

MECANISMO INDEPENDENTE DE AVALIAÇÃO (IRM)

BRASIL: RELATÓRIO DO PROGRESSO 2013-2014

Fabro Steibel
Pesquisador Independente
Segundo Relatório do Progresso

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

MECANISMO INDEPENDENTE DE AVALIAÇÃO

BRASIL:

RELATÓRIO DO PROGRESSO 2013-2014



EXECUTIVE SUMMARY.....	5
RESUMO EXECUTIVO.....	31
I CONTEXTO INSTITUCIONAL	59
II PROCESSO: ELABORAÇÃO	
DO PLANO DE AÇÃO.....	65
III PROCESSO: IMPLEMENTAÇÃO	
DO PLANO DE AÇÃO.....	73
IV ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO	77
TEMA 1 GESTÃO MAIS EFETIVA DOS RECURSOS PÚBLICOS	82
1.1 DEFESA DA PROBIDADE E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ..	82
1.2 IMPLANTAÇÃO DO ODP.NANO	85
1.3 FORTALECIMENTO DA CGU	87
1.4 PRESTAÇÃO DE CONTAS ONLINE DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO.....	90
1.5 CAPACITAÇÃO DE OPERADORES DE RECURSOS PÚBLICOS EDUCACIONAIS E DE CONSELHEIROS DE CONTROLE SOCIAL.....	93
1.6 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES.....	95
1.7 PAINEL UNIFICADO PÚBLICO DE DADOS DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS	97
1.8 INCLUSÃO DIGITAL DOS CONSELHOS DE SAÚDE	99





1.9 FERRAMENTAS PARA TRANSPARÊNCIA E MELHORIA DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	102
1.10 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL E NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	105
1.11 SISTEMA DE MONITORAMENTO DAS DEMANDAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	108
1.12 FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL	111
1.13 INCENTIVO À ADESÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS AOS QUATRO PRINCÍPIOS DA OGP	113
TEMA 2 AUMENTO DA INTEGRIDADE PÚBLICA.....	116
2.1 BIBLIOTECA DO ACESSO TRANSPARENTE À INFORMAÇÃO	116
2.2 BANCO DE PREÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	119
2.3 - SÍTIO BRASILEIRO DA PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO (OGP).....	122
2.4 RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (E-SIC).....	124
2.5 ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO SOBRE O CONTROLE SOCIAL.....	126
2.6 POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA.....	128
2.7 BASE DE DADOS DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS PRODUZIDOS PELA MARINHA DO BRASIL	130
2.8 DADOS EDUCACIONAIS ABERTOS	132
2.9 APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA DOS DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SINDEC).....	135
2.10 POLÍTICA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS NO GOVERNO FEDERAL	138





2.11 ABERTURA DOS DADOS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO E DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS	140
2.12 DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE ABERTURA DE DADOS PÚBLICOS JUNTO A GOVERNOS LOCAIS.....	143
2.13 TECNOLOGIAS DE SUPORTE E MODELOS DE LICENCIAMENTO PARA A PUBLICAÇÃO DE DADOS ABERTOS	145
2.14 INFORMAÇÕES DOS SISTEMAS GOVERNAMENTAIS EM FORMATO DE DADOS ABERTOS	147
2.15 GESTÃO DA INFORMAÇÃO CORPORATIVA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL (E-GOVERNANÇA)	149
2.16 APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E DA OUVIDORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	151
2.17 SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	153
2.18 TRANSPARÊNCIA DA SECRETARIA DE RELAÇÕES DO TRABALHO	155
2.19 RECOMENDAÇÕES SOBRE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	157
2.20 AUDITORIAS PARTICIPATIVAS NAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014.....	159
2.21 INDICADORES MUNICIPAIS DE PARTICIPAÇÃO	162
2.22 INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	164
TEMA 3 MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.....	166
3.1 REESTRUTURAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO	166
3.2 CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO SISTEMA FEDERAL DE OUVIDORIAS	169
3.3 PROGRAMA BRASIL TRANSPARENTE	171
3.4 CARTA SUS.....	173
3.5 PROJETO CIDADES DIGITAIS.....	175





3.6 SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – SINAPIR.....	177
3.7 APERFEIÇOAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	179
3.8 PORTAL BRASILEIRO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	181
3.9 DADOS ABERTOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	184
3.10 SISTEMA ELETRÔNICO PARA CONSULTAS PÚBLICAS NA AGÊNCIA NACIONAL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA	186
3.11 MELHORIA DOS SERVIÇOS DE SAÚDE POR USO DO CARTÃO NACIONAL DE SAÚDE.....	188
TEMA 4 AUMENTO DA RESPONSABILIDADE CORPORATIVA..	191
4.1 APERFEIÇOAMENTO E VALORIZAÇÃO DO CADASTRO EMPRESA PRÓ-ÉTICA	191
4.2 CADASTRO DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS (CEIS) PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	194
TEMA 5 CRIAÇÃO DE COMUNIDADES MAIS SEGURAS	196
5.1 MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN)	196
5.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE A LEI MARIA DA PENHA.....	198
5.3 CONSULTA PRÉVIA DA CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	200
5.4 REFORMULAÇÃO DOS ATUAIS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO	203
V RESUMO DA AUTOAVALIAÇÃO DO GOVERNO.....	207
VI CONTEXTO NACIONAL	213
VII RECOMENDAÇÕES GERAIS	219
VIII METODOLOGIA E FONTES	225
IX CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE.....	229



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): BRAZIL PROGRESS REPORT 2013-2014

Even though the second plan included various commitments related to priority areas for Brazil, such as mega-events and corruption, the low number of potentially transformative commitments reduced the potential impact of the plan overall. Another key point was that many civil society organizations lost confidence in the country's OGP process, resulting in persistently low participation rates. To change this situation, the government could formalize forums for social participation and mechanisms for shared decision making in the development of the next action plan, via the legal framework of OGP in Brazil.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

In Brazil, a decree was published on 15 September 2011 that instituted the National Action Plan for Open Government, the Inter-ministerial Committee on Open Government (*Comitê Interministerial Governo Aberto*, CIGA) and the Executive Group of the CIGA (GE-CIGA). The Comptroller-General of the Union (CGU) coordinates this process and is responsible for the action plan and OGP governance in the country. The CIGA is comprised only of agencies of the Executive Branch, without representatives from civil society.

As of publication of this IRM report, civil society participation in the Brazilian OGP process had not been institutionalized. This was one of the principal points of tension between the Government and civil society.

Still, the history of social participation in OGP governance in Brazil has followed an ascendant curve. During the development of the first plan (2011-2013), no civil society participation was formally established. By April 2012, a working group (GT) of civil society was informally established. This group began supporting the GE-CIGA in civic involvement, but was not active during the implementation of the second plan.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

The second plan included both in-person and online civil society consultations. In spite of this, the last stage of the plan's development marked a moment of schism between the government and many civil society organizations (CSOs). This disagreement was caused in large part by an excess of optimism from both sides, together with the insufficient explanation of the model of participation and decision making for the final drafting of the plan.

By the implementation phase of the plan, there were some advances in social participation on the part of the government, such as the use of the portal Participa.br and boosting the number of communiqués the GE-CIGA published. However, some CSOs felt they were not represented in the second plan, which relates to the legal framework of OGP in Brazil.

The self-assessment report was published as a draft for public comment in Participa.br.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 52

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED: 31 OF 52
SUBSTANTIAL: 9 OF 52
LIMITED: 11 OF 52
NOT STARTED: 1 OF 52

TIMING

ON SCHEDULE: 31 OF 52

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION: 34 OF 52
CIVIC PARTICIPATION: 24 OF 52
PUBLIC ACCOUNTABILITY: 20 OF 52
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 25 OF 52
UNCLEAR: 10 OF 52

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE: 42 OF 52
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 3 OF 52
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED: 40 OF 52

ALL THREE (🔄): 1 OF 52

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make concrete commitments in a two-year action plan. Brazil's second plan contained 52 commitments divided into five thematic groups. The following tables summarize each commitment's level of completion, potential impact, timing, and suggested next steps for future action plans.

To highlight countries' principal advances in open government, the IRM classifies some commitments as 'starred.' These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Based on these criteria, Brazil's second action plan contained one starred commitment (1.9 on Tools for transparency and better land governance). Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. Under the old criteria, Brazil would have received an additional 12 stars (1.7, 1.10, 1.11, 1.13, 2.1, 2.9, 2.11, 2.14, 2.20, 2.22, 3.3, and 3.9). For further information about the change, visit <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Table 1 | Analysis of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
Theme 1: More efficiently managing public resources									
1.1 Probity defense and asset recovery: Intensify prior investigation procedures and increase the number of public lawyers designated to fighting corruption.									Behind schedule
1.2 Implementation of the ODP.nano: Share with states the operating model of the Public Expenditure Observatory (ODP).									On time
1.3 Strengthening the CGU: Increase the institutional capacity of the CGU.									Behind schedule
1.4 Online accountability of education resources: Develop a way to receive information disclosure on resources transferred by the National Fund for Education Development via the Accountability Management System.									Behind schedule
1.5 Build capacity of educational public resource operators and social control councils: Enhance capacity-building activities for corporate extension of the National Fund for Education Development to strengthen transparency and social oversight. Implement the "Train for School" Institute.									Behind schedule
1.6 National program for strengthening school councils: Train professionals that can disseminate the activities of the National Program for Strengthening School Councils in Education Secretariats.									On time

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>									
<p>1.7 Public unified panel for data of the Water for All program: Guarantee the transparency and accountability of the data on implementation of the Water for All program via a unified informational panel.</p>									On time
<p>1.8 Digital inclusion of health councils: Implement the Digital Inclusion Program in all health councils, improving social oversight.</p>									Behind schedule
<p>★ 1.9 Tools for transparency and better land governance: Implement the Land Management System (SIGEF) to integrate information related to the identification, certification, and destination of public lands, and aim to guarantee public access to the information.</p>									On time
<p>1.10 Social participation in the monitoring of the Pluriannual Plan and the formulation of the Federal Public Budget: Promote participation, training and dialogue with civil society for monitoring the cycle of public planning.</p>									On time
<p>1.11 Monitoring system for social movements' demands: Implement the system, through the "Monitoring Table" for tracking, monitoring, and evaluation of the government actions in response to demands from civil society movements.</p>									On time
<p>1.12 Training in fiscal education: Develop pedagogical products for fiscal education and contribute to the construction of easy to use transparency portals.</p>									Behind schedule
<p>1.13 Encourage states and municipalities to endorse the OGP four values: Make the programs under the responsibility of the MDS, execute them via resources transferred in the fund-to-fund modality, and include mechanisms that incentivize entities to endorse the OGP values.</p>									On time
Theme 2: Increasing public integrity									
<p>2.1 Access to information library: Develop activities for publishing announcements the Comptroller-General of the Union's decisions. At a second stage, create a controlled vocabulary for the development of abstracts.</p>									On time
<p>2.2 Federal Public Administration reference price database: Create a database containing a reference price for the products that the federal government most often purchases, based on data published in the Transparency Portal, to support anticorruption activities.</p>									On time

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
✦ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
2.3 Brazilian portal for the Open Government Partnership (OGP): Create a portal to offer information about OGP in Portuguese and to track the process of the Partnership and the commitments.									On time
2.4 Development of monitoring reports on the Electronic Citizen Information System (e-SIC): Create reports and indicator panels from information obtained in e-SIC so that civil society can track information related to the Brazilian access to information law.									On time
2.5 Communication strategy for social participation: Strengthen social oversight through a wide communication strategy to clarify the importance of civic participation.									On time
2.6 Information management policy for the Ministry of Defense: Approve a policy that will address the publication, classification, handling, and management of information in the Ministry of Defense.									Behind schedule
2.7 Database of administrative documents of the Brazilian Navy: Create a public database that contains the description of all the documents produced and collected by the Navy Archive.									On time
2.8 Open educational data: Adapt the educational data already published to open data format.									Behind schedule
2.9 Improvement of data transparency from the National Consumer Protection Information System (Sindec): Periodically publish Sindec data in open format in the Dados.gov.br portal.									On time
2.10 Document management policy in the federal government: Strengthen government archival services, via training civil servants who work with document management.									On time
2.11 Disclosure of data from the execution of the union budget and from government purchases: Open the data from the annual budget law, the execution of the budget, and the information about government purchases, following the principles of open data.									On time
2.12 Dissemination of the public open data culture to the local governments: Familiarize managers so that they are aware of the importance of open data. Share good practices and exchange experiences with other agencies and branches of government in Brazil.									On time

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
* = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
2.13 Support technologies and licensing models for the disclosure of open data: Develop and publish technologies for public entities to publish open data, as well as models of existing licenses for open data.									On time
2.14 Information from government systems in an open data format: Increase the quantity of information in open data format offered by public bodies, through 'Open Data Plans' (PDA).									On time
2.15 Corporate Information Management in Social Security (e-Governance): Implement the policy in the Ministry of Social Security and its associated agencies.									Behind schedule
2.16 Improvement of active transparency and of the Unique Health System's (SUS) Ombudsman Unit: Establish mediation between the government and citizens and access to information by improving the portal of the Health Ministry.									On time
2.17 Strengthening the National Audit System of the Unique Health System (SUS): Revise the normative principals that govern the SUS, and set up an Annual Activities Plan for the Comptroller-General.									Behind schedule
2.18 Transparency of the Ministry of Labor and Employment: Improve the transparency of the secretariat, publishing 'Technical' and 'Informational Notes.'									Behind schedule
2.19 Recommendations for public meetings: Publish the recommendations that will be used as references.									On time
2.20 Participatory audits on the construction projects of the 2014 FIFA World Cup: Carry out audits in all the headquarter cities to address the requirements of respecting human rights and negotiations with the movements involved.									On time
2.21 Municipal participation indicators: Gather information and develop indicators to adopt a participatory and rights-based perspective in municipal public management.									On time
2.22 Municipal transparency indicators: Construct a proposal of transparency indicators in the institutional performance of Brazilian municipalities.									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
✦ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
Theme 3: Improving public services									
3.1 Restructuring the Brazilian Federal Government Transparency Portal: Improve its usability, adjusting it to open data principles and making it more accessible and easily navigated.									Behind schedule
3.2 Participatory development of the Federal Ombudsman System: Promote the participatory development of the regulation that will establish the principles and mechanisms of the system.									On time
3.3 'Transparent Brazil' Program: Support the implementation of the access to information law, and combine forces to increase public transparency and adopt open government measures in states and municipalities.									On time
3.4 SUS letter: Launch an evaluation survey (response card) with brief questions about the health care the citizens received from the Unique Health System (SUS).									On time
3.5 'Digital Cities' project: Implement internet connectivity infrastructure in municipalities, linking public bodies.									Behind schedule
3.6 National System for the Promotion of Racial Equality (SINAPIR): Institutionalize the racial equality and antiracism policy throughout the country.									Behind schedule
3.7 Improvement of mechanisms for social participation in public policy formation: Create general recommendations and promote better articulation between the existing instruments.									On time
3.8 Brazilian portal for social participation: Add information about social participation in the federal government to the portal, and stimulate communities around topics linked to participation.									On time
3.9 Open data in the Ministry of Justice: Open the possibility of handling and connecting information, amplifying the possibilities of citizen use.									On time
3.10 Electronic system for public consultations in the National Health Oversight Agency: Install an electronic system to guarantee better transparency for contributions received, and stimulate social participation in the public consultations of the agency.									On time

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
✦ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.									
3.11 Improving health services through the National Health Card: Improve the guarantee of access to health and the quality and effectiveness of services for citizens. Improve the quality of information and use of it in the development and management of health policies.									Behind schedule
Theme 4: Increasing corporate accountability									
4.1 Improving the Pró-Ética company registry: Raise the number of firms that comprise the registry and implement compliance programs.									Behind schedule
4.2 National Debarment List (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas, CEIS): Promote the amount of information in the database through partnerships.									On time
Theme 5: Creating safer communities									
5.1 Monitoring the National Plan for Food and Nutrition Security (PLANSAN): Give more transparency to the government's activities, and release information about the financial resources destined to food and nutritional security activities.									On time
5.2 Information system on the Maria da Penha Law: Collect and harmonize standardized information about the execution of public policies related to law.									Behind schedule
5.3 Prior consultation under Convention 169 of the International Labor Organization (ILO): Study Convention 169 of the ILO about indigenous and tribal peoples, specifically regarding prior consultation processes.									Behind schedule
5.4 Redesign of current protection programs: Strengthen protection programs for threatened persons via a wide discussion with the principal stakeholders involved, from both governmental and civil society. Perform studies about the institution of the National System for Protecting Threatened Persons.									Behind schedule

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ = COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Theme 1: More efficiently managing public resources</p>	
<p>1.1 Probity defense and asset recovery</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The commitment aimed to encourage the Attorney General of the Union (AGU) to carry out proactive prior investigation. In that context, the expected results include expanding investigative activities into discrepancies of millions of reais and asset recovery and coordinating prior investigation of highly important corruption cases. These would represent significant results, but suggest minor potential impact, because they focus on expanding government practices already underway.</p> <p>Despite progress on the majority of the committed actions, the commitment is substantially complete, since the numerical increase of lawyers dedicated to these tasks was not carried out. It is important to define how the commitment directly contributes to OGP values, given that these actions are all internal to government. Next steps are sharing the methodologies for prior investigation with civil society so that they can develop more efficient parallel investigations and creating mechanisms for participation in corruption investigations of great impact.</p>
<p>1.2 Implementation of the ODP.nano</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The Public Expenditure Observatory (ODP) crosschecks big data to identify signs of misappropriation of public resources. The commitment promised to expand the ODP to states in pilot projects, creating the ODP.nanos. In the reporting period, two pilots were carried out, one in Santa Catarina (SC) and another in Bahia (BA). Note that the commitment did not specify in how many states the ODP.nano should be implemented. The first state (SC) was complete before the beginning of the action plan, and neither opening data nor sharing methodologies with civil society were included as planned activities. So, the commitment improves internal government accountability, but does not involve a public-facing element. For next steps, it is important to implement the ODP.nano in the remaining states, via an agreement with the IDB, as well as include elements of transparency (like opening data) and participation (like participatory mechanisms for investigating signs of corruption).</p>
<p>1.3 Strengthening the CGU</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment complied with its objective of strengthening the CGU's activities, especially through increasing the proactivity of the agency (such as permanent quality control of public services) and expanding investigation of mixed-ownership companies like Petrobras. This objective was accomplished, with the disclaimer that the concrete advances are still limited since CGU's procedures are slow. In relation to the promised results, there is little potential impact predicted, given that they deal with continuing actions already underway. Although the commitment's theme is very important (and was proposed by civil society during the discussion of the second plan) the commitment lacks clear relevance to open government. To finalize the completion of the commitment, it will be necessary to reform the headquarters of the organization, as planned. Regarding next steps, the majority of the activities of the commitment are internal to the agency, and therefore the IRM researcher recommends activities that directly involve civil society in the institutional strengthening. The government reports that they are already planning for this.</p>

