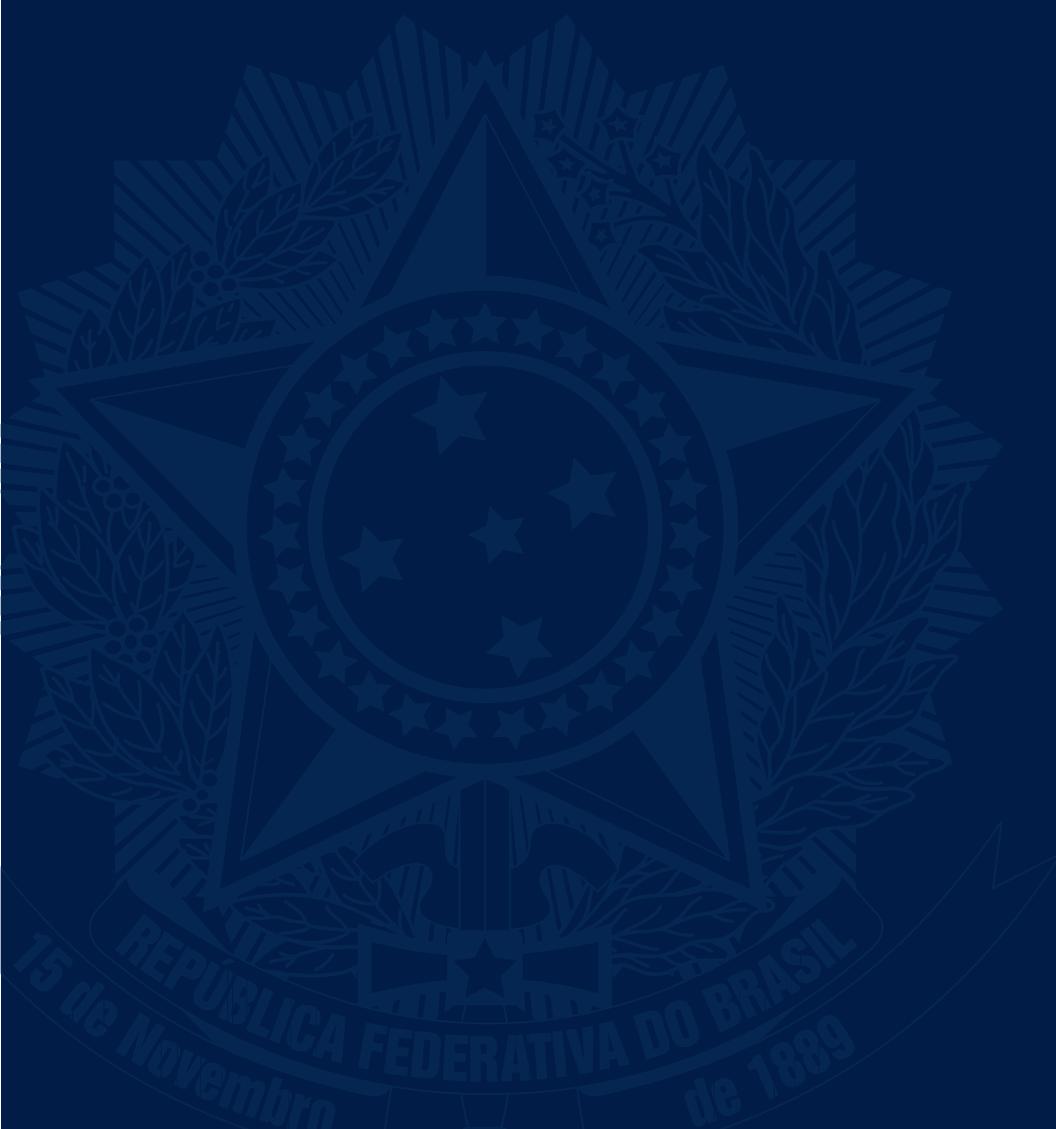


Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 18 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 18 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cássio Mendes David de Souza – Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen
Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia

José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3ª Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SETOR AQUÍCOLA BRASILEIRO: o programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura de 2007 a 2011 **1026**

EVALUATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE BRAZILIAN AQUACULTURE SECTOR: the federal program for the Sustainable Development of Aquaculture from 2007 to 2011

Andre Luiz Marques Serrano, Patrícia Guarnieri,
Luiz Medeiros de Araujo Neto e Fernanda Ledo Marciniuk

COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL **1041**

INFORMATION LITERACY AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL

Orlando Vieira de Castro Junior

CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato” **1053**

CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti-corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência **1075**

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency

Ana Cláudia Farranha e Murilo Borsio Bataglia

OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013 **1098**

THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

PERCEÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO **1115**

PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire

GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O USO DE TECNOLOGIAS PARA A PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO E PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA¹

Ana Cláudia Farranha
Murilo Borsio Bataglia

Resumo:

O presente trabalho tem como objetivo levantar questionamentos sobre a temática da governança no controle da corrupção e a promoção da transparência em meios digitais. Assim, pergunta-se: como entidades do Executivo Federal utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e internet para prevenir e controlar atos de corrupção? Na tentativa de respondê-la e promover futuras reflexões, metodologicamente foca-se na análise de contexto institucional da CGU, ou seja, no conjunto de regras instituídas pelo órgão, nas competências estabelecidas para os atores, nas formas de monitoramento e avaliação das ações. Tal órgão foi escolhido porque realiza o controle interno do Poder Executivo Federal e cria políticas de prevenção da corrupção. Assim, pela revisão de literatura, lança-se mão do conceito de governança relativo ao meio digital. Focando-se no papel da CGU como ator nesse meio, busca-se responder à pergunta de pesquisa ao realizar levantamento de suas ações e instrumentos digitais. Ao final, propõem-se agendas de pesquisa. Portanto, este trabalho tem caráter exploratório e analítico-descritivo, de abordagem qualitativa, e interdisciplinar. Em termos gerais, o conceito de governança utilizado nesse trabalho dá ênfase à natureza colaborativa de atores. Na internet, é adotada a expressão *multistakeholder* que envolve governos, sociedade, corporações no funcionamento da rede. O governo passa a ser um importante ator de governança na internet, podendo atuar em vertentes, como no enfrentamento à corrupção pela transparência. Assim, constata-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meios de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC. Do ponto de vista das questões que o trabalho deixa, apontamos as seguintes: como a CGU opera as redes sociais? As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? Os dados disponibilizados são abertos e estruturados? São questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

Palavras-chave: governança; TICs; corrupção; transparência.

¹ Artigo recebido em 20/09/2018 e aprovado em 08/01/2019.

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency

Abstract:

This paper aims to raise questions about the governance in combatting corruption and promoting transparency in digital media. Thus, the research question is: how do Federal Executive entities use information and communication technologies (ICT) and the Internet to prevent and control acts of corruption? In an attempt to answer this question and make further reflections, methodologically the study focuses on the analysis of CGU's institutional context, that is, on the set of rules instituted by the entity, on the competencies established for the actors, on the monitoring and evaluation of actions. This public agency was chosen because it performs the internal control of the Federal Executive Branch and elaborates policies to prevent corruption. Thus, through the literature review, the concept of governance relative to the digital medium is used. Focusing on the role of the CGU as an actor in this environment, we seek to answer the research question by examining its actions and digital instruments. At the end, research agendas are proposed. Therefore, this work is exploratory and analytical-descriptive, with a qualitative and interdisciplinary approach. In general terms, the concept of governance used in this work emphasizes the collaborative nature of actors. On the internet, the expression multistakeholder is used to analyze the interconnections between governments, society, corporations in the operation of the network. The government happens to be an important actor of governance in the Internet, being able to confront corruption in several different perspectives. Thus, it is verified that the CGU has actions that can translate forms of access to information, understood as a means of preventing corruption: social networks and e-SIC. From the point of view of the issues that the work leaves, we point out the following: How does CGU operate social networks? Do the technologies used in access to information align with policies of transparency, interoperability, openness? Is the data available open and structured? These are questions that lead to reflect on whether governance, technology, corruption and transparency are actually connected.

Key-words: governance; ICTs; corruption; transparency.

Ana Cláudia Farranha - Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (1991), mestrado em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (1999) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2006). É professora adjunta da Faculdade de Direito - Universidade de Brasília - FD/UnB, desenvolvendo atividades na área de Direito e Gestão Pública. É Coordenadora e professora do Programa de Pós Graduação em Direito da UnB - PPGD/UnB. É pesquisadora do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública - CEAG. Coordenou a pesquisa Administração Pública e Redes Sociais, financiada com recursos do CNPq. Atualmente desenvolve o projeto de pesquisa "Modulações Jurídicas em Inovação Tecnológica no Brasil, junto ao Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Universidade de Brasília. - CDT/UnB. Tem experiência na área de Ciência Política e Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: Estado, Marco Regulatório e Políticas Públicas; Equidade e Estudos de Participação; Política, Direito e Internet.

Murilo Borsio Bataglia - Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Professor Voluntário da Universidade de Brasília/Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM). Membro do GEOPP/UnB - Grupo de Estudos Observatório de Políticas Públicas/UnB e do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção - UNESP Franca (CEPC). Especialista em Direito Eleitoral - PUC MG. Graduado em Direito pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp Franca. Atuou no Projeto de Extensão Política para Jovens. Foi bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq (PIBIC) entre 2012/2013 e entre 2014/2015 com as respectivas temáticas: As operações da Polícia Federal no combate à corrupção, e A CGU no combate à corrupção: o programa de fiscalização por sorteios públicos de municípios. Realizou estágio na Central de Conciliação da Justiça Federal entre 2013/2014, e atuou como conciliador, voluntário, no Juizado Especial Cível - anexo UNESP entre 2013/2014. Pesquisa na área de Direito, Políticas Públicas, Transparência, Acesso à Informação, Corrupção e Internet.

