

# 13 Participação

---

Este capítulo fornece um comentário sobre o princípio de participação contido na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Integridade Pública. Por meio de percepções sobre a promoção da transparência e do governo aberto, oferece orientação sobre como promover o direito dos indivíduos de conhecer e envolver as partes interessadas em todo o processo de formulação de políticas públicas. O capítulo também analisa os principais componentes para evitar a captura de políticas, incluindo o gerenciamento de situações de conflito de interesses e a promoção da transparência no lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais. Explora um fator adicional para fomentar a participação e a prestação de contas, nomeadamente definindo padrões e condições práticas para uma sociedade que inclui organizações “vigilantes”. Por fim, o capítulo discute vários desafios para a participação, incluindo como desenvolver medidas significativas de engajamento das partes interessadas e implementar regulamentos eficazes para o fluxo de pessoas entre os setores público e privado (portas giratórias).

---

### 13.1. Por que participação?

As políticas públicas estão no centro da relação entre as pessoas e os governos. Em grande medida, determinam a qualidade da vida diária das pessoas. Embora, em princípio, os formuladores de políticas públicas devam buscar o interesse público, na prática eles também precisam reconhecer a existência de diversos grupos de interesse legítimos e considerar os custos e benefícios para esses grupos. Como as políticas geralmente implicam na existência de vencedores e perdedores, situações reais de “ganha-ganha” são uma exceção. Esse contexto cria incentivos e oportunidades para influenciar as decisões públicas em favor de uma determinada parte interessada, excluindo outros dos processos decisórios públicos.

Reforçar o direito de saber, por meio da transparência e do acesso à informação, e a participação inclusiva e justa das partes interessadas e a participação de grupos de defesa, mídia e organizações de “vigilância”, são instrumentos fundamentais para criar condições de igualdade e alcançar decisões públicas informadas. A promoção da integridade e da transparência no lobby e no financiamento de partidos e campanhas políticas, e a gestão e prevenção de conflitos de interesse, também protege o processo de formulação de políticas públicas de ser dominado por interesses particulares.

A Recomendação da OCDE sobre Integridade Pública afirma que os membros devem “encorajar a transparência e o envolvimento das partes interessadas em todas as fases do processo político e do ciclo político para promover a prestação de contas, a responsabilização e o interesse público, em particular através de:

- a. promover a transparência e um governo aberto, incluindo a garantia de acesso a informações e dados abertos, juntamente com respostas tempestivas a solicitações de informações;
- b. garantir a todas as partes interessadas – incluindo o setor privado, sociedade civil e indivíduos – acesso ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas;
- c. evitar a captura de políticas públicas por grupos de interesse restritos por meio da gestão de situações de conflito de interesses e inculcar transparência nas atividades de lobby e no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais;
- d. encorajar uma sociedade que inclua organizações de “vigilância”, grupos de cidadãos, sindicatos e meios de comunicação independentes” (OECD, 2017<sup>[11]</sup>).

### 13.2. O que é participação?

O fortalecimento da participação no processo de formulação de políticas públicas é um meio multifacetado para promover o escrutínio público, garantir a prestação de contas e a responsabilização e fornecer informações aos indivíduos. Aumentar a participação requer o seguinte:

- Governo aberto e transparente, garantindo acesso oportuno e irrestrito a informações e dados governamentais abertos.
- Partes interessadas capazes de participar da concepção, implementação e avaliação de políticas públicas.
- Adoção de medidas robustas para evitar a captura de políticas públicas.
- Os ambientes jurídico, político e público apoiam um espaço cívico efetivo e, assim, uma sociedade civil robusta.

### **13.2.1. Governo aberto e transparente, garantindo acesso oportuno e irrestrito a informações e dados governamentais abertos**

A transparência é necessária para a integridade pública, pois aumenta os custos de ocultação e fraude associados a atividades corruptas. Do ponto de vista comportamental, a transparência também pode reduzir o comportamento antiético, porque a percepção de que o comportamento de alguém é visível e potencialmente observado introduz um elemento de responsabilização que torna mais difícil justificar a ação antiética (OECD, 2018<sup>[2]</sup>). Governo aberto, acesso à informação e a dados governamentais abertos são três ferramentas críticas que os governos podem usar para garantir transparência e responsabilização.

#### *Governo aberto*

O governo aberto pode ser definido como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, prestação de contas e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo” (OECD, 2017<sup>[3]</sup>). Os princípios-chave de um governo aberto estão detalhados na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Governo Aberto e incluem:

- transparência – a divulgação e subsequente acessibilidade de dados e informações governamentais relevantes
- integridade – o alinhamento consistente e a adesão a valores, princípios e normas éticos compartilhados para defender e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público
- prestação de contas – a responsabilidade e o dever do governo de informar seus cidadãos sobre as decisões que toma, bem como prestar contas das atividades e do desempenho de todo o governo e de seus agentes públicos
- participação das partes interessadas – todas as maneiras pelas quais as partes interessadas podem ser envolvidas no ciclo de políticas públicas e na concepção e prestação de serviços, inclusive por meio do fornecimento de informações, consultas e engajamento (OECD, 2017<sup>[4]</sup>).

Orientação, bem como estruturas e mecanismos de implementação, coordenação e avaliação (por exemplo, estratégias e planos de ação, forças-tarefa ou unidades governamentais abertas ou digitais, plataformas ou portais, bancos de dados, painéis, kits de ferramentas, etc.) apoiam as organizações públicas em seus esforços diários para aplicar princípios de governo aberto (OECD, 2017<sup>[4]</sup>).

#### *Acesso à informação*

As leis de acesso à informação, outro componente-chave da transparência, precisam equilibrar o acesso com os direitos individuais à privacidade e a confidencialidade das informações que, se divulgadas, podem prejudicar o interesse público. Para além deste duplo desafio, um regime efetivo de acesso à informação requer um quadro jurídico favorável, exceções e barreiras claramente definidas e limitadas, recursos adequados e respostas tempestivas.<sup>1</sup>

#### **Garantir um ambiente legal propício para o acesso à informação**

Uma estrutura legal propícia permite salvaguardar o direito de acesso à informação pública. No entanto, as disposições relativas ao acesso, exceções e restrições podem existir em diferentes partes da estrutura legal, desde atos de acesso a informações públicas até atos de proteção de dados e privacidade, incluindo regulamentos de mídia e defesa ou segredos comerciais. Disposições dispersas podem criar obstáculos na implementação do acesso à informação, devido a sobreposições ou definições e enquadramentos distintos. Como tal, garantir a coerência entre as disposições facilita a interpretação e a implementação e melhora o tratamento efetivo e eficiente de solicitações e respostas de informações.

Para apoiar a implementação efetiva, os elementos de políticas públicas que também podem complementar o quadro legislativo incluem:

- políticas públicas institucionais no que diz respeito aos tempos de resposta na prática, que podem ser mais curtos do que os previstos por lei
- acesso gratuito ou gratuito sob certas circunstâncias, ou taxas aplicáveis que não devem impedir o acesso à informação
- gestão da informação, com consideração da qualidade, proteção e segurança da informação
- divulgação ativa de informações (por exemplo, campanhas, materiais impressos ou de transmissão) e como ela deve ser apresentada (por exemplo, diretrizes, manuais de estilo, etc.)
- orientações sobre como lidar com os contatos com os cidadãos (OECD, 2001<sup>[5]</sup>).

Além disso, para apoiar a implementação, os governos podem atribuir as responsabilidades relevantes para implementar, controlar e fazer cumprir as leis de acesso à informação nos níveis nacional, subnacional e organizacional (para mais informações, consulte o Capítulo 2). Funções de supervisão, como comissários de informação ou ouvidoria, também podem desempenhar um papel no controle, tratamento e investigação de reclamações (para mais informações, consulte o Capítulo 12) e na emissão de recomendações para reformas futuras (OECD, 2001<sup>[5]</sup>).<sup>2</sup>

### **Limitar exceções e barreiras**

Em todos os governos da OCDE, as exceções em relação a certas informações governamentais são geralmente definidas na estrutura legal e regulatória para considerar dados confidenciais e informações sensíveis sobre segurança nacional, dados pessoais e confidencialidade comercial (OECD, 2016<sup>[6]</sup>). Limitar as exceções a essas áreas específicas e claramente definidas garante que o acesso à informação pública continue sendo o padrão. Os governos podem esclarecer que essas ou outras justificativas não devem ser usadas para restringir indevidamente o direito dos cidadãos de acessar informações públicas.

Além disso, embora os governos possam exigir identificação ou comprovação de interesse como ferramenta de triagem ou priorização, um processo pesado pode criar barreiras. Garantir que apenas as informações necessárias sejam exigidas ou permitir solicitações anônimas pode reduzir esses riscos. No entanto, limitações a tais disposições podem ser aplicadas quando a divulgação de identidade for necessária para processar a solicitação. Os governos membros da OCDE adotaram diversas posições sobre a questão do anonimato. Por exemplo, o anonimato é fornecido de fato no Reino Unido e no Canadá, enquanto na Estônia e na Finlândia é garantido por disposições específicas na respectiva legislação de liberdade de informação (OECD, 2016<sup>[6]</sup>).

Outra barreira às solicitações pode consistir na cobrança de taxas para acessar informações públicas. A maioria das taxas depende do número de páginas reproduzidas ou do tempo necessário para processar a solicitação. Com a divulgação de dados governamentais, as entidades públicas são incentivadas a abandonar a cobrança de taxas para garantir acesso igual e oportuno e reutilização de informações públicas.

### **Alocar recursos suficientes para garantir o acesso à informação**

Dedicar recursos suficientes (humanos e financeiros) permite que as organizações produzam ou publiquem informações de forma proativa ou processem solicitações em um tempo razoável. Da mesma forma, os governos podem investir recursos na implementação de ferramentas, como instrumentos eletrônicos, cadastros, portais ou aplicativos que possibilitem o acesso à informação pública. Tais sistemas de informação são fundamentais para garantir o acesso efetivo aos direitos de informação, e também podem aliviar alguns dos desafios supramencionados, ao permitir o anonimato ou conceder acesso imediato e gratuito e reutilização de informações públicas.

## Garantir respostas tempestivas aos pedidos de acesso à informação

A regulação dos tempos de resposta ajuda a garantir que as informações sejam fornecidas em tempo hábil e é uma prática comum em quase todos os governos membros da OCDE (dentro de 20 dias úteis ou menos). Por exemplo, uma resposta deve ser entregue em 5 dias na Estônia, 10 em Portugal, 15 na Finlândia e Polônia e 20 dias na Eslovênia e no Reino Unido (OECD, 2016<sup>[6]</sup>).