<p>1.4 Online accountability of education resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment addressed the need for a new accountability model in the National Fund for Education Development to increase its processes' capacity and efficiency. The prior model had a high average processing time and a backlog of unanalyzed account reports. The new system was developed and contains a large quantity of processes already migrated online. But, as one civil society interviewee pointed out, it would be erroneous to classify the commitment as complete. Civil society access to reports and infographics about resource expenditures is still restricted, as only citizens directly involved have access. Given this, the IRM researcher considers the commitment to be partially completed because the most important part (in OGP terms) was not complete. A necessary next step is to permit greater civil society participation, such as through opening databases and including more direct channels for society to use the information to improve educational resource accountability.</p>
<p>1.5 Build capacity of educational public resource operators and social control councilors</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Substantial 	<p>This commitment planned to intensify awareness-raising and capacity-building in social oversight, including through training civil society members. Thus, the commitment is very relevant for the three open government values and was substantially completed. However, not all of the activities are publically verifiable because they are internal to government, and Train for School Institute was not completed as planned. Next steps may involve, for example, illustrating the impact of the councilors who receive training in public oversight. This would improve transparency to the results of the initiative. Strengthening oversight tools and their use related to this commitment also is needed.</p>
<p>1.6 National program for strengthening school councils</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to support a program begun in 2004 to strengthen school councils and to expand councilor training to civil society representatives (previously offered only to professionals of the Education Secretariats). According to government information, the commitment was completed. This information could not be verified independently, but there is evidence on the Ministry of Education's website (restricted to registered users) and accounts of review materials on the profile of the courses. However, news coverage of the program from 2005 already mentioned the commitment's theme; thus, since the program already existed, and the expected results suggest a continuation of activities already underway, the commitment has no potential impact and maintains the status quo. The IRM researcher recommends providing the councils with tools for recording the developed activities (such as sharing, online, programs, and practices) and reappraising open government tools developed by the government.</p>
<p>1.7 Public unified panel for data of the Water for All program</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The commitment was completed. The panel consists of a geographic intelligence tool that allows for geo-referenced monitoring of the National Policy for Regional Development and Programs. The panel was made available through the Regional Development Observatory (ODR), a public access portal created to monitor and evaluate plans, programs, and activities of the policy.</p> <p>This commitment's context is very important. In 2014, water resources were a topic of highest national relevance, not only for the water crisis in states like São Paulo, Minas Gerais and Rio de Janeiro, but also because of the national impact and the rising cost of electricity. In that context, the expected result of developing public information, with measurable indicators and an open portal, has a moderate potential impact. Next steps to improve these results involve incorporating tools for participation and accountability into the panel, to make the actions taken more transparent, supporting the systematic adoption of an open data policy for sharing and using data, and expanding the monitored data beyond the Water for All program.</p>

<p>1.8 Digital inclusion of health councils</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment built on the Digital Inclusion Program (PID), started in 2006. The commitment sought to expand the program to all of the involved health councils. The PID is structured on three pillars: equipment, council qualification, and connectivity. It is a fundamental element of social oversight. The commitment was completed to a limited degree because the three pillars did not encompass all of the councils expected. Although the commitment's topic is important, considering that the majority of councils already have permanent access to the internet, the commitment has a minor potential impact. To finish the commitment, it is necessary to finalize the delivery of equipment, expand the qualification activities, and universalize connectivity. The commitment is aligned with the principals of participation and accountability, but the IRM researcher suggests investing in tools for participation between councilors and in greater transparency for cases of misappropriation of resources that the councils investigate.</p>
<p>✦ 1.9 Tools for transparency and better land governance</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>The system was launched in November 2013. Its objective is managing contracts for geo-referencing services, as well as receiving, analyzing, and publishing geo-referenced territorial parcels. This allows for mapping the public and private areas of Brazilian rural areas. At the time of writing, the system registered 90 million hectares. Special attention is due to the 108 thousand parcels that will be the object of land regularization in the Legal Amazon, an area corresponding to 8 million hectares.</p> <p>The IRM researcher tested the portal and found that the user has access to explanatory material about the two types of access: restricted and public. In the open side, one can consult catalogued individual data about parcels, requirements, and certifications, as well as statistics of the total of parcels certified by state (with additional sub details). One can also download the information in open data format. Finally, it is possible to obtain certification of data about rural real estate and to see information about managing service contracts for geo-referencing with the public administration.</p> <p>The policy area of this commitment is extremely important. According to government data, there are more than 50 million hectares of unallocated federal lands, much of which is subject to environmental crime, unsure territorial rights, and events of violence and insecurity. The system altered the previous scenario in which land governance was managed via controlled government databases in electronic spreadsheets. Previously the certification process of these databases took on average two and a half years, but now the process is systematic and occurs in real time. The IRM researcher recommends increasing civil society participation in the commitment, associating the system to participatory mechanisms and investing in the expansion of the system's open data policy. Important next steps include translating the system's impact and importance to the layperson, associating its use to investigations into land problems, and incentivizing citizens to analyze rural properties with signs of irregularity.</p>
<p>1.10 Social participation in the monitoring of the Pluriannual Plan and the formulation of the Federal Public Budget</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The Brazilian budgetary model is comprised of three instruments: the Pluriannual Plan (PPA), the Law of Budgetary Guidelines (LDO) and the Annual Budgetary Law (LOA). Together, they provide the planning and execution of federal public policies. During the second action plan, two Intercounsel Forums were held. These forums are spaces for monitoring the PPA and the LDO. They are characterized by consultative social participation. In addition, training courses were offered to counsel members and social movements. The app "More Brazil" that makes available policy snippets and information about the thematic programs of the PPA also deserves mention.</p> <p>In this context, the commitment's theme is very important. Its potential impact is a moderate advance for improving policies already underway but with great social demand. One important future step will be strengthening the policies of participation and tracking, especially in the principal moments of annual updates to the PPA and the LDO. It is therefore important to strengthen feedback mechanisms in which civil society can recognize influence and collaboration in the process.</p>

<p>1.11 Monitoring system for social movements' demands</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The proposed commitment is ambitious in that it aimed to rationalize government management of social movement demands, associate them to public commitments associated by the presidency, and mediate contact between ministries and civil society to maximize implementation. In this context, the commitment had a moderate potential impact. The commitment included activities related to the 'Monitoring Table of Social Demands,' implemented already in 2012 (but with activity during the implementation period of the action plan). Nevertheless, it is important to note that some CSOs criticized the functioning of the system regarding the transparency with which the government prioritized civil society proposals. As next steps, the IRM researcher suggests better publicizing the process that defines the agenda of the tables, as well as possibly adopting mechanisms for greater transparency on proposals as they are received, prioritized, and monitored.</p>
<p>1.12 Training in fiscal education</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment is associated with the Budget Administration School's policy for promoting the National Program of Fiscal Education. Two of the three parts of the commitment were not completed (i.e. curricular guidelines for fiscal education and partnership with the transparency portals). The third part (development of pedagogical products) was completed. Note, however, that the expected results build on initiatives already underway. As next steps, the IRM researcher suggests investing in participatory management of fiscal education.</p>
<p>1.13 Encourage states and municipalities to endorse the OGP four values</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment was completed. It sought to expand activities related to transparency, participation, and accountability in the activities agreed with states and municipalities in the Unique System of Social Assistance (SUAS). OGP values are present in the definition of the first Basic Operational Regulation (NOB), reinforced recently via the second NOB. Among applications of the regulation are, for example, mechanisms for expenditures publicity and transparent presentation of accounts. It also includes support to transparent management and effective social oversight, and specific studies exist about the reordering of the services according to these values. Therefore, the commitment is a direct advance for the three OGP values, and it has already demonstrated clear advances in a system that already operated with a high degree of social oversight. The IRM researcher considers the potential impact to be moderate, as it improves already-existing projects. To expand the commitment, the IRM researcher suggests adopting innovative technologies that improve the recording and accountability tools of the SUAS's current functioning.</p>
<p>Theme 2: Increasing public integrity</p>	
<p>2.1 Access to information library</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The intention behind creating a 'library' about this topic was to offer, in a virtual space, organized information about legislation, jurisprudence, and specialized literature. The commitment was completed, and a bulk of information about the access to information law (LAI) can be accessed online, as well as consulting related legislation. The process of selecting documents for the vocabulary of signed accords was carried out, and a collection of documents created. Finally, statistical reports are available to download. This commitment strengthens one of the principal legal frameworks of open government in Brazil, the LAI. At the same time, the proposed actions refer to optimizing resources and understanding about the LAI, but do not necessarily advance the application of it. Based on this relationship between the objectives and expected results, the IRM researcher considers this commitment to have moderate potential impact. The next step specifically for the commitment is to publish the vocabulary in an organized way on the library webpage. A further suggestion is to develop APIs, using the INDA as a reference to expand the access to information process.</p>

<p>2.2 Federal Public Administration reference price database</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Although purchase data were already available in an open format, the analysis of these data was not sufficiently systematic to generate an average price for items. The commitment aimed to produce average prices to carry out preventative and investigative activities into possible cases of fraud. With this context, the commitment has moderate potential impact for cost savings in public procurement. The government reported (and demonstrated to the IRM researcher) that the commitment was completed, and highlighted additional deliverables. However, the system is closed to public verification. Next steps for raising the potential impact of the system, especially for open government objectives, involve making public the system and the reference prices. After, awareness-raising activities could support the utility of the system for public oversight.</p>
<p>2.3 Brazilian portal for the Open Government Partnership (OGP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment emerged from the need to promote Portuguese-language material about OGP and Brazil's OGP activities, and support a participatory channel for action in the country. The portal (http://governoaberto.cgu.gov.br/) came online in October 2013. But considering that the government already possessed (and was using) a participatory channel, e-Democracia, and that the principal characteristic of the site is to provide information in a passive way, the IRM researcher considers the commitment to have minor potential impact. Civil society interviewees noted the need to improve OGP communication with civil society, not only through a passive information portal, but also principally through engagement. It is particularly important, from civil society's perspective, to create a permanent forum for participation in the governance of OGP in Brazil. The site created by this commitment should be integrated into this forum as one of the tools for communication between government and civil society, with content also produced by the latter.</p>
<p>2.4 Development of monitoring reports on the Electronic Citizen Information System (e-SIC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The e-SIC became one of the two principal instruments for tracking the LAI. It automates data about the implementation and use of access to information requests in real time. The commitment aimed to publish monitoring reports on the e-SIC process. It was completed, and the reports are online with open data about requests, responses, resources, and requesters. There are also compiled reports about these data as well as complaints. But, for dealing primarily with indicators without additional action, the commitment has a minor potential impact on the status quo. It is a first step for participation and accountability. One way of boosting the potential impact is to create concrete channels to promote participation.</p>
<p>2.5 Communication strategy for social participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment is part of the CGU's strategy to encourage social oversight through communication. It was completed, and evidence from the period shows a diversity of activities. In some cases, the activities expanded programs already underway, while in other cases activities established new ways of encouraging oversight. Examples include distance education courses, the production of scholastic materials, children's games, materials for businesses, and media campaigns. As the national context section of this report mentions, corruption is one of the most serious political topics in Brazil. But the unspecific design of the commitment offers little guidance as to the expected results so the commitment has only minor potential impact. To advance the commitment, scale is necessary. The Little Portal of the CGU shows potential for growth and could be developed in partnership with civil society, principally, the open software community.</p>

<p>2.6 Information management policy for the Ministry of Defense</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment involved approving the information management policy for the Ministry of Defense (MD), strengthening compliance with the LAI, as well as articulating plans for document management in the MD. The commitment was completed, as the regulation was approved in May 2015. However, this report's period of analysis does not extend to 2015, so this report only considers the actions of formulating the policy. Therefore, the IRM researcher assigns a value of substantially complete. In addition, the most fundamental parts of the application of the LAI in the MD were already implemented before this commitment, and the commitment focused on formalizing and systematizing practices. So the IRM researcher considered the commitment to have minor potential impact. To strengthen the commitment, it is important to expand participation, such as through debate on the reclassification of secret and ultra-secret documents (an important topic for civil society), and through the use of technologies to promote active transparency in open data formats.</p>
<p>2.7 Database of administrative documents of the Brazilian Navy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment promised to create an accessible database of the documents produced by military organizations, which previously could be done only in person. It also committed to digitalize transfers after 2014. In this way, it would align the database to the LAI. The archive is publicly available online. It allows searches of the Navy Archives database after 2014, with plans for updating with new materials. The commitment involves a theme of much importance for the country, the records of the armed forces. Although documents from the Navy are important for civil society research about the military dictatorship period, the commitment is restricted to democratic periods with the LAI in force. It does not address secret or non-public documents. Given this situation, the commitment is of minor potential impact. It is important to scale up this commitment and create open data and an API to make use of them. However, for much of civil society, the archives published by this commitment are not those of most relevance, which have to do with the military regime.</p>
<p>2.8 Open educational data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Not started 	<p>This commitment came from debate among civil society. However, the version of the commitment that the Ministry of Education (MEC) submitted did not include specific actions and focused on developing universal alignment of previously published data with open data formats. Still, the IRM researcher considered the commitment to be potentially transformative as it created a qualitative evolution from the status quo to a new situation with mandated open data and additional governance and sustainability.</p> <p>However, the commitment was not started, and the government adjusted the dates for the commitment's deliverables. The principal source of data for the MEC, the MEC Panel, is in an incompatible format for open data, and the interview with the government indicates low comprehension of the basic principles of open data. The Ministry of Planning suggested a change to the MEC Panel towards open data formats, adding, for example, functionalities like data downloads, stable URLs for inclusion in the dados.gov.br portal, removal of the CAPTCHA security to allow machine-readability, and a catalogue of metadata. The MEC disagreed with these points, arguing against the open data policy. An important next step therefore is that the agency familiarizes itself with the basic principles of open data.</p>

<p>2.9 Improvement of data transparency from the National Consumer Protection Information System (Sindec)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment references Sindec, which integrates processes and procedures related to consumer services in the 26 state and 232 municipal Procons. The commitment had moderate potential impact, as its challenges were to reduce the time between publishing Sindec databases and improve civil society use of the data. Both were completed. The Institutional Plan for Open and Spatial Data of the Ministry of Justice included maintaining the Sindec. Sindec's data are available online, and CSOs have used them. The portal Consumidor.gov.br, launched in June 2014, is another portal for resolving consumer conflicts that permits complaint coordination between government, businesses, and citizens. As of March 2015, the portal registered almost 52,000 finalized complaints, 73,000 users, and 231 licensed businesses. An important next step will be to create participatory mechanisms between civil society and the government, such as collaborative ways to improve consumer relations, for example.</p>
<p>2.10 Document management policy in the federal government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>With the adoption of the LAI, certain conditions became necessary for agencies to give access to the information in their possession. In that context, the commitment was completed with actions internal to government, and the expected actions are modest and of low potential impact, allowing for the improvement of public access to documents in an unspecified and indirect way. Therefore, it is important that the commitment adopts more clearly the values of open government and develops participatory mechanisms for participation and accountability. This could be accomplished by associating internal actions with external civil society monitoring or co-authorship.</p>
<p>2.11 Disclosure of data from the execution of the union budget and government purchases</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment was based on the importance of creating APIs for the databases of procurement and budget as a step for strengthening social oversight for public resources. Both the API for Procurement Data (SIASG/compras.dados.gov.br) and the API for the Budget (LOA/orçamento.dados.gov.br) were completed. Access to the budget data is user-friendly, and a technical manual was created for the developer community. Due to the open data component and the open data policy that accompanied the commitment, it has moderate potential impact. However, if the commitment had explicitly dealt with the Consumidor.gov.br portal, it could have had transformative potential impact. One important area for progress will be to create specific mechanisms not only for transparency, but for participation as well. Integrating these databases with the National Open Data Meeting, for example, and using them in hackathons could be a more systematic way to increase synergy across initiatives.</p>
<p>2.12 Dissemination of the public open data culture to the local governments</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment was born from the need to integrate open data initiatives between federal bodies. It was completed fully, including activities in the Second National Open Data Meeting, a National Open Data Contest, and the creation of a dedicated section in the open data portal for inserting content from other government agencies. Because these actions are general and promote a gradual improvement in the status quo, the commitment has minor potential impact. The IRM researcher suggests adopting more specific goals to improve the measurability of results and the grading of data openness to compare and qualify existing achievements.</p>
<p>2.13 Support technologies and licensing models for the disclosure of open data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The commitment involves an important topic: the license for data to allow users to know the available permissions. A second part also deals with tools to support data publication. Both parts were completed. The text of a technical note was published about the licensing model. In addition, a 'Publication Kit' was launched to describe the process for implementing an open data policy in institutions. Thus, the commitment was an essential, but preliminary, step. Next, it is important to implement the model in practice, monitor this implementation, and train public managers so that they understand the licenses.</p>

<p>2.14 Information from government systems in an open data format</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to encourage the publication of Open Data Plans (PDA). PDA are orienting documents for opening data with a minimum quality standard. This theme is very important, as it strategically promotes the culture of open data, and increasing the reach of practices already underway has moderate potential impact. For example, the PDA of the Planning Ministry passed a collaborative and transparent process at the end of 2013. The manual for creating PDAs was published, and the responsible agency held seminars with other ministries to promote the culture of the PDA. During the covered period, two PDAs were published, one of which went through public comment. As a next step, it is important to expand the culture of the PDA to other ministries and to develop PDA model that interact with the three branches of government and the Public Prosecutor's Office.</p>
<p>2.15 Corporate Information Management in Social Security (e-Governance)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment resulted from an internal need to reform the information management system of the Social Security Administration and its associated agencies. The commitment had limited completion, with four of five milestones in progress. These included the information management policy (e-Documentation), technological needs assessments, and a communications plan for the institutional information culture. While the social security system is extremely important for the country, most of the commitment focused on improving internal structures without clear relevance to open government. The commitment had minor potential impact, as it was an adjustment to an existing system. Thus, the commitment needs to focus less on e-government and more on open government, incorporating open data, promoting consultation mechanisms, and strengthening collaborative investigation of irregularity. The government reported that there are plans to implement the Ministry's systems in the recently launched 'Integrated Protocol System,' but this process is not sufficient to strengthen the culture of open government.</p>
<p>2.16 Improvement of active transparency and of the Unique Health System's (SUS) Ombudsman Unit</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The National Ombudsman System of the SUS works to integrate a complex network of ombudsmen, and the commitment aimed to facilitate user participation in evaluating the ombudsmen services. Not all of the system's complexity was simplified in the period, but according to the government there was progress of initiatives like guidelines and instructional publications, as well as expansion of service. In addition to transparency and participation, the ombudsmen are principal instruments of government accountability. But note that the expected results address actions already underway. In this context, the commitment has minor potential impact. As next steps, the commitment could invest in mechanisms of collaboration between users and the government to promote improvements to the ombudsmen system, a process currently being developed in the government.</p>
<p>2.17 Strengthening the National Audit System of the Unique Health System (SUS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>This commitment involved the revision of Decree 1.651/1995 regulating the National Audit System. The commitment was substantially complete. According to the government, in July 2013, a second draft decree proposal was formulated. But there was no record of the draft published for public consultation or participation. Although the commitment was included at the suggestion of civil society, it is not clearly structured with OGP principles. Nor is it clear how the activities address civil society's concerns. The primary results of the audits should be published for consultation and citizen monitoring. It is important to include civil society in the debate of the regulatory framework. Also, it is important to publish the service data related to topics mentioned in the virtual dialogue, like service quality.</p>

<p>2.18 Transparency of the Ministry of Labor and Employment (MTE)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The MTE concedes, maintains, and updates the registry of the union organizations and guarantees respect for union independence. The commitment aimed to give transparency and speed to this process. It was completed to a limited degree via the implementation in 2012 (and improvement in 2014) of a system to catalogue processes for registration requests. However, access was not given to the Technical and Informative Notes, and as an alternative, “pronouncements” were included about these materials. The topic of the union registry is very important, although the commitment itself addressed just a small part of transparency. Some union representatives reported perceiving, prior to the commitment, favoritism of some union centers over others. While they did not comment specifically about this commitment, it can be estimated that this action will not impact these principal questions. Thus, it is necessary to implement public access to the Technical and Informative Notes and to strengthen participatory mechanisms for the unions in the reforms.</p>
<p>2.19 Recommendations for public meetings</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	<p>The commitment, which was completed, aimed to systematize knowledge about public meetings as an instrument of popular participation, although there is little evidence that the material produced has produced any impact. The IPEA carried out a study that resulted in a Technical Note published in May 2013. The Technical Note addressed the principal factors that influence the effectiveness of Federal Executive meetings. Based on these recommendations, future processes were improved. But as the commitment deals with a technical improvement in already established public policies, the commitment maintains the status quo in participation. The commitment lacks transparency of the results or creating strategies for implementation within the government. The IRM researcher further suggests creating channels of accountability so that the public can characterize the quality of meetings and monitor the different federal branches and agencies.</p>
<p>2.20 Participatory audits on the construction projects of the 2014 FIFA World Cup</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to carry out an instrument of social oversight in which the action is developed with participation from organized civil society. At the end of each audit, a report is produced and sent to the responsible body. It includes a collection of the adopted procedures, the general overview of the demonstrated problems, and instructions for supporting complaints. Twelve headquarter cities received visits and the respective reports were published. But there is little evidence of the effectiveness of the proposed recommendations.</p> <p>It is important to note the strong popular pressure against the World Cup’s construction projects, and the perception of little transparency around the investments made. This reinforces the importance of the commitment. While the primary demand from civil society addressed the investments into works and activities of public probity and transparency, human rights was also one of the principal topics. Further, while some civil society representatives that participated in the audits were positive about the procedure, the majority felt negatively about the actions that occurred following the publication of the audit reports. In this sense, the commitment was more a documentation of irregularities, using civil society as a source of information, rather than properly participatory meetings with mechanisms for identifying and resolving problems. The commitment cannot be continued, since the event already occurred. But the points noted here are essential for future participatory audits, for example, on the upcoming Olympic Games.</p>