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo levantar questionamentos sobre as temáticas da governança, do controle da corrupção e promoção da transparência em meios digitais. Assim, pergunta-se: como entidades do Executivo Federal utilizam as tecnologias de informação e comunicação (TIC) e aplicações ou redes da internet para prevenir e controlar atos de corrupção e promover a transparência?

Na tentativa de respondê-la, metodologicamente foca-se na análise de contexto institucional da CGU. Entende-se por contexto institucional o conjunto de regras e procedimentos instituídos pelo órgão, mas também as competências estabelecidas para os atores, as formas de monitoramento e avaliação das ações, bem como a compreensão dos atores institucionais. Verificar o contexto institucional é necessário tendo em vista que a atenção dada essas ferramentas digitais (internet, redes sociais e TICs²) possui importante influência para tal. Este órgão foi escolhido porque realiza o controle interno do Poder Executivo Federal e cria políticas de prevenção da corrupção.

Assim, pela revisão de literatura, lança-se mão do conceito de governança relativo ao meio digital. Focando-se no papel da CGU como ator nesse meio, busca-se responder a pergunta de pesquisa ao realizar levantamento de suas ações e instrumentos digitais. Ao final, propõem-se agendas de pesquisa. Portanto, este trabalho tem caráter exploratório e descritivo, de abordagem qualitativa e interdisciplinar.

Em termos gerais, o conceito de governança utilizado nesse trabalho enfatiza a natureza colaborativa de atores.

2 Faz-se observação de que, na proposta deste artigo, ainda que se tratem de ferramentas com finalidades distintas, são assim agrupadas tendo em vista a natureza geral do ambiente de seu uso: meios tecnológicos e digitais.

Na internet, é adotada a expressão multistakeholder,³ que envolve governos, sociedade, corporações no funcionamento da rede. O governo passa a ser um importante ator de governança na internet, podendo atuar em vertentes, como no enfrentamento à corrupção pela transparência. Assim, constata-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meio de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC.⁴ Do ponto de vista das questões que o trabalho deixa, apontamos as seguintes: Como a CGU opera as redes sociais? As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? Os dados disponibilizados são abertos e estruturados? São questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

3 Multistakeholder corresponde a um espaço para que diversos atores que desempenham função em determinado tema possam dialogar e tomar decisões. Também significa “múltiplas partes interessadas”. Este modelo é utilizado no Fórum de Governança da Internet (IGF em inglês) e na Icann (entidade responsável pela governança da internet, especificamente pelo nomes de domínio). “Esse modelo foi desenvolvido com base nas colaborações globais recebidas pelo White Paper que detalhou a política patrocinada pelos Estados Unidos para o gerenciamento dos nomes e endereços da internet – e que levou à criação da Icann em 1998”. (BRASIL, 2017). Outra tradução consiste em denominar como espaço multissetorial, que engloba “processos democráticos multissetoriais, assegurando a participação significativa e responsável de todos os intervenientes, incluindo [no caso da internet] governos, setor privado, sociedade civil, a comunidade técnica, a comunidade acadêmica e usuários”. (CGI.br, 2014, p. 22).

4 Foram escolhidas essas duas ferramentas pelo caráter exploratório da pesquisa e porque esse texto é parte de um projeto denominado “Democracia e Informação”, desenvolvido no marco do grupo de pesquisa “Observatório de Políticas Públicas” – GEOPP, cuja atenção volta-se, especialmente para os conceitos contidos na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) não abrangendo outras ferramentas sistemas de ouvidorias, dados abertos, etc. O que não impede de, no futuro, tais ferramentas serem analisadas.

2. Aspectos Teóricos

2.1. Governança pública: aspectos principais

De início, importante contextualizar a categoria “governança”, tendo em vista sua crescente utilização no meio acadêmico e administrativo, bem como por ser um conceito chave para construção do raciocínio neste trabalho. Assim, o que vem a ser governança? Como atrelar esse conceito ao setor público? São questões que norteiam esta seção e que se pretende encontrar elementos para respondê-las.

Governança pública está ligada às novas formas ou contornos da relação entre o setor público, sociedade, e iniciativa privada. Além disso, seu desenvolvimento perpassa pelos modelos de administração estatal: o modelo burocrático passou a ter elementos substituídos pelo modelo gerencial (*new public management*). Segundo ele, prezam-se pela eficiência, efetividade e eficácia no gerenciamento dos bens e serviços públicos, tendo por foco não mais somente os procedimentos, mas também os resultados. Dessa forma, esse gerenciamento passou a contar com outros atores além do agente estatal (por isso a nomenclatura não seria mais “governo”), formando o que se denominou por “ação conjunta” entre empresas, indivíduos ou grupos de indivíduos, entidades sem fins lucrativos, com objetivo de buscar soluções inovadoras para problemas sociais. Logo, a comunicação e a negociação entre esses entes para conduzir as ações tornaram-se de grande relevância. E a utilização de instrumentos de políticas públicas também ganhou destaque nessa conceituação. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006; SALAMON, 2000; LASCOUMES; LES GALÈS, 2007).

Além de diferentes atores e instrumentos, os níveis de gerenciamento também passaram a contribuir nesse conjunto de ações de governança, o que se aproxima do conceito de governança de múltiplos níveis.⁵ Em relação a

⁵ Para chegar à explicação dessa categoria de múltiplos níveis, Andy Smith (2010) retoma o conceito de governança. Como pontos complementares ao que fora exposto neste trabalho, explicitam-se as seguintes características: a) interdependên-

este conceito, Smith (2010), Farranha e Frezza (2018) afirmam que não se trata apenas de descrever processos de descentralização ou centralização (tendo por referência a realidade europeia de integração para o mercado único por meio do Tratado de Maastricht). A questão dos múltiplos níveis e governança diz respeito também a mudanças de regime e formulação de políticas, conflitos e exercício de poder, relações entre atores ou grupos sociais seja em esfera local, regional, nacional ou supranacional. Além do mais, envolve aspectos de institucionalização e legitimação. (SMITH, 2010; FARRANHA; FREZZA, 2018).

Nesse sentido, a participação de governos ou realidades locais e regionais também formam redes interorganizacionais com o fim último de promover o bem coletivo. Tais diferentes níveis e atores⁶ revelam os chamados stakeholders como peças importantes para essa configuração colaborativa. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006). “Em termos de um denominador comum, em suma, a governança pública agrupa, em novos arranjos de atores (redes, alianças, etc), três diferentes lógicas: a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança)” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

cia entre atores estatais e não estatais, de modo que a governança é mais ampla que governo, tornando fronteiras entre os atores inconstantes e opacas; b) forma-se rede com interações contínuas entre seus membros para negociações e trocas de recursos; c) interações e negociações devem ser realizadas com base na confiança; d) há a presença de redes auto-organizadas, com significativo grau de autonomia em relação ao Estado (SMITH, 2010; FREZZA; FARRANHA, 2018).

⁶ Os três setores abrangeriam, em modo mais explícito: a) no setor público – Administração direta federal, estadual e municipal, administração direta, indireta, autárquica e fundacional, bem como entidades administrativas de direito privado; b) no setor privado – o mercado e empresas em contexto de concorrência pura e em concorrência regulada; e c) no terceiro setor – organizações próprias, associações, interesses organizados (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p.485).

No que se refere ao papel do Estado, diante dessas perspectivas, propõem-se mudanças de um Estado ativo, até então único produtor do bem público, para Estado também garantidor da produção desse bem e que coordena ou ativa outros atores a produzirem; de um Estado dirigente ou gestor, para um Estado que também é cooperativo junto com outros atores – em resumo: garantidor, ativador e cooperativo (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 483).⁷

Posicionamento teórico semelhante é adotado por Salamon (2000), que afirma que governos passam a ter outros atores – tanto da própria esfera governamental quanto da esfera não governamental – colaborando nas atividades. São os intitulados “*third-party governments*.”⁸ Com isso, *policy makers* necessitariam de reflexões sobre se e como agir, e sobre como prestar contas desses resultados (SALAMON, 2000).⁹

7 Mas nesse ponto, faz-se ressalva de que há dificuldades para essa cooperação. Abrir a prestação de serviços para entes privados “[...] não significa, automaticamente, que o Estado está abrindo mão de sua responsabilidade. Deve-se pensar, também, em novas formas regulatórias [...] Na prática, [...] as administrações públicas ainda não são capazes de substituir sua ação de produtores do bem público por uma ação de agentes responsáveis pela produção, em cooperação com outros atores” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p.488).

8 “The upshot is an elaborate system of third-party government in which crucial elements of public authority are shared with a host of non-governmental or other-governmental actors, frequently in complex collaborative systems that sometimes defy comprehension, let alone effective management and control” (SALAMON, 2000, p.1613).

9 “Policy-Makers likewise must weight a far more elaborate set of considerations in deciding not just whether, but also how, to act; and then how to achieve some accountability for the results”. (SALAMON, 2000,p.1620).

Seguindo essa linha teórica, apenas a título de destaque, observa-se aqui o efeito que tal modelo pode fazer com que o setor público seja confundido com práticas de mercado: a gerencialização da administração pública, privatização ou terceirização ou parcerias público-privadas; e a concorrência entre organizações públicas e privadas. (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 486).

Em termos de condições para sua existência, a governança pública – formada seja por arranjos tripartites (Estado, sociedade e setor privado) seja por arranjos de múltiplos atores – depende de um acordo, consenso (e não de imposição), ou negociações entre os atores, bem como de regras do jogo e institucionalização (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 495).

Considerando essa perspectiva, muito se identifica com a necessidade de cada ator organizar sua ação em sua função tendo em vista um objetivo comum. Isso se aproxima do modelo elaborado pela Transparência Internacional para elucidar o papel de cada entidade (intra-estatal ou extraestatal) no tema específico de análise deste trabalho: controle da corrupção.