Além de regular os tempos de resposta, os governos também podem fazer uso do governo digital e das tecnologias digitais para dar suporte a respostas mais ágeis às solicitações de informações. Por exemplo, um sítio eletrônico ou portal de dados pode facilitar o acesso ou a apresentação de solicitações. Essas ferramentas devem ser fáceis de usar para melhorar sua utilização. Isso pode exigir a redução do número de pastas ou links para acessar as informações, rotular claramente os volumes e páginas de dados ou incluir filtros para classificar os dados.

### *Dados de governo aberto*

Quando publicados de forma proativa, em formatos abertos e legíveis por máquina e, se possível, sem custos, os dados de governo aberto podem contribuir para melhorar a concepção e a entrega de políticas públicas e serviços (OECD, 2018<sup>[7]</sup>). O acesso aprimorado, compartilhamento e reutilização de dados de governo aberto também permitem melhor compreensão e monitoramento das atividades, gastos e funcionamento dos governos.

Os dados de governo aberto se baseiam no princípio “aberto por padrão” incorporado na estrutura legal e regulatória, onde as exceções relacionadas à proteção de dados, ética e regulamentos de privacidade são claramente listadas. Para fortalecer sua estrutura legal e regulatória, os governos podem considerar o seguinte conjunto de princípios definidos por governos, sociedade civil e especialistas na Carta Internacional de Dados Abertos (2015<sup>[8]</sup>):

- aberto por padrão
- tempestivo e abrangente
- acessível e utilizável
- comparável e interoperável
- para uma melhor governança e envolvimento dos cidadãos
- para o desenvolvimento inclusivo e a inovação.

Além de se comprometer com dados de governo aberto, desenvolver uma estratégia e um plano de ação ajuda a operacionalizar uma política de dados abertos, com objetivos e ações específicas e concretas para entrega (OECD, 2018<sup>[7]</sup>). Alguns governos, como Irlanda e Polônia, desenvolveram estratégias nacionais de dados abertos. Outros<sup>3</sup> desenvolveram planos de ação que incluem dados abertos, no contexto da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP). No âmbito da OGP, sua implementação é avaliada e os resultados são registrados em relatórios de andamento para garantir a prestação de contas aos parceiros da sociedade civil e ao público. Com base em estratégias e planos de ação de dados de governo aberto, organizações públicas, empresas, indivíduos, sociedade civil e jornalistas investigativos podem reutilizá-los para criar novos conteúdos ou parcerias para iniciativas de dados de governo aberto.

A criação de valor a partir de dados de governo aberto requer a disponibilização pública de conjuntos de dados de alto valor (por exemplo, fiscal, contratual, orçamentário), garantindo a qualidade dos dados (precisão, consistência, abrangência, pontualidade) e promovendo a demanda e a reutilização de dados (Ubaldi, 2013<sup>[9]</sup>). Aproximar atores, como jornalistas orientados por dados, de iniciativas de dados de governo aberto também contribui para promover a reutilização de dados para alcançar as metas de integridade do setor público (OECD, 2017<sup>[10]</sup>).

As iniciativas específicas de dados de governo aberto, relacionadas à integridade incluem:

- contratação aberta, que ao abrir dados sobre compras públicas permite que cidadãos, sociedade civil, jornalistas e pesquisadores escrutinem a gestão de recursos públicos, monitorem as decisões e a efetividade dos gastos públicos e identifiquem riscos de corrupção
- orçamentos abertos, como ferramentas para aumentar a prestação de contas e a responsabilização dos governos, orçamento de desempenho ou transparência fiscal
- outras iniciativas de dados abertos para integridade e anticorrupção, capacitando cidadãos, sociedade civil, jornalistas, acadêmicos e pesquisadores para monitorar a transparência e integridade das atividades de lobby, partidos políticos e financiamento de campanhas eleitorais, divulgação de bens e valores de agentes públicos, beneficiários efetivos, etc. (OECD, 2018<sup>[7]</sup>).

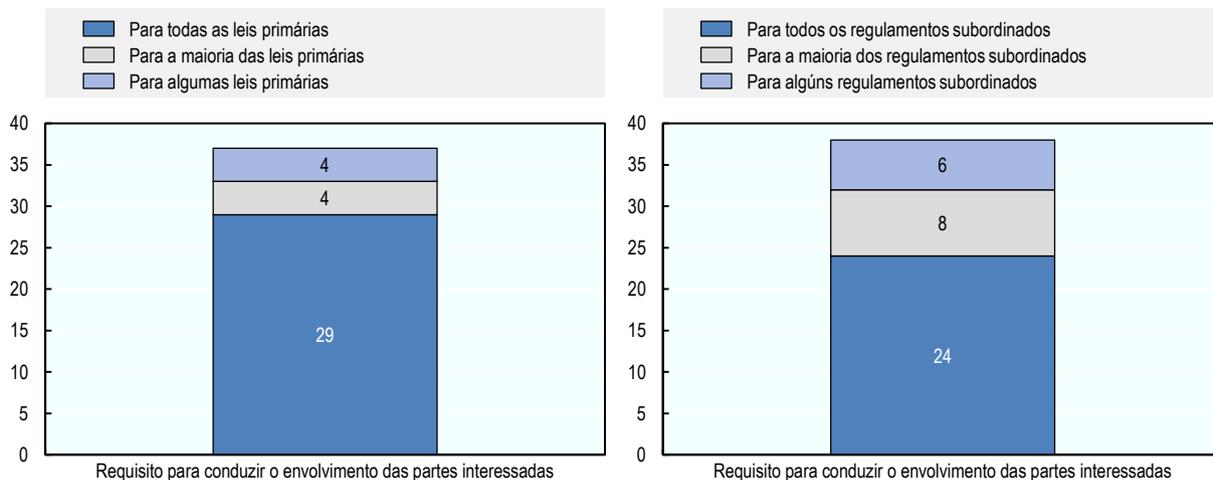
O sucesso das iniciativas de dados de governo aberto requer o envolvimento ativo e proativo dos governos para apoiar e entender as necessidades das comunidades de usuários, estabelecer parcerias e projetar iniciativas e eventos para promover a reutilização de dados abertos para integridade.

### ***13.2.2. As partes interessadas podem participar da concepção e implementação de políticas públicas***

O envolvimento das partes interessadas refere-se ao envolvimento dos atores-chave (governo, sociedade civil, empresas e indivíduos) no processo de formulação de políticas públicas, em todas as fases do ciclo da política, bem como na concepção e prestação de serviços (OECD, 2017<sup>[4]</sup>), fornecendo-lhes acesso a material relevante e usando sua contribuição para melhorar a qualidade das políticas (OECD, 2018<sup>[11]</sup>). O envolvimento significativo das partes interessadas protege o interesse público, aumenta a inclusividade das políticas, inspira a propriedade sobre os resultados das políticas e também pode apoiar soluções inovadoras. Os governos podem coletar e verificar informações empíricas para fins analíticos, identificar alternativas de políticas, medir expectativas e, no final, obter informações valiosas nas quais basear suas decisões políticas (OECD, 2018<sup>[11]</sup>).

No nível nacional, o requisito para conduzir o engajamento das partes interessadas pode originar-se de vários instrumentos governamentais, incluindo a lei, a constituição ou diretrizes obrigatórias. Além disso, os requisitos para conduzir o envolvimento das partes interessadas podem abranger tanto leis primárias quanto regulamentações secundárias, conforme mostrado na Figura 13.1. De acordo com requisitos formais menos rigorosos, em alguns países as práticas de consulta são menos desenvolvidas para regulamentações subordinadas do que para regulamentações primárias (OECD, 2018<sup>[11]</sup>).

Figura 13.1. Requisitos para conduzir o engajamento das partes interessadas

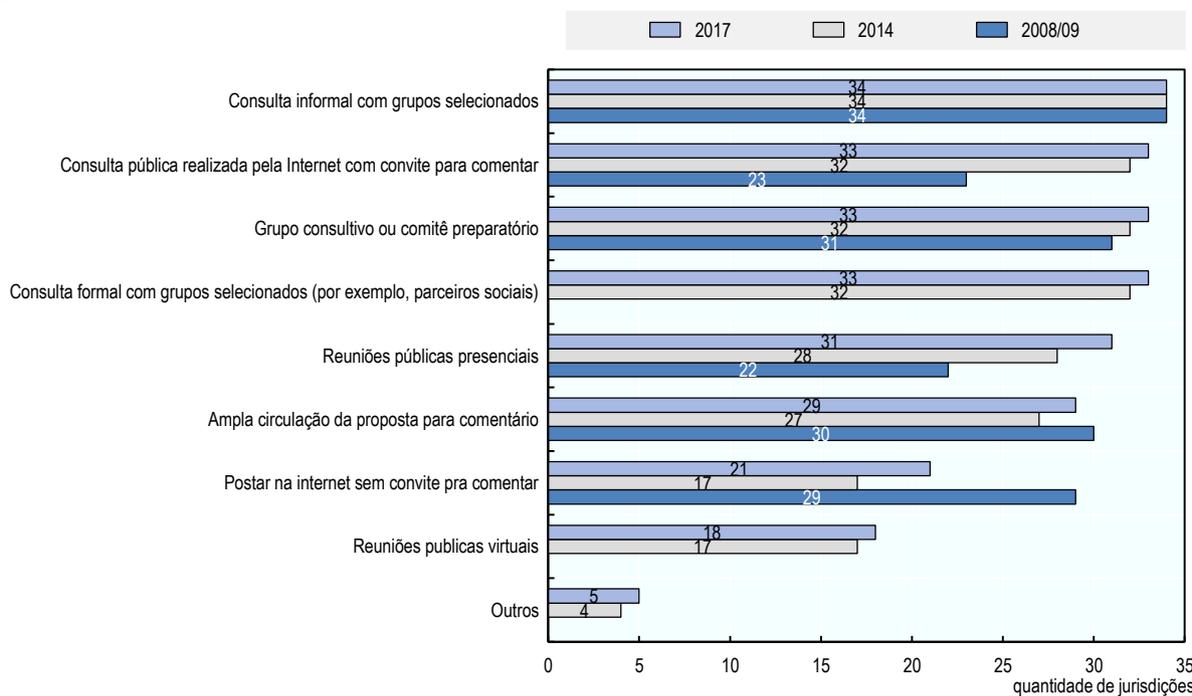


Nota: Os dados dos países membros da OCDE são baseados nos 34 países que eram membros da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados sobre os novos países membros e aderentes da OCDE em 2017 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia.