<p>2.21 Municipal participation indicators</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment is related to the production of information about human rights in the country. Towards this end, the Munic (Survey of Basic Municipal Information) is used as an information collection tool. The commitment is in progress, with limited completion so far. The conclusion of the Munic will complete the commitment and include indicators for human rights and participation. But, according to the government, this is delayed due to a strike in the Brazilian Statistical and Geographic Institute. The government showed a version of the questionnaire to the IRM researcher, but a public version of the commitment still does not exist.</p> <p>The commitment has minor potential impact on activities already underway. It is relevant for the goals of the OGP, and the Munic proposed in the commitment would be the first to deal specifically with human rights and participatory mechanisms at the municipal level. But as the commitment was developed internally to the government, and the survey was not published, it is difficult to identify civil society's positions on the subject. The IRM researcher recommends developing open data models for the collected inputs and installing participatory mechanisms for discussing the indicators with civil society and with media.</p>
<p>2.22 Municipal transparency indicators</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This commitment uses the methodology and reach of the Munic survey to create indicators on key questions that can influence progress in transparency, such as the existence of transparency portals and specific legislation. The Munic is the Survey of Basic Municipal Information. Therefore, the commitment had moderate potential impact, and it was substantially completed. The Munic 2014 included the workbook of indicators, although it had not been published as of this report. The IRM researcher recommends publishing the data in an open format and implementing structured mechanisms for participation to discuss the research survey.</p>
<p>Theme 3: Improving public services</p>	
<p>3.1 Restructuring the Brazilian Federal Government Transparency Portal</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to restructure the portal to improve its navigability, integration with social networks, search tools, and to support more options for visualizing data and content. The commitment is delayed, with limited completion, due to new international financial regulations that require changes to the data warehouse and a new contracting process for the communications firm. Based on government information, there were deliverables and progress verified, including information from usability tests with citizen volunteers, meetings with organized civil society, an online interface usability survey with the University of Brasilia (UNB), and an internal survey carried out via feedback received from the 'Talk to Us' channel over the last five years.</p> <p>Including new technological innovations is very important to maximize the use of the portal. Usability is not sufficient to improve transparency, although it is important. In that sense, the commitment has minor potential impact, as it continued actions that have been underway for at least four years. For next steps, it will be important to finalize these ongoing activities. There are plans for important advances in transparency and investment in formalizing mechanisms for participation and accountability in the Transparency Portal, as well as sharing best practices with the other transparency portals and pages.</p>

<p>3.2 Participatory development of the Federal Ombudsman System</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>Although the LAI strengthened the ombudsman system, the ombudsmen's general situation varies around the country. Many times, it is identified as below expectations. In 2015, almost 90 percent of municipalities were ranked 'low' for their transparency. So, strengthening the ombudsmen is extremely important, but the commitment was limited to creating a draft in a participatory way. Thus the scope of the commitment is limited and focuses more on strengthening multisectoral networks about ombudsmen rather than strengthening the ombudsmen system itself. The commitment was completed. The draft decree was developed through a series of online and in-person consultations. At the end of the participation process, the draft awaited analysis after being sent for final adjustments and signing. As next steps, it is important to unify the ombudsmen and the information they collect, as well as to improve the instituting of ombudsmen in different branches and federal agencies.</p>
<p>3.3 'Transparent Brazil' program</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The commitment was completed with the January 2013 launch of the program. Its objective is to assist states and municipalities to implement the transparent government measures of the LAI. As of December 2014, 1,444 municipalities had joined the system, and various support materials like guides and manuals were published. Another deliverable of the commitment was leasing the source code of the e-SIC. After being launched, this code was requested by 127 different entities, and in five cases the code was already functioning (government statistics). The commitment has moderate potential impact, especially considering the numbers already achieved. The progress in regulating the LAI in all of the regions of the country is particularly noteworthy. As next steps, the adoption of e-SIC should be expanded, and the indicators should be published for other cities. The IRM researcher also suggests mechanisms for civil society participation in monitoring the e-SICs.</p>
<p>3.4 SUS letter</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	<p>The SUS letter was launched to give citizens more transparency about the services they receive and more accountability to verify the use of public health resources. The commitment was completed in 2012, before the beginning of the action plan. There is clear evidence of the systematic use of the channel during the period of implementation of the plan, as well as progress in the internal flow of the letters. The topic is ambitious, but the commitment did not specify the activities it sought to carry out to improve the system. Therefore, the IRM researcher can only conclude that the commitment would maintain the status quo. The next step is to associate the logic of the SUS letter with wider OGP aims. For example, promoting open data is a first step. It is also important to create participatory channels to discuss the research model and transparency mechanisms for accountability in the investigation of irregularities, or for citizen identification of possible fraud.</p>
<p>3.5 'Digital Cities' project</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>This project sought to improve digital inclusion in cities with fewer than 50,000 inhabitants. The commitment involved implementing internet access infrastructure and training on e-government. It was substantially completed. For example, more than 77 prefectures received the infrastructure. But the commitment did not make clear its relevance to open government. It seems to represent an e-government activity, but not necessarily open government. Still, within the context of fighting digital exclusion and electronic services, the commitment is potentially transformative. As a next step, the IRM researcher recommends applying open government software like the e-SIC and maintaining open software policies in addition to priorities like implementation and capacity building.</p>

<p>3.6 National System for the Promotion of Racial Equality (SINAPIR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment is an extension of the Racial Equality Statute, which involved the institution of the National System for Promoting Racial Equality (SINAPIR). After online consultation between March and May 2013, SINAPIR has been implemented since 2014. The consultation occurred simultaneously with other regional events including the creation of a working group on the subject and the thematic discussion in the third CONAPIR. Even so, without much specificity, there are no clear expected results from this commitment, and it therefore has minor potential impact. The way in which the commitment was implemented was participatory, but the text of the commitment, with which the IRM determines OGP value relevance, did not specify this. Nevertheless, the IRM researcher could identify through government interviews that the central point of the commitment was to associate resources for racial policy with mechanisms of social participation and oversight. In that sense, the next steps are to define the transparency data for these operations, and create accountability mechanisms to monitor distributed resources.</p>
<p>3.7 Improvement of mechanisms for social participation in public policy formation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to rationalize social participation policies. Decree 8.243/2014, published 23 May 2014, contains the references and general recommendations about Public Policy Councils, conferences and ombudsmen, and the creation of a digital library of social participation. As evidence for the activities, there are various publications about this content. Additionally, the research database on social participation was published in open format. The commitment did not necessarily propose to create new mechanisms, but rather to make them more systematic. In that sense, it has minor potential impact. As next steps, the commitment should try to reconcile the points of view of the different government branches, such as the legislature and judiciary, to support the systematization of participation mechanisms.</p>
<p>3.8 Brazilian portal for social participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The Participa.br portal contains interactive and participatory functions for public consultation, as well as virtual screen casting for conferences and event and meeting transmission. It has become a repository of knowledge about social participation otherwise dispersed across the network. Some of these actions already were available in previous portals, but Participa.br expanded them. It was launched in November 2013. Until July 2014 it contained 30 active communities (communities with at least one existing participation thread), and more than 5,000 users who produced almost 17,000 comments via 3,000,000 logins. The portal was also used in important social participation activities.</p> <p>The portal is significantly ambitious for aiming to establish in technological innovation in the government to produce public policies on a large scale. The commitment was complete. But, based solely on the text, the commitment would have minor potential impact. As next steps, it will be important to invest in technology and to institutionalize government use. For example, investments in data visualization tools are important. Investments in gamification could strengthen the base of participants. It will be important to further connect the portal with the ombudsmen system.</p>
<p>3.9 Open data in the Ministry of Justice</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>The Ministry of Justice (MJ) already published data before the beginning of this commitment. It had also pioneered a competition of apps using that data. As an additional step, the commitment aimed to adopt an Institutional Open Data Plan (PDAE) that would encompass strategic and tactical questions of an open data culture and function as a guiding document. This PDAE/MJ was published in 2013. Public consultation on the document's construction took place on the Participa.br portal, but had low participation rates. The working group created thereafter had a greater degree of social involvement. In this sense, the commitment did not simply aim to open more databases, which would have had a minor potential impact. It committed to an open data policy, which has a moderate potential impact. As next steps, the IRM researcher suggests increasing work on accessibility and creating data visualization tools. The government reported that it was studying a database organization platform and a technical cooperation agreement with the Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), for future initiatives and app contests.</p>

<p>3.10 Electronic system for public consultations in the National Health Oversight Agency</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment aimed to improve the online consultation system and adopt the FormSUS tool to allow visualization of all contributions received. In addition, the FormSUS produces a Contribution Report that compiles the suggestions and returns quantitative information about the consultation. Since 2013, all public consultations for proposed regulatory acts were held via FormSUS. However, the commitment is an improvement with minor potential impact. As a future step, it will be important to reform the tool into open data formats and to produce it for distribution as free Brazilian software. It is further important to improve the report-back system, boosting the long-term transparency of the consultations' impacts on public policies.</p>
<p>3.11 Improving health services through the National Health Card</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The National Health Card, or SUS Card, identifies the data link between the citizen user, the health professional, and the health establishment. The commitment was partially complete. There was no evidence of health service improvements or expansion of the advantages of the SUS Card. There were improvements in the collection and processing of data. During the period, various activities occurred to consolidate the SUS Card. But since the resulting data are not made public, and there are no plans to publish them, the commitment does not make its relevance to open government clear. Further, the commitment continues actions already underway, and the majority of the investments are in infrastructure. Next steps include advancing transparency (publishing the data in open format, publishing online monitoring tools), participation (developing tools for health councils to use the data) and/or accountability (associating the produced data to programs like the ombudsman system).</p>
<p>Theme 4: Increasing corporate accountability</p>	
<p>4.1 Improving the Pró-Ética company registry</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The Pró-Ética Company Registry was launched in 2010. It evaluates and highlights firms engaged in the construction of integrity and confidence in commercial relations. The commitment's objective was to make the registry more interesting to companies, remodel the submission of candidacies, and invest in awareness-raising for registered companies and the program's results. In that sense, the commitment has minor potential impact for promoting the extension of initiatives already underway. Law 12.846/2013 forced the commitment to reconsider if the registry was aligned with the Law, which made the commitment more complex and resulted in limited completion. The website was renovated, a new regulatory norm was proposed regarding the system's restructuring, and a new evaluation survey was designed. But company evaluations are suspended until the program is restructured. Important next steps include making the criteria for approving companies more transparent, as well as incentivizing accountability mechanisms for civil society to monitor the registered companies. The government reported that in May 2015 the new Pró-Ética site was launched and the registration period opened.</p>
<p>4.2 National Debarment List (Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas, CEIS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The CEIS consolidates the businesses and people banned from the right to sign contracts with the public administration. The commitment was completed, and underscored by the increase in necessary deliverables created by the Anticorruption Law (12.846/13). This law required all public entities to maintain and update the registry, and it significantly expanded the reach of the CEIS. Since its implementation, five states have joined the new system, while many other states are in the process of implementation. Note that the commitment improved the transparency of the registry, replacing a closed system with a public one linked to the Transparency Portal. But, given that this is a small improvement to activities already in progress, the commitment has minor potential impact in the policy area. As next steps, it is important to expand the registry to include other branches of government, principally the Judiciary, and other federal entities. The IRM researcher recommends creating consultation mechanisms on other data to be incorporated into the system, and strengthening accountability mechanisms for those registered who may have problems with the data.</p>

Theme 5: Creating safer communities	
<p>5.1 Monitoring the National Plan for Food and Nutrition Security (PLANSAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The PLANSAN 2012-2015 integrates activities of the entities working on production, strengthening family agriculture, food supply and healthy nutrition promotion. The commitment aimed to systematize the agreed goals and share control of the Plan with other components of the system. This was completed. During the period, the monitoring strategy was developed, in which government bodies began inserting information and data about the execution of the plan's goals. An audit document was developed, and goals were agreed upon again and reorganized throughout the commitment. But the commitment was a minor improvement in activities already underway. Regarding next steps, it will be necessary to include civil society in more steps of the developed methodology.</p>
<p>5.2 Information system on the Maria da Penha Law</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The Maria da Penha Law, approved in 2006, planned to create a unified information system for data about domestic and family violence against women. The commitment proposed to create that system, and it achieved substantial progress. The Secretariat adapted the Dial 180 tool to function as a national information system. This altered a passive system into an active channel to register complaints and to route the process. One example was the launch of the "Woman, to Live without Violence" program, which used the Dial 180 system to route complaints to the public security authorities and to copy the public prosecutor's office in each state. Thus, the commitment represents an important (though partial) process for managing data about violence against women. The need exists to coordinate implementation of the recently started expansion of access networks. Future steps are to promote the opening of the data and to review the systematization process in a collaborative way.</p>
<p>5.3 Prior consultation under Convention 169 of the International Labor Organization (ILO)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Convention 169 constituted the first binding international instrument that specifically addressed the rights of indigenous and tribal peoples. The commitment focused on evaluating the convention to develop a process of prior consultation, and it was partially completed. The inter-ministerial working group developed actions to institute, in a participatory way, the prior consultation mechanisms for indigenous and Afro-descendent communities (Quilombolas) required by Convention 169.</p> <p>Giving indigenous communities participation in decisions that affect them and creating a tool that such communities have long-demanded from the government, the commitment represents a moderate potential impact. However, progress in dialogue with the indigenous communities was not possible, primarily because some indigenous groups came out against the regulation. Some alleged that it would be a "smokescreen to cover up the real intention of undercutting the legitimate means of consultation," and others argued that it was not necessary because the principles to hold consultations already exist. The next step for this topic is to try to attend to civil society's primary demands, especially those of direct representatives of indigenous peoples, Quilombolas, and organizations focused on freedom of expression. In particular, inclusion is the primary demand. Government considers it guaranteed, but civil society considers it disrespected.</p>
<p>5.4 Redesign of current protection programs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment originated in 2013 to encourage participation in protection programs for threatened people. It was completed to a limited degree. According to the government, throughout 2013, working meetings were held with representatives from civil society and state governments. In addition, discussions were held between the technical departments involved in the programs' operations. Intergovernmental coordination was carried out to create the Inter-ministerial Committee for the Protection of Threatened People, but this was not implemented. The IRM researcher could not independently confirm the evidence.</p> <p>This commitment has moderate potential impact. Protecting threatened people is a very important policy area, and making protection programs more efficient and private, as well as improving the conditions of individuals placed in such situations, could bring diverse benefits. Various CSOs have demanded these actions. The next step is to finish implementing the commitment, which, according to the government, is already underway.</p>

RECOMMENDATIONS

Based on the information the IRM researcher received, the principal topic underscored by civil society during the development of the action plan involves improving public integrity, particularly the fight against corruption. From the government's point of view, based on the distribution of the commitments along the five OGP grand challenges, the priority is also improving public integrity. Given this observation and the national context discussed in Section VI of this report, two topics were addressed relatively less by the second plan and should be given importance in the next: (a) increasing corporate accountability, particularly in anticorruption activities, and (b) campaign finance, which was not addressed in the second plan. Another civil society demand is related to process and involves the need to formalize, through a legal framework, forums for social participation and decision making mechanisms between government and civil society.

FIVE PRINCIPAL RECOMMENDATIONS

1. Mechanism for social participation in the governance of OGP in Brazil.

- a. To restore the confidence of Brazilian civil society in the OGP process, the government should implement mechanisms for ongoing social participation that comply with, at a minimum, the characteristics of "collaboration" as defined by the IAP2 methodology;
- b. The government could achieve this through changing the legal framework already implemented (composition of the CIGA) or through new instruments;
- c. This collaborative mechanism should try to find an equilibrium in the next plan between the inclusion of ambitious topics and the commitments' achievability in their context;
- d. The mechanism should be in operation during the development and implementation of the next action plan, and the government and civil society should recognize it as a legitimate dialogue and way to agree on commitments for the action plan.

2. Articulation with other branches of government.

- a. To make the OGP in Brazil less centered on solely the executive branch, the OGP process could extend to other branches of government, including through means of voluntary collaboration;
- b. One goal could be to develop—via partnerships with the legislature, the judiciary and the Public Prosecutor—the third action plan with a minimum percentage of commitments that include at least one of those branches as implementers.

3. Articulation with federal entities.

- a. The CIGA should implement a network of coordination with states and cities working on open government initiatives. The IRM researcher recommends that this mechanism be permanent and include government and civil society.

4. Inclusion of the commitments with transformative or moderate potential impact that were not implemented.

- a. Some CSOs registered dissatisfaction with incomplete commitments that are discontinued in later action plans or are consistently delayed;
- b. The precedent of including commitments from one plan to another already occurred in some cases (e.g. the Transparency Portal). The government should, nevertheless, systematize the analysis of incomplete commitments with moderate or transformative potential impact. For example, the government could formalize mechanisms of shared decision making with civil society, to create public accountability on incomplete but relevant commitments.
- c. As another example, the Open Educational Data Plan was a demand from civil society that is behind schedule. If by the end of the period of implementation of this plan this commitment is not complete, civil society and the government should decide together how to reincorporate this commitment in an expanded way. In this case, they could propose that the Ministry of Education, in partnership with the INDA, develop an Institutional Open Data Plan.

5. Inclusion of commitments on the national priorities.

- a. The IRM researcher suggests that the third action plan include at least two ambitious commitments in the areas that civil society, and the IRM researcher identified priorities in the major themes from the national context. The recommended topics are:
 - i. Campaign and party finance, a challenge that neither the first nor the second plan addressed;
 - ii. Corporate accountability, prioritized in just two of the 52 commitments of the second plan; and
 - iii. Fighting corruption, a principal interest area of both government and civil society in the second plan.
- b. The IRM researcher suggests that to reconcile civil society expectations for the government, dialogues between the two parts be promoted for commitment inclusion based on the experiences of previous action plans. However, the results of the CONSOCIAL cannot automatically be submitted as commitments in the third action plan because CONSOCIAL includes themes and processes distinct from open government and OGP.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see ‘Critérios de Elegibilidade’ at the end of this report or visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



Fabro Steibel is the General Coordinator of the Institute for Technology & Society (ITS) (itsrio.org), Professor of New Technologies and Innovation at ESPM Rio (Brazil) and Open Government Fellow at the Organization of the American States. He holds a post-doc in online consultations at UFF (Brazil) and a PhD in Media at the University of Leeds (UK). He has more than ten years of experience in research projects related to technology and society funded by organizations such as the European Commission, the European Parliament, Mercosul, and IDRC. His publications cover mainly the areas of human rights, open government, and technology.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP’s Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

RESUMO EXECUTIVO

MECANISMO INDEPENDENTE DE AVALIAÇÃO (IRM) BRASIL: RELATÓRIO DO PROGRESSO 2013-2014

Embora o 2o Plano incluísse vários compromissos relacionados a temas prioritários para o Brasil, como megaeventos e corrupção, o impacto potencial do Plano foi reduzido pela pouca quantidade de compromissos transformadores. Outro ponto de atenção foi que muitas organizações da sociedade civil perderam confiança no processo da OGP no país, resultando em uma persistente baixa participação. Para alterar esse quadro, o governo poderia formalizar, por meio de marco legal, fóruns de participação social e mecanismos de tomada de decisão compartilhada ainda na fase de elaboração do próximo Plano de Ação.

