

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO

PARTICIPATIVE INSTITUTIONS AND POLICIES ANTI-CORRUPTION

Rômulo Magalhães Fernandes*

Anna Carolina de Oliveira Azevedo**

SUMÁRIO: Introdução; 1. Democracia e Instituições Participativas; 2. *Accountability*, participação e enfrentamento à corrupção; 3. Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) do Governo Federal; 4. Variáveis institucionais de desempenho das instituições participativas e considerações sobre o CTPCC; 4.1 Em relação à institucionalização; 4.2 Em relação ao potencial inclusivo e democratizante; 4.3 Em relação à representação; Considerações finais.

RESUMO: Este artigo aborda o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), criado em 2003, no âmbito federal. O objetivo da análise é situar a criação do referido conselho num cenário de incremento de experiências e mecanismos de democracia participativa no país, refletindo sobre seu desenho institucional e sobre as potencialidades e limites dele decorrentes. Para isso, adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, que contempla revisão bibliográfica sobre o tema e levantamento de normativos e documentos do Conselho disponibilizados em sítios eletrônicos oficiais. À luz das análises realizadas, conclui-se que o CTPCC constitui uma experiência relevante de atuação da sociedade civil na seara das políticas públicas de transparência e combate à corrupção, porém seu desenho institucional implica limitações ao processo participativo.

Palavras-chave: Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; Democracia; Instituições participativas.

ABSTRACT: *This article addresses the Council on Public Transparency and the Fight against Corruption (CTPCC), created in 2003 at the federal level. The purpose of the analysis is to situate the creation of this council in a scenario of increasing experiences and mechanisms of participatory democracy in the country, reflecting on its institutional design and on the potentialities and limits resulting therefrom. For this, a qualitative methodological approach is adopted, which includes bibliographic review on the subject and surveys of normatives and documents of the Board made available in official electronic websites. In the light of the analyzes, it is concluded that the CTPCC is a relevant experience of civil society in the area of public policies of transparency and anti-corruption, but its institutional design implies limitations to the participatory process.*

Keywords: *Public Transparency and Anti-Corruption Council; Democracy; Participatory institutions.*

INTRODUÇÃO

A recente experiência democrática brasileira constitui um sistema multidimensional, que se alicerça em: i) procedimentos eleitorais e regras

* Doutorando e Mestre em Direito Público pela PUC Minas e Diretor do Observatório de Direitos Humanos da Secretaria de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC).

** Mestranda em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Servidora Pública da Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

que organizam a atuação dos partidos políticos e representantes eleitos (sistema representativo); ii) instituições participativas e seus vínculos com a formulação e o controle de políticas públicas (sistema participativo); e iii) instrumentos de monitoramento e fiscalização dos corpos burocráticos públicos (sistema de controles da burocracia) (IPEA, 2010). Essas dimensões estão em constante interação umas com as outras, o que expressa a impossibilidade de se reduzir o atual regime político a uma dimensão específica.

Dentre divergências e aproximações, tanto as abordagens participativas, como as deliberativas, destacam as possibilidades democratizantes das formas de participação da sociedade civil (BRASIL et al., 2013). Para Faria e Ribeiro (2011, p. 125), tal potencial democratizante relaciona-se à capacidade inclusiva desses espaços para promoverem e abrigarem a participação de novos atores e novas temáticas e, simultaneamente, proporcionarem maior eficácia à gestão das políticas públicas.

O combate à corrupção figura como um tema prioritário da agenda pública contemporânea. Em que pese o incremento da articulação entre países e organismos internacionais quanto à matéria, expresso na celebração de Convenções e no fomento à adoção de medidas de transparência e utilização eficiente dos recursos públicos, o enfrentamento da corrupção permanece como um grande desafio da sociedade e do Estado brasileiros.

Nesse sentido, este artigo objetiva refletir sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção do governo federal, tecendo considerações sobre seu desenho institucional e as potencialidades e limites dele decorrentes. Para tanto, adota-se uma abordagem metodológica qualitativa, que contempla revisão bibliográfica sobre os temas democracia, instituições participativas, *accountability* e combate à corrupção, bem como levantamento de normativos e documentos desse Conselho disponibilizados em sítios eletrônicos oficiais.