Fonte: Pesquisas de Indicadores de Política Regulatória e Governança, 2014 e 2017, <http://oe.cd/ireg> (acessado em 19 de fevereiro de 2020).

O envolvimento das partes interessadas pode assumir várias formas, incluindo grupos focais, painéis de especialistas e pesquisas (OECD, 2016<sup>[6]</sup>). A Figura 13.2 identifica diferentes formas de práticas de engajamento de partes interessadas que podem ser usadas para consulta sobre legislação primária e secundária, embora as práticas de engajamento possam ir além dos processos regulatórios (OECD, 2017<sup>[12]</sup>) (OECD, 2018<sup>[11]</sup>).

Figura 13.2. Formas de envolvimento das partes interessadas



Nota: Os dados dos países membros da OCDE são baseados nos 34 países que eram membros da OCDE em 2014 e na União Europeia. Os dados dos novos países membros e aderentes da OCDE em 2017 incluem Colômbia, Costa Rica, Letônia e Lituânia.

Fonte: Indicadores de Pesquisas de Políticas Regulatórias e Governança, 2014 e 2017, <http://oe.cd/ireg> (acessado em 19 de fevereiro de 2020).

Exigir formalmente o envolvimento das partes interessadas não é suficiente para garantir uma implementação efetiva: o momento e o escopo também são importantes. Por exemplo, a maioria das iniciativas de engajamento em propostas legais ou regulatórias ocorre no final do processo de criação de regras, por meio de consulta pública pela Internet ou consulta a grupos selecionados (por exemplo, associações empresariais e sindicatos) (OECD, 2018<sup>[11]</sup>). Esse momento geralmente é tarde demais para influenciar o processo e pode indicar que o envolvimento das partes interessadas é uma mera formalidade.

Como tal, para garantir que o envolvimento das partes interessadas seja significativo – bem como garantir a legitimidade democrática – os governos podem integrá-lo ao longo do ciclo da política pública, desde a definição da agenda até a avaliação da política. A Tabela 13.1 identifica ferramentas que os governos podem usar em cada etapa para garantir um envolvimento significativo.

**Tabela 13.1. Exemplos de medidas de engajamento das partes interessadas para garantir a prestação de contas e a integridade pública ao longo da política pública**

Configuração da agenda	Desenvolvimento da política pública	Adoção da política pública	Política de implementação	Avaliação da política pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover plataformas e canais participativos acima das prioridades (por exemplo, orçamento participativo)</li> <li>• Realizar consultas públicas, quando apropriado</li> <li>• A mídia independente deve responsabilizar os partidos políticos por seus compromissos eleitorais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estender amplo convite para consultas públicas</li> <li>• Facilitar a ação coletiva por interesses que enfrentam problemas de organização e participação efetiva (por exemplo, consumidores, usuários de serviços públicos)</li> <li>• Assegurar o envolvimento de partes com especialização relevante, especialmente em temas que envolvem alto grau de complexidade e tecnicidade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar a participação de agentes que pareçam estar em situação de conflito de interesses</li> <li>• Reduzir as oportunidades para limitar o tempo para debates legislativos</li> <li>• Impor restrições ao projeto de lei geral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permitir que as partes interessadas acompanhem o status da implementação (por exemplo, por meio de ferramentas de TIC)</li> <li>• Assegurar mecanismos de responsabilização apropriados para os responsáveis pela implementação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convidar especialistas externos e independentes</li> <li>• Compartilhar a avaliação com públicos mais amplos</li> </ul>

Fonte: (OECD, 2017<sup>[13]</sup>).

Adicionalmente, para evitar que os processos de envolvimento das partes interessadas sejam “sequestrados” por interesses poderosos, os governos podem olhar além dos processos tradicionais de consulta, visando os “dispostos, mas incapazes” e os “capazes, mas não dispostos”. Alguns grupos sociais, prejudicados pela falta de conscientização, baixa cultura de participação e sobrecarga de informações, dificilmente se engajarão efetivamente (“dispostos, mas incapazes”) mesmo quando tiverem a oportunidade; em contraste, grupos bem organizados usam canais tradicionais de comunicação com o governo de forma mais eficaz. Os governos podem apelar para pessoas que são “capazes, mas não estão dispostas” a participar por causa de barreiras subjetivas, como baixo interesse pela política ou falta de confiança no uso significativo da opinião popular no processo de consulta (OECD, 2009<sup>[14]</sup>). Em alguns países, os governos estão trabalhando com grupos da sociedade civil para acessar grupos sociais mais difíceis de alcançar. Por exemplo, organizações como o Involve no Reino Unido e MASS LBP no Canadá reúnem uma série de diferentes grupos da sociedade para se envolver com níveis de governo nacionais e subnacionais em questões políticas específicas. A Tabela 13.2 fornece uma estrutura para gerenciar o envolvimento das partes interessadas, para promover a prestação de contas, a responsabilização e o interesse público.

**Tabela 13.2. Gerenciando o engajamento das partes interessadas para a prestação de contas e o público**

Objetivos da política pública		Ações de política pública
Garantir a transparência e a prestação de contas	Estabelecer um objetivo claro e definir o escopo do engajamento	Identificar os objetivos e o resultado desejado do trabalho: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procurar conhecimento especializado?</li> <li>• Obter adesão das partes interessadas?</li> <li>• Etc.</li> </ul> Definir os papéis e responsabilidades de todas as partes e o nível de engajamento necessário. Consulte, colabore e capacite
	Divulgar ativamente informações equilibradas e objetivas sobre o assunto	Disponibilizar publicamente informações relevantes por meio de canais como sites eletrônicos, boletins informativos e folhetos
	Permitir divulgação de informações	Fornecer acesso a informações sob demanda das partes interessadas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de liberdade de informação</li> </ul> Promover o escrutínio da mídia e da sociedade civil Estabelecer um órgão de supervisão independente para garantir a divulgação apropriada
Aumentar a qualidade e a confiabilidade	Mirar nos grupos relevantes para o problema	Encontrar a combinação certa de participantes e garantir que nenhum grupo seja excluído inadvertidamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapeamento e análise das partes interessadas</li> <li>• Nenhuma marginalização de “suspeitos usuais”</li> </ul>
	Incorporar conhecimento e recursos além da administração pública	Consultar especialistas e aproveitar seus conhecimentos por meio de oficinas de grupos de especialistas e pesquisas deliberativas
	Promover a coordenação dentro e entre organizações governamentais	Garantir a coerência das políticas, evitar a duplicação e reduzir o risco de fadiga da consulta: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer uma agência ou unidade central focada na coordenação intergovernamental</li> </ul>
Promover a implementação e a conformidade	Permitir tempo adequado	Realizar o engajamento das partes interessadas o mais cedo possível no processo da política pública, para permitir uma maior variedade de soluções e aumentar as chances de uma implementação bem-sucedida
	Aumentar a confiança nas decisões tomadas	Construir um entendimento mútuo para aumentar a probabilidade de conformidade
	Gerenciar expectativas e mitigar riscos	Identificar e considerar os riscos no início do processo, reduzindo, assim, os custos futuros
Fornecer suporte e capacidade abrangentes	Introduzir novos fóruns e tecnologias para divulgação	Desenvolver ferramentas de engajamento online (por exemplo, participação na web, mídia social)
	Apoiar as partes interessadas	Fornecer suporte às partes interessadas para ajudá-las a entender seus direitos e responsabilidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar a conscientização e fortalecer a educação/habilidades cívicas</li> <li>• Apoiar o desenvolvimento das capacidades</li> </ul>
	Desenvolver a capacidade interna no setor público	Fornecer orientação/um código de conduta para promover uma cultura organizacional que apoie o engajamento das partes interessadas Fornecer capacidade e treinamento adequados, ou seja, <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos financeiros, humanos e técnicos suficientes</li> <li>• Acesso a habilidades, orientação e treinamento apropriados para agentes públicos</li> </ul>
	Avaliar o processo junto com as partes interessadas	Avaliar a eficácia do engajamento e fazer os ajustes necessários: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar novos riscos para os objetivos da política pública do sistema</li> <li>• Identificar estratégias de mitigação</li> </ul>

Fonte: (OECD, 2017<sub>[13]</sub>).

### 13.2.3. Medidas robustas para evitar a captura de políticas públicas estão em vigor

A captura de políticas públicas é o processo de direcionar consistente ou repetidamente as decisões de políticas públicas para longe do interesse público e em direção aos interesses de um grupo ou pessoa específico. A captura de políticas pode ser alcançada por diversos meios, como suborno, mas também por meio de atividades e mecanismos legais, como lobby e apoio financeiro a partidos políticos e campanhas eleitorais (OECD, 2017<sub>[13]</sub>). Para evitar a captura de políticas públicas por interesses

específicos, é essencial estabelecer medidas claras e proporcionais para i) prevenir e gerenciar conflitos de interesse, ii) gerenciar divulgações patrimoniais, iii) incutir transparência e integridade nas atividades de lobby, e iv) assegurar transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais.

### *Medidas para gerenciar conflitos de interesses estão em vigor*

Gerenciar conflitos de interesses no setor público é crucial. Se não forem detectados e gerenciados adequadamente, podem minar a integridade de agentes, decisões, organizações e governos e, em última análise, levar à captura do processo da política pública por interesses privados (OECD, 2004<sup>[15]</sup>). Gerenciar conflitos de interesses ajuda a nivelar o campo de atuação e garantir o acesso justo e adequado das partes interessadas aos formuladores de políticas públicas e aos seus processos de formulação. A Recomendação da OCDE do Conselho sobre Diretrizes para a Gestão de Conflitos de Interesse no Serviço Público adotou uma definição para apoiar a identificação e gestão efetivas de tais situações:

*Um “conflito de interesses” envolve um conflito entre o dever público e os interesses privados de um agente público, no qual o agente público tem interesses pessoais, que podem influenciar indevidamente o desempenho de seus deveres e responsabilidades oficiais. (OECD, 2004<sup>[15]</sup>)*

Os governos podem estabelecer regras claras sobre o que se espera dos agentes públicos na prevenção e gestão de situações de conflito de interesses, tanto quando ingressam no serviço público, quanto ao longo de suas carreiras (para mais informações, consulte os Capítulos 1 e 4). As regras devem observar claramente que os agentes públicos são responsáveis pela gestão e prevenção de conflitos de interesses. Adicionalmente, as regras devem fornecer uma descrição clara e realista das circunstâncias e relacionamentos que podem levar a uma situação de conflito de interesses. A descrição de situações de conflito de interesses deve ser consistente com a ideia de que existem situações em que os interesses privados e as filiações de um agente público criam, ou têm potencial para criar, conflito com o bom desempenho das funções oficiais. A descrição também deve reconhecer que as organizações públicas são responsáveis por definir situações e atividades incompatíveis com seu papel ou deveres públicos. Regras e descrições claras ajudam a construir um entendimento comum de situações de conflito de interesses no setor público, mas também com parceiros externos, aumentando a transparência e a integridade nos processos de tomada de decisão pública.