A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership, ou OGP na sigla em inglês) é uma iniciativa internacional, voluntária, em torno de compromissos concretos de governos para com seus cidadãos, com o objetivo de promover a transparência, a participação social, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias que fortaleçam a governança democrática. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM, na sigla em inglês) avalia anualmente as atividades de cada país que participa da OGP.

No Brasil, em 15 de setembro de 2011 foi publicado o Decreto que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA) e o Grupo Executivo do CIGA (GE-CIGA), coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que responde pelo plano e pela governança da OGP no país. O CIGA é formado por membros do Poder Executivo apenas, sem representantes da sociedade civil.

Até a conclusão do relatório IRM, a participação da sociedade civil não estava institucionalizada na OGP, sendo este um dos principais pontos de tensão entre governo e sociedade.

Todavia, o histórico da participação social na governança da OGP vinha em curva ascendente. Na elaboração do 1o Plano (2011-2013) nenhuma participação da sociedade civil foi formalmente estabelecida; já em abril de 2012, um Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil foi informalmente criado. Esse grupo passou a apoiar o GE-CIGA no envolvimento do cidadão, mas não foi ativado durante a implementação do 2o Plano.

O PROCESSO OGP

Os países participantes da OGP devem viabilizar um processo amplo de consultas públicas durante a elaboração de seu Plano de Ação.

O 2o Plano contou com consulta à sociedade civil de forma presencial e online. Apesar disso, o final da fase de elaboração do plano marca um momento de cisão entre governo e algumas organizações da sociedade civil, causada em grande parte por um excesso de otimismo de ambos os lados, somado à baixa explicitação do modelo de participação e de tomada de decisão adotado para a redação final do plano.

Já durante a fase de implementação do plano, houve avanços por parte do governo na participação social, como no uso do portal Participa.br e no aumento dos comunicados feitos pelo GE-CIGA à sociedade. A percepção relatada da sociedade civil, porém, foi de não se sentir representada no 2o Plano, o que é relacionado às características do marco legal da OGP no país.

O relatório de autoavaliação foi publicado na versão *draft* e submetido à consulta pública no portal Participa.br.

OLHADA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2011

NÚMERO DE COMPROMISSOS: 52

NÍVEL DE PROGRESSO

ENTREGUES: 31 DE 52
SUBSTANTIVOS: 9 DE 52
LIMITADOS: 11 DE 52
NÃO INICIADOS: 1 DE 52

PONTUALIDADE

NA HORA: 31 DE 52

ÊNFASE DOS COMPROMISSOS

TRANSPARÊNCIA: 34 DE 52
PARTICIPAÇÃO CÍVICA: 24 DE 52
ACCOUNTABILITY PÚBLICA: 20 DE 52
TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY: 25 DE 52
NÃO FICA CLARO: 10 DE 52

NÚMERO DE COMPROMISSOS QUE FORAM:

RELEVANTES A PELO MENOS UM VALOR DA OGP: 42 DE 52
DE IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR: 3 DE 52
ENTREGUES COMPLETAMENTE OU DE FORMA SUBSTANTIVA: 40 DE 52

OS TRÊS ANTERIORES(📍): 1 DE 52

IMPLEMENTAÇÃO DOS COMPROMISSOS

Todos os países participantes da OGP são requisitados a publicar Planos Nacionais de Ação que devem conter compromissos concretos e serem realizados no período de dois anos. O 2º Plano do Brasil contém 52 compromissos que estão divididos em cinco grupos temáticos. Os seguintes gráficos resumem o nível de cumprimento de cada compromisso, seu impacto potencial, o grau de entrega, a pontualidade e os próximos passos a serem sugeridos para os Planos de Ação futuros.

Para destacar os principais avanços de um país sobre o governo aberto, o relatório do IRM classifica compromissos incluídos como “estrelados”. Compromissos estrelados são aqueles que cumprem com os seguintes critérios: são definidos de forma clara e mensurável, são claramente relevantes para os valores da OGP, têm impacto potencial transformador e foram entregues de forma substantiva ou completa. Com base nesses critérios, o 2º Plano do Brasil contemplou apenas um compromisso estrelado (o de número 1.9, que versa sobre “Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária”). Nota-se que, para elevar o padrão dos compromissos estrelados, no início do ano de 2015 o IRM atualizou os critérios para excluir compromissos com impacto potencial moderado. Se os critérios antigos da OGP fossem usados, o Brasil teria atingido 12 compromissos estrelados adicionais (i.e., 1.7, 1.10, 1.11, 1.13, 2.1, 2.9, 2.11, 2.14, 2.20, 2.22, 3.3 e 3.9). Para mais informações sobre a mudança, é possível visitar <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

Gráfico 1 | Análise de cumprimento por compromisso

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	
☆ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.								
Tema 1: Gestão mais efetiva dos recursos públicos								
1.1- Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos: Intensificar procedimentos de investigação prévia e incrementar o número de advogados públicos designados para o combate à corrupção.								Em atraso
1.2- Implantação do ODP.nano: Difundir para os Estados o modelo de atuação do Observatório da Despesa Pública (ODP).								Em tempo
1.3- Fortalecimento da CGU: Incrementar a capacidade institucional da CGU.								Em atraso
1.4- Prestação de contas online de recursos para a educação: Desenvolver forma de recepcionar, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas, a prestação de contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.								Em atraso

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO				PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>									
<p>1.5- Capacitação de operadores de recursos públicos educacionais e de conselheiros de controle social: Intensificar as ações da política de capacitação da extensão corporativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para fortalecer seu controle social e transparência. Implementar o Instituto Formar para a Escola.</p>									Em atraso
<p>1.6- Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Capacitar profissionais que possam disseminar as ações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares nas Secretarias de Educação.</p>									Em tempo
<p>1.7- Painel unificado público de dados do Programa Água para Todos: Garantir a transparência e prestação de contas dos dados de execução do Programa Água para Todos mediante um painel unificado de informações.</p>									Em tempo
<p>1.8- Inclusão digital dos conselhos de saúde: Implementar o Programa de Inclusão Digital em todos os Conselhos de Saúde, aumentando o controle social.</p>									Em atraso
<p>★ 1.9- Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária: Implantar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) para integrar informações relacionadas à identificação, certificação e destinação de terras públicas, e buscar garantir o acesso público às informações.</p>									Em tempo
<p>1.10- Participação Social no monitoramento do Plano Plurianual e na elaboração do Orçamento Público Federal: Promover a participação, a qualificação, a formação e o diálogo com a sociedade civil para o monitoramento do ciclo de planejamento público.</p>									Em tempo
<p>1.11- Sistema de Monitoramento das Demandas dos Movimentos Sociais: Implantar sistema – a partir da “Mesa de Monitoramento” – de acompanhamento, monitoramento e avaliação da ação governamental em resposta às demandas dos movimentos sociais.</p>									Em tempo
<p>1.12- Formação em Educação Fiscal: Desenvolver produtos pedagógicos em Educação Fiscal, e contribuir para a construção de portais da transparência amigáveis para o cidadão.</p>									Em atraso
<p>1.13- Incentivo à adesão de Estados e municípios aos quatro princípios da OGP: Fazer com que os programas, sob a responsabilidade do MDS, que são executados por recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, incluam mecanismos de incentivo à adesão aos princípios da OGP pelos entes da Federação.</p>									Em tempo

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>								
Tema 2: Aumento da Integridade Pública								
<p>2.1- Biblioteca do acesso transparente à informação: Desenvolver ações com vistas à publicação de enunciados referentes às decisões adotadas pela Controladoria-Geral da União. Em um segundo momento, criar um vocabulário controlado para a elaboração de ementários.</p>								Em tempo
<p>2.2- Banco de Preço da Administração Pública Federal: Criar um banco de dados que contenha um preço de referência dos produtos mais comprados pelo Governo Federal, a partir dos dados publicados no Portal da Transparência, para apoio às ações de combate à corrupção.</p>								Em tempo
<p>2.3- Sítio brasileiro da Parceria para Governo Aberto (OGP): Criar um portal de maneira a ofertar à sociedade informações sobre a OGP e possibilitar aos cidadãos o acompanhamento da Parceria e dos compromissos.</p>								Em tempo
<p>2.4- Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC): Criar relatórios e painéis de indicadores, a partir de informações obtidas no e-SIC, para que a sociedade acompanhe informações relativas à Lei de Acesso à Informação no Brasil.</p>								Em tempo
<p>2.5- Estratégia de comunicação sobre o controle social: Fomentar o controle social, por meio de uma ampla estratégia de comunicação, a fim de esclarecer acerca da importância da participação cidadã.</p>								Em tempo
<p>2.6- Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa: Aprovar a política que versará sobre a disponibilização, a classificação, o tratamento e a gestão da informação, no âmbito do Ministério da Defesa.</p>								Em atraso
<p>2.7- Base de Dados de Documentos Administrativos produzidos pela Marinha do Brasil: Criar uma base de dados pública que contenha a descrição de todos os documentos produzidos e recolhidos para o Arquivo da Marinha.</p>								Em tempo
<p>2.8- Dados Educacionais Abertos: Adequar os dados educacionais, já disponibilizados, ao formato de dados abertos.</p>								Em atraso
<p>2.9- Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec): Publicar periodicamente dados do Sindec em formato aberto no portal Dados.gov.br.</p>								Em tempo

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO				PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>									
<p>2.10- Política de Gestão de Documentos do Governo Federal: Fortalecer os serviços arquivísticos governamentais, por meio da capacitação dos servidores que atuam na área de gestão de documentos.</p>								Em tempo	
<p>2.11- Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais: Abrir os dados da Lei Orçamentária Anual, da execução orçamentária e das informações sobre compras governamentais seguindo os princípios dos dados abertos.</p>								Em tempo	
<p>2.12- Disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto a governos locais: Sensibilizar gestores para que eles atentem para a importância de dados abertos. Compartilhar boas práticas e trocar experiências com outras esferas e poderes de governo no Brasil.</p>								Em tempo	
<p>2.13- Tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos: Desenvolver e disponibilizar tecnologias para a publicação de dados abertos pelas organizações públicas, bem como os modelos de licenças existentes para dados abertos.</p>								Em tempo	
<p>2.14- Informações dos sistemas governamentais em formato de dados abertos: Aumentar a quantidade de informação em dados abertos ofertadas pelos órgãos públicos, por meio de Planos de Dados Abertos (PDA).</p>								Em tempo	
<p>2.15- Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social (e-Governança): Implementar a política, no âmbito do Ministério da Previdência Social e suas entidades vinculadas.</p>								Em atraso	
<p>2.16- Aprimoramento da Transparência Ativa e da Ouvidoria do SUS (Sistema Único de Saúde): Estabelecer a mediação entre o poder público e os cidadãos, e o acesso à informação, por aprimorar o portal do Ministério da Saúde.</p>								Em tempo	
<p>2.17- Sistema Nacional de Auditoria do SUS (Sistema Único de Saúde): Revisar os principais normativos que ordenam o SUS, e encaminhar o Plano Anual de Atividades de Auditoria para a Controladoria-Geral da União.</p>								Em atraso	
<p>2.18- Transparência da Secretaria de Relações do Trabalho: Aumentar a transparência da Secretaria, publicando as Notas Técnicas e as Notas Informativas.</p>								Em atraso	
<p>2.19- Recomendações sobre realização de audiências públicas: Publicar as recomendações a serem utilizadas como referência.</p>								Em tempo	

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO				PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>									
<p>2.20- Auditorias Participativas nas Obras da Copa do Mundo FIFA 2014: Realizar auditorias em todas as cidades-sede, de maneira a atender aos requisitos de respeito aos direitos humanos e negociações com os movimentos.</p>									Em tempo
<p>2.21- Indicadores municipais de participação: Levantar informações e desenvolver indicadores para a adoção de uma perspectiva participativa e de direitos na gestão pública municipal.</p>									Em tempo
<p>2.22- Indicadores de transparência dos municípios brasileiros: Construir uma proposta de indicadores de transparência do desempenho institucional dos municípios brasileiros.</p>									Em atraso
Tema 3: Melhoria dos Serviços Públicos									
<p>3.1- Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro: Melhorar sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais acessível, de modo a facilitar a navegação.</p>									Em atraso
<p>3.2- Construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias: Promover a elaboração participativa do normativo que estabelecerá princípios e mecanismos do Sistema.</p>									Em tempo
<p>3.3- Programa Brasil Transparente: Apoiar a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e conjugar esforços para o incremento da transparência pública e da adoção de medidas de governo aberto nos Estados e municípios.</p>									Em tempo
<p>3.4- Carta SUS: Constitui-se de uma pesquisa de avaliação (cartão-resposta) em que são feitas breves perguntas sobre o atendimento que o cidadão recebeu pelo Sistema Único de Saúde.</p>									Em tempo
<p>3.5- Projeto Cidades Digitais: Implantar infraestrutura de conexão à internet em municípios, interligando órgãos públicos.</p>									Em atraso
<p>3.6- SINAPIR (Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial): Institucionalizar a política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo em todo o país.</p>									Em atraso
<p>3.7- Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Participação Social nas Políticas Públicas: Criar recomendações gerais e promover uma maior articulação entre os instrumentos existentes.</p>									Em tempo

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO				PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>									
<p>3.8- Portal Brasileiro de Participação Social: Agregar informações sobre participação social no Governo Federal e estimular comunidades em torno de temas ligados à participação.</p>									Em tempo
<p>3.9- Dados abertos no âmbito do Ministério da Justiça: Abrir a possibilidade de manipulação e conexão de informações, o que ampliaria as suas possibilidades de uso pelos cidadãos.</p>									Em tempo
<p>3.10- Sistema eletrônico para consultas públicas na Agência Nacional da Vigilância Sanitária: Implantar um sistema eletrônico para garantir maior transparência das contribuições recebidas e estimular a participação social nas Consultas Públicas da Agência.</p>									Em tempo
<p>3.11- Melhoria dos serviços de saúde por uso do Cartão Nacional de Saúde: Aumentar a garantia de acesso à saúde e a qualidade e efetividade do atendimento aos cidadãos, além de melhorar a qualidade das informações e de seu uso na elaboração e na gestão de políticas de saúde.</p>									Em atraso
Tema 4: Aumento da Responsabilidade Corporativa									
<p>4.1- Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética: Aumentar o número de empresas que constam do cadastro e que implementam programas de compliance.</p>									Em atraso
<p>4.2- Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) para licitar com a Administração Pública: Promover, por meio de parcerias, a ampliação do CEIS.</p>									Em tempo
Tema 5: Criação de comunidades mais seguras									
<p>5.1- Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN): Dar maior transparência às atividades de governo e prestar contas à sociedade com relação aos recursos financeiros destinados às ações de segurança alimentar e nutricional.</p>									Em tempo
<p>5.2- Sistema de Informações sobre a Lei Maria da Penha: Coletar e armazenar informações padronizadas sobre a execução de políticas públicas relacionadas à execução da Lei.</p>									Em atraso

NOME DO COMPROMISSO E RESUMO	IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			PONTUALIDADE
	MANTÉM STATUS	PEQUENO AVANÇO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>								
<p>5.3- Consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho: Estudar e avaliar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, no que tange à consulta prévia.</p>								Em atraso
<p>5.4- Reformulação dos atuais programas de proteção: Fortalecer os programas de proteção a pessoas ameaçadas, mediante uma discussão ampla com os principais atores envolvidos, tanto governamentais quanto da sociedade civil, e realizar estudos para a instituição do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas.</p>								Em atraso

Gráfico 2 | Resumo dos resultados dos compromissos

NOME DO COMPROMISSO	RESUMO DOS RESULTADOS
<p>★ = SÍMBOLO ATRIBUÍDO AO COMPROMISSO ESTRELADO, OU SEJA, QUE FOI DEFINIDO DE FORMA CLARA E MENSURÁVEL, É CLARAMENTE RELEVANTE PARA OS VALORES DA OGP, TEM IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR E FOI ENTREGUE DE FORMA SUBSTANTIVA OU COMPLETA.</p>	
<p>Tema 1: Gestão mais efetiva dos recursos públicos</p>	
<p>1.1 - Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso se caracteriza pela adição de uma postura proativa, de investigação prévia, à postura reativa da Advocacia-Geral da União (AGU). Nesse contexto, os resultados esperados incluem ampliação de ações de investigação de desvios milionários e recuperação de recursos ou a articulação de investigação prévia de casos de corrupção de grande relevância. Estes são resultados significativos, mas que sugerem pequeno avanço, uma vez que se focam em expandir práticas já em andamento no governo.</p> <p>Apesar de avançar na maioria das partes prometidas, o compromisso ainda se encontra substantivamente entregue, pois o incremento quantitativo de advogados atuando na área não foi realizado. É importante ainda definir como o compromisso pode contribuir diretamente para os fins da OGP, uma vez que as ações são todas realizadas dentro do governo. Próximos passos são compartilhar metodologias de investigação prévia com a sociedade, para que esta possa desenvolver investigações paralelas com maior eficiência, e criar mecanismos de participação para investigação de corrupção de grande impacto.</p>

<p>1.2- Implantação do ODP.nano</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O Observatório da Despesa Pública (ODP) utiliza cruzamento de grandes dados para identificar sinais de má aplicação de recursos públicos. O compromisso prevê a expansão do ODP para Estados em projetos-piloto, criando os ODP.nanos. No período foram implementados dois pilotos do programa, um em Santa Catarina (SC) e outro na Bahia (BA). Nota-se que não está previsto especificar em quantos Estados deve ser implementado o ODP.nano, que o primeiro Estado (SC) foi entregue ainda antes do início do Plano de Ação e que o compromisso não prevê a abertura de dados ou o compartilhamento de metodologias com a sociedade. Quer dizer, o compromisso melhora a accountability interna do governo, mas não tem ainda um aspecto público. Como próximos passos é importante levar o ODP.nano para os demais Estados, conforme prevê a parceria com o BID, como também incluir elementos de transparência (como abertura de dados) e participação (como mecanismos participativos para investigação de indícios de corrupção).</p>
<p>1.3- Fortalecimento da CGU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso cumpriu com seu objetivo de fortalecimento das atividades da CGU, com destaque para a ampliação do caráter proativo da agência (como na avaliação permanente da qualidade dos serviços públicos), e a ampliação de investigação de empresas mistas, como a Petrobras. Isso é feito com a ressalva de que os avanços são ainda limitados (pois os processos da CGU são morosos). Em relação aos resultados previstos, indica-se um pequeno impacto previsto, visto que tratam da continuação de ações já iniciadas. Ainda que o tema do compromisso seja de suma importância- e tenha sido proposto pela sociedade civil durante a discussão do 2o Plano de Ação – falta ao compromisso ações claras de governo aberto. Para finalizar a entrega do compromisso é necessário reformar as sedes próprias do órgão, como previsto. Em relação aos próximos passos, nota-se que a maioria das ações no compromisso é interna à Agência, e que é importante, portanto, incluir ações que envolvam diretamente a sociedade civil para fortalecimento da CGU (o que o governo relatou já estar em planejamento).</p>
<p>1.4- Prestação de contas online de recursos para a educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso surge da necessidade de implementar um novo modelo de prestação de contas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que aumente a capacidade e eficiência dos processos. A situação anterior era de um tempo médio de processamento de prestação de contas alto, e de acúmulo de prestações não analisadas. O sistema foi desenvolvido e conta com quantidade significativa de processos migrados e prontos para recebimento online. Mas conforme aponta uma entrevistada da sociedade civil, em contribuição para o pesquisador do IRM, é errôneo classificar como 'entregue' o compromisso, pois a disponibilização para 'a sociedade' de relatórios e gráficos referentes à execução dos recursos é restrita, pois apenas os cidadãos diretamente envolvidos têm acesso aos dados. Dado isto, o pesquisador do IRM considera o compromisso como parcialmente entregue, pois a sua parte mais importante, para fins da OGP, não foi entregue. Como próximos passos é necessário permitir maior participação da sociedade, como no caso de abertura das bases em formato aberto, e incluir formas mais diretas para a sociedade usar a informação para melhorar a prestação de contas de recursos para a educação.</p>
<p>1.5- Capacitação de operadores de recursos públicos educacionais e de conselheiros de controle social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Mantém status • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso prevê a intensificação de ações de disseminação de conhecimento e capacitação de controle social. Inclui também capacitar membros da sociedade civil, melhorando a atuação cidadã também no controle social. O compromisso tem alta relevância para os três valores de governo aberto e foi substantivamente entregue, embora nem todas as ações sejam verificáveis publicamente por serem internas ao governo, e não tenha sido entregue o Instituto de Formação Pela Escola, como previsto. Próximos passos do compromisso podem envolver, por exemplo, a ilustração do impacto dos conselheiros treinados em ações de controle público, dando transparência aos resultados dos capacitados pela iniciativa. Há ainda necessidade de fortalecer as ferramentas de controle social e suas apropriações relacionados ao compromisso.</p>