Adotando como ilustração um templo grego, cada pilar, erigido sobre a base social, representa um órgão: Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, sociedade civil, setor privado, mídias, ouvidoria, controladoria, dentre outros. Cada qual sustentaria o teto da integridade daquele país, e equilibrariam a existência de Estado de Direito, Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida – de modo que, caso um pilar não esteja corretamente estabelecido ou não exista, sobrecarregam-se os demais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2000).

2.2. Redes e contexto institucional

Tendo em vista o conceito de governança pública apresentado, importa agora verificar: como esses atores se relacionam? Qual a relação entre governança e redes? Como considerar o contexto institucional nesse cenário?

Assim, essa mesma ação conjunta entre diversos atores do governo e fora dele, por conseguinte, pode ser traduzida no sistema de redes, que funciona como potencializadora de arranjos estratégicos, envolvendo instituições e outros atores, bem como sua capacidade de negociação: “as redes de atores são feitas de fios e nós. Assim, os fios representam as expectativas, objetivos e demandas em relação à atuação dos atores, e os nós representam os próprios atores e suas ações conjuntas. Juntos, eles constituem a estrutura de uma rede” (HEIDEMANN; KISSLER, 2006, p. 495).

Quando se trata de políticas públicas e redes de atores que as formulam, implementam e avaliam, destaca-se o sentido de organização e comunicação entre os entes. Assim, essas mesmas políticas e as redes “não podem ser compreendidas de forma dissociada do seu contexto estratégico e institucional” (CALMON; COSTA, 2013, p. 11).

Isso envolve o debate sobre texto e contexto (o aspecto formal e o aspecto prático). O texto político, entendido aqui como a própria instituição ou a política pública, é elaborado em um ambiente de decisão que, posteriormente, será implementado em diferentes situações. “Nesse processo lógico, o texto é criado distanciado do contexto de sua aplicação” (LEJANO, 2012, p. 193). Em função dessa problemática deve-se conferir importância de se considerar o “contexto” para formulação e atuação do “texto”. Esse contexto, por conseguinte, seria a experiência, a prática, que envolve processos reais (SILVA et al, 2015). A formulação e implementação de uma política ou de uma instituição, portanto, deve levar em consideração elementos simbólicos e discursivos, o contexto de sua construção, sua relação com o ambiente em que atua (ambiente é visto como outros atores, instituições, pessoas, ou características daquele locus), bem como os recursos para sua funcionalidade, que, se escassos, depen-

dem da adequação e improvisação da política/instituição (LEJANO, 2012, p. 232-233).

Dessa forma, entende-se por contexto institucional “o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática” (CALMON; COSTA, 2013, p. 11).

Assim, as atribuições de cada ente, bem como a relação entre eles e o meio em que atuam, devem ser levadas em consideração no momento da formulação de políticas ou na institucionalização de determinada ação ou responsabilidade (como pode o ser as políticas públicas de enfrentamento à corrupção).

Ocorre que essa perspectiva de redes para políticas públicas em seu contexto institucional (como por exemplo a formação de coalizões para debater políticas de enfrentamento à corrupção) envolve a interlocução dos setores público, privado e sociedade civil. Além disso, ao combinar esses atores (o que retoma o conceito analisado de governança pública), a ação coletiva deve superar dificuldades como as “preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13). Em função disso, e em virtude das próprias redes, o comportamento dos atores tende a se institucionalizar, formal ou informalmente, para se evitar uma panaceia, ou seja, uma disputa entre os diversos atores por realizarem seus interesses: “as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem” (CALMON; COSTA, 2013, p. 13).

Essa estrutura de redes e instituições formais e informais, com atores que têm diferentes poderes e influência é também considerada uma estrutura de governança. (CALMON; COSTA, 2013). E, em se tratando de estrutura de governança de redes de políticas públicas, sua expansão e manutenção dependem, dentre outros

fatores, de capital social, que é materializado na participação em processos decisórios e responsabilização das ações; da institucionalização, que significa a adesão a um conjunto de normas que definam papéis de atores; da sustentabilidade, que envolve a adoção de estratégias de continuidade da política mesmo com trocas governamentais; a utilização de instrumentos de coordenação da atuação dos atores; da comunicação interna (entre entes governamentais) e externa (entre sociedade e governo);

2.3. Tecnologias, governo eletrônico e governança na internet

Considerando o surgimento de ferramentas tecnológicas, é necessário verificar a sua disponibilidade para uso e o seu uso efetivo em um determinado ambiente. Logo, tendo por base a governança pública, e diante de novas tecnologias e internet, como seria a atuação do setor público na governança da rede e no uso das TICs?

Nessa perspectiva de redes, Calmon e Costa (2013) trazem estudo acerca de como elas favorecem a governança. Ainda que focando no aspecto de interação entre empresas, pode-se extrair que o fator de “consolidação do paradigma tecnológico baseado em novas tecnologias de informação e telecomunicação que facilitam a interação entre agentes” também é impulsionador de redes envolvendo a Administração Pública (Estado) (CALMON; COSTA, 2013, p.09).

As chamadas tecnologias de informação e comunicação (TICs) promoveram mudanças contribuindo para a revolução informacional: “web 2.0, ambiente virtual, plataformas, sites, mídias e redes sociais digitais” (FARRANHA et al, 2016, p.123) são exemplos desses instrumentos.

Assim, “governo eletrônico”¹⁰ consiste no uso dessas
10 No caso brasileiro, o início do uso desse termo foi na década de 1990, a partir das ações, por exemplo, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Buscou-se transferir para o ambiente digital as atividades do governo: informatizar operações e serviços estatais, ampliar agilidade e diminuir os custos. Além disso, tinha-se por objetivo promover aproximação entre governo e cidadão. O governo, então, passou a adotar papéis como: a) o de definir quadro regulatório adequado para utilização desses serviços; b) o de atuar como cliente para contratação de serviços na área de tecnologia da informação; c) o de gerar eficiência e transparência. Além do mais, envolve: planeja-

e, por fim, da existência de um fluxo rápido de informações confiáveis entre os atores que compõem a estrutura (CALMON; COSTA, 2013).

Nesse cenário de novos atores, construção de redes, e governança de políticas públicas, há de se destacar também os instrumentos utilizados pelo setor público (mas não só ele), como novas ferramentas para potencializar a ação pública. É o que se faz a partir do próximo item, em que se analisam duas estratégias de governança.

tecnologias pelo governo, nas relações dele com seus próprios órgãos ou outros governos, empresas, cidadãos e servidores: G2G (intra ou inter-governos), G2B (governos e empresas, pessoas jurídicas), G2C (governos e cidadãos), e G2E (governo e seus próprios servidores). Portanto, envolve a prestação de serviços e de informações eletronicamente; a regulamentação das redes de informação; a transparência; a prestação de contas; o ensino à distância e também bibliotecas virtuais; a difusão cultural; os trâmites para licitações públicas eletrônicas; e todo negócio eletrônico (o que englobaria, por exemplo, relações de compra e venda na internet, transações online, dentre outros) (REINHARD et al, 2016) (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b). Por sua vez, esse debate envolve uma ampla área de estudos relacionados à a democracia digital, isto é, o uso de ferramentas tecnológicas para ampliar e qualificar experiências democráticas (seja no aspecto participativo, decisional, deliberativo, de transparência, bem como de serviços públicos prestados).

Democracia digital também é denominada e-democracia, democracia eletrônica ou ciberdemocracia – todas estas expressões relacionam práticas democráticas com as tecnologias digitais de comunicação. Envolve tanto concepções de democracia (enquanto espécie do sistema político), quanto às inovações interativas das tecnologias

mento, objetivos delimitados, perfil do público alvo, prestação de serviços online, capacidade de atender as demandas, estrutura (o que compreende funcionários e equipamentos), e definição do papel dos gestores. (MARQUES, 2016).

digitais. “Ao somar os dois, [...] democracia digital se refere ao uso de tecnologias digitais para concretizar avanços do ideário democrático” (SILVA et al, 2016, p. 19). Ou, ainda, configura-se como as possibilidades de extensão “das oportunidades democráticas instauradas pela infraestrutura tecnológica das redes de computadores” (GOMES, 2005, p. 218). Dessa forma, o teor normativo do termo “democracia digital” leva a interpretar o uso de tecnologias para o favorecimento de práticas democráticas (SILVA et al, 2016). O termo não seria uma restrição, mas uma ampliação conceitual do que tradicionalmente se entende por democracia. Nessa vertente, as reformas ocorridas nos Estados, especificamente no Brasil nos anos de 1990, trouxeram novos procedimentos, como o uso da internet para o cidadão ter mais acesso à informação, serviços desburocratizados, mecanismos para consulta e participação, os quais “deveriam proporcionar maior interação, controle, atuação e debate público constituindo um formato de democracia que vem sendo chamado de ‘democracia digital’” (FARRANHA, 2016, p. 07).

Nesse sentido, reforçam este conceito ao traduzir a e-democracia como o uso de meios de comunicação que empoderam os cidadãos para tornar as ações políticas responsivas ao público. Além disso, na democracia digital pode-se empregar técnicas de envolvimento de participação de cidadãos, de aperfeiçoamento da qualidade da opinião pública ao abrir novos espaços de informação e de deliberação, e de aumento de transparência em processos políticos – o que demonstra relação com a prevenção e controle de atos corruptos (ALEGRETTI; SPADA, 2014).

Por conseguinte, agora se pode relacionar esse uso de tecnologias pelo governo (e-gov) no cenário de democracia digital com os papéis dos diversos atores no espaço digital. Desse modo, quando se transporta a questão da

governança para esse novo espaço, a internet, fala-se na “governança da rede”. Ela, por sua vez, envolve desde o desenho de protocolos que permitem o funcionamento da internet até a administração, manipulação da arquitetura e a forma de atuar nesse ambiente. Assim, ela diz respeito à atuação tanto de governos como de atores não governamentais¹¹ – logo, no modelo *multistakeholder* – impactando os assuntos políticos e técnicos de forma coordenada para intercâmbio de informações nesse espaço (DENARDIS, 2013).