Para garantir que os funcionários entendam suas responsabilidades sob as medidas de conflito de interesses, os governos podem envolver funcionários e seus representantes na revisão das políticas de conflito de interesses existentes, consultar agentes públicos sobre futuras medidas de prevenção e fornecer capacitação para agentes públicos adquirirem conhecimento e habilidades para lidar com assuntos relacionados ao tema. As organizações públicas também podem publicar a política de conflito de interesses, fornecer lembretes regulares e garantir que as regras e procedimentos estejam disponíveis e acessíveis. Além disso, como prevenir e gerenciar conflitos de interesses são responsabilidades compartilhadas com o setor privado, as organizações públicas podem aumentar a conscientização sobre os padrões de conduta em vigor para prevenir e mitigar os conflitos de interesses dos agentes públicos (para mais informações, consulte o Capítulo 4).

Adicionalmente, as organizações públicas precisam garantir que medidas específicas estejam em vigor para lidar com posições de risco, como contratos públicos, arrecadação de receita ou licenciamento, bem como situações de risco, como pré e pós-cargo público, acumulação de cargos ou compromissos externos. As medidas podem incluir remoção (temporária ou permanente), recusa ou restrição, transferência ou reorganização e exoneração (para mais informações, consulte o Capítulo 4).

Além disso, atribuir responsabilidades claras para a política de conflito de interesses é fundamental para garantir a implementação (para mais informações, consulte o Capítulo 2). Alguns governos atribuem a responsabilidade a um órgão centralizado, enquanto outros têm um órgão centralizado com pontos de

contato dentro de cada ministério ou entidade. Por exemplo, no poder executivo dos Estados Unidos, o escritório central de supervisão de ética é o Office of Government Ethics, que é apoiado por pontos de contato – conhecidos como Designated Agency Ethics Officials – em cada agência executiva. A principal consideração é garantir a responsabilidade da política pública, identificando uma função como responsável por desenvolver e manter a política e os procedimentos de conflito de interesses.

Por fim, para permitir uma prestação de contas efetiva pela gestão e prevenção de situações de conflito de interesses, as organizações públicas podem implementar procedimentos claros para identificar uma infração de conflito de interesse e consequências proporcionais para o não cumprimento da política de conflito de interesse (incluindo sanções disciplinares). As organizações públicas também podem desenvolver mecanismos de monitoramento para detectar violações de políticas, que podem incluir, por exemplo, mecanismos de reclamação para lidar com alegações de não conformidade.

### *Medidas para gerenciar a divulgação de bens e valores estão em vigor*

A divulgação de bens e valores é generalizada entre os governos membros da OCDE (OECD, 2015<sup>[16]</sup>). Ao promover a transparência, a divulgação ajuda a fortalecer os mecanismos de prestação de contas e responsabilização e as salvaguardas contra a influência indevida sobre os formuladores de políticas públicas e os processos de formulação de tais políticas. Além disso, a implementação de mecanismos de divulgação de bens e valores ajuda a detectar e prevenir comportamentos antiéticos e abuso de poder no serviço público, bem como riscos de lavagem de dinheiro e corrupção (Rossi, Pop and Berger, 2017<sup>[17]</sup>). Quando tanto os valores quanto os bens são cobertos, os governos podem escolher uma única forma de divulgação, como no México, ou duas separadas, como na França, Lituânia e Portugal. As disposições de divulgação abrangem bens e valores financeiros e não financeiros que os agentes públicos detêm, incluindo:

- financeiros: ativos reais e propriedades pessoais (casas, campos, barcos, joias, obras de arte, etc.), ativos e investimentos financeiros, títulos e ações, fundos, rendimentos, ativos intangíveis (licenças, autorizações, direitos de propriedade intelectual), passivos, associações remuneradas, cargos e atividades externas, bem como contratos governamentais
- não financeiro: associações não remuneradas, cargos e atividades externas, funções de cônjuge ou parceiro, etc.

Às vezes, os governos solicitam que os agentes públicos declarem informações adicionais, como propriedade efetiva ou controle de empresas, presentes e viagens, despesas e transações patrocinadas durante o exercício de funções, trabalho e atividades pré-posse, funções e atividades de filhos e outros parentes, etc.

Objetivos claramente definidos, perseguidos por processos de divulgação e verificação de bens e valores para garantir sua implementação efetiva são essenciais. Alguns mecanismos de divulgação visam detectar o enriquecimento ilícito, outros prevenir conflitos de interesses e outros, ambos. Como tal, esses mecanismos promovem a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos perante as instituições de supervisão e o público. Eles são fundamentais na detecção de interesses financeiros e não financeiros que podem afetar suas decisões. No entanto, a verificação do cumprimento dos requisitos de divulgação, bem como as verificações da exatidão e integridade do conteúdo, precisam ser realizadas para uma implementação efetiva. Esses processos podem envolver recursos humanos dedicados com as habilidades técnicas necessárias e podem incluir o cruzamento de informações com outras fontes de dados publicamente disponíveis (imóveis, registros públicos de empresas, etc.) e banco de dados administrativos (administração tributária, unidades anti-lavagem de dinheiro, bancos de dados de compras, etc.). A realização de procedimentos de verificação para prevenir ou detectar conflitos de interesses inclui:

- Cumprimento de restrições para fortalecer a integridade pública, notadamente sobre atividades externas proibidas (regras de incompatibilidade), alienação de interesses financeiros, restrições pós-emprego, etc. O não cumprimento dessas restrições e requisitos pode resultar em sanções.
- Detecção de interesses ou atividades específicas que possam dar origem a situações de potenciais, reais ou aparentes conflitos de interesses com as funções e o cargo de um agente público.

Adicionalmente, objetivos claros e processos de verificação correspondentes ajudam a garantir a regularidade da divulgação e verificação. A divulgação antes ou no ato da entrada e da saída em funções públicas é muitas vezes prevista. Esses processos são fundamentais para detectar potenciais conflitos de interesse em funções públicas ou pós-emprego público. Ademais, os governos podem optar por divulgação adicional, em uma base regular (anual ou a cada dois anos) ou quando ocorrerem mudanças nas funções públicas ou nos bens e valores dos agentes públicos, para detectar qualquer problema que possa surgir de tais mudanças. Quando o escopo coberto pelos requisitos de divulgação é grande e/ou a frequência é maior, é necessário adotar uma abordagem baseada em risco para priorizar os controles.

O marco legal e regulatório também pode propiciar mecanismos de transparência proporcionais às funções ocupadas e riscos de integridade, para fomentar não só a gestão, mas também a prevenção de conflitos de interesse no setor público. Vários métodos para tornar a informação pública e acessível são usados. Eles incluem a publicação de declarações de interesse, como na França, Letônia e México; fornecer resumos de declarações, como no Canadá; ou publicar resumos de declarações de bens no Diário Oficial respectivo e declarações de atividades mediante solicitação, como na Espanha. Tornar público um interesse ou um potencial conflito de interesse também pode depender da divulgação pública ad hoc – por exemplo, durante o debate em uma comissão parlamentar ou sessão plenária, como na Câmara dos Comuns do Reino Unido (House of Commons, 2009<sup>[18]</sup>).

A disponibilização de informações também ajuda a informar o público sobre os interesses, vínculos e possíveis vieses dos agentes públicos na formulação de políticas públicas, fornecendo assim um mecanismo adicional de prestação de contas e escrutínio. As informações tornadas públicas podem ser reutilizadas para fins investigativos por jornalistas e outras jurisdições, para pesquisas acadêmicas e grupos de reflexão, ou para fins de advocacia por organizações da sociedade civil. Isso permite responsabilizar os agentes públicos e verificar se eles efetivamente fizeram arranjos especiais para gerenciar seus conflitos de interesses.

### *Estão em vigor medidas para incutir transparência e integridade nas atividades de lobby*

Lobbying é “a comunicação oral ou escrita com um agente público para influenciar a legislação, a política ou as decisões administrativas” (OECD, 2010<sup>[19]</sup>). Ele fornece aos tomadores de decisão informações e percepções valiosas e pode facilitar o acesso das partes interessadas ao desenvolvimento e à implementação de políticas. No entanto, muitas vezes é percebido como prejudicial ao acesso equitativo e impedor da formulação de políticas justas, imparciais e efetivas, pois pode ser um mecanismo usado por grupos poderosos ou interesses específicos para influenciar leis e regulamentos em detrimento do interesse público. De fato, as práticas para influenciar as políticas públicas vão além do lobby e podem incluir uma infinidade de outras ações, como patrocínio, financiamento de pesquisa e educação, organizações de financiamento, filantropia e apoio a redes de advocacia. A influência indevida também pode ser exercida sem o envolvimento ou conhecimento direto dos tomadores de decisões públicas, manipulando as informações que lhes são fornecidas ou estabelecendo laços sociais ou emocionais estreitos com eles (OECD, 2017<sup>[13]</sup>).

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Princípios para Transparência e Integridade no Lobbying estabelece as seguintes medidas para garantir que o lobby seja uma ferramenta útil para a formulação de políticas:

- estabelecer definições claras para “lobistas” e “lobbying”
- aumentar a transparência nas atividades de lobby
- promover uma cultura de integridade nas interações entre lobistas e agentes públicos
- assegurar a implementação, conformidade e revisão eficazes (OECD, 2010<sup>[19]</sup>).

Os governos podem garantir uma definição clara de lobby e lobistas determinando os atores abrangidos pelas regras e regulamentos de lobby. Alguns países, como o Reino Unido, optam por um escopo restrito que inclui apenas consultores ou lobistas internos, enquanto outros abrangem categorias mais amplas, como organizações da sociedade civil, empresas e outros, como é o caso da França e da Irlanda (Quadro 13.1). De fato, incluir uma ampla gama de atores na definição de lobby, como lobistas internos ou consultores, associações comerciais e empresariais, sindicatos, grupos de reflexão ou OSCs pode ajudar a garantir clareza em termos de quem tem influência no processo de criação da política pública. Aliado a isso, os governos podem definir os tipos de comunicação com agentes públicos que são ou não considerados lobbies, como no caso da Lei Irlandesa de Regulamentação de Lobby (Quadro 13.1).