<p>1.6- Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Mantém status • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso busca aprimorar um programa criado em 2004 para fortalecer os conselhos escolares, de forma a ampliar as capacitações de conselheiros (antes ofertada somente para profissionais das Secretarias de Educação) para membros da sociedade civil. Segundo dados do governo, o compromisso foi entregue. Os dados não podem ser independentemente verificados, embora haja evidências no site do Ministério de Educação (restrito para usuários cadastrados) e relatos de matérias de revista feitas sobre o perfil dos cursos. Reportagem de 2005 já menciona a temática do compromisso; então, como o programa já existe, e os resultados esperados sugerem a continuidade de atividades já em andamento, nota-se um impacto de manutenção do status quo. Recomenda-se, porém, o fortalecimento dos conselhos com ferramentas que favoreçam as memórias das atividades desenvolvidas (como compartilhamento, online, de iniciativas e práticas), e que haja ainda reaproveitamento de ferramentas de governo aberto desenvolvidas pelo governo.</p>
<p>1.7- Painel unificado público de dados do Programa Água para Todos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso encontra-se entregue. O painel consiste em uma ferramenta de inteligência geográfica que permite o monitoramento de forma georreferenciada da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Programas. O painel foi disponibilizado por meio do Observatório de Desenvolvimento Regional - ODR, um portal de acesso público criado para monitorar e avaliar planos, programas e ações da política.</p> <p>O contexto do compromisso é de grande importância. Recursos hídricos foram em 2014 um tema de suma relevância nacional, não só pela crise hídrica em Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, como também pelo impacto nacional do tema e o aumento do custo da eletricidade. Nesse contexto, o resultado esperado de desenvolvimento de informações públicas, com indicadores mensuráveis, e feito por meio de portal aberto, tem um moderado impacto estimado. Próximos passos para aprimorar os resultados referem-se à implementação de ferramentas de participação e accountability no painel, de forma a dar mais transparência às ações tomadas, à adoção sistematizada de uma política de dados abertos para compartilhamento e uso dos dados, e à expansão dos dados monitorados para além do Programa Água para Todos.</p>
<p>1.8- Inclusão digital dos conselhos de saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso tem por base o Programa de Inclusão Digital – PID, iniciado em 2006. O compromisso prevê a expansão do programa para todos os conselhos de saúde envolvidos. O PID é estruturado sobre três pilares - equipamentos, qualificação de conselheiros e conectividade - e é um elemento fundamental da política de controle social. O compromisso encontra-se entregue de forma limitada, pois nem todos os conselhos foram abrangidos pelos três pilares. Embora a temática do compromisso seja importante, considerando o desafio de que a maioria dos conselhos já tem acesso permanente à internet, o compromisso tem pequeno impacto potencial. Para encerrar o compromisso é necessário finalizar a entrega de equipamentos, ampliar as ações de qualificação e universalizar as ações de conectividade. O compromisso está alinhado com os princípios de participação e accountability, mas sugere-se investimentos em ferramentas de participação entre conselheiros, e maior transparência em casos de má utilização de recursos públicos investigados pelos conselhos.</p>

<p>★ 1.9- Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumprimento: Entregue 	<p>O sistema foi lançado em novembro de 2013. O objetivo da ferramenta é realizar a gestão dos contratos para serviços de georreferenciamento, além da recepção, da análise e da publicação das parcelas territoriais georreferenciadas. Essa ação permite mapear as áreas públicas e privadas de áreas rurais brasileiras. O sistema registra atualmente 90 milhões de hectares, com destaque para 108 mil parcelas que serão objeto de regularização fundiária na Amazônia Legal, em área correspondente a 8 milhões de hectares.</p> <p>O pesquisador do IRM testou o portal e notou que o usuário tem acesso a material explicativo sobre os dois tipos de acesso - restrito e público. No acesso aberto é possível consultar dados cadastrais individuais de parcelas, requerimentos e credenciamentos, como também estatísticas do total de parcelas certificadas por Estado (com subdetalhes destes dados). Há ainda a possibilidade de baixar os dados em formato aberto. Também é possível obter a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais, e ver informação sobre gestão de contratos de serviços de georreferenciamento junto à administração pública.</p> <p>A temática do compromisso é de extrema relevância. Segundo dados do governo, há mais de 50 milhões de hectares de terras federais sem destinação, muitas delas sujeitas a crimes ambientais, insegurança de direitos territoriais e eventos de insegurança e violência. O sistema altera um cenário inicial em que a governança fundiária era feita a partir de bases de dados controladas pelo governo em planilhas eletrônicas ou outros formatos similares, e que passam por processo de certificação com duração média de 2,5 anos, processo que hoje é feito de forma sistematizada, e processado em tempo simultâneo. É desejável aumentar a participação da sociedade civil no compromisso, associando o sistema a mecanismos de participação, e investindo na ampliação da política de dados abertos do sistema. Importantes passos serão traduzir para leigos o impacto do sistema, e associar o seu uso a investigações sobre problemas de terra, como também incentivar cidadãos a analisarem propriedades rurais com indícios de irregularidade.</p>
<p>1.10- Participação Social no monitoramento do Plano Plurianual e na elaboração do Orçamento Público Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O modelo orçamentário brasileiro compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais. Durante o 2o Plano de Ação, dois Fóruns Interconselhos foram realizados. Estes fóruns são espaços de monitoramento do PPA e da LDO, caracterizados pela participação social em caráter consultivo. Foram ainda ofertados cursos de capacitação para membros de conselho e membros de movimentos sociais, e destaque ainda para o aplicativo Mais Brasil, que disponibiliza informações sobre os Programas Temáticos do PPA e recortes de políticas do mesmo.</p> <p>Nesse contexto, a temática do compromisso é de suma importância, e seu impacto potencial é de moderado avanço por aperfeiçoar políticas em andamento com grande demanda social. Passo importante futuro é fortalecer a política de participação e acompanhamento, principalmente nos principais momentos anuais de atualização do PPA e da LDO. Importante nesse sentido é fortalecer mecanismos de feedback em que a sociedade civil perceba sua influência e colaboração no processo.</p>
<p>1.11- Sistema de Monitoramento das Demandas dos Movimentos Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso proposto é ambicioso na medida em que pretende racionalizar o tratamento das demandas vindas de movimentos sociais, associar estes a comprometerimentos públicos assumidos pela Presidência e mediar contatos entre ministérios e sociedade civil para maximizar sua implementação. Nesse contexto, o compromisso tem potencial estimado moderado. O compromisso inclui atividades relacionadas à 'Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais', implementada ainda em 2012 (mas com atividades realizadas durante a vigência do plano). Importante notar, porém, que houve críticas da sociedade civil ao funcionamento do Sistema relacionadas à transparência com que proposições da sociedade civil foram priorizadas pelo governo. Como próximos passos sugere-se dar mais publicidade aos processos que levam à definição da agenda das mesas, como também pode-se adotar mecanismos de maior transparência de propostas recebidas, priorizadas e monitoradas.</p>

<p>1.12- Formação em educação fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso está alinhado com a política da Escola de Administração Fundiária em promover o Programa Nacional de Educação Fiscal. Duas das três partes do compromisso não foram completadas (i.e. matriz curricular de educação fiscal e parceria com portais de transparência), sendo a outra parte (desenvolvimento de produtos pedagógicos) entregue. Nota-se, porém, que os resultados esperados somam-se a iniciativas já em andamento. Como próximos passos, sugere-se investir em gestão participativa de educação fiscal.</p>
<p>1.13- Incentivo à adesão de Estados e municípios aos quatro princípios da OGP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso encontra-se entregue. Este surge para ampliar ações de transparência, participação e accountability nas ações pactuadas com Estados e municípios no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Os objetivos da OGP encontram-se presentes na definição da primeira Norma Operacional Básica (NOB), reforçados em período recente na segunda NOB. Dentre aplicações da Norma destacam-se, por exemplo, mecanismos de publicidade dos gastos e de transparência na prestação de contas. Há também apoio à gestão transparente e ao controle social efetivo, e existem estudos específicos sobre o reordenamento de serviços segundo esses valores. Portanto, o compromisso é um avanço direto para os três valores da OGP e já demonstra claros avanços dentro de um sistema que já operava com elevado grau de controle social. Considera-se o compromisso como de moderado avanço, por aprimorar projetos já iniciados. Para ampliação do compromisso, sugere-se a adoção de inovações tecnológicas que ampliem os instrumentos de memória e accountability do funcionamento atual do SUAS.</p>
<p>Tema 2: Aumento da Integridade Pública</p>	
<p>2.1- Biblioteca do acesso transparente à informação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>A intenção de criar uma “biblioteca” sobre o tema era oferecer, em um espaço virtual, informações organizadas sobre legislação, jurisprudência e literatura especializada. O compromisso foi entregue, e um grupo de informações sobre a LAI pode ser acessado online, como também consulta à legislação relacionada. O processo de seleção de documentos para o vocabulário de entendimentos firmados foi realizado, e uma coleção de documentos foi criada. Finalmente, relatórios estatísticos estão disponíveis para download. O compromisso fortalece um dos principais marcos legais de governo aberto no Brasil, a LAI. Ao mesmo tempo, as ações propostas referem-se à otimização dos recursos e entendimentos da LAI, e não propriamente ao avanço na aplicação da lei. Com base na relação entre objetivos e resultados, considera-se o compromisso como de moderado avanço. O seguinte passo do compromisso específico é publicar o vocabulário na página, de forma organizada, e uma sugestão é desenvolver APIs tendo como referencial a INDA para ampliação do processo de acesso à informação.</p>
<p>2.2- Banco de Preço da Administração Pública Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>Apesar de dados de compras estarem já disponíveis em formato aberto, a análise desses dados não se encontra sistematizada a ponto de gerar o preço médio de itens. Dessa forma, o compromisso objetiva gerar preços médios para, a partir destes, realizar ações preventivas e investigativas para encontrar indícios de fraude. Nesse contexto, o compromisso tem impacto potencial moderado por se propor a criar uma nova sistematização para redução de recursos em compras públicas. O governo relata que o compromisso encontra-se entregue, com destaque para a realização de entregas adicionais, e demonstrou o funcionamento do banco de preços durante a entrevista com o pesquisador IRM. Todavia, o sistema é fechado e não permite verificação pública. Próximos passos para aumentar o impacto potencial do compromisso, especialmente para os fins de governo aberto, envolvem publicar o sistema e os preços de referência. Depois, pode-se realizar atividades de promoção da utilidade do sistema para o controle social.</p>

<p>2.3- Sítio brasileiro da Parceria para Governo Aberto (OGP)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso surge da necessidade de promover material em língua portuguesa sobre a OGP que seja capaz de agrupar informação sobre as ações da OGP Brasil, como também servir de apoio para o canal participativo da atuação da parceria no país. O portal (http://governoaberto.cgu.gov.br/) entrou em operação em outubro de 2013. Mas considerando que o governo já possui um canal de participação em uso, o e-Democracia, e que a principal característica do sítio é dar informação de forma passiva, considera-se que o compromisso possui um pequeno impacto estimado. Entrevistas com a sociedade civil notaram a necessidade de melhorar a comunicação da OGP com a sociedade civil. Não só por meio de um portal passivo com informações, mas principalmente por meio de engajamento. É particularmente importante na visão da sociedade civil a criação de um fórum permanente de participação na governança da OGP, no qual o site atual deveria estar integrado como uma das ferramentas de comunicação do governo com a sociedade civil, e se possível, com conteúdo também gerado por esta.</p>
<p>2.4- Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O e-SIC tornou-se um dos principais instrumentos de acompanhamento da LAI, com capacidade de automatizar, em tempo real, dados de implementação e uso de pedidos de acesso à informação. O compromisso pretende publicar os relatórios de monitoramento do processo do e-SIC. O compromisso foi entregue, e os relatórios estão publicados online com destaque para dados sobre pedidos, respostas e dados sobre recursos e solicitantes, tudo em formato aberto. Há ainda relatórios compilados sobre estes dados e reclamações. Mas por versar principalmente sobre indicadores, sem ações novas a partir destes, o compromisso tem um pequeno impacto estimado. É um primeiro passo para promover a participação e o accountability, e criar canais para promover participação social é uma forma de ampliar o impacto potencial.</p>
<p>2.5- Estratégia de comunicação sobre o controle social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso apresentado faz parte da estratégia da Controladoria-Geral da União de fomentar o controle social por meio da comunicação. O compromisso foi entregue, sendo evidenciada no período uma diversidade de ações realizadas, as quais, em alguns casos, ampliam programas já desenvolvidos, e em outros estabelecem novos formatos de fomento ao controle social. Como exemplos incluem-se cursos à distancia, produção de material escolar, quadrinhos infantis, materiais para empresas e campanhas em mídia. Como mencionado no contexto geral deste relatório, a corrupção é um dos grandes temas do Brasil. Mas a redação pouco específica do compromisso dá poucos indícios de qual será o seu resultado esperado, motivo pelo qual indica-se que este terá pequeno impacto potencial. Para avançar o compromisso é necessária escala. O Portalzinho da CGU indica um potencial de crescimento, e poderia ser desenvolvido em parceria com a sociedade civil, principalmente com a comunidade de software livre.</p>
<p>2.6- Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso visa aprovar a política de gestão de informação do Ministério da Defesa - MD, fortalecendo o cumprimento dos dispostos da LAI, como também articular planos e metas de gestão documental no MD. O compromisso foi entregue, sendo a Normativa aprovada em maio de 2015. Todavia, o período analisado neste relatório não estende-se até 2015, então só se pode considerar as ações de formulação e assim deduzir implementação substantiva. Além disso, dado que as partes mais fundamentais da aplicabilidade da LAI ao MD já foram implementadas antes do compromisso, e que este tem como foco uma formalização e sistematização de práticas, o investigador do IRM considera o compromisso de uma pequena melhoria potencial. Para melhoria do compromisso é importante ampliar a participação, como no debate sobre reclassificação de documentos secretos e ultrassecretos (tema importante para a sociedade civil), e na ampliação de uso de tecnologias para promover transparência ativa, em formato de dados abertos.</p>

<p>2.7- Base de Dados de Documentos Administrativos produzidos pela Marinha do Brasil</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso apresentado prevê a criação de uma base de dados que disponibiliza o acesso aos documentos produzidos pelas Organizações Militares e ao acervo, que antes só podia ser feito presencialmente. Também prevê a digitalização de documentos transferidos a partir de 2014. Com isso, alinha o acervo aos princípios e requisitos da LAI. O arquivo está disponível online, com acesso público. Permite consulta à base de dados do Arquivo da Marinha a partir de 2014, com previsão de atualização permanente com novos materiais.</p> <p>O compromisso trata de um tema de suma importância para o país, que é a memória das Forças Armadas. Embora documentos da Marinha sejam importantes para investigações da sociedade civil sobre o período da ditadura militar, o compromisso se restringe a períodos democráticos, com vigência de Lei de Informação, e não trata de documentos que já não estivessem públicos. Nesse cenário, considera-se que é de pequeno impacto potencial. É importante que compromisso ganhe escala e adote formatos de dados abertos. A criação de uma API para uso de dados também é importante. Por fim, destaca-se a relevância de criar mecanismos de participação para governança do processo de abertura de dados. Nota-se, entretanto, que para a sociedade civil os arquivos publicados pelo compromisso não representam aqueles de maior relevância, os quais se referem ao período do regime militar.</p>
<p>2.8- Dados Educacionais Abertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumprimento: Não iniciado 	<p>O compromisso origina-se de debate iniciado na sociedade civil. Entretanto, a versão do compromisso submetida pelo Ministério da Educação (MEC) não inclui ações específicas e visa desenvolver alinhamento universal dos dados já disponibilizados no formato aberto. Considera-se o compromisso como potencial transformador por propor uma evolução qualitativa entre o status atual para um status não só em alinhamento com padrões de dados abertos, como também com critérios de governança e sustentabilidade.</p> <p>Todavia, o compromisso não foi iniciado, tendo o governo prorrogado as datas para os entregáveis do compromisso. A principal fonte de dados do MEC, o Painel MEC, encontra-se em formato incompatível com os princípios de dados abertos, e a entrevista com o governo indica baixa compreensão de princípios básicos de dados abertos. O Ministério do Planejamento sugeriu a alteração no Painel do MEC no formato aberto, adotando, por exemplo, funcionalidades como download de dados, a adoção de URL absoluta para inclusão da base no portal dados.gov.br, a remoção da ferramenta de captcha, para permitir leitura por máquinas, e a implementação de catalogação de metadados. O MEC, porém, discordou desses pontos, alegando argumentos contrários à política de dados abertos. Um importante passo, portanto, é a agência familiarizar-se com os princípios basilares de dados abertos.</p>
<p>2.9- Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso faz referência às bases do Sindec, que integra processos e procedimentos relativos ao atendimento de consumidores de 26 Procons estaduais e 232 Procons municipais. Define-se o compromisso como de moderado impacto potencial, tendo este como desafio diminuir a periodicidade de divulgação dessas bases, como também aprimorar os usos sociais das bases do Sindec e aumentar a sustentabilidade de seus dados. Isso foi entregue. A manutenção dos dados do Sindec foi incluída no Plano Institucional de Dados Abertos e Espaciais do Ministério da Justiça (MJ). Os dados do Sindec são disponibilizados online, e OSCs os utilizam. Também, o Consumidor.gov.br, lançado em junho de 2014, é outro portal para solução de conflitos de consumo que permite interação de reclamação entre governo, empresas e cidadãos. Para março de 2015 o portal já registrou quase 52 mil reclamações finalizadas, unindo quase 73 mil usuários cadastrados e 231 empresas credenciadas. Um passo importante é criar mecanismos de participação entre sociedade civil e governo. Mecanismos de colaboração para melhoria das relações de consumo, por exemplo, são importantes.</p>