1 DEMOCRACIA E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

A denominada democracia de alta intensidade ganhou força na transição do século XX para o século XXI, a partir do aumento da ação participativa nos espaços públicos. Em contraponto à teoria elitista de democracia, que restringe a participação democrática ao envolvimento nos processos políticos eletivos, as “concepções não hegemônicas

da democracia” enfatizam a criação de uma nova gramática social e cultural, bem como a procura de uma nova institucionalidade democrática que articule inovação social e inovação institucional (SANTOS; AVRITZER, 2013, p. 14-15).

Num contexto de intensa mobilização de organizações e movimentos sociais nos processos de redemocratização dos países latino-americanos, a construção dessa nova gramática societária, implicou na introdução do experimentalismo na esfera do Estado, especialmente por meio da criação e da institucionalização de canais participativos, mediante os quais os atores sociais podem transferir práticas e informações do nível societário para o nível governamental (SANTOS; AVRITZER, 2013).

No Brasil, a Constituição da República de 1988 estabeleceu a forma republicana do regime político brasileiro, constituído como Estado Democrático de Direito, e abriu espaço para a constituição e a consolidação de instituições e mecanismos participativos, compreendidos como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Dentre a diversidade de instituições participativas (IPs) surgidas no país, os conselhos de políticas públicas assumiram papel de destaque, correspondendo a desenhos institucionais de partilha do poder, constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais (AVRITZER, 2008).

Ao articularem representantes da população e membros do poder público estatal em práticas de gestão de bens públicos, mediante inovação e negociação dos conflitos, os conselhos são reconhecidos como a principal novidade em termos de políticas públicas no início do novo milênio (GOHN, 2011). Para Carneiro (2002), os conselhos inserem-se, fundamentalmente, na área da governança democrática, instituindo uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

2 ACCOUNTABILITY, PARTICIPAÇÃO E ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

Segundo Wampler (2011, p. 152-156), as IPs fazem parte de um processo conjunto de “resolução incremental de problemas” e ampliam a intensidade do contato entre os cidadãos e o governo, o que tem potencial de aumentar a *accountability*, já que os fóruns públicos podem ser

utilizados para questionamentos sobre as ações do governo e respectivas justificações. Loureiro e Abrúcio (2004, p. 1) definem *accountability* como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados”.

É consagrada a classificação da *accountability* em vertical – representando a relação entre a população e os agentes políticos especialmente via eleições – e horizontal – referindo-se à existência de agências estatais voltadas à prevenção, à correção e à sanção de atos de ilegalidade em outras agências estatais (O’DONNEL, 1998). Em perspectiva alternativa, enfatiza-se a existência da *accountability* societal, compreendida como formas de controle e responsabilização dos agentes públicos realizadas em contextos de instituições públicas, mas de caráter não estatal, a exemplo dos conselhos (FILGUEIRAS, 2011).

Para Filgueiras (2011, p. 21), “organizações não governamentais, comitês e conselhos representam diferentes preferências, identidades e valores que se estabelecem em uma relação entre representante e representado” e, nesse sentido, compõem uma esfera pública plural e informam uma concepção mais aberta e ampla de *accountability*. Ademais, por meio do tensionamento democrático e contínuo, os conselhos atuam como espaços de exercício da “fiscalidade participativa”, tal como aventado por Boaventura de Sousa Santos (apud GOHN, 2011, p. 46).

A projeção que o debate sobre corrupção adquiriu nas últimas décadas guarda relação com a intensa mobilização de países e organismos internacionais em torno do tema, traduzida na edição de normas internacionais como a Convenção Interamericana contra a Corrupção¹, de 1996, a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)², de 1997, e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção³, conhecida também como Convenção de Mérida ou pela sigla UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*), aprovada em 2003 pela Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Estabelecendo o compromisso dos Estados Partes promoverem e fortalecerem mecanismos voltados

¹ Promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002).

² Promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000 (BRASIL, 2000).

³ Promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006).

a prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, essas Convenções destacam obrigações referentes à promoção do controle social, a exemplo dos artigos III, 11 e XIV, 2 da Convenção Interamericana contra a Corrupção, a seguir reproduzidos:

Artigo III

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

[...]

11. Mecanismos para estimular a participação da sociedade civil e de organizações não-governamentais nos esforços para prevenir a corrupção [...].

