L. **What is Trust? A Conceptual Analysis and an Interdisciplinary Model**. Americas Conference on Information Systems 2000 Proceedings. Paper 382. [S.l.]: [s.n.]. 2000.

MELO, J. A. D. M. H.; SCHIER, A. D. C. R. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, 2017. 127-147.

MENDEL, T. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. Paris: UNESCO, 2009. 2ª p.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **IN MP Nº 4**. [S.l.]. 2012.

MOON, M. J. Shifting from Old Open Government to New Open Government: Four Critical Dimensions and Case Illustrations. **Public Performance & Management**, 18 jul. 2019. 1-25.

MORÉ, C. L. O. O. **A "entrevista em profundidade" ou "semiestruturada", no contexto da saúde**. Investigação Qualitativa em Ciências Sociais. Aracajú: [s.n.]. 2015. p. 126-131.

MORRONE, A.; TONTORANELLI, N.; RANUZZI, G. How Good is Trust? Measuring Trust And Its Role For The Progress Of Societies. **OECD Statistics Working Paper**, p. 1-35, 2009.

MULGAN, R. **Holding Power to Account - Accountability in Modern Democracies**. New York: [s.n.], 2003.

NEVES, O. M. D. C. **Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil**. VI Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: [s.n.]. 2013.

NEVES, O. M. D. C. Transparência no Estdo Brasileiro: do princípio da publicidade à política de transparência. In: HIROSE, R. T. **Carreira típicas de Estado: desafios e avanços na prevenção e combate à corrupção**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 351-369.

- NEWTON, K.; NORRIS, P. **Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?** Annual Meeting of the American Political Science Association. Atlanta: [s.n.]. 1999.
- NEWTON, K.; NORRIS, P. **Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?** Annual Meeting of the American Political Science Association - Panel 14-2T what's troubling the trilateral democracies? Atlanta: [s.n.]. 1999.
- NEWTON, K.; STOLLE, D.; ZMERLI, S. Social and Political Trust. In: USLANER, E. M. **The Oxford Book of Social and Political Trust**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 37-56.
- NOHARA, I. P.; COLOMBO, B. A. Tecnologias cívicas na interface entre direito e inteligência artificial: Operação Serenata de Amor para gostosuras ou travessuras? **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, abr/jun 2019. 83-103.
- NORRIS, P. The conceptual framework of political support. In: ZMERLI, S.; MEER, T. W. G. V. D. **Handbook on political trust**. [S.l.]: EE Elgar, 2017. Cap. 2, p. 19-32.
- NORRIS, P. The conceptual framework of political support. In: ZMERLI, S.; MEER, T. W. G. V. D. **Handbook of political trust**. [S.l.]: [s.n.], 2017. Cap. 2, p. 19-32.
- NORRIS, P. **In Praise of Skepticism: Trust but Verify**. [S.l.]: Oxford University Press, 2022.
- NOVECK, B. S. **Wiki Government**. [S.l.]: Brookings Institution Press, 2009.
- NOVECK, B. S. **Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing**. [S.l.]: Harvard University Press, 2015.
- NOVECK, B. S. Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency. **Yale human rights and development law journal**, New Haven, 19, 2017. 1-45.
- OBAMA, B. H. **Memorandum on Transparency and Open Government**. Archives.gov. Washington, EUA. 2009.
- OBAMA, B. H. **Remarks by the President to the United Nations General Assembly**. Nova Iorque. 2010.
- OCDE. Open Government: fostering dialogue with civil society, 2003.
- OCDE. Governance at a Glance 2013. [S.l.]: OECD Publishing, 2013. p. 138-147.
- OCDE. Open Government: The Global Context and the Way Forward. Paris: OECD Publishing, 2016.
- OCDE. Recommendation of the Council on Open Government, Paris, 13 dez. 2017.
- OCDE. **OECD Guidelines on Measuring Trust**. Paris. 2017b.
- OCDE. **The OECD recommendation on Public Integrity**. [S.l.]: [s.n.], 2017b.
- OCDE. **Policy Framework On Sound Public Governance**. Paris: OECD Publishing, 2020.
- OCDE. **OECD Public Integrity Handbook**. Paris: [s.n.], 2020b.
- OCDE. **Government at a Glance: Latina America and the Caribbean**. [S.l.]. 2020c.