<p>2.10- Política de Gestão de Documentos no Governo Federal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>Com o advento da Lei de Acesso à Informação, tornou-se fundamental que as entidades tenham condições para dar acesso às informações sob sua guarda. Nesse contexto, o compromisso foi completo por ações dentro do governo e os resultados esperados são modestos e de pequeno impacto potencial, por permitir indiretamente e de maneira não especificada no texto do compromisso a melhoria na oferta de documentos de volta para o público. Por isso, é importante que o compromisso adote a cultura de governo aberto e desenvolva mecanismos de participação e canais de accountability pública, associando ações internas com acompanhamento e coautoria com a sociedade civil.</p>
<p>2.11- Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso se baseia na importância de criação de APIs das bases de dados de compras e de orçamento como passo para o aumento do controle social sobre recursos públicos. Foi entregue tanto a API de Dados de Compras (SIASG/compras.dados.gov.br) como a API de Orçamento (LOA/orçamento.dados.gov.br), sendo desenvolvido ainda serviço público amigável de acesso aos dados orçamentários e manual técnico desenvolvido para a comunidade de desenvolvedores. Pela dimensão das bases abertas e pela política de dados abertos que acompanha o compromisso, considera-se o potencial moderado. Nota-se, porém, que se o compromisso tratasse de forma explícita do portal Consumidor.gov.br, este teria impacto potencial transformador. Uma área importante de avanço seria criar mecanismos específicos não só de transparência, mas também de participação. A integração com o Encontro Nacional de Dados Abertos, por exemplo, e o uso das bases nos hackathons podem ser sistematizados de forma a aumentar a interação entre iniciativas.</p>
<p>2.12- Disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto a governos locais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso nasce da necessidade de integrar iniciativas de dados abertos entre os entes federados. Foi entregue em todas as suas partes, incluindo atividades no II Encontro Nacional de Dados Abertos, um Concurso Nacional de Dados Abertos e a criação de um ambiente no Portal de Dados Abertos para inserção de conteúdos de outras esferas governamentais. Já que essas ações são gerais, e promovem uma melhoria gradual no status quo, considera-se que o compromisso é de pequeno avanço potencial. Sugere-se que sejam adotadas metas mais específicas para melhor mensuração dos resultados e a articulação de graduação de abertura de dados, de forma a qualificar as experiências já realizadas de forma comparativa.</p>
<p>2.13- Tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso trata de um tema importante: a licença que acompanha os dados e que possibilita aos utilizadores e reutilizadores saber as permissões disponíveis. Uma segunda parte trata ainda de ferramentas para suporte na publicação de dados. Ambas as partes foram entregues. Foi publicado o texto da nota técnica sobre o modelo de licenciamento, e lançou-se o Kit de Publicação que descreve o processo para a implementação de uma política de dados abertos em instituições. O compromisso foi um passo essencial, mas preliminar. Agora é importante implementar o modelo na prática, fazer o monitoramento da implementação da política e capacitar gestores públicos para compreenderem as licenças.</p>

<p>2.14- Informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso pretende fomentar a publicação de Plano de Dados Abertos – PDA. O PDA é um documento orientador para a abertura de dados com padrões mínimos de qualidade. O tema do compromisso é de suma importância, pois promove de forma estratégica a cultura de dados abertos. Contudo, por dar continuidade a ações em andamento, ampliando seu alcance, o compromisso promove um impacto esperado moderado. Como exemplo, o PDA do Ministério do Planejamento passou por processo de discussão colaborativa e transparente no final de 2013. O Manual para criação de PDAs foi publicado, e realizaram-se seminários com ministérios para promoção da cultura do PDA. No período, dois PDAs foram publicados, um dos quais teve consulta pública. Como próximo passo é importante expandir a cultura do PDA para outros ministérios, e desenvolver modelos de PDA que interajam com os três poderes e o Ministério Público.</p>
<p>2.15- Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social (e-Governança)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso surge de uma demanda interna em reformular a política de gestão da informação no Ministério da Previdência e em suas entidades vinculadas. O compromisso está em desenvolvimento limitado, com quatro das cinco partes em andamento, incluindo a política de gestão da informação (e-Documentação), os estudos das necessidades tecnológicas e um plano de comunicação da cultura da informação corporativa. Embora a Previdência Social seja de suma importância para o país, a maior parte do compromisso pretende melhorar estruturas internas sem relevância clara ao governo aberto. Também define-se o compromisso com impacto potencial pequeno, por se tratar de uma adaptação de um sistema já em andamento. O compromisso necessita voltar-se menos para a área de governo eletrônico, e mais para governo aberto, adotando mecanismos de abertura de dados, promovendo mecanismos de consulta e fortalecendo mecanismos colaborativos de investigação de irregularidades. O governo relatou que há planos de implementar os processos do Ministério ao recém-lançado Sistema de Protocolo Integrado, mas esse processo não é suficiente para o fortalecimento da cultura de governo aberto.</p>
<p>2.16- Aprimoramento da Transparência Ativa e da Ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O Sistema Nacional de Ouvidoria do SUS visa integrar uma complexa rede de ouvidorias, e o compromisso busca facilitar a participação do usuário na avaliação dos serviços. Nem toda complexidade do sistema foi simplificada no período, mas segundo o governo há evolução de iniciativas, diretrizes e publicações instrutivas e de expansão do atendimento. Além da transparência e da participação, as ouvidorias são um dos principais instrumentos de accountability do governo. Mas nota-se que os resultados esperados se dedicam a ações já em andamento. Nesse contexto, considera-se o compromisso como de pequeno impacto estimado. Como próximos passos, o compromisso pode investir em mecanismos de colaboração entre usuários e governo para promover melhorias do sistema de ouvidorias, processo atualmente desenvolvido dentro do governo.</p>
<p>2.17- Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (SUS)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso prevê a revisão do Decreto 1.651/1995, que versa sobre a Regulamentação do Sistema Nacional de Auditoria. Está substantivamente completo. Segundo o governo, em julho de 2013 foi formulada uma segunda proposta de Minuta do Decreto. Mas não há registro da minuta publicada para consulta ou participação social. Nota-se que, embora o compromisso tenha sido enviado como sugestão da sociedade civil, não está claramente estruturado com base nos princípios da OGP. Tampouco está claro como as atividades executadas endereçam as preocupações da sociedade civil. Na área de transparência, os resultados primários das auditorias deveriam ser publicados para consulta e permitir monitoramento cidadão. Na área de participação é importante incluir a sociedade civil no debate do marco normativo, e na área de accountability é importante publicar os dados de serviço relacionados aos temas mencionados no diálogo virtual como qualidade de serviços.</p>

<p>2.18- Transparência da Secretaria de Relações do Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O Ministério do Trabalho e Emprego - MTE concede e mantém atualizado o registro das entidades sindicais e garante respeito à unicidade sindical. O compromisso visa dar transparência e celeridade ao processo e está limitadamente entregue, por meio da implementação em 2012 (e aprimoramento em 2014) de um sistema para cadastrar os processos de pedido de registro. Contudo, não foi implementado o acesso às Notas Técnicas e Notas Informativas, e como alternativa foram incluídos “enunciados” sobre estes materiais. O tema do registro sindical é de grande importância, embora o compromisso em si enderece apenas uma pequena área de transparência. Todavia, alguns representantes sindicais relataram uma percepção antes do compromisso de favorecimento de algumas centrais em favorecimento a outras. Não comentaram especificamente sobre o compromisso, embora estime-se que ele não atinja seus maiores questionamentos de transparência. Então, é necessário implementar o acesso público às Notas e fortalecer mecanismos de participação dos sindicatos nas reformas.</p>
<p>2.19- Recomendações sobre realização de audiências públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Mantém status • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso, o qual foi entregue, objetiva sistematizar conhecimento sobre as audiências públicas como instrumento de participação popular, embora haja pouca evidência de que o material produzido tenha produzido impacto. O IPEA realizou uma pesquisa que resultou em Nota Técnica publicada em maio de 2013. A Nota aborda, no âmbito do Poder Executivo Federal, os principais fatores que influenciam a efetividade das audiências. Com base nessas recomendações, foram aprimorados processos futuros. Mas como se trata de uma melhoria técnica em políticas públicas já em andamento, considera-se como um compromisso que mantém o status quo. Falta ao compromisso dar visibilidade aos resultados, e criar estratégias para implementação dentro do governo. Sugere-se ainda a criação de canais de accountability para que a população possa caracterizar a qualidade de audiências e para acompanhamento nos diferentes poderes e entes federados.</p>
<p>2.20- Auditorias Participativas nas Obras da Copa do Mundo FIFA 2014</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso pretende realizar um instrumento de controle social em que a ação de controle é desenvolvida com a participação da sociedade civil organizada. Ao final de cada auditoria, um relatório com conjunto de procedimentos adotados, visão geral dos problemas comprovados e orientações para fundamentação de denúncias é produzido e encaminhado para a instância responsável. Foram realizadas visitas às 12 cidades-sede e produzidos respectivos relatórios. Mas há pouca evidência da efetividade das recomendações propostas.</p> <p>Importante notar a forte pressão popular contra as obras da Copa, e a percepção de baixa transparência de investimentos realizados, o que reforça a importância do compromisso. Embora a maior demanda da sociedade civil recaia sobre o financiamento das obras, e ações de probidade pública e transparência, direitos humanos foi também um dos principais temas. Nota-se ainda que os representantes da sociedade civil que participaram das auditorias em alguns depoimentos são a princípio positivos sobre a realização do procedimento, enquanto a maioria é negativa sobre as ações que decorreram depois da publicação da auditoria. Nesse sentido, o compromisso realizou mais uma documentação de irregularidades, usando a sociedade civil como fonte de dados, do que propriamente audiências participativas, em que há mecanismos de participação na forma de coleta e resolução de problemas. O compromisso não pôde ser continuado uma vez que o evento monitorado já foi realizado. Mas os pontos anotados aqui são essenciais para auditorias participativas, por exemplo, nos Jogos Olímpicos.</p>

<p>2.21- Indicadores municipais de participação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso está relacionado à produção de informações sobre direitos humanos no país. Para isso, a Munic é usado como instrumento de coleta de informações. A Munic é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais. O compromisso encontra-se em andamento. O compromisso será realizado com a conclusão da Munic, que, segundo o governo, está atrasada devido à greve do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e conta com indicadores de direitos humanos e participação. O governo mostrou uma versão das questões do questionário ao pesquisador do IRM, mas ainda não existe uma versão pública do documento.</p> <p>O compromisso é um pequeno avanço potencial em ações já iniciadas. É relevante para os fins da OGP, e a Munic proposta no compromisso seria a primeira a tratar de direitos humanos e de mecanismos de participação no nível municipal. Mas como o compromisso foi desenvolvido internamente no governo, e a pesquisa ainda não foi publicada, é limitado identificar o posicionamento da sociedade civil sobre o tema. Recomenda-se desenvolver modelos de dados abertos dos insumos coletados e implementar mecanismos de participação e discussão dos indicadores com a sociedade civil, e os meios de comunicação.</p>
<p>2.22- Indicadores de transparência dos municípios brasileiros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Substantivo 	<p>O compromisso utiliza a metodologia e o alcance da pesquisa Munic para criar indicadores sobre questões-chave que podem interferir em avanços em transparência, como a existência de Portais de Transparência, e legislação específica. A Munic é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Há, portanto, um potencial moderado de avanço com base nas ações propostas pelo compromisso. O compromisso está substantivamente completo. A inclusão do caderno de pesquisas na Munic 2014 foi realizada, embora não se tenha até o momento publicado a pesquisa. Recomenda-se publicar as metodologias de indicadores utilizados, como também os dados em formato aberto. Recomenda-se ainda implementar mecanismos de participação estruturados para discussão do questionário da pesquisa.</p>
<p>Tema 3: Melhoria dos Serviços Públicos</p>	
<p>3.1- Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal Brasileiro</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso pretende reestruturar o portal de forma a melhorar sua navegabilidade, sua integração com redes sociais, suas ferramentas de busca, como também promover mais opções de visibilidade de dados e conteúdos. O compromisso encontra-se atrasado, com cumprimento limitado por novos regulamentos financeiros internacionais que requerem a revisão do armazém de dados e a necessidade de relançar edital de contratação da empresa de comunicação. Com base nos dados do governo, há avanços e entregas do compromisso verificados, com destaque para as informações providas de testes de usabilidade com cidadãos voluntários, as reuniões com a sociedade civil organizada, pesquisa online de usabilidade de interface realizada com a UNB, e pesquisa interna realizada a partir de feedbacks recebidos no canal "Fale Conosco" nos últimos cinco anos.</p> <p>A inclusão de novos instrumentos de inovação tecnológica é de suma importância para maximização do uso do portal. Nota-se que usabilidade não é suficiente para avanços em transparências, embora seja importante. Nesse contexto, considera-se o compromisso como de pequeno impacto potencial, mesmo que ele dê continuidade a atividades que estão há pelo menos quatro anos em andamento. Como próximos passos é importante finalizar essas atividades já iniciadas. Existem em planejamento importantes avanços em transparência, e áreas de investimento dizem respeito à formalização de mecanismos de participação e accountability no Portal de Transparência, como compartilhamento de melhores práticas com demais portais de transparências, e com as páginas de transparência.</p>

<p>3.2- Construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>Apesar do fortalecimento das ouvidorias a partir da aprovação da LAI, o cenário geral das ouvidorias no país é diverso, e muitas vezes identificado como abaixo do esperado. Em 2015 quase 90% dos municípios do país foram apontados como pouco transparentes. De forma geral, o fortalecimento de ouvidorias é de suma importância, embora o compromisso se limite a criar uma minuta, de forma participativa. O escopo do compromisso, portanto, é limitado e diz mais sobre o fortalecimento de redes multissetoriais sobre ouvidorias do que sobre a melhoria de ouvidorias em si. Todavia, o compromisso foi entregue. A minuta do decreto foi realizada por meio de uma série de consultas presenciais e online. Ao fim do processo de participação, esta minuta foi encaminhada para ajustes e assinatura, aguardando análise. Como próximos passos é importante unificar as ouvidorias e as informações coletadas, assim como aumentar a adesão de ouvidorias em diferentes poderes e entes federados.</p>
<p>3.3- Programa Brasil Transparente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso foi entregue, sendo lançado em janeiro de 2013 o Programa Brasil Transparente. Este tem por objetivo auxiliar Estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente previstas na LAI. Até dezembro de 2014 o programa havia recebido 1.444 adesões de municípios, e foram ainda publicados vários materiais de apoio, como guias e manuais. Outra entrega do compromisso é a cessão do código fonte do e-SIC, que, após lançado, foi solicitado por 127 entes, sendo em 5 casos o código já encontrado em funcionamento (números do governo). O compromisso tem potencial moderado, com destaque para os números gerais já atingidos. Nota-se particularmente o avanço da regulamentação da LAI em todas as regiões do país. Como próximos passos deve ampliar a adoção do e-SIC e dos indicadores publicados para outras cidades. Sugere-se criar mecanismos para participação da sociedade civil no monitoramento dos e-SICs.</p>
<p>3.4- Carta SUS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Mantém status • Cumprimento: Entregue 	<p>A Carta SUS foi lançada como forma de dar mais transparência para o cidadão sobre o serviço prestado, como também de criar um canal de participação e accountability para fiscalizar o uso dos recursos públicos de saúde. O compromisso encontra-se entregue e foi implementado ainda em 2012, antes do início do Plano de Ação, embora haja clara evidência de uso sistematizado do canal durante a vigência do plano e de avanços no fluxo interno de recebimento das cartas. Quer dizer, o tema é ambicioso, mas o compromisso não especifica que atividades visa realizar para melhorar o sistema. Portanto, o pesquisador do IRM só pôde concluir que o compromisso pretende manter o status quo. O próximo passo é associar a lógica da Carta SUS para fins mais amplos da OGP. Promover a abertura dos dados, por exemplo, é um primeiro passo. É importante ainda criar canais de participação para discussão do modelo de pesquisa e mecanismos transparentes de accountability para investigação de irregularidades ou identificação de possíveis fraudes pelo cidadão.</p>
<p>3.5- Projeto Cidades Digitais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Transformador • Cumprimento: Substantivo 	<p>O programa busca avançar na inclusão digital em cidades com menos de 50 mil habitantes. O compromisso específico compreende implementação de infraestrutura de acesso à internet e capacitação em governo eletrônico. Foi substancialmente cumprido, com, por exemplo, mais de 77 prefeituras recebendo as infraestruturas. Mas o compromisso não faz clara a sua relevância ao governo aberto. Quer dizer, parece representar uma ação de governo eletrônico, e não necessariamente de governo aberto. Todavia, dentro do contexto de combate à exclusão digital e de serviços eletrônicos, considera-se o compromisso como potencialmente transformador. Como próximo passo, recomenda-se a aplicação de softwares de governo aberto, como o e-SIC, e a manutenção de políticas de software livre, como prioridades de implementação e capacitação.</p>

<p>3.6- Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso é um prolongamento do Estatuto da Igualdade Racial, que previu a instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR. A implementação do SINAPIR de 2014 em diante, contudo, foi feita após consulta pública, aberta online entre março e maio de 2013. A consulta foi realizada simultaneamente à realização de eventos regionais, à criação de Grupo de Trabalho sobre o tema e à discussão temática no III CONAPIR. Porém, sem muita especificidade, não há resultados claros esperados do compromisso. Portanto, o compromisso tem impacto potencial estimado pequeno. Cabe mencionar que a maneira pela qual o compromisso foi implementado foi participativa, mas o texto do compromisso, sobre o qual o IRM determina relevância, não especificava isto. Mesmo assim, é possível identificar por meio das entrevistas com o governo que o ponto central é a associação de recursos para política racial com mecanismos de participação e controle social. Nesse sentido, próximos passos são a definição de dado de transparências dessas operações, e de criação de mecanismos de accountability para acompanhamento dos recursos distribuídos.</p>
<p>3.7- Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Participação Social nas Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso objetivou sistematizar as políticas de participação social. O Decreto 8.243/2014, publicado em 23 de maio de 2014, contempla as referências e recomendações gerais sobre os Conselhos de Políticas Públicas, Conferências e Ouvidorias, e a criação da Biblioteca Digital de Participação Social. Como comprovação das atividades há várias publicações feitas sobre estes instrumentos. Destaque ainda à publicação do banco de dados da pesquisa em formatos abertos sobre o tema de participação social. O compromisso não se propõe necessariamente a criar novos mecanismos, mas sim a sistematizá-los. Nesse contexto, propõe-se a ter como impacto potencial um pequeno avanço. Como passos futuros, o compromisso deve atentar para aproximar pontos de vista de diferentes poderes, como o Legislativo e o Judiciário, para aprimorar a sistematização de mecanismos de participação.</p>
<p>3.8- Portal Brasileiro de Participação Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O Portal Participa.br dispõe de ambientes interativos e participativos para consultas públicas e etapas virtuais de conferência, transmissão interativa de eventos e reuniões, tornando-se um repositório agregador do conhecimento sobre participação social disperso na rede. Algumas dessas ações já estavam disponíveis em portais anteriores, mas foram ampliadas no Participa.br. Foi lançado em novembro de 2013, e até julho de 2014 o Participa.br contava com 30 comunidades ativas (comunidades com pelo menos uma trilha de participação realizada), e mais de 5 mil usuários, que produziram quase 17 mil comentários através de 3 milhões de acessos. O Portal foi também usado em importantes ações de participação social.</p> <p>O Portal é ambicioso por buscar estabelecer uma instância de inovação tecnológica para produção de políticas públicas em larga escala. O compromisso foi entregue, mas com base apenas no que ele sugere em seu texto há apenas um pequeno impacto estimado. Como próximos passos é importante investir em tecnologia, como também em institucionalização do uso pelas agências do governo. Na parte de transparência, por exemplo, investimentos em ferramentas de visualização de dados são importantes. Na área de participação, investimentos em gamificação podem aumentar a base de participantes. E na área de accountability, é importante conectar ainda mais o Portal a ferramentas como as ouvidorias.</p>