Para aumentar a transparência nas atividades de lobby, os governos podem exigir divulgações dos lobistas, incluindo seu nome, detalhes de contato, nome do empregador e nomes dos clientes, e se o lobista é um ex-agente público, recebe algum financiamento do governo ou contribui para qualquer campanha política. Os governos também podem permitir o escrutínio das atividades de lobby, fornecendo divulgações públicas oportunas, confiáveis, acessíveis e inteligíveis de relatórios sobre essas atividades. Além disso, a criação de registros abertos e de fácil utilização pode facilitar o acesso do público aos dados sobre as atividades de lobbying. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de um registro online aberto (como é o caso do Canadá, França e Irlanda, entre outros países). Para garantir uma alta taxa de conformidade e que as informações relevantes sejam divulgadas em tempo hábil pelos lobistas, o registro ou a apresentação de declarações deve ser fácil. Isso pode envolver o fornecimento de listas genéricas de menu para informações básicas a serem divulgadas ou orientação contextual para responder a perguntas frequentes e apoiar lobistas ao longo desses processos, permitindo que eles acessem, atualizem e modifiquem registros, relatórios e declarações anteriores, quando aplicável. O desenvolvimento desses instrumentos requer recursos financeiros e humanos dedicados, bem como capacidades e habilidades para apoiar tanto o desenvolvimento quanto a implementação dessas ferramentas.

A promoção de uma cultura de integridade nas interações entre agentes públicos e lobistas exige regras claras e diretrizes de conduta para os agentes públicos. Isso inclui princípios, padrões e procedimentos que dão aos agentes públicos uma orientação clara sobre como se envolver e se comunicar com lobistas (OECD, 2014<sup>[20]</sup>). Por exemplo, na Irlanda foi elaborado um código de conduta para orientar o seu comportamento após uma consulta em larga escala (Quadro 13.1). Tal processo consultivo ajuda a envolver as partes interessadas no processo; compreender suas restrições, possíveis mal-entendidos e demandas; e garantir uma maior aceitabilidade e implementação das regras.

### Quadro 13.1. Regulamento de Lobbying e Código de Conduta para pessoas que realizam atividades de lobby na Irlanda

As regulamentações irlandesas sobre lobby foram orientadas por um amplo processo de consulta que reuniu opiniões sobre sua concepção, estrutura e implementação, com base na Recomendação da OCDE sobre Princípios de Transparência e Integridade em Lobbying.

A Lei do Regulamento de Lobby de 2015 é simples e abrangente: qualquer indivíduo, empresa ou OSC que pretenda influenciar direta ou indiretamente os funcionários em uma questão de política pública deve se inscrever em um registro público e divulgar qualquer atividade de lobby. As regras abrangem qualquer reunião com agentes públicos de alto escalão, bem como cartas, e-mails ou tweets destinados a influenciar a política.

De acordo com o regulamento, um lobista é qualquer pessoa que empregue mais de 10 pessoas, trabalhe para um órgão de advocacia, seja um profissional pago por um cliente para se comunicar em nome de outra pessoa ou esteja comunicando sobre o desenvolvimento da terra. Todos os indivíduos e entidades abrangidos por esta definição são obrigados a registrar e divulgar as atividades de lobby que realizam e a cumprir um código de conduta estabelecido.

Em 28<sup>de</sup> novembro de 2018, a Comissão de Padrões em Cargos Públicos lançou seu Código de Conduta para pessoas envolvidas em atividades de lobby. Entrou em vigor em 1 de janeiro de 2019, e será revisto a cada três anos. A definição deste código também se baseou em um amplo processo de consulta, envolvendo atores locais, nacionais e internacionais. Todas as contribuições para a consulta foram disponibilizadas ao público no site da Comissão juntamente com o código.

O código estabelece os oito princípios para reger as atividades de lobby:

- Demonstrar respeito pelos órgãos públicos
- Agir com honestidade e integridade
- Garantir a precisão das informações
- Divulgação de identidade e propósito das atividades de lobby
- Preservar a confidencialidade
- Evitar influência imprópria
- Observar as disposições do Regulamento da Lei de Lobbying
- Levantar em conta o Código de Conduta.

Fonte: (Parliament of Ireland, 2015<sup>[21]</sup>; Standards in Public Office Commission, 2018<sup>[22]</sup>; Standards in Public Office Commission, 2015<sup>[23]</sup>).

Adicionalmente, os próprios lobistas podem garantir a integridade na maneira como se relacionam com os agentes públicos por meio de mecanismos de autorregulação, como um código de conduta e um sistema de monitoramento e fiscalização. Várias medidas existentes estão em vigor para promover a adesão a altos padrões de conduta no lobby, incluindo o Código de Veneza, Código de Atenas, Código de Lisboa, a Carta de Estocolmo e o Código de Bruxelas, bem como códigos e cartas regionais dentro de organizações profissionais (para uma visão geral concisa desses códigos e padrões, bem como outras medidas de autorregulação, consulte (Transparency International Ireland, 2015<sup>[24]</sup>; OECD, 2012<sup>[25]</sup>).

Garantir a integridade no lobby também envolve estabelecer padrões para os agentes públicos que deixarem o cargo, para evitar conflitos de interesse ao buscar um novo cargo, inibir o uso indevido de “informações confidenciais” e evitar a “troca de lado” pós-serviço público em processos específicos nos quais ex-agentes públicos estavam substancialmente envolvidos (OECD, 2014<sup>[20]</sup>) (Quadro 13.2). Limites de tempo, ou períodos de “quarentena”, são ferramentas úteis para restringir o lobby pós-emprego público, “mudança de lado” e o uso de informações privilegiadas.

### Quadro 13.2. Períodos de quarentena nos países membros da OCDE: alguns exemplos

Existe uma variação substancial entre e dentro dos países que utilizam períodos de quarentena, de acordo com o cargo, quando se trata de prazos adotados. Por exemplo:

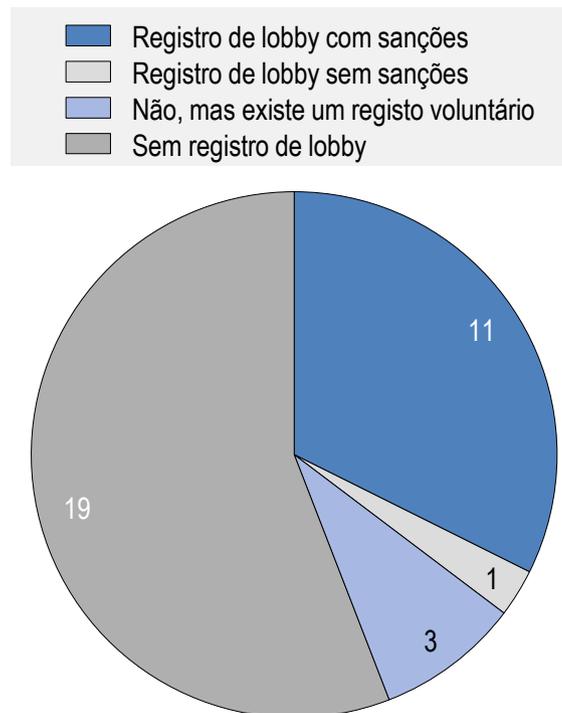
- Na Austrália, o artigo 7 do Código de Conduta do Lobbying estabelece um período de quarentena de 18 meses para ministros e secretários parlamentares e 12 meses para funcionários ministeriais. Durante esses períodos, os primeiros estão proibidos de exercer atividades de lobby sobre qualquer assunto em que tenham trabalhado nos últimos 18 meses de função, e os últimos, nos últimos 12 meses.
- No Canadá, a Lei de Lobbying proíbe “ex-titulares de cargos públicos designados” de realizar a maioria das atividades de lobby por um período de cinco anos.
- Na Itália, disposições legais nacionais específicas (d. lgs. 165/2001, art. 53, c. 16-ter, modificada pela Lei Anticorrupção n.º 190/2012) impedem os agentes públicos que tenham exercido cargos de gestão e negociação nos três anos anteriores de exercer funções relacionadas em uma entidade do setor privado.
- No Reino Unido, o Código Ministerial não permite que os ministros façam lobby no governo por dois anos após deixarem o cargo. Além disso, os ministros do Reino Unido e altos funcionários da coroa devem obter permissão do Comitê Consultivo sobre Nomeações de Negócios antes de assumir qualquer nova nomeação remunerada ou não remunerada dentro de dois anos após deixar o cargo ministerial ou o serviço à coroa.
- Nos Estados Unidos, os agentes de compras públicas estão proibidos de aceitar compensação de um contratado por um ano após seu emprego no governo se tiverem desempenhado determinadas funções de tomada de decisão em relação a um contrato concedido a esse contratado. Eles também são obrigados a divulgar quaisquer contatos relacionados a emprego não federal por um ofertante em uma aquisição ativa e a rejeitar tais ofertas de emprego ou se desqualificar para participação adicional na aquisição.

Ao considerar a duração dos períodos de quarentena, os principais fatores a serem considerados incluem se os prazos são justos, proporcionais e razoáveis, considerando a gravidade da possível infração. Adaptar a duração das restrições também é necessário dependendo do tipo de área problemática e do nível de antiguidade. Por exemplo, a proibição do lobby pode ser apropriada por um período específico de tempo, mas as restrições ao uso de informações privilegiadas devem ser vitalícias ou até que as informações confidenciais sejam públicas.

Fonte: (OECD, 2010<sup>[26]</sup>), Banco Mundial, OCDE e G20 (a ser publicado), Prevenindo e Gerenciando Conflitos de Interesse: Guia de Boas Práticas.

A implementação efetiva das medidas de lobby exige a conformidade com a estrutura regulatória, bem como a sua revisão. Os governos podem apoiar a implementação estabelecendo funções de monitoramento com as capacidades necessárias para detectar a não conformidade com os requisitos de registro e divulgação e erros nas informações relatadas. Além disso, os governos podem estabelecer sanções claras e contundentes por violação dos padrões ou do código de conduta (OECD, 2014<sup>[20]</sup>), embora, conforme mostrado na Figura 13.3, apenas alguns países possuam um registro de lobby com poderes de sancionar. Na França, por exemplo, após a detecção de uma violação das regras éticas e após notificação formal à a pessoa física ou jurídica, qualquer novo descumprimento das regras, pelos próximos três anos, pode resultar em uma pena de prisão de um ano e multa de 15.000 euros (HATVP, 2018<sup>[27]</sup>).