A Cúpula Mundial sobre Sociedade da Informação (WSIS) define governança da internet como o desenvolvimento de princípios, tomadas de decisão e programas que moldam a evolução e uso da internet, por governos, setores privados e sociedade civil, cada qual em seu respectivo papel (WSIS, 2005; BATAGLIA; FARRANHA, 2018b).

Em se tratando especificamente dos governos, como é o objetivo deste trabalho, a governança diz muito sobre os esforços e estruturas políticas empregadas em determinados setores. Ou seja, governos soberanos desempenham funções de governança da internet em ações sobre regulação de abusos ou fraudes nesse campo, mecanismos antitruste, elaboração e reforço de leis protetoras de propriedade intelectual, respostas a ameaças de segurança na internet. (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b). Por sua vez, é sobre esse ponto em específico que este trabalho procura apontar ações e questionamentos, como será feito na seção específica.

¹¹ Envolve, portanto, entidades como: IETF (Internet Engineering Task Force), ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), RIRS (Regional Internet Registries), ITU (International Telecommunication Union), W3C (World Wide Web Consortium), dentre outros atores, dentre empresas que atuam no setor (por exemplo, os gigantes da internet) – seja em camada técnica ou de conteúdo.

3. Procedimentos Metodológicos

Trata-se de pesquisa exploratória, cujo intuito é levantar questionamentos para reflexões e futuras pesquisas: como o Executivo Federal usa tecnologias para prevenir e controlar a corrupção? Tendo essa pergunta como norte para desenvolver o raciocínio, passa-se a especificar seus elementos.

Primeiramente, há um aspecto descritivo-analítico que reside na definição das categorias aqui trabalhadas: governança pública, governo eletrônico (e-gov), governança da internet (ou da rede), considerando como pano de fundo teorias da democracia digital. Ao congregiar esses conceitos, foca-se no papel da administração federal nessa governança pública e sua atuação na internet. Para ajustar com o objetivo deste trabalho que envolve o controle e prevenção da corrupção, foca-se na análise de contexto institucional do órgão do Executivo federal responsável por tais atribuições: o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). E dentre essas atribuições, por conseguinte, especifica-se o seu papel de prevenção da corrupção por meio do acesso à informação

– consistindo em autoridade de monitoramento, conforme disposto pela Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei n. 12.527/2011) e pelo Decreto Executivo n. 7.724/2012.

Assim, dois aspectos da atuação da CGU são destacados: a) redes sociais; b) tecnologia empregada para o acesso: e-SIC (sistema eletrônico do serviço de informações ao cidadão).

Escolheu-se o e-SIC por representar ferramenta que traduz o uso de tecnologias de comunicação pela administração federal. Também selecionou-se como objeto de análise o *facebook* da CGU pelo fato de englobar a inserção da administração atuante na internet, bem como porque essa é uma rede social popular no Brasil, o que conferiria maior alcance perante o cidadão conectado, além de já haver estudos desse mapeamento, o que facilita a análise.

A partir deles, ideias surgem justamente para reafirmar atividades bem desempenhadas e para buscar novas ações. Portanto, esse debate também envolve abordagem qualitativa, envolvendo não apenas o Direito, mas outras áreas como Ciência Política, Administração, Comunicação, Ciência da Informação.

4. Análise e Discussão dos Resultados

4.1. Acesso à informação como prevenção da corrupção

Nesse ponto, tenta-se unir a perspectiva do acesso enquanto transparência e publicidade com a prevenção e controle da corrupção. Para isso, expõe-se como referencial teórico aqui Bentham, e também como medida internacional dotada de *enforcement* assinada pelo Brasil, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC – também conhecida por Convenção de Mérida, no México).

Entende-se a publicidade como uma forma de transparência. Quando transportados estes conceitos para o campo político – envolvendo agentes políticos e agentes públicos – tem-se o efeito de, por meio dessa transparência de atos, evitar o abuso do poder político por parte das autoridades. Bentham argumenta que a publicidade geraria constrangimentos na autoridade para evitar abusos do poder confiado para obter benefícios privados.¹²

¹² Definição de corrupção, adotada pela Transparência Internacional (2000).

Assim, o temor da opinião pública e seu julgamento, bem como a vontade de preservação da imagem pode fazer com que o agente deixe de priorizar interesses privados. Dessa forma, portanto, transparência é entendida como uma “[...] expressão consagrada para se falar da condição de exercício da autoridade pública sob o controle cognitivo alargado dos cidadãos e de instituições externas ao Estado” (ALMADA; AMORIM; GOMES, 2015, p. 06).¹³

A UNCAC também destacou a importância de mecanismos preventivos de combate à corrupção, como o incentivo à transparência pelos governos, em diversas áreas:

- a) compromisso dos Estados signatários a formularem políticas eficazes contra corrupção e que promovam a transparência (art. 5º, Item 1);
- b) adoção de princípios transparentes para “convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos” (art. 7º, item 1);
- c) aumento da transparência em financiamento de candidaturas a cargos eletivos e a partidos políticos, bem como sobre regras de conflitos de interesses (art. 7º, itens 3 e 4) (ONU, 2003);
- d) medidas de transparência em contratações públicas e na gestão da fazenda pública (art. 9º, itens 1 e 2);

e) acesso a informações sobre funcionamento da administração pública – organização, funcionamento, tomadas de decisões, por exemplo (art. 10);

f) adoção de medidas de transparência para empresas privadas (art. 12, item 2, c);

g) aperfeiçoamento da contribuição da cidadania nos processos de tomadas de decisões, aumentando a transparência para essa participação acontecer (art. 13) (ONU, 2003).

Percebem-se, portanto, exemplos de mecanismos que são diretrizes para a elaboração normativa, em especial acerca da importância da transparência como forma de prevenir a corrupção.

¹³ Certamente há de se observar de que se trata de breve relação explicativa, e que também deve envolver outras variáveis. Assim, além de constrangimentos de opinião pública, há os mecanismos de *accountability*, entendidos como prestação de contas em um regime democrático, dotados também de responsabilização por atos desviantes possivelmente cometidos pelo agente. Além disso, a transparência depende da existência da informação, de sua qualidade, bem como de quem se permite que se tenha acesso a ela. O que pode ser visto? Quando? Como? Por quem? São perguntas que podem ilustrar uma efetividade de políticas de transparência de um governo, contribuindo para o controle de atos de malversação. (ALMADA; AMORIM; GOMES, 2015).

4.2. Competências da CGU no acesso à informação

Uma vez contextualizados os conceitos de governança aqui propostos, agora o intuito é pensar sobre a seguinte questão: qual é o papel que o governo federal pode desenvolver e tem desenvolvido no que diz respeito à democracia digital? Assim, o intuito é verificar como o meio digital (compreendendo tanto tecnologias quanto as redes sociais na internet) está sendo usado ou como tem sido a atuação do governo no meio digital no âmbito da governança de controle e prevenção da corrupção. Para isso, escolheu-se a CGU como objeto deste estudo, por se tratar da instituição responsável por desenvolver políticas de transparência e combate à corrupção no Executivo federal. Assim, pretende-se analisar as atribuições da CGU e o seu alinhamento com a prevenção e controle da corrupção. E dentre essas atribuições, como ela usa a internet ou meios tecnológicos para prevenir atos corruptos?

Primeiramente, importa se munir da análise de contexto institucional e apontar as atuações da CGU¹⁴ no tema de acesso à informação. Assim, a LAI tem o objetivo de disciplinar especificamente o inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, ou seja, o direito de acesso à informação pública que está sob a guarda dos órgãos públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No procedimento de pedidos de acesso a entidades do Executivo Federal, em caso de negativas por parte do órgão, da autoridade hierarquicamente superior àquela que primeiro respondeu e da autoridade máxima do órgão, cabe recurso à CGU.

¹⁴ Inicialmente intitulada “Corregedoria-Geral da União” (2002), à qual foram unidas atribuições de controle interno, configurando a Controladoria-Geral da União – CGU (2003), vinculada diretamente à Presidência da República pela Lei. 10863/2003, com as seguintes secretarias ou funções: Ouvidoria-Geral da União (OGU), Corregedoria-Geral da União (CGR), Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e Secretaria de Prevenção da Corrupção e informações Estratégicas – que posteriormente foi alterada para Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Após reformas ministeriais em 2016, hoje se encontra com essas mesmas funções, e sob a denominação de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por meio dos seguintes instrumentos normativos: Lei n. 13.341/2016, Decreto 8.910/2016; Regimento Interno (Portaria n. 677/2017), e Lei n. 13.502/2017.

A CGU realiza primeiramente um trabalho de mediação e de diálogo para que o órgão recorrido libere o acesso à informação voluntariamente. No caso de a CGU ratificar a negativa da informação, o cidadão poderá recorrer ainda a outra instância – a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, conforme o art. 16, LAI.¹⁵

Além de ser órgão recursal para pedidos de acesso direcionados ao Executivo Federal, o art. 41 da LAI confere à CGU as responsabilidades de promover de campanhas nacionais para cultura de transparência; treinar agentes públicos para esse tema monitorar a aplicação da LAI na administração federal; e produzir relatórios anuais de informações sobre implementação da Lei. Tais atribuições, por sua vez, foram delegadas para a CGU, por meio do Decreto n. 7.724/2012, que disciplinou a LAI, especificamente para aspectos da Administração Pública Federal.

¹⁵ Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

- I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;
- II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;
- III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e
- IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35. (BRASIL, 2011).