<p>3.9- Dados abertos no âmbito do Ministério da Justiça</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Entregue 	<p>O Ministério da Justiça (MJ) já havia aberto base de dados desde antes do início do compromisso. Também havia feito de forma pioneira concurso de aplicativos para uso dessas bases. Como passo adicional, o compromisso sugere adotar um Plano Institucional de Dados Abertos que abrange questões estratégicas e táticas da cultura de dados abertos e funciona como documento orientador. Este Plano do MJ (PDAE/MJ) foi publicado em 2013. Destaque para a consulta pública sediada no Portal Participa.br sobre a sua construção que teve, contudo, baixa participação social, embora no grupo de trabalho criado tenha havido maior grau de participação. Nesse sentido, o compromisso, para além de abrir mais bases de dados (o que teria um pequeno impacto estimado), compromete-se com uma política de dados abertos (o que tem impacto estimado moderado). Como passos seguintes sugere-se aumentar as ações de acessibilidade e a criação de ferramentas de visualização de dados. Segundo o governo, está em estudo implementação de plataforma de organização de base de dados, e um acordo de cooperação técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br, para futuros concursos de aplicativos e iniciativas.</p>
<p>3.10- Sistema eletrônico para consultas públicas na Agência Nacional da Vigilância Sanitária</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O compromisso pretende aprimorar o sistema para consultas online e adotar a ferramenta FormSUS, que permite a visualização por todos de todas as contribuições recebidas. Além disso, gera um Relatório de Contribuições que compila os apoios e retorna dados quantitativos sobre a consulta. Desde 2013, todas as consultas públicas de propostas de atos normativos foram feitas através do FormSUS. Nota-se, entretanto, que o compromisso é uma melhoria de políticas já instauradas no governo, promovendo uma melhoria com pequeno avanço potencial estimado. Como passo futuro é importante aprimorar a ferramenta para formatos de dados abertos, e produzi-la para ser distribuída como software livre brasileiro. É importante ainda aprimorar o sistema de devolutiva, de forma a dar mais transparência de longo prazo aos impactos da consulta sobre as políticas públicas.</p>
<p>3.11- Melhoria dos serviços de saúde por uso do Cartão Nacional de Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Não clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>O projeto Cartão Nacional de Saúde, ou Cartão SUS, identifica a vinculação de dados entre o usuário cidadão, o profissional de saúde e o estabelecimento de saúde. O compromisso foi parcialmente entregue, pois não há evidência de melhoria nos serviços de saúde e na ampliação de vantagens do Cartão Nacional de Saúde. Há, entretanto, melhorias na coleta e no processamento de dados. No período foram desenvolvidas várias atividades de consolidação do Cartão SUS. Como os dados produzidos hoje não são disponibilizados para a sociedade, nem estão previstos para serem, o compromisso não tem uma clara relevância para o governo aberto. Nota-se, porém, que o compromisso continua ações já iniciadas, e que a maioria dos investimentos é em infraestrutura. Próximos passos incluem ainda o avanço em áreas de governo aberto, como no caso da transparência (publicação dos dados em formato aberto, e publicação de ferramentas de monitoria online), participação (como desenvolver ferramentas para uso dos dados pelos conselhos) e accountability (como na associação dos dados gerados a canais como as ouvidorias).</p>

Tema 4: Aumento da Responsabilidade Corporativa	
<p>4.1- Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Limitado 	<p>O Cadastro Empresa Pró-Ética, lançado em 2010, avalia e divulga as empresas engajadas na construção de integridade e confiança nas relações comerciais. O objetivo do compromisso é tornar o cadastro mais interessante para as empresas, remodelar a submissão de candidaturas e investir na divulgação das empresas cadastradas e nos resultados do programa. Nesse sentido, o compromisso tem um pequeno impacto esperado por promover extensões de iniciativas já em andamento. A Lei 12.846/2013 obrigou o compromisso a rediscutir se o cadastro estava em alinhamento com a Lei, o que implica o aumento da complexidade do compromisso e resulta em entrega limitada. O website foi renovado, mas a avaliação de empresas está suspensa até a reestruturação do programa. Em relação à reestruturação do cadastro, foi feita uma proposta de um novo regulamento normativo e o desenho de um novo questionário de avaliação. Passos próximos importantes são dar transparência aos critérios de aprovação das empresas, como também incentivar mecanismos de accountability para que a sociedade civil possa monitorar as empresas cadastradas. Como informa o governo, em maio de 2015 foi inaugurado o novo site Pró-Ética e aberto o período de inscrições.</p>
<p>4.2- Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) para licitar com a Administração Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O CEIS consolida as empresas e pessoas físicas que sofreram restrição ao direito de celebrar contratos com a Administração Pública. O compromisso foi entregue, com destaque para o aumento das entregas necessárias criadas pela aprovação durante o período de execução do compromisso da Lei Anticorrupção (12.846/13). A Lei trouxe a obrigatoriedade dos entes públicos manterem o cadastro atualizado e também ampliou significativamente o alcance do CEIS. Desde a sua implantação, cinco Estados já aderiram ao novo sistema. Por sua vez, diversos outros Estados estão no processo de implementação. Nota-se que o compromisso aumenta a transparência do cadastro, substituindo o uso de um sistema fechado por outro aberto e vinculado ao Portal da Transparência. Mas dado que se trata de um aprimoramento em ações já em andamento, ele tem um pequeno impacto estimado. Como próximos passos é necessário ampliar o cadastro para incorporar outros poderes federativos (principalmente o Judiciário) e outros entes federados. É recomendado também desenvolver mecanismos de consulta sobre outros dados a serem futuramente incorporados à base, e fortalecer mecanismos de accountability para cadastrados que tenham problemas com os dados demonstrados.</p>
Tema 5: Criação de comunidades mais seguras	
<p>5.1- Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Entregue 	<p>O PLANSAN 2012-2015 integra ações dos órgãos voltadas para produção, fortalecimento da agricultura familiar, abastecimento alimentar e promoção da alimentação saudável. O compromisso prevê sistematizar metas pactuadas e compartilhar o controle do Plano com outros componentes do sistema. Isso foi entregue. Durante o período elaborou-se a metodologia para o monitoramento, no qual órgãos federais passaram a inserir informações e dados sobre a execução das metas do Plano. Foi elaborado documento de balanço, e também foram realizadas ao longo do compromisso a sistematização e a repactuação de metas. Mas dado que se trata de um aprimoramento em ações já em andamento, o compromisso tem um pequeno impacto estimado. Como próximos passos verifica-se a necessidade de inclusão da sociedade civil em mais etapas da metodologia desenvolvida.</p>

<p>5.2- Sistema de Informações sobre a Lei Maria da Penha</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Pequeno • Cumprimento: Substantivo 	<p>A Lei Maria da Penha, aprovada em 2006, previa a criação de um sistema unificado de informação de dados sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. O compromisso se propõe a criar esse sistema, e logrou progresso substantivo. A Secretaria adaptou o canal Ligue 180 para funcionar como sistema nacional de informação, alterando um perfil passivo para um canal ativo de registro de denúncias e encaminhamento de processo. Um marco foi o lançamento do Programa “Mulher, viver sem violência”, que utilizou o 180 como disque-denúncia com capacidade de enviar denúncias para a Segurança Pública, com cópia para o Ministério Público de cada Estado. Assim, o compromisso representa um importante – porém parcial – processo de sistematização dos dados de violência contra a mulher. Há a necessidade de coordenar a implementação da recém-iniciada ampliação da rede de acessos. Passos futuros são promover a abertura de dados e revisar o processo de sistematização de informação de forma colaborativa.</p>
<p>5.3- Consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Limitado 	<p>A Convenção nº 169 constitui o primeiro instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais. O compromisso tem como foco avaliar a Convenção para desenvolver um processo de consulta prévia, e encontra-se parcialmente completo. O grupo de trabalho interministerial desenvolveu ações para regulamentar, de forma participativa, os mecanismos de consulta prévia para indígenas e quilombolas previstos na Convenção 169 da OIT.</p> <p>Por dar às comunidades indígenas participação nas decisões que lhes afetem, e efetuar uma ferramenta reivindicatória de tais comunidades frente ao governo, considera-se o compromisso com moderado impacto estimado. Entretanto, não foi possível avançar no diálogo com as comunidades indígenas, principalmente porque alguns grupos indígenas posicionaram-se contrários à regulamentação, por sugerir esta ser uma “cortina de fumaça para encobrir a real intenção de minar os meios legítimos de consulta...”, ou por argumentar ser desnecessária a regulamentação da consulta por já haver conteúdo principiológico para sua aplicação. O próximo passo do tema é tentar atender as principais demandas da sociedade civil, dos quais se destacam representantes diretos de povos indígenas ou quilombolas e organizações em defesa da liberdade de expressão. Em particular, a principal reivindicação é inclusão, o que o governo considera garantida, mas que a sociedade civil considera desrespeitada.</p>
<p>5.4- Reformulação dos atuais programas de proteção</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevância Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumprimento: Limitado 	<p>O compromisso foi originado em 2013 para promover a participação nos programas de proteção às pessoas ameaçadas. O compromisso está limitadamente completo. Segundo o governo, ao longo de 2013 foram realizadas reuniões de trabalho com representantes da sociedade civil e dos governos estaduais, além de discussões entre as áreas técnicas envolvidas na operacionalização dos programas. Foram realizadas articulações dentro do governo para a criação do Comitê Interministerial de Proteção a Pessoas Ameaçadas, que ainda não foi implementado. Todavia, o pesquisador não pôde de forma independente confirmar as evidências citadas. O compromisso tem impacto potencial moderado. O tema de proteção a pessoas ameaçadas é de grande relevância. Fortalecer os programas de proteção às pessoas ameaçadas, tornando-os mais eficientes e sigilosos, além de melhorar as condições dos indivíduos expostos a tais situações, pode trazer diversos benefícios. O próximo passo do compromisso é finalizá-lo, o que, segundo o governo, está em andamento.</p>

RECOMENDAÇÕES

Com base nos dados levantados, o principal tema reivindicado pela sociedade civil desde o período de elaboração do Plano de Ação refere-se ao aumento da integridade pública, particularmente o combate à corrupção. Do ponto de vista do governo, com base na distribuição de compromissos nos cinco desafios da OGP, a prioridade também é o aumento da integridade pública. Com base nesta observação e no contexto nacional discutido na Seção VI do relatório, dois temas pouco endereçados pelo 2o NAP devem ganhar relevância no próximo Plano de Ação. São eles (a) o aumento da responsabilidade corporativa, particularmente em ações anticorrupção, e o tema do (b) financiamento de campanhas, que não foi endereçado até o momento. Outra reivindicação é processual, e se refere à necessidade de formalizar, por meio de marco legal, fóruns de participação social e mecanismos de tomada de decisão compartilhada entre governo e sociedade civil.

CINCO RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

1. Mecanismo de participação social na governança da OGP no país.

- a. Para restaurar a confiança da sociedade civil brasileira no processo nacional OGP, o governo deveria implementar mecanismos de participação social que cumpram com (pelo menos) as características de 'colaboração', como definido pela metodologia IAP2, e que funcionem de forma permanente;
- b. O governo poderia alcançar isso por meio de mudança no marco legal já implementado (e.g. composição do CIGA) ou de novos instrumentos;
- c. Este mecanismo colaborativo deveria buscar encontrar um equilíbrio nos compromissos do 3o Plano entre a inclusão de temas ambiciosos e a exequibilidade dos compromissos dentro do contexto;
- d. O mecanismo deveria ser vigente durante a elaboração e a implementação do 3o Plano de Ação, e deve ser reconhecido pelo governo e pela sociedade civil como uma legítima forma de pactuação de compromissos do Plano de Ação e de diálogo.

2. Articulação com outros poderes.

- a. Para tornar a OGP menos centrada apenas no Poder Executivo, a OGP no Brasil poderia articular-se com os outros poderes do Estado, incluindo-se aí formas de colaboração voluntárias;
- b. Uma meta poderia ser desenvolver, por meio de parcerias com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, o 3o Plano de Ação com um percentual mínimo de compromissos, incluindo pelo menos um desses poderes como parceiros.

3. Articulação com entes federados.

- a. O CIGA deveria implementar rede de coordenação de iniciativas de governo aberto com Estados e cidades. Sugere-se que a rede seja permanente e inclua a sociedade civil.

4. Reinclusão dos compromissos potencialmente transformadores ou moderados, mas não implementados.


- a. Há uma insatisfação da sociedade civil com compromissos que não são entregues, que são descontinuados no Plano de Ação seguinte ou que consecutivamente são atrasados;
- b. A prática de reinclusão de compromissos de um plano para outro já acontece em alguns casos (e.g. Portal da Transparência). O governo deveria, porém, sistematizar a análise dos casos não entregues e que tenham potencial moderado ou transformador. Por exemplo, poderia formalizar mecanismos de decisão compartilhada entre sociedade civil e governo, de forma a criar accountability pública sobre compromissos não entregues, porém relevantes.
- c. Como outro exemplo, o Plano de Dados Abertos Educacionais foi uma demanda vinda da sociedade civil que está em atraso. Se até o final do Plano este compromisso não for entregue, a sociedade civil e o governo deveriam decidir, juntos, sobre como reincorporar este compromisso de forma ampliada. No caso, poderia propor-se que o Ministério da Educação, em parceria com a INDA, desenvolva um Plano Institucional de Dados Abertos.

5. Inclusão de compromissos nas prioridades nacionais.

- a. Sugere-se que o 3o Plano de Ação desenvolva pelo menos dois compromissos ambiciosos nas áreas identificadas como prioridades tanto pela sociedade civil como pelo pesquisador do IRM, dos grandes temas do contexto nacional. Os temas recomendados são:
 - i. Financiamento de campanha partidária, desafio não endereçado no 1o e no 2o Plano de Ação;
 - ii. Responsabilidade corporativa, endereçada como prioridade em apenas 2 dos 52 compromissos do 2o Plano de Ação; e
 - iii. Combate à corrupção, principal área de interesse de governo e sociedade civil no 2o Plano de Ação.
- b. Sugere-se que, como resgate das expectativas da sociedade civil para com o governo, sejam promovidos diálogos entre as duas partes com base em consultas de Planos de Ação anteriores. Nota-se que os resultados da CONSOCIAL não podem ter caráter vinculante sobre os compromissos submetidos no 3o Plano de Ação, já que a temática da CONSOCIAL inclui temas e processos distintos da OGP no país.

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Para participar da OGP, os governos têm de demonstrar adesão à ideia de governo aberto, conforme critérios mínimos em algumas dimensões-chave. Usam-se indicadores objetivos para determinar o progresso do país em cada dimensão. Para mais informações pode-se consultar a seção “Critérios de Elegibilidade” ao final deste relatório ou <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> .



Fabro Steibel é o Coordenador-geral do ITS - Instituto de Tecnologia & Sociedade (itsrio.org), professor de inovação e tecnologia na ESPM Rio (Brasil) e fellow em governo aberto pela Organização dos Estados Americanos. Possui pós-doc em consultas públicas pela UFF (Brasil) e doutorado em Comunicação pela Universidade de Leeds (UK). Há mais de dez anos trabalha com pesquisa e projetos aplicados sobre tecnologia e sociedade para organizações como Unesco, Parlamento Europeu, Comissão Europeia, Mercosul e IDRC, além de publicar na área de Direitos Humanos, governo aberto e tecnologia.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

A Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa internacional, voluntária, em torno de compromissos concretos de governos para com seus cidadãos, com o objetivo de promover a transparência, a participação social, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias que fortaleçam a governança democrática. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) avalia anualmente as atividades de cada país que participa da OGP.

I | CONTEXTO INSTITUCIONAL

Histórico da participação na OGP

A Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership, ou OGP pelo seu acrônimo no inglês) é uma iniciativa internacional, voluntária, em torno de compromissos concretos de governos para com seus cidadãos, com o objetivo de promover a transparência, a participação social, o combate à corrupção e a utilização de novas tecnologias que fortaleçam a governança democrática. A OGP provê um fórum internacional de diálogo e de troca de experiências no qual o governo, as organizações da sociedade civil e o setor privado podem contribuir para a promoção da cultura de governo aberto.

O Brasil, um dos oito países fundadores da OGP, iniciou sua participação formal na Parceria em janeiro de 2011, quando a Presidenta Dilma Rousseff, em seu primeiro mandato presidencial (2011-2014), foi convidada¹ para ser vice-diretora dos trabalhos que resultariam, em setembro do mesmo ano, no lançamento da OGP em setembro deste mesmo ano, em Nova Iorque.

Para adesão na OGP os governos devem comprometer-se com os princípios do governo aberto, atendendo a um conjunto mínimo de critérios de desempenho em dimensões consideradas fundamentais para aumento da capacidade de resposta do governo, fortalecimento da participação social e luta contra a corrupção. O grau de evolução dos países nestas dimensões é medido por indicadores externos. A Seção VIII discute o tema da elegibilidade em mais detalhe.

Todos os países participantes da OGP são obrigados a publicar Planos de Ação Nacionais (em inglês, *National Action Plans* - NAP), que devem conter compromissos concretos e serem realizados no período de dois anos. O conteúdo dos NAPs são de responsabilidade do governo, mas é obrigatório que este conteúdo, em alguma medida, passe por mecanismos de participação. Uma vez publicados, os NAPs descrevem os avanços e esforços existentes em governo aberto e fazem a exposição de compromissos

que levem o país a avançar, no próximo biênio, nessa direção. Os compromissos podem dar continuidade a ações já iniciadas, como também dar início a novas atividades.

Em seu 1º Plano de Ação Nacional - NAP (2011-2013),² o Brasil tomou parte em 32 compromissos.³ O 1º Plano teve vigência iniciada em 20 de setembro de 2011, e documentos relevantes já publicados sobre esse plano incluem o Relatório de Autoavaliação (balanço),⁴ publicado pelo governo em maio de 2013, e o 1º Relatório de Progresso do Plano, publicado pelo Mecanismo Independente de Avaliação (IRM, na sigla em inglês) da OGP em setembro de 2013.⁵ Com base nesses documentos, pode-se indicar que apenas 2 dos 32 compromissos não foram entregues parcial ou integralmente.

Em seu 2º Plano de Ação Nacional - NAP (2013-2015),⁶ o Brasil tomou parte em 52 compromissos.⁷ Esse plano, que originalmente tinha vigência entre junho de 2013 e dezembro de 2015, já publicou o Relatório de Autoavaliação (Balanço) em março de 2015.⁸ No interesse de alinhar os seus calendários com os demais países, o Comitê Diretor da OGP decidiu ajustar os períodos de vigência dos planos dos oito países fundadores. No caso do Brasil, estendeu-se o período de vigência do 2º Plano de Ação para cobrir a atividade até junho de 2016.⁹ Este 2º Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação mede a implementação durante o período de julho de 2013 até dezembro de 2014. Nota-se que um relatório final será publicado em 2016 após o final do período de vigência do 2º Plano de Ação.

Contexto institucional da OGP no país

Em 15 de setembro de 2011 foi publicado no Brasil o Decreto que, entre outras providências, instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA),¹⁰ que é coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e responde pelo Plano de Ação e pela coordenação dos participantes na governança da OGP no país.

O CIGA é um comitê formado apenas por membros do governo, sem representantes da sociedade civil, e todos provindos do Poder Executivo. São 18 os atuais integrantes do CIGA, os quais representam:

1. Casa Civil da Presidência da República;
2. Secretaria-Geral da Presidência da República;
3. Controladoria-Geral da União;
4. Ministério da Justiça;
5. Ministério da Fazenda;
6. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
7. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
8. Ministério das Comunicações;
9. Ministério das Relações Exteriores;
10. Ministério da Educação;
11. Ministério da Saúde;
12. Ministério do Esporte;
13. Ministério do Meio Ambiente;
14. Ministério da Integração Nacional;
15. Ministério da Previdência Social;
16. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
17. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e
18. Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Não há vinculação entre participação no CIGA e possibilidade de apresentar compromissos, tanto quanto podem haver compromissos por parte de outras agências que não fazem parte do CIGA. Nota-se que no 2º NAP foram 19 as agências com algum compromisso submetido, número maior do que aquele das agências que compõem o CIGA. Mesmo assim, nota-se ainda que há agências do CIGA que não submeteram compromissos (i.e. Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente), assim como há agências que se comprometeram com compromissos mesmo sem fazer parte do CIGA (i.e. Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA), Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Defesa, e Ministério do Desenvolvimento Agrário).