- OCDE. **Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new coronavirus**. Paris. 2020d.
- OCDE. **Innovative Citizen Participation And New Democratic Institutions**. Paris: OECD Publishing, 2020e.
- OCDE. Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data, Paris, out. 2021.
- OCDE. **Building Trust to Reinforce Democracy**. Paris. 2021b.
- OCDE. **Strengthening Public Integrity in Brazil - mainstreaming integrity policies in the federal executive branch**. OCDE. [S.I.]. 2021b.
- OCDE. **Government at a Glance 2021**. OCDE. Paris. 2021c.
- OCDE. **Open Government Review Of Brazil: Towards A Integrated Open Government Agenda**. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OCDE. **OECD Guidelines for Citizen Participation Processes**. Paris: OECD Publishing, 2022b.
- ODC. **Open Data Charter**. Open Data Charter. [S.I.]. 2015.
- OGP. Open Government Declaration. **Open Government Partnership**, 2011. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- OGP. **Open Government Partnership Global Report - Democracy beyond the ballot box**. Washington DC: [s.n.], v. 1, 2019.
- OGP. **Open Response + Open Recovery: a guide to open government and the Coronavirus**. [S.I.]. 2020.
- OGP. OGP National Handbook, 2022.
- OGP. Eligibility Criteria & OGP Values Check Assessment. **Open Government Partnership**, 2022b. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/eligibility-criteria/>>. Acesso em: 05 nov. 2022.
- OGP DB. **OGP Commitments Database**. OGP. [S.I.]. 2022.
- OKFN. **Open Data Handbook**. [S.I.].
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.I.]: [s.n.], 1948.
- ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S.I.]. 2015.
- O'REILLY, T. Government As a Platform. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice**. [S.I.]: O'Reilly, 2010. Cap. 2, p. 30-70.
- O'REILLY, T. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, 6, n. 1, 2011. 13-40.
- PEIXOTO, T. Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". **60 UCLA Law Review Discourse**, Los Angeles, 2013. 200-214.

- PINHO, J. A. G. D.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Nov/Dez 2009. 1343-1368.
- PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais E Instrumentos Da Ação Pública. **Cadernos de Estudos - Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, 2016. 67-80.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. D. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, jun 2016. 121-143.
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova**, São Paulo, 2014. 61-91.
- PIRES, R.; VAZ, A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais. In: _____ **Texto para Discussão, No. 1707**. [S.l.]: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 54, 2011. 259-305.
- PRING, C.; VRUSHI, J. **Barômetro Global Da Corrupção América Latina E Caribe 2019 - Opiniões E Experiências Dos Cidadãos Relacionadas À Corrupção**. Transparência Internacional. [S.l.]. 2019.
- RAMIREZ-ALUJAS, Á. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Santiago, Chile, v. IX, n. 15, p. 99-125, Dezembro 2011.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. **Revista Enfoques**, Madri, IX, 2011. 99-125.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. **Gobierno Abierto es la respuesta... ¿Cuál era la pregunta?** Madrid: GIGAPP. 2012. p. I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña.
- REDDICK, C. G.; DEMIR, T.; PERLMAN, B. Horizontal, Vertical, and Hybrid: An Empirical Look at the Forms of Accountability. **Administration & Society**, 2020. 1-29.
- RENNÓ, L. R. Estruturas de Oportunidade Política e Engajamento Em Organizações da Sociedade Civil. **Revista De Sociologia E Política**, Curitiba, 2003. 71-82.
- RIBEIRO, E. A. A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. **Evidências**, Araxá, 2008. 129-148.
- RIBEIRO, R. S. ¿En qué consiste un gobierno abierto? In: NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, Á.; ROSALES, D. **Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017. p. 85-99.
- ROBERTS, J. The Possibilities of Accountability. **Accounting Organizations and Society**, 1991. 355-368.
- ROTHSTEIN, B. Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government. **American Behavioral Scientist**, 2009. 311-330.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. [S.l.]: [s.n.], 1999. p. 13-28.

SCHMIDTHUBER, L.; INGRAMS, A.; HILGERS, D. Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. **Public Administration Review**, 2020. 91-109.

SENADO FEDERAL. **Observatório Equidade no Legislativo**. [S.l.]. 2022.

SILVA, F. B. D.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. In: IPEA **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: [s.n.], 2005.