Figura 13.3. Registros de lobby nos países da OCDE



Fonte: banco de dados PMR da OCDE 2018, <http://oe.cd/pmr>

*Medidas para garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais estão em vigor*

Garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais é crucial para a formulação de políticas públicas. As contribuições financeiras permitem que indivíduos e entidades direcionem seu apoio a candidatos, partidos políticos e assuntos particulares de seu interesse. São um recurso necessário para que candidatos e partidos concorram às eleições e difundam ideias e manifestos. No entanto, o financiamento de partidos políticos também pode representar riscos significativos para a integridade da tomada de decisões. Se o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais não for devidamente regulamentado, o dinheiro pode se tornar um instrumento de influência indevida e captura de políticas públicas. Estimular a transparência no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais destina-se a abordar os riscos de captura de políticas públicas (OECD, 2016<sup>[28]</sup>).

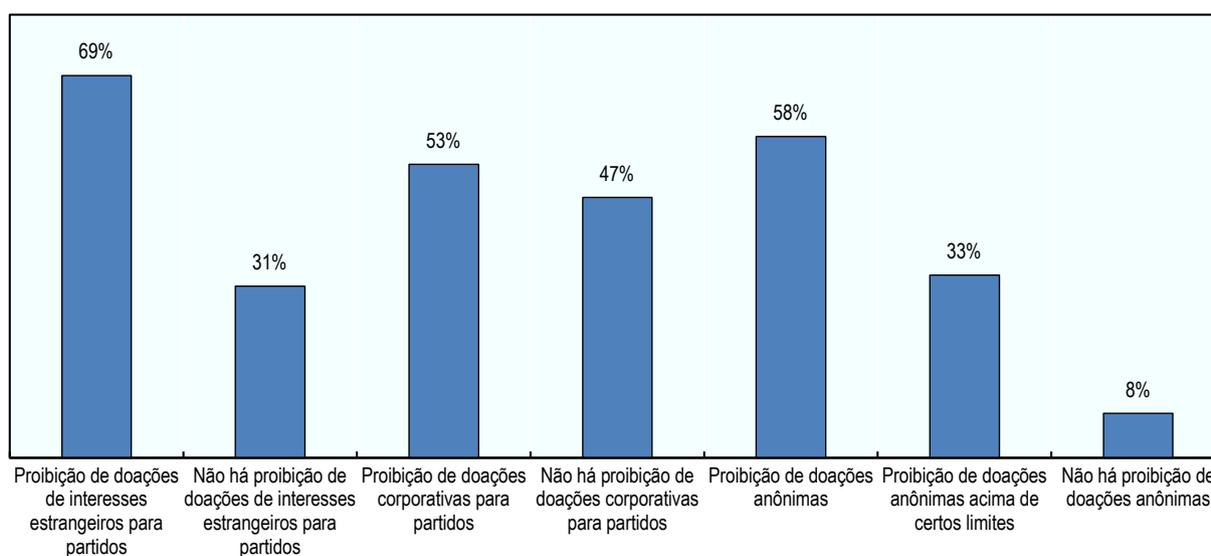
A Estrutura da OCDE para o Financiamento da Democracia estabelece os elementos-chave para uma estrutura jurídica robusta para a transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais, e inclui:

- promover a igualdade de condições
- garantir transparência, prestação de contas e responsabilização
- promover uma cultura de integridade
- assegurar a conformidade e a revisão (OECD, 2016<sup>[28]</sup>).

Para promover condições equitativas, estão disponíveis várias opções legais e políticas. Por exemplo, para equilibrar o financiamento proveniente de fontes públicas e privadas, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem fornecer

financiamento direto a partidos políticos ou candidatos com base em critérios claros e equitativos, como igualdade de acesso e proporcionalidade. Outras ferramentas também podem ser utilizadas, como financiamento indireto – incluindo isenções fiscais – e acesso subsidiado à mídia e a salas de reunião. Na determinação do nível de financiamento direto e indireto, algumas considerações merecem destaque. Se o financiamento público for muito restritivo, pode impedir a criação de novos partidos, mas se for muito permissivo, poderá promover a criação de partidos espúrios. A estrutura legislativa pode, portanto, permitir que os partidos concorram e equilibrem as desigualdades por meio de subsídios monetários ou em espécie, ao mesmo tempo em que mantém espaço para contribuições privadas. No entanto, proibir certos tipos de contribuições privadas, incluindo doações anônimas, contribuições de estados ou empresas estrangeiras e empresas estatais, ajuda a garantir o equilíbrio de interesses. A Figura 13.4 apresenta uma visão geral dos tipos de proibição de financiamento privado nos países da OCDE. Da mesma forma, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem proibir o uso de fundos e recursos públicos a favor ou contra partidos políticos durante uma campanha eleitoral. Podem também incorporar na estrutura legislativa medidas que exijam limites de despesas de campanha para partidos políticos, candidatos e terceiros.

**Figura 13.4. Proibições de financiamento privado nos países da OCDE**



Fonte: IDEA, Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/data/politic-finance-database>.

O segundo elemento envolve medidas de transparência e prestação de contas. A divulgação de informações financeiras suficientes e relevantes de partidos políticos e candidatos ajuda a entender os interesses privados por trás das contribuições, mecanismos e fontes de financiamento e seu impacto potencial na competição política e nos processos de tomada de decisão (OECD, 2017<sup>[13]</sup>). Para tanto, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem exigir que todas as contribuições a partidos políticos e candidatos sejam informadas e registradas. Ao fazê-lo, eles devem ter em mente o direito dos doadores à privacidade e à proteção de dados e exigir que os partidos políticos tornem públicos os relatórios financeiros, incluindo todas as contribuições que excedam um teto fixo (como é o caso dos Estados Unidos – ver Quadro 13.3). Além disso, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem exigir que os partidos políticos e os candidatos informem suas finanças durante a campanha eleitoral. Finalmente, os governos (ou as funções relevantes para regular os partidos políticos e o financiamento de campanhas eleitorais) podem aplicar regras de propriedade efetiva que exigem a divulgação obrigatória de dados de

empresas para identificar os proprietários das corporações, estabelecer um registro central e tornar as informações acessíveis ao público.

### Quadro 13.3. Transparência e informações acessíveis nos Estados Unidos

A Lei da Campanha Eleitoral Federal de 1971 (FECA) obriga os comitês políticos a apresentarem relatórios financeiros à Comissão Eleitoral Federal (FEC), que, por sua vez, os disponibiliza ao público pessoalmente nos escritórios da FEC em Washington, DC, ou online. A FEC desenvolveu formulários padronizados detalhados a serem usados, exigindo, entre outras coisas, informações precisas sobre contribuições, doadores, desembolsos e receptores. Todas as contribuições para candidatos federais são agregadas com base em um ciclo eleitoral, que começa no primeiro dia após a data da eleição geral anterior e termina no dia da eleição, enquanto as contribuições para partidos políticos e outros comitês políticos são agregadas por ano civil.

A intensidade dos relatórios pode ser diferente. Por exemplo, um comitê nacional do partido é obrigado a apresentar relatórios mensais em anos eleitorais e não eleitorais; uma comissão principal de campanha de um candidato ao Congresso deve apresentar um relatório financeiro 12 dias antes e outro relatório 30 dias após a eleição, além de relatórios trimestrais todos os anos. A FECA determina que os relatórios financeiros sejam tornados públicos dentro de 48 horas; no entanto, na maioria dos casos, a FEC consegue disponibilizar os relatórios online em até 24 horas.

Fonte: (Federal Election Commission, 2019<sup>[29]</sup>).

A regulação do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais não pode ser efetiva sem também promover uma cultura de integridade. Por si só, os controles do financiamento dos partidos e das eleições poderiam apenas levar à recanalização do dinheiro gasto para obter influência política por meio de lobby e financiamento por terceiros. Certos elementos do sistema de integridade são, portanto, particularmente relevantes para promover uma cultura de integridade para aqueles que estão recebendo financiamento de partidos políticos e campanhas. Isso inclui estabelecer padrões de integridade e políticas de conflito de interesses, garantir a integridade na gestão de recursos humanos, fornecer capacitação e orientação e implementar políticas de denúncia de irregularidades, bem como mecanismos de controle e auditoria (para mais informações, consulte os Capítulos 4, 7-10 e 12).

Por fim, mecanismos de conformidade e revisão são necessários para garantir transparência e integridade no financiamento de partidos políticos e campanhas. Em particular, um órgão independente que tem a competência de supervisionar o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais garante a supervisão de todo o sistema. O órgão de supervisão precisa ter poderes, atribuições e recursos financeiros e humanos claramente definidos e adequados. Este órgão pode receber a atribuição para revisar os relatórios financeiros de candidatos e partidos políticos, realizar investigações e encaminhar casos para acusação. Muitas instituições responsáveis por examinar relatórios financeiros e/ou investigar violações de regulamentos de financiamento político também podem impor sanções. É o caso da Estônia, Letônia, Lituânia e Espanha, por exemplo. Em outros casos, uma vez investigadas e apuradas as violações, os casos são encaminhados às autoridades judiciárias ou órgãos com poder sancionatório, como na França, Grécia, Eslovênia, Irlanda e Estados Unidos, por exemplo. As sanções devem ser efetivas, proporcionais às violações e danos causados e dissuasivas. Nos governos da OCDE, as sanções podem variar de penalidades administrativas a confisco, ação corretiva obrigatória, perda de financiamento público, cancelamento de registro e/ou punição criminal.