Artigo XIV

Assistência e cooperação

[...] 2. Além disso, os Estados Partes prestarão igualmente a mais ampla cooperação técnica recíproca sobre as formas e métodos mais efetivos para prevenir, detectar, investigar e punir os atos de corrupção. Com esta finalidade, facilitarão o intercâmbio de experiências por meio de acordos e reuniões entre os órgãos e instituições competentes e dispensarão atenção especial às formas e métodos de participação civil na luta contra a corrupção (BRASIL, 2002).

Cita-se, também, o reconhecimento expresso no preâmbulo da Convenção das Nações Unidas quanto à importância do apoio e da participação de pessoas e grupos não pertencentes ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não governamentais e as organizações de base comunitária, para que os esforços de prevenção e repressão da corrupção sejam eficazes (BRASIL, 2006). Nesse sentido, o artigo 5 da UNCAC estabelece, como política de prevenção da corrupção, que cada Estado Parte formule e execute políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção “que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos

e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas” (BRASIL, 2006).

Assim, a nova dinâmica de enfrentamento da corrupção fundamenta-se no reconhecimento das práticas corruptas como problemas transnacionais, a exigir a conjugação de esforços de diversas instituições e países, bem como na relevância do fortalecimento de medidas de caráter preventivo, associadas aos processos de *accountability* e de transparência pública (LINHARES NETO; BRITO, 2011). O alcance dessa segunda diretriz envolve, essencialmente, a participação da sociedade no controle das políticas públicas e a criação e consolidação de institucionalidades que promovam esse objetivo, a exemplo do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção a seguir abordado.

3 CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO (CTPCC) DO GOVERNO FEDERAL

O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) foi criado por meio do Decreto Federal nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003, como órgão colegiado e consultivo vinculado a então Controladoria-Geral da União (CGU), atualmente, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Vê-se, portanto, que a instituição do CTPCC deu-se após a promulgação, pelo Brasil, da Convenção Interamericana contra a Corrupção e da Convenção da OCDE.

Inserida no contexto de novos compromissos internacionais assumidos pelo país em relação ao enfrentamento da corrupção, a constituição do CTPCC pode ser compreendida, também, como parte do movimento de expansão das formas de participação social no governo federal brasileiro, particularmente a partir de 2003, que se deu, dentre outras estratégias, mediante a criação de novos conselhos em áreas de menor tradição de participação, como é o caso das burocracias de controle (PIRES; LOPEZ, 2010). A criação do CTPCC é apontada, ainda, como uma das iniciativas principais da CGU na organização da sociedade civil e em sua capacitação para o exercício do controle social (LOUREIRO et al., 2012).

Composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil, o CTPCC tem por finalidade debater e sugerir medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle dos recursos públicos federais, incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade de agentes por atos

praticados na gestão do patrimônio público. Para o desenvolvimento de sua missão institucional, o CTPCC possui competências referentes, em síntese: i) à formulação de diretrizes da política de transparência e combate à corrupção a ser implementada pela CGU; ii) à sugestão de projetos, ações prioritárias e procedimentos que promovam o aperfeiçoamento e a integração dessa política no âmbito da administração pública federal; iii) à atuação como instância de articulação e mobilização da sociedade civil organizada para o combate à corrupção e à impunidade; e iv) à realização de estudos e estratégias que fundamentem propostas legislativas e administrativas (BRASIL, 2003).

No que tange à composição, o CTPCC apresenta a seguinte configuração:

I) 8 representações governamentais componentes do Poder Executivo Federal: i) Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle; ii) Casa Civil da Presidência da República; iii) Advocacia-Geral da União; iv) Ministério da Justiça; v) Ministério da Fazenda; vi) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; vii) Comissão de Ética Pública da Presidência da República; viii) Ministério das Relações Exteriores.

II) 2 representações governamentais não vinculadas ao Poder Executivo: i) Ministério Público da União; e ii) Tribunal de Contas da União.

III) 10 representações da sociedade civil: i) Ordem dos Advogados do Brasil; ii) Associação Brasileira de Imprensa; iii) Transparência Brasil; iv) Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais; v) Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; vi) Representante indicado pelas igrejas evangélicas de âmbito nacional, organizadas segundo suas convenções, concílios gerais ou sínodos; vii) Representante dos trabalhadores, indicado, em regime de alternância, por uma das seguintes entidades: Central Única dos Trabalhadores, União Geral dos Trabalhadores, Força Sindical, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura; viii) Representante dos empregadores, indicado, em regime de alternância, por uma das seguintes entidades: Confederação Nacional da Agricultura, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional do Transporte; ix) Cidadão brasileiro

que exerça atividade acadêmica, científica, cultural ou artística, escolhido entre pessoas de idoneidade moral e reputação ilibada, cuja atuação seja notória na área de competência do Conselho; x) Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO, 2016).