SILVA, F. C. C. D.; SILVEIRA, L. D. O ecossistema da Ciência Aberta. **Transinformação**, Campinas, 31, 2019.

SIMPSON, J. A. Foundations of Interpersonal Trust. In: HIGGINS, A. W. K. & E. T. **Social psychology**: Handbook of basic principles. [S.l.]: The Guilford Press, 2007. p. 587–607.

STAPENHURST, F.; LANGSETH, P. The role of the public administration in fighting corruption. **International Journal of Public Sector Management**, 1997. 311–330.

STEIBEL, F. **Brazil End-of-Term Report 2016-2018**. OGP IRM. [S.l.]. 2020.

STEVEN, L.; GREGOR, W.-D. Information and Communication Technologies in Areas of Limited Statehood. **SFB-Governance Working Paper Series**, Berlim, setembro 2012. 3-20.

STIGLITZ, J. E. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. In: GIBNEY, M. J. **Globalizing Rights**: The Oxford Amnesty Lectures 1999. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 115-156.

SUTHERLAND, A. et al. Post-experimental follow-ups—Fade-out versus persistence effects: The Rialto police body-worn camera experiment four years on. *Journal of Criminal Justice*, 53, 2017. 110-116.

TAI, K.-T. Open government research over a decade: A systematic review. **Government Information Quarterly**, Newark, 38, 2021. 1-15.

TAPSCOTT, D. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government**: Collaboration, Transparency and Participation in practice. [S.l.]: O'Reilly, 2010. p. 5.

TAUBERER, J. **Open Government Data**. 2ª. ed. [S.l.]: [s.n.], 2014.

U4 BRIEF. **The gendered impact of corruption: Who suffers more – men or women?** [S.l.]. 2015.

UBALDI, B. Open government data: towards empirical analysis of open government data initiatives. **OECD Working Papers on Public Governance**, 22, 2013.

UHLIR, P. F.; SCHRÖDER, P. Open Data For Global Science. **Data Science Journal**, 6, n. 17, 17 jun. 2007.

UNESCO. **Right to Information**. [S.l.]. 2022.

UNODC. **State of Integrity - A guide on conducting corruption risk assessments in public organizations**. Vienna: [s.n.], 2020.

US, S. D. The Open Government Partnership. **State.gov**, 2012. Disponível em: <<https://2009-2017.state.gov/j/ogp/index.htm>>. Acesso em: 10 out. 2022.

- USLANER, E. M. The Study of Trust. In: USLANER, E. M. **The Oxford Handbook Of Social And Political Trust**. New York: Oxford University Press, 2018.
- VERHULST, S. et al. **The Emergence of a Third Wave of Open Data**. New York: [s.n.], 2021. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3937638>>.
- WAMPLER, B. Que Tipos De Resultados Devemos Esperar Das Instituições Participativas? In: IPEA, I. D. P. E. A.- **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. [S.l.]: [s.n.], v. 7 de Diálogos para o Desenvolvimento, 2011. p. 43-51.
- WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Comparative Politics**, abr 2004. 291-312.
- WANG, L.; GORDON, P. Trust and institutions: A multilevel analysis. **The Journal of Socio-Economics**, 2011. 583– 593.
- WARREN, M. E. Trust and Democracy. In: USLANER, E. M. **The Oxford Handbook of Social and Political Trust**. New York: Oxford Publishing Press, 2018. Cap. 5, p. 75-94.
- WESSELINK, A.; HOPPE, R.; LEMMENS, R. Not Just a Tool. Taking Context into Account in the Development of a Mobile App for Rural Water Supply in Tanzania. **Water Alternatives**, 2015. 57-76.
- WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, 38(5), 2015. 381-396.
- WORLD BANK. **Governance and the World Bank Group Year in Review 2017, Foundations and Frontiers**. Washington, DC. 2018.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Future Role of Civil Society**. World Economic Forum (WEF). [S.l.], p. 1-64. 2013.
- WRIGHT, S. E-petitions. In: COLEMAN, S.; FREELON, D. **Handbook of Digital Politics**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2015. p. 136-150.
- YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of “Open Government”. **UCLA LAW REVIEW DISCOURSE**, Los Angeles, 2012. 179-208.

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Essa pesquisa tem por objetivo obter informações sobre as percepções dos entrevistados, para identificar como certos aspectos da forma de governar afetam na sua confiança no governo.