Dessa maneira, pelos arts. 67 e 68 deste decreto, a CGU é a autoridade de monitoramento à qual os demais órgãos do Executivo devem enviar relatórios anuais sobre a implementação e cumprimento da LAI; bem como é dela as responsabilidades previstas no mencionado art. 41 da LAI (assim o diz o art. 68 do Decreto).¹⁶

16 Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:

I - definir o formulário padrão, disponibilizado em meio físico e eletrônico, que estará à disposição no sítio na Internet e no SIC dos órgãos e entidades, de acordo com o § 1º do art. 11;

II - promover campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização sobre o direito fundamental de acesso à informação;

III - promover o treinamento dos agentes públicos e, no que couber, a capacitação das entidades privadas sem fins lucrativos, no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

IV - monitorar a implementação da Lei no 12.527, de 2011, con-

Além dessas competências (autoridade de monitoramento da implementação da LAI e do Decreto 7.724/2012, promoção de cultura de acesso e capacitação de servidores sobre o tema), à CGU também compete estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (art. 69, Decreto 7724/2012). Tais competências se encontram distribuídas no seguinte quadro 01:

centrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;

V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei no 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;

VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e

VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei no 12.527, de 2011. (BRASIL, 2012).

QUADRO 1 - RESPONSABILIDADES DA CGU PRESENTES NA LAI E NO DECRETO 7.724/12.

LAI – Lei n. 12.527/11	Art. 16	Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.
	Art. 41	Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso; Treinamento de agentes públicos para esse tema; Monitoramento da aplicação da LAI na administração federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei.
Decreto n. 7.724/12	Art. 67	Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público. Por meio dessa autoridade, a CGU recebe relatórios sobre implementação da LAI.
	Arts. 68 e 69	Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; Fomentar cultura de transparência e do direito de acesso por meio de campanhas; Treinamento de agentes públicos sobre o tema; Monitoramento de como tem sido aplicada a LAI na Administração Federal; e Encaminhamento de relatórios anuais ao Congresso Nacional contendo informações sobre implementação da Lei; Monitoramento da implementação do Decreto; Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei n. 12.527/11 e Decreto n. 7.724/12.

Em termos estatísticos referentes ao ano de 2017, com base no relatório de implementação da LAI disponibilizado pela CGU, tais elementos de competência do órgão podem ser visualizados no quadro 2 do seguinte modo:

QUADRO 2 - PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS DA CGU E SUA APLICAÇÃO PRÁTICA.

<p>Promoção de campanhas nacionais para cultura de transparência e para conscientizar sobre o direito de acesso;</p>	<p>Realizada por meio de cartilhas e redes sociais, como o se verá no perfil da CGU no Facebook.</p>
<p>Treinamento de agentes públicos para esse tema;</p>	<p>Segundo relatório, em 2017 a situação era a seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 88% dos órgãos capacitaram pelo menos um servidor em exercício • 95% dos órgãos procuraram sensibilizar servidores quanto aos deveres referentes aos direito de acesso do cidadão • 73% dos órgãos precisam capacitar em temas de dados abertos • 15% dos órgãos preveem a cobrança de conhecimento sobre a LAI em seu processo seletivo ou concurso. <p>Foram realizados cursos de capacitação, organizados pela CGU e outros ministérios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RedeSIC (oficinas sobre a LAI) <p>Apoio na implementação da LAI em Estados e Municípios (Escala Brasil Transparente, Programa Brasil Transparente).</p>
<p>Monitoramento da aplicação da LAI e do Decreto Regulamentador na administração federal;</p>	<p>No recorte temporal de 2012 a 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 99,3% dos pedidos foram respondidos, dos quais: <ul style="list-style-type: none"> - 75,3% atendidos total ou parcialmente; - 8,6% negados; - 15,8% não atendidos (não seriam pedidos de acesso, ou não seriam de competência do órgão, ou seria informação inexistente, ou pedido duplicado); • 0,2% ausência de resposta (não manifestação da autoridade competente) <p>Em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio de resposta: 13 dias; • Principal motivo de negativas: dados pessoais (28,78%); • Órgão mais demandado: Min. da Fazenda (8,64%); • Pessoas físicas: 95%; jurídicas, 5% dos pedidos; • Escolaridade: 37,44% com ensino superior; • Empregado do setor privado: 14,42% dos pedidos;
<p>Previsão de uma autoridade de monitoramento da implementação da LAI em cada órgão público.</p>	<p>Em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 76% dos órgãos possuem autoridade de monitoramento que acompanha e orienta unidades; • 71% dos órgãos declararam que a autoridade recomenda medidas para adequações.

<p>Após negação de acesso por órgão do Executivo Federal e pela autoridade hierarquicamente superior deste órgão, cabe recurso à CGU.</p>	<p>Acerca dos Recursos, a CGU (especificamente a Ouvidoria-Geral da União, pelo Decreto 8.910/2016) é a responsável. São os dados a seguir, referentes a 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Total: 2.752 recursos recebidos (aumento de 41,6% comparados a 2016); <p>São recursos em casos de omissão (ausência de resposta), em 2017:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 375 recursos (comparado a 88 de 2016). <p>Órgão mais recorrido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco do Brasil: 651 casos; <p>Dentre recursos conhecidos, as decisões foram de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 37% perda do objeto (em razão do contato e negociação da CGU com o órgão ou entidade demandados) • 7% perda do objeto parcial; • 30% acolhimento; • 17% desprovisionamento; • 7% provimento; • 2% provimento parcial.
<p>Definir formulário padrão para preenchimento dos pedidos; e Estabelecer padrões de divulgação de informações ao público e procedimentos para busca e prestação de informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)</p>	<p>Em 2017 aprimorou-se a ferramenta e-SIC, com as seguintes funcionalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • indicador da quantidade de pedidos e recursos com prazo de resposta: "vencido"; "expirando hoje"; e "tramitando no prazo"; • informes para CGU divulgar próximas capacitações; • sistema de alertas • formatação da resposta; • aviso de que resposta está sendo enviada sem anexo (no caso de ter escrito neste campo a palavra "anexo"). • relatório de transparência ativa; • datas para respostas.

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório sobre a implementação da Lei n. 12.527/2011. Referente ao ano de 2017.

Percebe-se, com isso, que o controle de monitoramento feito pela CGU acontece e tem embasamento e registro anual. A existência desses relatórios de implementação da LAI permite traçar apontamentos que corroboram com o comprometimento do órgão em cumprir suas atribuições institucionalmente estabelecidas. Além do mais, como revelam os dados, neste trabalho com enfoque para o ano de 2017 por ser o mais recentemente publicado: a capacitação de funcionários tem se realizado e os órgãos declararam que ao menos um membro compareceu a tais reuniões de capacitação (88% deles), além de sensibilizarem seus membros para a importância do acesso (95%). Boa parte dos pedidos foram respondidos (99,3%), com média de 13 dias para a resposta. Quanto aos recursos, percebe-se a política da CGU de entrar em contato com os órgãos para solu-

cionar a demanda realizada, o que explica a alta taxa de pedidos com perda de objeto total e parcial (44%, dos quais 37% e 7%, respectivamente). Por fim, importante mencionar que o e-SIC, plataforma que concentra os pedidos de acesso à informação para a administração pública federal, está em constante atualização e melhoramento, conforme demonstra com as funcionalidades adicionadas a esta ferramenta (alertas, avisos de prazos em andamento, vencidos e expirando no dia, datas, situação do pedido, pedido em atraso, por exemplo). Tais melhorias importam para melhorar a gestão dos pedidos e direcionam tais mecanismos para prestação de informações mais efetiva e eficiente ao cidadão, além de ressaltar a importância que se dá para o ambiente digital como facilitador dessa comunicação com o Estado.

4.3. CGU e redes sociais

Como disposto na própria LAI e no Decreto 7.724/2012, é de responsabilidade da CGU promover uma cultura de transparência e de conscientização sobre o direito de acesso a informações públicas. Quando isso é aliado às tecnologias, traduzindo e materializando o chamado governo eletrônico ou digital, essas metas e esses objetivos são potencializados. As redes sociais são um exemplo prático disso. Cada vez mais, e tendo em vista uma horizontalidade – como bem expõe o conceito de governança já debatido aqui – órgãos e entidades da Administração Pública criam perfis nas diversas plataformas e programas para maior interação com o cidadão. E diante desse fato de a administração estar nas redes, é necessário investigar como atuam para os fins a que se propõem.

Com base nesse questionamento, esta seção objetiva verificar como a CGU atua no meio digital – através da rede social Facebook – para promover a cultura de transparência, que lhe é incumbência legal. Para isso, o material utilizado é pesquisa feita por Farranha e Santos (2015), na qual foram monitoradas e analisadas postagens¹⁷ deste órgão na referida rede social, além de terem lançado mão da técnica de entrevistas com gestores da instituição, o que se permite promover reflexões.

Como apontado pela pesquisa, as postagens são objetivas, tendo por intuito chegar de modo claro para o(a) cidadão(ã): usam-se *hashtags*, *links*, e diversos outros conteúdos (o que envolve divulgação de cursos, notícias, e imagens). Além disso, são postadas cartilhas que promovem a interação com o cidadão de modo lúdico, levando-o a obter informações sobre programas, sobre como fazer pedidos de acesso a informações e sobre como elaborar denúncias. Conforme apontaram, os links têm o intuito de promover o aprofundamento do conteúdo presente na postagem (seja direcionando para outros órgãos do governo, seja para agências de notí-

cias contendo reportagem sobre trabalho da CGU). “A maioria das postagens realizadas está ligada ao princípio da publicidade e à transparência” (FARRANHA; SANTOS; 2015). Isso se relaciona às leis de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) e à Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011). Acerca das postagens sobre o tema de acesso à informação, como exemplo, tem-se o objetivo de divulgar e fazer conhecer como funciona e quais os procedimentos da LAI.