Conforme informações disponibilizadas no sítio eletrônico do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, desde a criação do CTPCC foram realizadas 17 reuniões, a última datada de 1º de dezembro de 2015⁴. O referido sítio eletrônico conta com uma aba própria para divulgação de informações sobre o conselho, incluídas as pautas e as atas das reuniões.

Embora o CTPCC seja um conselho do governo federal, sua criação inspirou a instituição de conselhos similares pelos entes subnacionais, a exemplo do município de João Pessoa, em 2007, e dos estados de Goiás, em 2011, e do Mato Grosso, em 2015.

4 VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS DE DESEMPENHO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONSIDERAÇÕES SOBRE O CTPCC

A literatura nacional sobre instituições participativas indica distintos fatores ou variáveis que influenciam os processos de “participação-deliberação” e os seus resultados, a exemplo do perfil da sociedade civil local e a tradição associativa, da vontade política e centralidade conferida à participação pelos governos, do legado prévio e aprendizagens institucionais no campo da participação, da natureza da política e respectivo marco legal, do contexto institucional resultante da articulação entre sociedade e Estado (BRASIL et al., 2013). Em articulação com as variáveis contextuais e políticas, as variáveis institucionais tem ganhado centralidade nas abordagens, tendo em vista a percepção de que a qualidade e a efetividade da participação relacionam-se, de forma intensiva, com o desenho institucional das IPs (FARIA; RIBEIRO, 2011).

A análise do desenho institucional permite identificar o nível de institucionalização, de democratização e de representação nos espaços. A institucionalização de um conselho pode ser apreendida a partir de

⁴ BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Documentos e reuniões. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselhoda-transparencia/documentos-de-reunioes>>. Acesso em 20 mar. 2017.

informações sobre o tempo de sua existência, a presença de uma estrutura organizacional e a frequência de reuniões obrigatórias (FARIA; RIBEIRO, 2011). Nessa perspectiva, quanto mais regular o funcionamento do conselho, mais institucionalizado ele é.

Já o potencial inclusivo e democratizante pode ser mensurado a partir de regras sobre: i) a composição, a pluralidade e a proporcionalidade; ii) o processo decisório e a distribuição, concentração e alternância de poderes; iii) a presença de comissões temáticas e a qualificação cognitiva dos debates; e iv) a previsão de conferências (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128-129). Outra dimensão relevante refere-se à representação, à qual se vinculam aspectos como a definição de entidades com direito a assento no conselho, o número de cadeiras vinculadas a cada segmento e as formas pelas quais essas características são definidas (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130).

A partir do exame dos normativos e de informações constantes das atas das reuniões do CTPCC, acessados por meio de consulta ao sítio eletrônico do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, e à luz dos parâmetros acima expostos, tecem-se, a seguir, considerações sobre o desenho institucional do referido conselho.

4.1 Em relação à institucionalização

O CTPCC tem quase 14 anos de existência, sendo considerado um conselho nacional novo. Conforme o Regimento Interno (RI), sua estrutura é composta pelo Plenário, pela Presidência e por uma Secretaria Executiva, cuja atuação encerra, em síntese, o apoio administrativo e técnico às atividades do conselho. Dado que a Presidência do CTPCC é exercida pelo dirigente máximo do órgão de controle interno federal e a Secretaria Executiva cabe ao Secretário Executivo dessa pasta, percebe-se a concentração de atribuições, e de poder, por agentes governamentais nas estruturas do conselho.

O RI do CTPCC estabeleceu, originalmente, a realização de reuniões ordinárias bimensais. Em 22/12/2015, essa disposição foi alterada pelo Ato nº 3, que modificou a periodicidade das reuniões ordinárias para 4 meses, não havendo registro de reunião realizada após essa deliberação. Dessa forma, em atendimento à previsão regimental, deveriam ter sido realizadas cerca de 70 reuniões no período compreendido entre a criação do conselho e o mês de julho de 2016, data em que os dados foram coletados. No entanto, o exame das informações e das atas disponibilizadas no sítio

eletrônico do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União evidenciou a realização de 17 reuniões no citado período. O tempo decorrido entre uma reunião e a outra foi, em média, de 7 meses, em inobservância, portanto, à periodicidade bimensal inicialmente estabelecida.