Para começar, peço sua autorização para a gravação da conversa, com o único intuito de permitir a sistematização do trabalho. Lembro que sua participação é voluntária e que, em hipótese alguma, as pessoas entrevistadas serão identificadas na publicação de resultados do estudo, como consta no termo de consentimento.

Inicialmente, farei algumas breves perguntas objetivas para caracterizar sua experiência.

1. Você atuou pelo menos 2 anos, dos últimos 5, em alguma organização da sociedade civil, incluindo movimentos sociais, ONGs, centros de pesquisa, associações de profissionais ou empresas, ou outro de natureza semelhante?
[] Sim [] Não
2. Se sim, de qual(is) natureza(s)?
 - a. organização da sociedade civil
 - b. movimento social
 - c. academia
 - d. mídia
 - e. setor privado
 - f. outros
3. No total, quanto tempo você atua ou atuou em organizações dessa natureza?
4. Em qual setor você atua agora ou atuou por último?
5. Você já ouviu falar da política de governo aberto do governo federal?
[] Sim [] Não [] Talvez ou não tenho certeza
6. Você já participou, como parte da organização, em algum processo, **organizado ou reconhecido pelo governo**, para planejar, implementar, aprimorar, acompanhar ou avaliar políticas ou serviços públicos? Isto é, um processo de participação social?
[] Sim [] Não [] Talvez ou não tenho certeza

Se sim, você já participou de algum processo relativo à agenda de governo aberto do governo federal?

Sim Não Talvez ou não tenho certeza

A seguir, vamos tratar da questão da sua confiança no governo. Quando digo “confiança”, quero dizer o quanto você acredita que o governo é capaz e irá agir da forma como você espere que um governo atue em prol do interesse público. Ou seja, que ele vai corresponder **regularmente** às expectativas que você tem em relação a um bom governo.

Quando eu lhe perguntar se uma situação afeta sua confiança, estou interessando se aumenta, diminui sua confiança **de forma significativa**, ou se é irrelevante. Fique à vontade para dar uma percepção subjetiva de intensidade, como “afeta muito” ou “afeta pouco”.

Também quero destacar que não estamos falando de um governante específico, mas de como as situações que vou apresentar afetam sua visão sobre as atividades voltadas para atender ao interesse público no dia a dia.

Vamos começar com suas percepções mais gerais:

7. Que comportamentos, posturas ou ações do governo (ou ausência deles) levam você a confiar **MENOS** no governo?
8. Que comportamentos, posturas ou ações do governo (ou ausência deles) levam você a confiar **MAIS** no governo?
9. Falando sobre **transparência** agora: você **NÃO** conseguir obter informações que você necessita ou deseja para o seu trabalho ou sobre a atuação do governo afeta sua confiança?
 - a. E na situação contrária: conseguir as informações que você necessita ou deseja, afeta sua confiança?
 - b. E como sua confiança é afetada quando essa transparência funciona bem, mas demonstra um mal desempenho do governo, mal uso de recursos, uma má decisão ou outra situação negativa?

- c. O governo publicar isso, proativamente, impacta a sua percepção de confiança?
- d. A facilidade (ou dificuldade) para conseguir uma informação afeta sua confiança?

10. Falando agora de **participação social**:

- a. A possibilidade de organizações da sociedade civil participarem de processos para desenhar ou melhorar políticas e serviços públicos afeta a sua confiança?
- b. Perceber que participação foi considerada e contribuiu para a política ou serviço afeta sua confiança?
- c. Mesmo se ela foi considerada e não foi acatada ou não prevaleceu?
- d. E a falta ou inexistência de espaços de participação afeta a sua confiança?
- e. A realização desse tipo de processos participativos sobre tema de interesse, sem que A SUA organização possa participar, afeta sua confiança?
- f. De que forma o perfil de atores nesses processos de participação afeta sua confiança?
- g. Medidas que de alguma forma restrinjam a atuação de organizações como a sua afetam sua confiança?

11. Agora vamos falar brevemente sobre **integridade pública**:

- a. A descoberta de casos de corrupção afeta sua confiança?
- b. O fato de o caso ser descoberto e revelado pelo próprio governo, de alguma forma, impacta de maneira diferente sua confiança?
- c. Retrocessos nas medidas de combate à corrupção afetam sua confiança?
- d. Anúncios de medidas de combate e prevenção à corrupção afetam sua confiança?
- e. Impunidade de autoridades ou servidores públicos por irregularidades ou ilegalidades afeta sua confiança?
- f. E a punição?