No que se refere à interação entre internautas e o órgão público, ainda que naquele período se traduzissem em poucos (quando comparados a curtidas e compartilhamentos), consistem em meio de participação e diálogo importantes: que se dá de forma isenta, pontual e objetiva.¹⁸ Como uma das constatações, tem-se que:

De forma geral, nota-se que a interação virtual é essencial para uma boa implementação da Lei de Acesso à Informação, pois ela pode proporcionar um canal para transparência ativa e pode politizar os internautas em torno das questões públicas. É indiscutível o avanço no uso de tecnologias virtuais nos últimos dez anos pelos órgãos públicos. Entretanto, é preciso pensar novos arranjos de interação entre Estado e sociedade civil. (FARRANHA; SANTOS, 2015, p.757).

Pelas entrevistas realizadas, a presença da CGU nas redes sociais foi algo incentivado pelo então Ministro-chefe, Jorge Hage, e que, dessa forma, promove-se a transparência governamental (tem alguma coisa confusa nessa frase). Além do mais, por meio dessa atuação, busca-se “sanar dúvidas, publicizar, informar e manter relações com a população” (FARRANHA & SANTOS, 2015, p. 758). Outras entrevistas destacaram, por sua vez, o papel de atrair o cidadão para debater temáticas em outros ambientes, indicando canais em que podem encon-

¹⁷ Foram monitoradas as postagens do mês de maio de 2015, recorte este escolhido por representar o mês de comemoração de vigência da LAI. Sabe-se das limitações por focar em apenas um mês, no entanto, os elementos e resultados dela são importantes indicadores descritivos de impacto, e servem para contínua ação.

¹⁸ Como a demanda para resposta é grande, e há questões estruturais e de recursos humanos, há comentários que não possuem respostas. Mas acerca dessa temática, a equipe técnica do órgão já vinha debatendo sobre propostas de solução para ampliar esse diálogo, mas até então sem definição de um padrão. (FARRANHA; SANTOS, 2015).

trar informações. No que se refere ao tema da cultura da informação:

É também um desafio interno. Segundo os atores entrevistados, existe uma barreira muito grande dentro dos órgãos públicos em relação a projetos e trabalhos com objetivo de ampliar a transparência, isso porque muitos funcionários veem a transparência como um processo muito trabalhoso e não necessário. Entretanto, ressaltou-se que é necessário pensar formas de enfrentar a barreira interna para poder trabalhar a transparência e seus obstáculos externos. (FARRANHA; SANTOS, 2015, p. 760).

Logo, há uma evidente preocupação da CGU com sua presença e ações nas redes sociais. A presença de órgãos públicos nas redes sociais é um fator positivo ao se pensar governança, visto que o maior contato, a troca de experiências e a articulação conjunta dos atores facilitam o alcance de metas e a ampliam as relações entre o Estado e os cidadãos. O avanço do governo em ambientes virtuais é uma forma de dinamizar e aprimorar a governança (FARRANHA & SANTOS, 2015, p. 765). E a governança também possui seu viés de participação como elemento conceitual estruturante: “governança não é apenas uma tarefa do Estado, mas também a maneira pela qual a sociedade reconhece e lida com seus problemas, usando o governo como uma ferramenta e um parceiro” (MANSUR et al., 2016, p.32). E isso pode gerar mudança a partir do canal de comunicação entre administração e população: mecanismos concretos de interação (ao menos em tese) contribuem para que se tenha conhecimento do que pensam ou desejam os cidadãos – caso estes participem e interajam.

No entanto, também há dificuldades, como o número de funcionários destacados para esta atividade; a questão da necessidade de continuidade de atuação; barreiras de recursos humanos e de sustentabilidade de políticas e ações (com mudanças de gestão governamental) que devem ser aperfeiçoadas.

A própria interação e participação de usuários dessa rede social seria uma variável que merece consideração. Assim, como intuito do trabalho é levantar questionamentos e

agendas de pesquisa, pergunta-se: como se encontram as postagens deste ministério atualmente? Há maior frequência de divulgação de material educativo sobre tais assuntos? Como está operando seu perfil nesta rede social?

Como indicativos de respostas que merecem maior aprofundamento investigativo, em novembro de 2018 (até dia 26 de novembro) o órgão realizou mais de trinta postagens. Os conteúdos por sua vez, giraram em torno dos seguintes temas: integridade empresarial, campanhas (sejam elas educativas, seja elas referentes a datas comemorativas e feriados), divulgação de sites (como novo Portal da Transparência), ações e declarações do atual ministro da CGU, sistema de ouvidorias, punições a servidores (expulsão de servidores por irregularidades), prazo para implementação de programas de integridade nos órgãos federais, operações especiais em parceria com a Polícia Federal, temas de participação social (dever de transparência da prefeitura, por exemplo), LAI, incentivo a denúncias de irregularidades, cobrança por serviços públicos de qualidade, campanhas contra corrupção (vídeo), pro-ética (empresas), fiscalização de municípios, educação (parceria com a turma da Mônica – desenho, por exemplo), cursos ofertados pelo órgão, e demais irregularidades no cumprimento por parte de outros órgãos federais.

Percebe-se, por sua vez, uma baixa interação neste mês, sendo que a postagem com mais curtidas (252) foi referente à cobrança por serviços públicos de qualidade. As respostas a comentários, por parte do órgão, também não se fizeram com considerável frequência (nessa crítica, deve-se observar também o conteúdo do comentário do cidadão, tendo em vista se se trata de um pedido ou manifestação que ensejaria resposta).

Novamente, reitera-se a conclusão do trabalho de Farranha & Santos (2015), sobre o viés lúdico e informativo das postagens, não ensejando tanto como uma forma de participação, ainda que esta seria possível por meio dos comentários. No tocante a este ponto, cabe destacar para a baixa interação por parte dos usuários da rede social, seja em termos de curtidas, seja em termos de comentários e compartilhamentos, o que leva à pergunta que pode ser objeto de investigação posterior (tendo em

vista as limitações para este trabalho): quem está sendo atingido com as postagens? O impacto, portanto, não é tão claro, e a participação por esta ferramenta digital é de certa forma questionável, ainda que a presença e a continuidade de tais ações sejam importantes e necessárias. Pode-se mencionar que, além da crítica da (ausência de) interação por parte da sociedade, há o lado de não

interação por parte do Estado (no caso de não responder comentários, mesmo oferecendo um meio para que esse diálogo pudesse ocorrer), ou de se focar em temáticas específicas de controle, como por exemplo, focando-se excessivamente em postagens de controle financeiro-orçamentário (FOX, 2007; CUNHA FILHO, 2015).

4.4. CGU e e-SIC

A LAI e o Decreto n. 7.724/12, além de trazerem a necessidade de difundir uma cultura de informação em seus diversos aspectos, também inovam ao abordar questão da tecnologia. Assim, aqui se procura apontar como o aspecto tecnológico é abordado por essas normativas e como funciona o sistema eletrônico criado para que facilite o acesso à informação pela via digital. Logo, pode-se observar na LAI os seguintes pontos:

- i) No art. 3º, III da Lei n. 12.527/11 diz-se que o direito de acesso à informação deve ter também como diretriz “a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011);
- ii) Prevê-se a divulgação de informações em sites (“sítios oficiais”) da internet pelos órgãos públicos (art.8º, §2º, LAI);
- iii) No que se refere ao formato dos arquivos sob custódia pública, prevê-se gravação em diversos formatos eletrônicos, abertos e não proprietários (art.8º, §3º, II, LAI);
- iv) Divulgação de instruções para comunicação por via eletrônica com a entidade detentora do sítio (art. 8º, §3º, VII, LAI);
- v) Outras previsões de formato eletrônico ou digital da informação, para pronta disponibilização (art. 11, §§ 5º e 6º, LAI).

Por essa visão geral, percebe-se que a LAI abarcou as TICs como forma de auxiliar a promoção do direito ao acesso à informação e ao combate à corrupção, seja em

termos de sistema eletrônico para viabilizar o acesso, seja em termos de formatos de arquivos a serem disponibilizados, ou, ainda, para comunicação com a entidade (site ou outra forma digital para isso). Se verificarmos no Decreto n. 7.724/2011, também não é diferente:

- i) O art. 3º, II contém a definição de dados processados (significando aqueles que são operados ou trados por meios eletrônicos ou por emprego de tecnologia da informação);
- ii) Tem-se a previsão de mídias digitais, relacionando a custos para reprodução do conteúdo solicitado (art. 4º);
- iii) Previsão de que os sítios na internet dos órgãos do Executivo Federal devem conter item para divulgações de informações com seção específica para essa finalidade, além de correio eletrônico para contato com a autoridade (art. 7º, §§ 1º,2º,3º,VIII, §4º);
- iv) Requisitos que os órgãos devem obedecer para que os sites estejam em cumprimento com essa normativa (formulário, ferramenta de pesquisa, formatos eletrônicos, abertos e não proprietários, acesso automatizado, meio de comunicação eletrônica com a entidade) (art. 8º);
- v) Imposição do uso do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC com registro do pedido em sistema eletrônico específico, contendo número de protocolo (art. 9º, parágrafo único, II);

- vi) Disponibilização de formulário padrão de pedido de acesso, em meio eletrônico na internet, ou por outra forma de correspondência eletrônica (art. 11, §§ 1º e 2º), bem como rol de informações desclassificadas na internet (art. 34, IV);
- vii) Especificação de endereço (físico) ou eletrônico do requerente do pedido de acesso para receber comunicação e para acessar a informação (art. 12, IV; art. 15, § 1º, I);
- viii) Formato eletrônico previsto (art. 17);
- ix) Rol de informações classificadas e desclassificadas a serem disponibilizadas pela autoridade máxima de cada órgão, em endereço da internet (art. 45);
- x) Divulgação de convênios com o poder público, nos respectivos sítios da internet, por parte de entidades privadas (art. 63, §§ 1º e 2º)
- xi) Competência da CGU para definição do formulário padrão em meio eletrônico também (art. 68, I).