Ainda, desde 2010, a dinâmica de reuniões do CTPCC foi reduzida, informalmente, a uma única reunião anual. Considerando que o mandato dos representantes da sociedade civil é de dois anos, a prática de reuniões anuais implica na participação máxima desses representantes em duas ocasiões, o que fragiliza as dinâmicas de redução das assimetrias informacionais, de criação de pertencimento e de efetiva participação dos conselheiros.

A instabilidade quanto à periodicidade das reuniões sinaliza, além da inobservância dos pactos regimentais, uma possível deficiência de vitalidade do CTPCC, com potenciais reflexos sobre a qualidade da participação nessa instância.

4.2 Em relação ao potencial inclusivo e democratizante

O Decreto Federal nº 4.923/2003 estabeleceu a composição paritária do CTPCC, conforme mencionado. Na composição do Conselho foram incluídas, além de órgãos do Poder Executivo Federal, representações estatais não vinculadas ao referido Poder, a saber, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União.

No que tange às representações não governamentais, abrangidos segmentos representativos de áreas profissionais, de associações religiosas, de organizações do terceiro setor, de institutos empresariais, além de sindicatos patronais e de trabalhadores. Em relação às organizações sindicais de trabalhadores e empregadores, estabeleceu-se a representação em regime de alternância, o que constitui uma sinalização positiva à diversidade da participação, dada a pluralidade de centrais sindicais de trabalhadores e a diversidade de setores produtivos representados em confederações empresariais.

Por definição legal, a presidência do CTPCC é exercida pelo dirigente máximo da CGU, atualmente Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, a quem incumbe a convocação das reuniões, a coordenação dos trabalhos, o estabelecimento da pauta, o direito de voto regular e de voto de qualidade no caso de empate, a constituição de grupos de trabalhos, dentre outros. Essa definição nata da presidência indica um

grau de democratização baixo, por ferir a diretriz do consentimento dos representados para com a liderança, expresso pelos procedimentos de escolha, além de configurar, de antemão, a preponderância do governo sobre os demais segmentos (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Como mencionado anteriormente, o Decreto de criação do CTPCC conferiu-lhe natureza consultiva apenas. O desenho consultivo representa, em geral, uma limitação à capacidade dos conselhos de engendramos mudanças institucionais (BRASIL et al., 2013), bem como denota a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação. O referido Decreto e o RI do CTPCC possibilitam a instituição de grupos de trabalho, de caráter temporário, para análise de matérias e proposição de medidas específicas, não havendo previsão normativa de realização de conferências vinculadas à atuação do Conselho.

Apesar dos limites desse arranjo, o CTPCC demonstrou significativa influência sobre as políticas públicas e legislações relacionadas à transparência e ao combate à corrupção no último período, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527) promulgada em 2011, cuja proposição incorporou os debates e contribuições do Conselho desde 2005 (LOUREIRO et al., 2012), da Lei de Conflito de Interesses (Lei Federal nº 12.813/2013), também objeto de discussões no âmbito do CTPCC desde a primeira reunião (CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO, 2004, p. 4), bem como do projeto de lei que culminou no Decreto Federal nº 6.170/2007, que trata das normas para transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse (LINHARES NETO; BRITO, 2011). Esses resultados demonstram a incidência do CTPCC nas políticas temáticas do governo federal, entretanto, não são suficientes para mensurar a efetiva participação da sociedade civil nas proposições, a demandar análises específicas não contempladas nos objetivos e limites deste artigo.

4.3 Em relação à representação

A definição, pela legislação, das organizações com assento no CTPCC pode evidenciar o reconhecimento de entidades protagonistas de esforços de transparência e combate à corrupção no país, bem como de atores relevantes na sociedade civil brasileira, a exemplo das centrais sindicais. Todavia, essa característica denota certo engessamento da participação no Conselho, o que pode implicar a restrição da possibilidade

de disputa democrática entre diversas organizações com atuação na promoção da transparência e no combate à corrupção, além da diminuição da potencialidade inovadora desse canal participativo, mediante a renovação das organizações participantes.