12. Estamos chegando ao fim, falaremos de como o governo presta contas e dá respostas às necessidades da sociedade:

- a. Ter respostas às suas sugestões, reclamações e petições à administração pública afeta sua confiança?

- b. E de que a forma a resposta ser dada, mas não ser a desejada, afeta sua confiança?
 - c. E de que forma NÃO ter resposta afeta sua confiança?
 - d. A ação do governo para responder a um problema evidenciado por sua organização afeta sua confiança?
 - e. Como a falta de posicionamento ou de ação do governo diante de um problema evidente afeta sua confiança?
 - f. A boa atuação dos órgãos de controle, como CGU e TCU, afeta sua confiança?
 - g. O governo facilitar e estimular o controle social afeta sua confiança?
13. Por fim, duas perguntas, qual dessas características de um governo você considera mais importante para **umentar** sua confiança:
- I. Ser transparente e permitir que você entenda decisões e acesse facilmente dados ou informações que precisa, não importa o motivo.
 - II. Ter espaços de diálogo e de participação social que realmente funcionem e trabalhar com a sociedade na tomada de decisões.
 - III. Sem escândalos de corrupção, zelando pela integridade e pelo interesse público no uso dos recursos públicos e na tomada de decisões.
 - IV. Ser responsivo às demandas da sociedade, isto é, dar respostas (negativas ou positivas) às suas sugestões, reclamações, solicitações e problemas que são apresentados.
14. qual dessas características de um governo você considera mais importante para **diminuir** sua confiança:
- A. **NÃO** ser transparente ou criar dificuldades para que você entenda decisões ou para acessar facilmente dados ou informações que precisa, não importa o motivo.
 - B. **NÃO** ter espaços de diálogo ou participação social e não interagir com a sociedade na tomada de decisões.
 - C. Corrupção, falta de zelo pelo bem público, condutas ilegais ou imorais por servidores e autoridades.
 - D. **NÃO** dar respostas (negativas ou positivas) às sugestões, reclamações e solicitações e problemas que são apresentados.

15. Gostaria de acrescentar mais alguma percepção relevante que, ao longo da nossa conversa, tenha chamado a sua atenção, acerca da construção da sua confiança no governo?

ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PARA ENTREVISTAS EM PROFUNDIDADE

Eu, abaixo assinado, aceito o convite para participar da pesquisa e confirmo que [selecione os itens abaixo]

1. Li e entendi todas as informações sobre a pesquisa “Impactos das políticas de governo aberto na confiança nos governos”, detalhadas abaixo	
2. Foi-me dada a oportunidade de fazer perguntas sobre o estudo e sobre minha participação.	
3. Estou participando deste estudo de forma voluntária.	
4. Estou ciente que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar. Se desejar sair da pesquisa, não será questionado o porquê tampouco sofrerei qualquer prejuízo. Ao sair do estudo, meus dados coletados serão destruídos.	
5. Estou ciente que meu nome real NÃO vai ser divulgado ou usado em relatórios, publicações ou em qualquer material de divulgação da pesquisa. Nenhum metadado (dados sobre outros dados) será apresentado de forma que minha participação seja identificada ou rastreada.	
6. Compreendo que as informações fornecidas durante a entrevista serão processadas, protegidas e usadas exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica e sem a identificação do entrevistado.	
7. Estou ciente que o pesquisador principal poderá usar os dados para atividades de pesquisa futura, respeitando os termos explicitados neste formulário e na carta de informação ao participante.	
8. Autorizo que essa conversa seja gravada somente para fins de pesquisa e para uso exclusivo do pesquisador. Os esclarecimentos necessários foram fornecidos e explicados. Terei a possibilidade de revisar as gravações dentro de 8 (oito) dias a partir da data da entrevista.	

Participante do estudo

Nome

Assinatura

Data

Pesquisador

Declaro que eu ofereci uma explicação clara e detalhada sobre o estudo e me coloco à disposição, a qualquer tempo, para esclarecer dúvidas pelo telefone 61 xxxxx-xxxx.

Nome **Otávio Moreira de Castro Neves**