Ou seja, notório também é o caráter tecnológico abrangido pela regulamentação da LAI no presente decreto. Ele também prevê em maior número a necessidade de divulgação de informações em meios eletrônicos (seja em sítios da internet, seja também o que deve conter neles) e em formato aberto (art. 8º, III e IV). Além disso, endereços eletrônicos das entidades devem ser explicitados; formatos eletrônicos de arquivos; formulários de pedidos disponibilizados em meio digital; bem como o próprio sistema de pedido de acesso é posto em meio digital também (e-SIC).

Passa-se, agora, para análise do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão). Para tanto, como referencial teórico, há o trabalho de Cunha (2014) que destacou os limites e possibilidades dos aspectos tecnológicos deste serviço, além de Michener et al (2018) e relatórios da CGU. Desse modo, além do SIC (local físico para o Serviço de Informação ao Cidadão), há o Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC). A primeira questão de possibilidades diz respeito ao aperfeiçoamento da democracia quando se agregam tecnologias para par-

ticipação democrática e na formação de políticas públicas, como já mencionado neste trabalho (CUNHA, 2014).

Assim, o e-SIC consiste em sistema que roda na internet, concentra os pedidos de acesso à informação dirigidos ao Executivo Federal, e permite que qualquer pessoa (física ou jurídica) o faça: “além de fazer o pedido, será possível acompanhar o prazo pelo número de protocolo gerado e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos, apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas”. (CUNHA, 2014, p. 189).

É importante ressaltar que se trata de iniciativa do governo para reorganizar, centralizar e integrar internamente “as informações disponibilizadas pelos serviços de informação de cada órgão público até então disponibilizados de forma presencial, tornando a prestação de serviço mais eficaz, eficiente, célere e transparente” (CUNHA, 2014, p. 189).

O portal para acesso é centralizado,¹⁹ e os pedidos distribuídos para cada entidade do Executivo direcionada no momento da solicitação. Nele, após cadastro, pode-se fazer consulta de pedidos, recursos, atualizar dados. Há também a possibilidade de entrar no site do órgão a ser demandado, e localizar a seção de acesso à informação.

No link do e-SIC há disponibilização de itens com procedimentos de solicitação de acesso – seja pela internet, seja em SIC físico; passo-a-passo para recurso caso haja negativa de acesso; lista de SICs federais; manuais sobre uso da LAI por servidores públicos federais; banco de dados tanto de pedidos quanto de decisões recursais da CGU e da CMRI; além de dados estatísticos de pedidos feitos e respondidos, com acesso permitido ou negado, além de tempo médio de resposta (BRASIL, 2018).

No tocante a esse sistema, Michener et al (2018) revelam a importância de canais para que o cidadão se comunique com o Estado, especificamente em relação à transparência passiva. Segundo tais estudos, quando o governo oferta canais específicos de pedidos de acesso, as chances de obter resposta é muito mais alta (quando comparado com canais designados e canais não designados). Assim, tem-se que:

19 Link para acesso é: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>.

Os resultados sugerem que, para os pedidos enviados por um canal designado, a probabilidade de obter uma resposta é 114% maior [...] em comparação a um canal não designado e para aqueles enviados por meio de uma plataforma específica de AI [acesso à informação], ela é 258% maior. (MICHENER et al., 2018, p. 621-622).

Nesse mesmo sentido, porém agora não apenas examinando a possibilidade de obter resposta, mas analisando a precisão dela, tem-se que, de acordo com o que foi levantado, quando se enviam pedidos pelo meio indicado

pela entidade para submissão de solicitações, as chances de se receber uma resposta precisa é de 110% quando comparadas com envio de pedidos através de meios não indicados. Em se tratando de plataformas específicas, a porcentagem de obter tal precisão nas respostas é 81% maior (MICHENER, et al., 2018). Tais dados desvelam a importância do e-SIC como plataforma específica de transparência passiva, o que perpassa pela melhor atuação estatal em mecanismos específicos de acesso, demonstrando a eficiência na prestação de informações solicitadas e uma melhor gestão.

4.5. Reflexões sobre as ações: interoperabilidade, abertura, e acesso à informação

O sistema eletrônico para realização dos pedidos de acesso e o uso de redes sociais para promover cultura de transparência aperfeiçoam o relacionamento entre Estado e sociedade. Além do mais, aporta sentido prático ao termo governança, no que se refere às políticas públicas, destacando a participação societal na implementação e fiscalização das ações empreendidas nesse marco.

No entanto, também é fundamental verificar, além do aspecto tecnológico – e-SIC criado pelo próprio governo – a questão dos dados e seus formatos disponibilizados. Retomando o objetivo deste trabalho que é o de levantar questionamentos, pergunta-se: a) as tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade e abertura governamentais? e; b) os dados disponibilizados são abertos e estruturados?

Para refletir sobre a primeira pergunta, sabe-se que em termos de tecnologia e de internet, muitas empresas contribuem para melhores facilidades com o lançamento de dispositivos ou de aplicativos nessa mesma rede. Isso vem ao encontro do próprio termo de governança da internet. Porém, traz outras consequências: algumas delas detêm grande poder e controle sobre as camadas de arquitetura (o que envolveria cabos, e protocolos e todo aparato que forma a rede), além da camada de conteúdo (aplicativos, por exemplo), fazendo com que autores batizem tal fenômeno de governança privada. Dessa ma-

neira, diante desse poder e controle e atuação delas na rede, a questão da autonomia estatal perante esse desenvolvimento tecnológico feito por tais empresas poderia ser interpretada a partir de que parâmetros? O papel do Estado nessa mesma governança sobre a internet merece ser compreendido a partir de que posições nesse sistema? Ele também atua nesse meio como agente ativo ou poderia promover controle e regulação sobre tais atribuições privadas?²⁰

Avançando no desenvolvimento da segunda questão, no que tange aos dados governamentais, o Brasil é um dos fundadores da Parceria para o Governo Aberto, que, dentre outras atribuições sobre transparência e combate à corrupção, envolve o uso e distribuição de dados aber-

20 Se se retomar a teoria do *third parties* de Salamon (2000), o autor mesmo afirma que trazer outros atores para esses arranjos tem alguns efeitos e desafios. Dentre eles, destaca-se aqui o de dispersão de poder e surgimento de entidades com mais autonomia. "In a sense, the use of indirect tools denies the authorizing government the authority to enforce its goals on other actors. Rather, it gives such governments at best a 'hunting license' to enter into a bargaining relationship with these other actors" (SALAMON, 2000, P. 1672). Em semelhante linha de raciocínio, Smith (2010) também questiona que, no caso de governança de múltiplos níveis, qual o papel de políticos e funcionários públicos na direção de políticas públicas dentro de regimes de múltiplos níveis? Qual o papel de líderes democraticamente eleitos? Como podem ser implementadas decisões de modo razoavelmente uniforme diante de liberdade de ação de governos subnacionais (para o caso de governança de múltiplos níveis) e para as parcerias público-privadas? (SMITH, 2010).

tos²¹ para a população (re)utilizá-los sem ter que pagar por licenciamentos. Nesse ponto, destaca-se o papel do formato aberto desses dados, ou seja, formato que não é proprietário de nenhuma empresa, mas, sim, livre, que pode ser aproveitado por qualquer cidadão ou ente.

Quando se transporta essa categorização para o aspecto da transparência e do acesso à informação, pergunta-se: as informações disponibilizadas estão em formatos abertos ou proprietários?²² Além de se verificar se estão em formatos abertos ou proprietários, esses dados estão estruturados ou não?²³

Trata-se de agendas de pesquisa que merecem atenção para justamente promover os princípios da transparência e o direito de acesso à informação, vinculados à perspectiva de democracia digital e de governo eletrônico.

No ponto específico dos dados abertos e formatos abertos, caso haja informações distribuídas em formatos proprietários (portanto, não abertos), isso faz com que essa informa-

21 “Dados abertos indicam o caminho para concretizar essa realidade de um governo aberto, sendo definidos como aqueles que qualquer pessoa pode usar, reutilizar, redistribuir, [...] estando, no máximo, à exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença’ (OKF). Podem também ser definidos pelo art. 2o, III do Decreto n. 8.777/2016. Dados abertos e padrões abertos são coisas distintas: padrões ou formatos abertos seriam apenas um dos requisitos para que um dado seja considerado aberto (congregando demais especificações).” (BATAGLIA; FARRANHA, 2018b, p.135).

22 Vale lembrar que esses mesmos dados abertos, que possuem como uma de suas características o formato aberto, estão contemplados tanto na LAI quanto no Decreto 7724/12, conforme visto anteriormente. Citando Ana Júlia Possamai (2016), a LAI é pioneira em incorporar o referencial de dados abertos no direito à informação, alinhando uma agenda tecnológica com a agenda de transparência (POSSAMAI, 2016).

23 Faz-se este questionamento em virtude de que dados não estruturados prejudicam análises por sistemas (seriam dados com grafia não padronizada, por exemplo, em que pode haver diversas palavras escritas de formas distintas mas que possuem o mesmo significado).

ção dependa de licenças privadas, passando o governo a depender de determinada empresa detentora do formato para possíveis atualizações de sistema e leitura do dado. Se dados estão em formatos proprietários, dificulta-se a interoperabilidade²⁴ dos sistemas tanto do front office quanto do back office governamentais,²⁵ e isso leva a um questionamento ainda maior: como fica a questão da soberania e a autonomia informacional do Estado? A princípio, cria-se uma dependência e sujeição a empresas privadas proprietárias do software e, conseqüentemente dos dados.

Daí a importância de se levantar estas perguntas para que se desperte atenção a esses pontos. O avanço promovido pela administração brasileira, em especial pela CGU nesses aspectos de tecnologia e redes sociais para promover a transparência, e, com ela, a prevenção de atos corruptos é evidente e louvável.