### **13.2.4. Os ambientes jurídico, político e público apoiam um espaço cívico eficaz e, assim, uma sociedade civil robusta**

Organizações da sociedade civil, sindicatos e mídia independente (aqui “sociedade civil”) podem desempenhar um papel de vigilância no monitoramento do governo. Uma sociedade civil ativa e engajada pode submeter a ação do governo ao escrutínio público, no que tange ao desempenho das funções, ao uso dos poderes e à alocação e o gasto de recursos públicos. No entanto, a participação efetiva da sociedade civil depende de vários fatores-chave. Em primeiro lugar, é crucial a existência de uma estrutura legal que permita a participação da sociedade civil em todos os aspectos da sociedade, sem restrições políticas ou legais (incluindo financiamento). Em segundo lugar, é de grande importância a vontade do Estado de se envolver construtivamente com questões da sociedade civil. Conforme discutido na Seção 13.2.2, o fortalecimento da relação entre o governo e os indivíduos melhora a qualidade das políticas públicas ao integrar diferentes pontos de vista e aumentar a confiança pública no governo e em suas ações. Em terceiro lugar, integrantes da sociedade civil também devem demonstrar um forte compromisso com a integridade dentro de suas próprias organizações (para mais informações, consulte o Capítulo 5). O restante desta seção explora os elementos que devem ser implementados para apoiar as organizações da sociedade civil e as instituições de mídia no cumprimento de seu papel de vigilância.

#### *Estão em vigor medidas para que as organizações da sociedade civil desempenhem as suas funções de vigilância*

As principais medidas para garantir que as organizações da sociedade civil possam desempenhar suas funções de vigilância incluem liberdade de opinião e expressão, liberdade de associação, direito à reunião pacífica e o direito de participar dos assuntos públicos. Esses princípios estão consagrados nas leis internacionais dos direitos humanos e transpostos para as estruturas jurídicas nacionais. Embora os países possam diferir na forma como cada uma dessas liberdades é realizada, as seguintes medidas são cruciais:

- promover a liberdade de opinião e expressão, incluindo uma imprensa livre, sem censura e sem impedimentos ou outros meios de comunicação
- assegurar que a liberdade de associação<sup>4</sup> seja garantida por meio de disposições legais e administrativas mínimas que favoreçam a simples notificação a um órgão neutro e estejam disponíveis a todos com pouco ou nenhum custo, sem exigência de registro obrigatório para operações básicas
- apoiar a liberdade de reunião pacífica<sup>5</sup> por meio da presunção estabelecida em lei de que as reuniões serão pacíficas, bem como leis que especifiquem que toda pessoa tem o direito de organizar e participar de reuniões e manifestações sem permissão ou autorização prévia; ou, se for o caso, critérios claramente definidos e racionais de registro com base no número de participantes
- incentivar o direito de participar dos assuntos públicos, incluindo disposições legais que discorram sobre a igualdade de direitos e oportunidades para todos os gêneros e comunidades participarem de instituições estatais e órgãos políticos, bem como disposições que permitam o envolvimento das partes interessadas e a supervisão das ações governamentais (UN High Commissioner for Human Rights, 2016<sub>[30]</sub>).

Os países precisam garantir que a legislação e as instituições estejam em vigor para proteger as vidas, a liberdade, a integridade física e a privacidade dos integrantes da sociedade civil da interferência arbitrária do Estado. Além de garantir que essas liberdades sejam consagradas no texto legal, os países também podem apoiar um ambiente propício por meio de mecanismos de acesso à justiça. Isso inclui o acesso a um judiciário independente e efetivo, instituições nacionais de direitos humanos e mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos (UN High Commissioner for Human Rights, 2016<sub>[30]</sub>).

Para ser efetiva, a estrutura jurídica precisa ser complementada por um ambiente político e público que reconheça e defenda o valor de uma sociedade civil independente, engajada e ativa. Os governos têm uma série de ferramentas disponíveis para mostrar apoio à sociedade civil. Estas incluem o apoio a programas de educação cívica que promovem o envolvimento dos alunos com a sociedade civil; mecanismos para envolver os integrantes da sociedade civil no desenvolvimento de políticas públicas (conforme discutido na Seção 13.2.2) e o uso de prêmios e honrarias para destacar as contribuições da sociedade civil para o cenário político e público (UN High Commissioner for Human Rights, 2016<sup>[30]</sup>). Adicionalmente, conforme discutido na Seção 13.2.1, o acesso à informação e aos dados abertos também são componentes críticos de um ambiente propício para a sociedade civil.

### *Medidas estão em vigor para que a mídia cumpra suas funções de vigilância*

Uma mídia independente é uma ferramenta fundamental para o combate à corrupção, pois pode trazer à tona casos de fraude e abuso de poder que, de outra forma, permaneceriam ocultos. Investigar a corrupção pode, no entanto, ser uma tarefa muito perigosa. Em todo o mundo, jornalistas investigativos enfrentam ameaças à sua segurança, incluindo morte, ferimentos, assédio ou detenção ilegal. Portanto, é imperativo que existam medidas legislativas para proteger os jornalistas, incluindo a garantia de uma intervenção adequada sempre que os jornalistas receberem ameaças (Council of Europe, 2016<sup>[31]</sup>).

A efetividade da mídia independente na luta contra a corrupção pode ser ainda mais prejudicada se não houver proteção suficiente dos jornalistas e suas fontes contra possíveis represálias.<sup>6</sup> Pode ser perigoso para o público fornecer informações aos jornalistas, especialmente se essas informações dizem respeito a um mau comportamento grave ou à corrupção. A estrutura jurídica deve, portanto, proteger as fontes dos jornalistas (Council of Europe, 2016<sup>[31]</sup>). É muito importante especificar claramente essas restrições, para que os jornalistas possam informar, com segurança, suas fontes potenciais sobre os riscos envolvidos na divulgação de informações.

Embora as leis de difamação possam ter um papel a desempenhar na prevenção da calúnia de indivíduos inocentes, as exceções à liberdade de expressão devem ser definidas de forma restrita para proteger a privacidade de outras pessoas. Exceções não podem ser usadas em combinação com penalidades severas (incluindo prisão) que visam impedir a mídia de relatar casos de corrupção. Mesmo as leis de difamação não-penal podem levar à autocensura da mídia e, portanto, devem ser elaboradas da forma mais cuidadosa e clara possível.

Uma pluralidade de proprietários de canais de mídia também contribui para um ambiente de “vigilância” mais eficaz, reduzindo o risco de a opinião pública ser dominada por um único ator. Confiar apenas na mídia de propriedade pública torna difícil avaliar se a reportagem é imparcial. Da mesma forma, confiar apenas na mídia de propriedade privada pode resultar em “magnatas” da mídia que usam sua posição para exercer influência indevida sobre o conteúdo das notícias. Portanto, optar e promover um misto de mídia pública e privada pode ajudar a garantir um equilíbrio (Stapenhurst, 2000<sup>[32]</sup>). Da mesma forma, a transparência na propriedade da mídia também é um componente crucial. Para que o público avalie a objetividade de meios de comunicação específicos e para que o governo avalie a diversidade da mídia, os interesses comerciais dos proprietários de mídia devem ser transparentes e acessíveis a todos. Se o proprietário da mídia faz negócios com o governo, a transparência é ainda mais relevante para evitar qualquer forma de influência política indevida. Os governos podem considerar a instituição de medidas para exigir a divulgação de interesses comerciais a um regulador independente ou diretamente ao público na forma de um registro disponível ao público, ou ambos. Os governos também podem considerar o estabelecimento de medidas de transparência para identificar os beneficiários efetivos da mídia, especialmente no setor de radiodifusão.

### 13.3. Desafios

Embora possam variar dependendo dos contextos nacionais, os desafios à participação incluem o seguinte:

- fortalecer a capacidade administrativa para garantir um envolvimento significativo
- implementar regulamentações disciplinando o fluxo de indivíduos entre os setores público e privado (“porta giratória”).

#### **13.3.1. Fortalecer a capacidade administrativa para garantir um envolvimento significativo**

Embora o fortalecimento da abertura, o aprimoramento da transparência e a garantia de processos de tomada de decisão inclusivos ajudem a promover a integridade na tomada de decisões, a implementação continua sendo um desafio compartilhado pela maioria dos países. Isso se deve, em grande parte, ao desafio da baixa capacidade administrativa – incluindo atribuições, planejamento ou incentivos fracos, ou uma cultura administrativa sem apoio.

Garantir que o envolvimento das partes interessadas se torne uma realidade requer uma mudança cultural nas atividades do serviço público. Conforme discutido acima, o envolvimento das partes interessadas não deve ocorrer apenas no final do processo, mas ao longo de todo o ciclo da política pública, desde a definição da agenda até a avaliação da política. Uma política governamental ampla, que estabeleça os requisitos e objetivos do envolvimento das partes interessadas pode ser um primeiro passo eficaz e apoiado pelo compromisso da alta administração em engajar os indivíduos no desenvolvimento de políticas públicas. Garantir que os agentes públicos tenham as capacidades em termos de treinamento em métodos eficazes, bem como os recursos (de tempo e financeiros) para conduzir um envolvimento significativo das partes interessadas também é fundamental. De fato, o envolvimento bem-sucedido das partes interessadas depende de planejamento estratégico suficiente para garantir que os recursos e a capacidade necessários estejam em vigor, para garantir a representação, moderação, análise e arbitragem em toda a comunidade.

Por fim, conforme discutido anteriormente, impedir a captura do processo de engajamento das partes interessadas requer orientação para os agentes públicos sobre como garantir transparência e equidade no processo. Embora os governos não sejam obrigados a aceitar sistematicamente todas as contribuições recebidas durante o processo, os formuladores de políticas devem expor de forma aberta e transparente as razões para rejeitar as contribuições e manter a responsabilidade por sua decisão.

#### **13.3.2. Implementar regulamentações disciplinando o fluxo de indivíduos entre os setores público e privado (“porta giratória”)**

Conflitos de interesses podem surgir e apresentar o risco de captura de políticas públicas no movimento entre cargos nos setores público e privado. Quando as funções abrangem áreas fechadas ou controladas diretamente pelo ex-agente público, esse fenômeno, conhecido como porta giratória, pode ser percebido como capaz de conceder uma vantagem injusta em termos de informações, relacionamento ou qualquer outro tipo de vantagem obtida nas funções públicas anteriores. Em alguns casos, os agentes públicos podem ser tentados a tomar ou ser percebidos como tendo tomado decisões não no interesse público, mas no interesse de um antigo ou futuro empregador. Considerando a crescente mobilidade dos indivíduos entre os setores público e privado e a especialização desenvolvida por indivíduos nesses setores, o fenômeno tende a aumentar e problemas de porta giratória podem surgir a partir de situações como:

- busca de um futuro emprego fora do serviço público

- pressão exercida sobre ex-empregadores públicos
- uso de “informações privilegiadas”
- estar empregado no serviço público para desempenhar as mesmas tarefas desempenhadas em antigas funções do setor privado
- ser recontratado pelo serviço público, por exemplo, como consultor, para desempenhar tarefas semelhantes às desempenhadas em funções públicas anteriores.