A presença de representantes de órgãos federais distintos da CGU, usualmente destinatários de ações de fiscalização e combate à corrupção pelo órgão de controle, bem como de representantes de sindicatos empresariais, sinalizam a incorporação de eixos de conflitos na dinâmica do CTPCC.

Outra característica a se destacar é que as reuniões não são abertas ao público em geral. Esse aspecto foi objeto de recente pedido de informação à CGU, que se manifestou pela ausência de previsão de reuniões abertas nas normas que regem o Conselho e destacou que a abertura das reuniões à participação popular tem sido debatida pelos conselheiros como uma possível medida voltada ao seu fortalecimento (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2016). Apesar desse limite, as atas das reuniões são disponibilizadas na internet e evidenciam a manifestação de cada conselheiro, fato que favorece a publicização das posições e a prestação de contas da representação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção é compreendida como uma experiência de articulação entre aparato institucional de controle e organizações representativas da sociedade civil, num contexto de assunção de compromissos internacionais pelo país em relação ao enfrentamento da corrupção e de incremento das formas de participação social no governo federal brasileiro. O exame do arranjo institucional do CTPCC, a partir dos elementos analíticos selecionados, indicou seu potencial de democratizar o debate e a proposição de medidas estatais anticorrupção e de fomento à transparência, cujos principais reflexos podem ser encontrados na criação de relevantes marcos normativos relativos ao acesso à informação, ao conflito de interesses e à destinação de recursos públicos.

Por outro lado, foram identificados limites de desempenho participativo decorrentes do desenho institucional desse Conselho, com destaque para o seu caráter consultivo, a definição das representações da sociedade civil pela legislação e a concentração de funções de liderança e coordenação dos debates e atividades por representantes governamentais.

Verificou-se, também, instabilidade quanto à frequência das reuniões ordinárias do CTPCC, realizadas em número muito menor do que o estabelecido pelo Regimento Interno, o que aponta fragilidades em sua organicidade, com possíveis reflexos sobre a vitalidade do conselho.

Entende-se que esses aspectos evidenciam a complexidade da construção de formas participativas nas políticas públicas de transparência e combate à corrupção e podem ser tomados como oportunidades de aprimoramento do arranjo institucional do CTPCC, de forma a potencializar a qualidade do processo participativo democrático.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p. 43-64.

BRASIL. *Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000*. Promulga a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3678.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

_____. *Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002*. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso “c”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

_____. *Decreto Federal nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003*. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de dezembro de 2003.

_____. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>. Acesso em 10 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Documentos e reuniões.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselhoda-transparencia/documentos-de-reunioes>>. Acesso em 20 mar. 2017.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T. P.; ALMEIDA, M. E. Participação, desenho institucional e alcances democráticos: uma análise do Conselho das Cidades (ConCidades). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 5-18, dez. 2013.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *RAP*, Rio de Janeiro 36(2), p. 277-292, Mar./Abr. 2002.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 21900000543*, de 20/03/2016. Disponível em: <www.consultaesic.cgu.gov.br>. Acesso em 23 mar. 2017.

CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO – CTPCC. *Ata da 1ª Reunião de Trabalho do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção*. 17 de nov. 2004. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>>. Acesso em 20 mar. 2017.

_____. *Regimento Interno*. 2016. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia>>. Acesso em 20 mar. 2017.

FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. P. 125-136. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. V. 7. Brasília: IPEA, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. Sociedade civil e controle social da corrupção. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 3, n. 4, p. 14-28, dez. 2011.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: IPEA. *Estado, instituições e democracia*. v. 2. Brasília: IPEA, 2010.

LINHARES NETO, Damásio Alves; BRITO, Eveline Martins. Incidência da atuação do Conselho de Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal. *Revista da CGU*, Brasília, ano VI, nº 09, p. 25-38, jun. 2011.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 17, n. 60, p. 54-67, Jan./Jun., 2012.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, n.44, pp.27-54, São Paulo, 1998.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO JR., José Celso (Coord.). *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Democracia e participação*. Programa de Formação de Conselheiros Nacionais – Módulo I. Belo Horizonte: UFMG, 2013, p. 9-56.

WAMPLER, Brian. Instituições Participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. V. 7, p. 151-158. Brasília: IPEA, 2011.