O próximo passo agora seria avançar nos estudos desses pontos levantados para dar continuidade a este desenvolvimento, de grande importância para as instituições, para os cidadãos e para a democracia.

24 Interoperabilidade liga-se à capacidade de softwares trocarem informações a partir de padrões e interfaces abertos, ou seja, não controlados por uma empresa e tampouco privilegiando um produto em específico. Corresponde ao fato de dois sistemas ou entidades que, desenvolvidas e operando separadamente, estão aptas a trabalharem juntas no intuito de atingir um objetivo (enquanto mantém sua autonomia e heterogeneidade). Envolvem troca de informação, de modo que as entidades têm entendimento nesse intercâmbio informacional, trabalhando em um mesmo objetivo, ainda que não precisem saber o funcionamento interno de cada uma. (SOARES, 2014).

25 A disponibilização de open government data (OGD) leva a um avanço: “[...] ao serem publicizados em formato bruto e reproduzível por máquina, os problemas de interoperabilidade ficam reduzidos, não carecendo da realização de complexos processos de integração tecnológica, semântica e organizacional” (POSSAMAI, 2016, p.04). Quando utilizados no front office: possibilita acesso a informações de maneira mais ampla e inclusiva, sem pagamento de licenças. (POSSAMAI, 2016).

5. Conclusão

Pretendeu-se, com este trabalho, lançar atenção para uma temática cada vez mais evidente para a governança e administração pública: o uso de tecnologias para prevenir a corrupção e promover a transparência.

De início, conceituaram-se as categorias de governança pública, tecnologias de informação e de comunicação em um contexto de governo eletrônico, e como isso se relaciona com teoria de redes e com o contexto institucional. Por sua vez, destacou-se o papel da governança da internet. Em seguida, procurou-se analisar o direito de acesso à informação como forma de prevenir a corrupção.

Deu-se enfoque, por sua vez, à atuação da CGU como órgão do Executivo Federal que possui responsabilidades alinhadas a este trabalho. Assim, constatou-se que a CGU possui ações que podem traduzir formas de acesso à informação, entendidas como meio de prevenir corrupção: redes sociais e e-SIC. Após esclarecer, indicar e revelar a notoriedade da atuação do órgão na internet, seja por

meio das redes sociais, seja pro meio do sistema e-SIC, levantaram-se importantes agendas de pesquisa.

Tais agendas, portanto, mostram a necessidade de reflexões sobre esse avanço tanto de outros atores na governança da rede, bem como para o papel do Estado nesse meio, em especial, atuando-se no enfrentamento de atos corruptos e no incentivo de uma cultura de transparência. Tais agendas seriam: a) Como a CGU opera as redes sociais? b) As tecnologias empregadas no acesso à informação alinham-se a políticas de transparência, interoperabilidade, abertura? c) Os dados disponibilizados são abertos e estruturados?

Isso tudo envolve o debate para avanços em termos de governança, bem como em termos de efetivação e preservação do direito de acesso frente a outros poderes. Tem-se a constatação, por fim, de que são questões que levam a refletir se governança, tecnologia, corrupção e transparência estão realmente conectadas.

6. Referências

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. *Revista Interfaces Científicas – Direito*. Vol.6. n. 3. p.27-42. Aracaju. jun.2018a.

BATAGLIA, Murilo Borsio; FARRANHA, Ana Claudia. Governança da internet: reflexões sobre padrões abertos e e-PING Brasil. *Proceedings: CPRLatam. Amazon, Varadero/Cuba*, 2018b. p.131-138.

BRASIL. Acesso à informação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.724 de 12 de maio de 2012. Regulamenta a Lei n. 12.527. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/sobre_a_LAI/decreto_7724.pdf. Acesso em 18 ago.2016.

BRASIL. Brasil quer modelo “multistakeholder” para gestão democrática da internet. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-quer-modelo-201cmultistakeholder201d-para-gestao-democratica-da-internet>. Acesso em: 19 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 19 nov. 2016.

CGI.br. NETmundial: declaração multissetorial. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

CUNHA, Claudia Silveira da. Os serviços eletrônicos de implementação da Lei de Acesso à Informação pública e os serviços de informação ao cidadão. In: MOURA, Maria Aparecida. (org.). *A construção social do acesso público à informação no Brasil: contexto, historicidade e repercussões*. UFMG: Belo Horizonte, 2014.

- CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O Desencontro entre Direito à Informação e Direito à Verdade: Análise das Práticas da Controladoria-Geral da União. *Direito, Estado e Sociedade* n. 47. p. 91 a 107 jul/dez. 2015. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/artigo04n47.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*. v.10. n. 16. 2018. p.878-907. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/55/pdf_37. Acesso em: 14 set. 2018.
- CUNHA FILHO, Márcio Camargo; XAVIER, Vítor César Silva. *Lei de acesso à informação: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2014.b
- DENARDIS, Laura. E-governance policies for interoperability and open standards. *Yale information society project paper*. Jun. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1629833>. Acesso em: 14 ago. 2018.
- DENARDIS, Laura. The emerging field of internet governance. In: DUTTON, William H. *The Oxford handbook of studies in internet*. New York: Oxford Press, 2013.
- EPSTEIN, D. & KATZENBACH, C. & MUSIANI, F. Doing internet governance: practices, controversies, infrastructures, and institutions. *Internet Policy Review*, vol. 5. N.3. 2016. Disponível em: <http://policyreview.info/articles/analysis/doing-internet-governance-practices-controversies-infrastructures-and-0>. Acesso em: 20 maio 2017.
- FARRANHA, Ana Cláudia. Mecanismos para a construção da transparência: uma breve análise do caminho entre a democracia representativa e a democracia digital. In: PINHO, José ANTONIO G. de. (org.). *Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia*. Salvador: UFBA, 2016.
- FARRANHA, Ana Cláudia; REIS, João Carlos; SANTOS, Leonardo Tadeu; SANTOS, Viviane Silva. Democracia, participação e redes sociais digitais: desafios contemporâneos da política e do direito. *Revista Jurídica UNICURITBA*. v. 03. n. 44, p. 117-140, 2016b. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1740/1134>. Acesso em: 10 set. 2018.
- FARRANHA, Ana Cláudia; SANTOS, Leonardo Tadeu dos. Administração Pública, direito e redes sociais: o caso da CGU no Facebook. *Revista eletrônica do Curso de Direito da UFSM*. v. 10, p. 742-767, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/19768>. Acesso em: 19 ago.2018.
- FREZZA, Conrado; FARRANHA, Ana Cláudia. Exploração portuária e meio ambiente: desenho institucional, competências e desafios para uma agenda de pesquisa. In: OLIVEIRA, Carina Costa; GALINDO, George Rodrigo Bandeira; SILVA; Solange Teles da; MONT'ALVERNE, Tarin Frota (org.). *Meio Ambiente Marinho e Direito*. 1.ed. Curitiba: Editora Juruá 2018, v.2. 2018.
- GOMES, Wilson; AMORIM, Paula Karini; ALMADA, Maria Paula. Novos desafios para a ideia de transparência pública. VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLITICA) – PUC RJ. 22 a 24 de abril de 2015.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.
- LASCOURMES, Pierre ; LES GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – form the nature of instruments to sociology of public policy instrumentation. *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*. Vol. 20, n.01, January, 2007. p.1-21.

LEJANO, Raul P. Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão do texto e contexto. Campinas: Arte e Escrita, 2012.

MANSUR, Y. S; COUTINHO, Danusa Dias R.; TEODÓSIO, Armindo S.S. Desenvolvimento sustentável: governança, participação e parcerias intersetoriais. Ciência e Sustentabilidade – CeS. V.2 n.2, p.28-50, jul/dez 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufca.edu.br/ojs/index.php/cienciasustentabilidade/article/view/126/102>. Acesso em: 05 nov. 2018.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. Ciberpolítica. Salvador: EDUFBA, 2016.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública. ano 4 v. 52, Rio de Janeiro, p.610-629, 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 22 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. Convenção das Nações Unidas Contra Corrupção. UNCAC. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 14 set. 2018.

POSSAMAI, Ana Julia. Dados abertos no governo federal brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. 313 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

REINHARD, Nicolau; SANTOS, Ernani Marques dos. Serviços de Governo Eletrônico: um panorama no Brasil. In: PINHO, José Antonio G.(org.). Artefatos digitais para mobilização da sociedade civil: perspectivas para avanço da democracia. Salvador: UFBA, 2016.

SALAMON, Lester. The new governance and the tools of public action: na introduction. Fordham Urban Law Journal vol. 28. N. 5. p.1610-1674.

SILVA, Suylan de Almeida Midlej et al. Residência em políticas públicas: uma experiência inovadora de formação. Cadernos de Pesquisa, v. 45, n. 157, p. 588-611, 2015.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, G.; PIERRE, Jon. Administração pública: coletânea. São Paulo e Brasília: ENAP, 2010.

SOARES, Delfina; LISBOA, Ana. E-Government interoperability frameworks: a worldwide inventory. In: J. Varajão, M. Cunha, N. Bjørn-Andersen, R. Turner, D. Wijesekera, R. Martinho e R. Rijo (Eds.), CENTERIS 2014 - Conference on Enterprise Information Systems/ProjMAN 2014 - International Conference on Project Management/HCIST 2014 - International Conference on Health and Social Care Information Systems and Technologies. Procedia Technology, Volume 16, 638-648. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212017314002394>. Acesso em: 01 ago. 2018

SPADA, Paolo. ALEGRETTI, Giovanni. The role of redundancy and diversification in multi-channel democratic innovations. Experiments in democracy: Iceland in crisis and recovery. 2014.

WSIS. Tunis Agenda for the Information Society (2005). Agenda de Tunis PT_BR. p. 78 Disponível em: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>. Acesso em 30 abr. 2017.