Um dos principais desafios para a implementação de regulamentos disciplinando o fenômeno da “porta giratória” é encontrar um equilíbrio adequado e codificar regras e restrições para salvaguardar a integridade pública sem afetar indevidamente as carreiras dos indivíduos ou a eficiência do serviço público. Ao estabelecer restrições e proibições específicas e proporcionais aos agentes públicos, dependendo das funções que ocupam e das tarefas desempenhadas, os governos tentaram abordar esses riscos de potencial conflito de interesses (como é o caso da França – ver Quadro 13.4). No entanto, a implementação dessas disposições sobre “porta giratória” pode, como observado, ser um desafio. Dependendo do escopo das funções abrangidas pelas disposições e do tempo de quarentena escolhido, as funções responsáveis por fazer cumprir as disposições relativas à “porta giratória” podem não ter recursos para verificar todas as notificações de emprego futuro ou atividade remunerada e fornecer adequadamente a aprovação, com reservas, se necessário, ou a desaprovação.

#### Quadro 13.4. Implementação e monitoramento de dispositivos de “porta giratória” na França

Na França, desde 2013, a Alta Autoridade para a Transparência na Vida Pública (HATVP) é responsável pelo monitoramento da implementação das disposições das portas giratórias para membros do governo, membros de conselhos de agências administrativas independentes e principais agentes eleitos locais. Durante os três anos seguintes à cessação das suas funções, estes funcionários devem solicitar autorização antes de iniciarem qualquer nova atividade privada remunerada. Deixar de fazê-lo ou não cumprir a decisão da instituição é uma infração penal. As decisões tomadas pelo HATVP são comunicadas à antiga administração e ao futuro empregador. Depois de comunicadas ao ex-agente público, essas decisões emitidas para ex-membros do governo e principais agentes eleitos locais são publicadas on-line, aumentando o escrutínio e a supervisão da sociedade.

A partir de fevereiro de 2020, fundindo-se com a Comissão de Ética do Serviço Público, o escopo da autoridade foi estendido ao monitoramento dos regulamentos relativos às portas giratórias para todos os agentes públicos. Qualquer agente público que se desloque para funções no setor privado consultará seus gestores hierárquicos e, se necessário, aos agentes de ética dentro das administrações. Se a dúvida não for resolvida nesses dois primeiros níveis, o HATVP intervirá nos casos em que os agentes se encontrem em funções de risco, como último recurso quando o nível hierárquico ou a natureza das funções o exigirem.

Fonte: (HATVP, n.d.<sup>[33]</sup>).

Ademais, altos funcionários públicos especializados em um determinado campo ou atividade que estão vinculados a um período de quarentena correm o risco de um tempo de inatividade mais longo se não receberem aprovação. Alguns governos resolveram essas situações concedendo um subsídio envolvendo todo ou parte do salário anterior aos agentes públicos de alto escalão abrangidos por tais disposições. Na França, os membros do governo recebem um subsídio por três meses após o término de suas funções públicas; o subsídio é equivalente ao seu salário mensal anterior, caso tenham apresentado a declaração de bens de fim de função à autoridade competente. No entanto, esses arranjos geralmente não cobrem todo o período de quarentena, nem se aplicam a todo o escopo de funções cobertas pelos regulamentos das portas giratórias. Desafios adicionais podem surgir na ausência de notificação, quando os agentes

públicos são obrigados por requisitos legais a fornecer notificação de seus novos cargos no setor privado e em situações que a estrutura legal não cobre (por exemplo, os ex-agentes públicos não estão mais dentro dos prazos legais cobertos por este requisito, mas ainda possuem “informações privilegiadas”).

Para lidar com as tensões entre o direito dos indivíduos de seguir uma carreira em sua área de especialização, a integridade das decisões públicas e os recursos limitados para monitorar todos os movimentos – incluindo aqueles que não forneceram notificação de novas funções no setor privado – os governos podem considerar:

- estabelecer ou fortalecer a estrutura legal e regulamentar para cobrir, no mínimo, as principais áreas de risco (por exemplo, setores regulados, campos e tarefas que se enquadram no escopo de antigas funções públicas) e funções (por exemplo, líderes políticos e de gestão de alto nível, reguladores) relativamente a conflitos de interesses decorrentes da saída da função pública
- estabelecer padrões proporcionais, restrições (por exemplo, limites de tempo, funções, arranjos que podem ser implementados em situações potencialmente problemáticas), medidas de supervisão e responsabilização e sanções em caso de violações
- comunicar esses padrões regularmente e fornecer orientação e suporte para abordar questões e preocupações emergentes por meio de diferentes canais e ferramentas (por exemplo, por meio de processos de gestão de recursos humanos, treinamento e orientação éticos em serviço) em relação a opções de carreira, possíveis restrições e arranjos individuais a cada caso, a serem tomados em atividades em andamento ou futuras
- estabelecer ferramentas digitais para monitorar movimentos e sistemas de alerta para órgãos de supervisão, com base, por exemplo, em informações abertas disponíveis (por exemplo, mídia de notícias, relatórios da sociedade civil e de vigilância, divulgações patrimoniais, registros comerciais)
- ajustar padrões, orientações e mecanismos de prestação de contas regularmente para se adaptar ao contexto social, econômico e político em evolução.

## Referências

- Access Info (n.d.), *Access Info Europe – The Right to Ask ... The Right to Know*, [34]  
<https://www.access-info.org/> (accessed on 17 October 2019).
- Council of Europe (2016), *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*, Council of Europe, Strasbourg, [31]  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#\\_ftn1](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415d9#_ftn1)  
 (accessed on 24 January 2020).
- Federal Election Commission (2019), *Federal Election Commission*, <https://www.fec.gov/> [29]  
 (accessed on 8 August 2019).
- HATVP (2018), *Ethical Rules*, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/regulation-of-lobbying/list/#ethical-rules-ri> (accessed on 24 January 2020). [27]
- HATVP (n.d.), *Le contrôle de la mobilité public/privé*, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/la-deontologie-des-responsables-publics/controle-mobilite/> (accessed on 26 February 2020). [33]
- House of Commons (2009), *The Code of Conduct*, House of Commons, London, [18]  
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.
- OECD (2019), *Institutions Guaranteeing Access to Information: OECD and MENA Region*, [35]  
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6d58b52-en>.
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [2]  
<https://doi.org/10.1787/9789264297067-en>.
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [11]  
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, [7]  
<https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>.
- OECD (2017), *Compendium of Good Practices on the Use of Open Data for Anti-corruption: Towards Data-driven Public Sector Integrity and Civic Auditing*, OECD, Paris, [10]  
<https://www.oecd.org/corruption/g20-oecd-compendium-open-data-anti-corruption.htm>  
 (accessed on 28 November 2019).
- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [12]  
[https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).
- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, OECD, Paris, [1]  
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435> (accessed on 24 January 2020).
- OECD (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264065239-en>. [13]
- OECD (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*, [3]  
<http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>.

- OECD (2017), “Recommendation of the Council on Open Government”, *OECD Legal Instruments*. OECD/LEGAL/0438, pp. 1-10. [4]
- OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>. [28]
- OECD (2016), *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268104-en>. [6]
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en). [16]
- OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [20]
- OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264084940-en>. [25]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [26]
- OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (OECD/LEGAL/0379)*, OECD, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379> (accessed on 24 January 2020). [19]
- OECD (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Publishing, Paris, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens\\_9789264048874-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/focus-on-citizens_9789264048874-en). [14]
- OECD (2004), “OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”, in *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264104938-2-en>. [15]
- OECD (2001), *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264195578-en>. [5]
- Open Data Charter (2015), *Principles - International Open Data Charter*, <https://opendatacharter.net/principles/> (accessed on 12 September 2019). [8]
- Parliament of Ireland (2015), *Regulation of Lobbying Act 2015*, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/act/2015/5/eng/enacted/a515.pdf> (accessed on 8 August 2019). [21]
- Rossi, I., L. Pop and T. Berger (2017), *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*, World Bank, Washington DC, <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0953-8>. [17]
- Standards in Public Office Commission (2018), *2018 Code of Conduct for Persons Carrying on Lobbying Activities*, [https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018\\_Code\\_of\\_Conduct.pdf](https://hea.ie/assets/uploads/2017/04/2018_Code_of_Conduct.pdf) (accessed on 22 January 2020). [22]

- Standards in Public Office Commission (2015), *Lobbying.ie*, <https://www.lobbying.ie/> (accessed on 24 January 2020). [23]
- Stapenhurst, R. (2000), *The Media Role in Reporting Corruption*, World Bank, Washington, D.C., [https://www.researchgate.net/publication/265232533\\_The\\_Media\\_Role\\_in\\_Curbing\\_Corruption](https://www.researchgate.net/publication/265232533_The_Media_Role_in_Curbing_Corruption) (accessed on 24 January 2020). [32]
- Transparency International Ireland (2015), “Responsible lobbying in Europe: A short guide to ethical lobbying and public policy engagement for professionals, executives and activists”, <https://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying> (accessed on 17 October 2019). [24]
- Ubaldi, B. (2013), “Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>. [9]
- UN High Commissioner for Human Rights (2016), *Practical recommendations for the creation and maintenance of a safe and enabling environment for civil society, based on good practices and lessons learned : report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, UN, Geneva, <https://digitallibrary.un.org/record/841791#record-files-collapse-header> (accessed on 4 September 2019). [30]

## Notas

<sup>1</sup> Para obter mais informações sobre a implementação de medidas efetivas de acesso a informações e orientações e ferramentas relacionadas, consulte, por exemplo, (Access Info, n.d.[34]).

<sup>2</sup> Para mais informações sobre as instituições que apoiam o regime de acesso à informação, ver (OECD, 2019[35]).

<sup>3</sup> Canadá, República Tcheca, França, Alemanha, Itália, Lituânia, México, República da Coreia, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos.

<sup>4</sup> O direito à liberdade de associação protege o direito de formar e aderir a associações para perseguir objetivos comuns.

<sup>5</sup> O direito à reunião pacífica protege o direito de indivíduos e grupos de se reunirem e se envolverem em protestos pacíficos.

<sup>6</sup> Para obter mais informações sobre como garantir e permitir um ambiente seguro para a mídia, consulte o trabalho do Conselho da Europa [www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists](http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/safety-of-journalists) (acessado em 20 de fevereiro de 2020).



**From:**  
**OECD Public Integrity Handbook**

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2022), "Participação", in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/93cd78e7-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.