O CIGA é coordenado por um Grupo Executivo (GE-CIGA), formado por sete desses ministérios, sob coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU), e uma equipe de servidores. Entre outras atividades, o GE-CIGA é responsável por elaborar os Planos de Ação e submetê-los ao CIGA para aprovação, como também por coordenar as atividades de participação com a sociedade civil. São membros do grupo executivo:

1. Controladoria-Geral da União, que o coordenará;
2. Casa Civil da Presidência da República;
3. Secretaria-Geral da Presidência da República;
4. Ministério da Fazenda;
5. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
6. Ministério das Relações Exteriores; e
7. Ministério da Justiça.¹¹

A participação da sociedade civil não está institucionalizada na governança da OGP no país, e durante a vigência do 2º NAP este foi um dos principais pontos de tensão entre governo e sociedade civil. O histórico da participação social na governança da OGP é, porém, positivo. Na elaboração do 1º NAP nenhuma participação da sociedade civil foi formalmente estabelecida; já em abril de 2012 um Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil foi informalmente criado (ver 1º IRM, p. 24).

Esse grupo passou a apoiar o Grupo Executivo do CIGA no envolvimento cidadão. O grupo participou de atividades como a elaboração da metodologia de consulta do Plano de Ação, permanecendo ativo apenas até o fim da elaboração do 2º NAP, estando inativo desde então (por questões descritas a seguir). Como contrapartida, durante a implementação do 2º NAP o que se evidenciou foi um intenso debate entre governo e sociedade civil para formalização do Grupo de Trabalho e de suas responsabilidades. Por fim, em abril de 2014 uma minuta de regulamentação do GT foi submetida para consulta no portal Participa.br,¹² e a mesma foi publicada, com incorporação de sugestões

da sociedade civil, em novembro de 2014.¹³ Até a data presente, porém, o GT não foi iniciado, estando pendente realização das eleições para composição de seus membros.¹⁴ É estimado que esse GT tenha papel central na elaboração do 3º NAP.

Nota-se ainda que o Brasil, por suas características federativas, apresenta um Plano de Ação bastante centralizado no âmbito federal, embora haja claros esforços (iniciados no Poder Executivo do governo federal) de promover os objetivos da OGP no país. Nota-se ainda que é ausente a presença de compromissos envolvendo os demais poderes do país, embora haja marginal menção a estes na realização dos compromissos.

Importante mencionar a realização de eleições estaduais e federal em 2014, as quais impactaram consideravelmente o período final da execução do 2º NAP, como se discute em mais detalhe na Seção VI: Contexto do país. Além da troca de representantes de pontos de contato dos compromissos nos ministérios, destaca-se a saída do Ministro Jorge Hage Sobrinho e a entrada do Ministro Valdir Simão no comando da CGU.

A CGU dedica orçamento e equipe para cuidar da OGP no país, com destaque para dois cargos de chefia e dois cargos de apoio. Na chefia, ressalta-se a atuação durante o 2º NAP de Roberta Solis Ribeiro (ponto focal da OGP no país, Chefe de Assessoria para Assuntos Internacionais)¹⁵ e Otávio Moreira de Castro Neves (Coordenador Geral da OGP, alocado na Secretaria de Transparência e Prevenção de Corrupção).¹⁶ No apoio ao processo, destaque para Felipe Ribeiro Freire, Pepe Tonin e Julia Oliveira Souza.

Nota metodológica

A função do relatório IRM é informar, a partir de diálogo com o governo e com a sociedade civil, sobre o andamento do Plano de Ação.¹⁷ A relatoria é feita de forma independente, e o relator é escolhido por meio de chamada pública realizada pela OGP, e o candidato aprovado não deve ter vínculos formais nem com o governo, nem com a sociedade civil organizada diretamente envolvida na OGP.¹⁸

O relatório IRM no Brasil foi realizado por Fabro Steibel (vinculado ao Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio de Janeiro, ITSrio.org).

Nota-se que, durante o processo de consulta para

geração do relatório IRM, foi em geral positiva a colaboração recebida tanto do governo quanto da sociedade civil. Por parte do governo, a agência mais atuante foi a CGU. A CGU entregou ao pesquisador uma lista de agências e contatos a serem entrevistados, os quais foram contatados diretamente pelo pesquisador do IRM. Nos casos de telefones ou e-mail desatualizados, ou de não resposta da agência, a CGU foi notificada e reforçou a obrigação da agência de colaborar com o pesquisador do IRM. A CGU também ajudou a dar acesso ao portal Participa.br, para que a consulta com a sociedade civil pudesse ser realizada no Portal, e divulgou o início da consulta.

Em resumo, a colaboração do governo foi positiva por: (a) prover informação necessária para início às atividades do pesquisador do IRM; (b) dar visibilidade às ações de consulta pública realizadas pelo IRM; e (c) atuar nos casos de não resposta ou participação insuficiente das agências do governo em participar do processo.

A contribuição da sociedade civil foi positiva, embora, como autocrítica, o pesquisador do IRM acredite que deveria ter envolvido a sociedade civil desde o começo do processo (e não só no final, quando esta foi convidada a participar na comunidade do Participa.br). A estratégia adotada foi primeiro consultar o governo, verificar as fontes e redigir um relatório parcial, e então consultar a sociedade civil através de um canal online, no caso, o Participa.br. Contudo, a participação da sociedade civil, como resultado desse processo, foi limitada. Os 52 compromissos, até 20 de abril de 2015, foram visualizados 201 vezes (média de 4 visualizações apenas por compromisso), o que motivou o pesquisador a realizar consultas pontuais e Organizações da Sociedade Civil (OSC) especializadas em cada área de compromisso, e a buscar informações públicas na internet. Nota-se que a consulta no Participa.br foi, entretanto, amplamente divulgada. Foram feitas postagens nos três principais fóruns com ativismo de governo aberto (Transparência Hacker, OGP Brasil e INDA), além de serem enviados e-mails individuais para todos os ativistas que publicaram algo relativo à OGP desde o fim da consulta do 2º Plano de Ação. Foi ainda disparado e-mail de lançamento para todos os contatos da sociedade civil mencionados durante as entrevistas, quando possível.

Entre as OSCs e outros representantes da sociedade civil envolvidos nessas comunidades, há, por exemplo, Open Knowledge Foundation Brasil, Transparência Hacker, Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo, Estadão Dados, Nossas Cidades, Observatório da Educação da ONG Ação Educativa, Grupo de Estudos de Software Livre da Poli-USP, Artigo 19 Brasil, Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (Gpopai-USP), Instituto Ethos, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), Movimento Voto Consciente, W3C Brasil, Evangélicos Pela Justiça, Conectas, entre outros.

A decisão de incluir a sociedade civil apenas no final do relatório foi proposital, e teve por objetivo convidá-la a participar apenas quando os relatórios individuais de compromissos estivessem prontos. O diálogo com a sociedade civil, em períodos anteriores e posteriores à plataforma, mas em especial durante as entrevistas individuais realizadas como parte da consulta online, indicou que há demanda por manter canal permanente de contato entre a sociedade civil e o relator do IRM.

Este tema é discutido em detalhe no Anexo Metodológico.

¹ Discurso Presidente Obama e Presidenta Rousseff em Brasília, Casa Branca, 2011. <https://goo.gl/dS212Q>

² Página do 1o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2014. <http://goo.gl/J4elYk>

³ 1o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2012. <http://goo.gl/XcAm8p>

⁴ Balanço Plano de Ação do Brasil na Parceria 2013. <http://goo.gl/JlbWBY>

⁵ Notícia "IRM releases Brazil report for comment", Blog OGP, 2013. <http://goo.gl/Sws0KC>

⁶ Página do 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2014. <http://goo.gl/DYkbYm>

⁷ 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2012. <http://goo.gl/efPRJI>

⁸ Consulta Relatório de Autoavaliação Intermediário do 2o Plano de Ação, Participa.br, 2014 <http://goo.gl/CpdV7z>

⁹ Calendário OGP para o Brasil, OGP, 2015. <http://goo.gl/olflwu>

¹⁰ Decreto 15 de setembro de 2011, Presidência da República, 2011. <http://goo.gl/ysm8do>

¹¹ Como anota o 1o IRM, o Ministério da Justiça foi adicionado ao Grupo Executivo em março de 2013.

¹² Consulta Proposta de criação do grupo de trabalho da Sociedade Civil, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/wfJctB>

¹³ Resolução 1, de 18 de novembro de 2014, CGU CIGA, 2014. <http://goo.gl/JF460v>

¹⁴ Nota-se que o IRM do 2o NAP, Fabro Steibel, foi convidado pelo governo como monitor independente do processo de eleição. O convite foi aceito, e até a data de submissão do relatório o processo de eleição não foi iniciado.

¹⁵ Informação de contato Roberta Solis Ribeiro, OGP, 2015. <http://goo.gl/FmSVfX>

¹⁶ Equipe Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), CGU, 2015. <http://goo.gl/4ZWk60>

¹⁷ Para saber mais sobre o IRM, visite <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

¹⁸ Para consultar a lista dos 65 IRM visite <https://goo.gl/FWal0d>

II | PROCESSO: ELABORAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

O 1º Plano de Ação Nacional – NAP, como aponta o 1º relatório IRM, não contou com consulta pública ampla e diversa. O 2º NAP, em sentido inverso, contou com ampla consulta à sociedade civil, realizada online e presencialmente, e com ampla divulgação. Apesar desse avanço, a fase de elaboração do 2º NAP marca também um momento de cisão entre governo e uma parte significativa dos participantes da sociedade civil até então engajados.

Os países participantes da OGP devem viabilizar um processo amplo de consultas públicas durante a elaboração de seu Plano de Ação. Para isso, devem cumprir com as seguintes diretrizes:

- Os países devem disponibilizar publicamente os detalhes de seus respectivos processos de consulta pública e cronograma (pelo menos, virtualmente) antes da realização das consultas.
- Os países devem realizar uma ampla consulta com a comunidade nacional, incluindo a sociedade civil e o setor privado; buscar diversidade de opiniões; e fazer um resumo da consulta pública e disponibilizá-lo virtualmente junto com todos os comentários escritos individuais.
- Os países devem conduzir atividades de divulgação da OGP para aumentar a participação do público nas consultas.

- Os países devem avisar a população antes de proceder às consultas e utilizar diversos mecanismos – incluindo reuniões virtuais e presenciais – para tornar oportuna a participação dos cidadãos.

Um quinto elemento do processo de consulta, mencionado nos Artigos de Governança da OGP, será abordado na seção “III: Consultas durante a implementação”:

- Os países devem identificar um fórum para viabilizar a consulta regular a diversos *stakeholders* no que tange à implementação da OGP – o qual pode ser uma entidade nova ou preexistente.

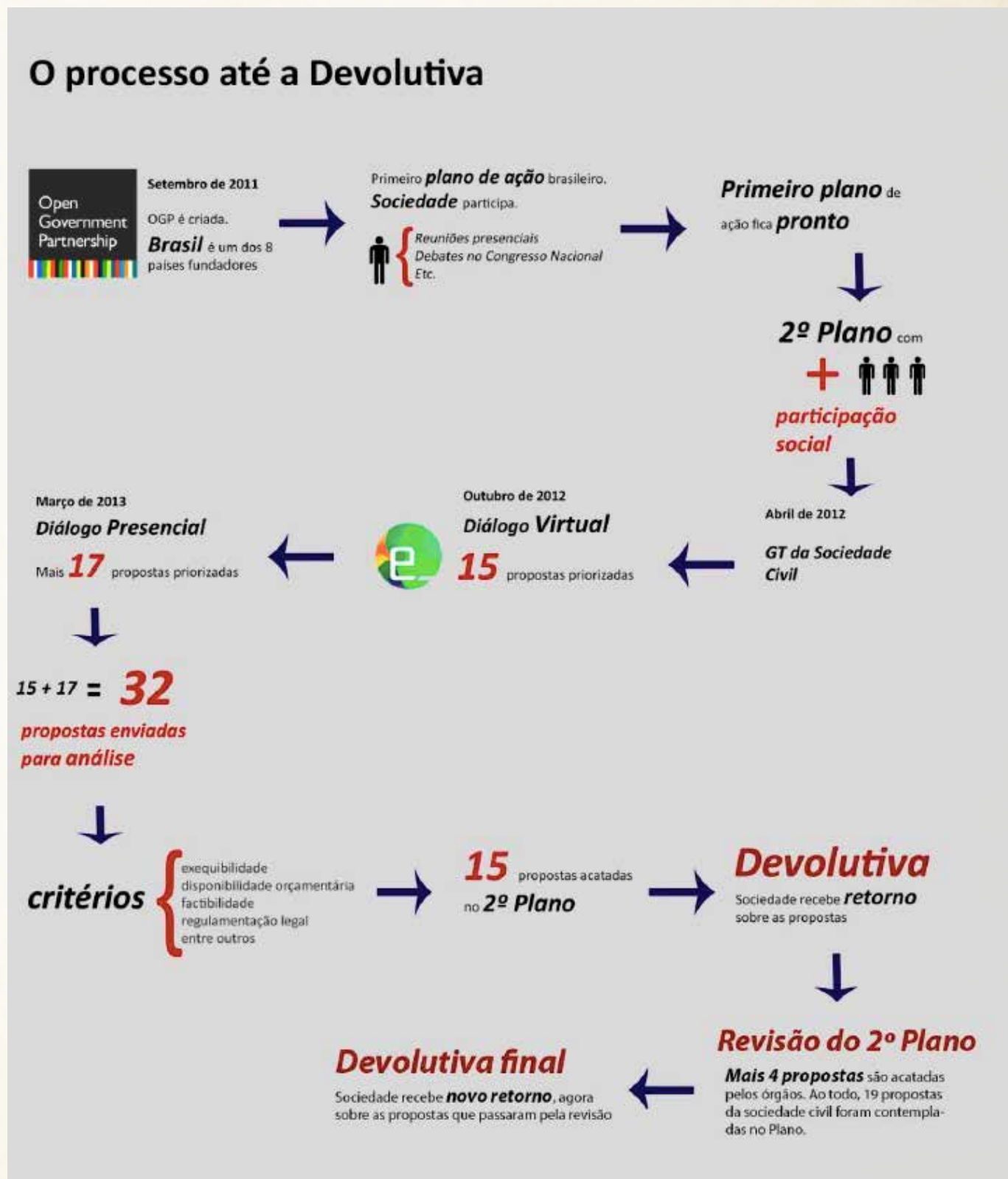
De forma sistematizada, a Tabela 1 apresenta tanto o processo de elaboração do 2º NAP como sua implementação segundo os requisitos mínimos impostos pela OGP:

Tabela 1: Processo de elaboração do Plano de Ação

FASES DO PLANO DE AÇÃO	REQUISITO EXIGIDO PELA OGP ¹	O GOVERNO CUMPRIU COM O REQUISITO?
Durante a elaboração do Plano de Ação	O cronograma e o processo de consulta foram disponibilizados previamente, antes da realização da consulta?	Sim
	O cronograma foi disponibilizado online?	Sim
	O cronograma foi disponibilizado em outros canais?	Sim
	Links do cronograma	O cronograma está na estrutura do aplicativo do e-Democracia (http://goo.gl/VgCE39) e também no Manual da Consulta Presencial (http://goo.gl/mhFWvE) e Manual da Consulta Virtual (http://goo.gl/863zSk).
	Foi dado aviso anterior à consulta?	Sim
	Quanto dias de antecedência à consulta foram dados?	210 dias. O processo de consulta foi compartilhado com o GT da Sociedade Civil, criado em abril de 2012, e a primeira consulta aconteceu no portal e-Democracia, em outubro de 2012. Foi também realizado diálogo presencial em Brasília.
	O aviso prévio foi suficiente?	Sim
	O governo realizou atividades de promoção da consulta?	Sim
	Links de comprovação da promoção da consulta	Link do Diálogo virtual, no e-Democracia - http://goo.gl/XYiSw Manual do diálogo presencial - http://goo.gl/04zT15 Manual do diálogo virtual - http://goo.gl/qi76FD Lista das 15 propostas prioritizadas - http://goo.gl/KsJCQ4
	Houve consulta online?	Sim
	Links relevantes da consulta online	Comunidade do diálogo virtual no e-Democracia - http://edemocracia.camara.gov.br/web/acoes-ogp
	Foram realizadas consultas presenciais?	Sim
	Foi realizada devolutiva de comentários?	Sim
	Link da devolutiva	Devolutiva combinada dos processos de consulta virtual e presencial - http://goo.gl/Hh1cKI
	A consulta foi aberta ao público ou restrita para convidados?	Aberta ao público
Qual o grau de participação dentro da graduação IAP2? ²	Colaboração	
Durante a implementação	Houve fórum permanente de consulta durante a implementação?	Sim, na Comunidade no Participa.br - http://www.participa.br/governoaberto/
	As consultas durante a implementação foram abertas ou restritas para convidados?	Abertas
	Qual o grau de participação dentro da graduação IAP2?	Consulta

Visualização do processo de elaboração do 2º Plano de Ação

A visualização de dados criada na devolutiva do governo sobre o processo de consulta ilustra de forma rápida as principais etapas de elaboração do 2º Plano de Ação:³



Em síntese, foram duas consultas públicas realizadas na elaboração do Plano (uma virtual, no e-Democracia, em outubro de 2012; e outra presencial, em março de 2013, em Brasília). Após as consultas, o governo aplicou critérios internos para selecionar e incorporar propostas elaboradas pela sociedade civil (como legalidade e viabilidade orçamentária). Também utilizou procedimentos internos do CIGA para chegar ao número final de 52 compromissos incluídos no 2º Plano de Ação. Esse processo final de definição de quais compromissos seriam incluídos ou não no NAP foi definido pelo governo, internamente, embora este tenha: publicado devolutiva detalhada sobre os motivos de inclusão, modificação ou rejeição de propostas da sociedade civil; publicado atas dos encontros do CIGA realizados; e, em determinados momentos, aceito a participação da sociedade civil no CIGA como ouvinte.

Nota-se que, do ponto de vista do governo, o processo foi participativo e transparente, enquanto do ponto de vista da sociedade civil, o processo foi unilateral e pouco transparente. Detalhes sobre este impasse são discutidos ao longo das seções a seguir.

Aviso prévio e campanha de promoção da consulta

O governo realizou um amplo esforço de atrair públicos diversos à consulta do 2º Plano de Ação.⁴ Como indicam as entrevistas com a sociedade civil, havia mobilização social em torno da série de eventos CONSOCIAL (ver, por exemplo, o primeiro relatório IRM). A CONSOCIAL foi um projeto da CGU, incluído como compromisso do 1º NAP, que estava bastante articulado virtual e presencialmente. Como afirma um dos entrevistados da sociedade civil:

“Eu cheguei na OGP através da CONSOCIAL... Minha primeira interação com a OGP aconteceu durante a consulta do 2º Plano de Ação, que aconteceu no Portal e-Democracia. Quem estava já mobilizado para a CONSOCIAL, principalmente no Portal e-Democracia, foi convidado a participar... Isso gerou um fato importante: a sociedade civil que acompanhava a CONSOCIAL passou a acompanhar também a consulta do 2º Plano de Ação... Depois teve o encontro na ESAF [Escola de Administração Fundiária], presencial, em que vieram ainda mais atores

que foram convidados para participar. Foram pessoas importantes do governo, de expressão nacional, e também da sociedade civil. Tinha movimento de mulheres, negros, gays, e um grande multissetorial se criou lá. Tanto que muitos que não conheciam a OGP ficaram positivamente surpresos e ajudaram a formular propostas.” (Jorge Machado, ativista)

A presença virtual da CONSOCIAL era evidente no portal e-Democracia,⁵ que contou com uma consulta de 2.690 pessoas inscritas. A articulação presencial foi evidente pelas diversas etapas preparatórias do CONSOCIAL, realizadas entre julho de 2011 e abril de 2012, em todo o Brasil, mobilizando diretamente mais de 150 mil pessoas e com representação de 1,2 mil delegados na etapa nacional (que ocorreu em Brasília em maio de 2012).⁶

Além disso, o público da CONSOCIAL já havia sido convidado, pelo governo, a desenvolver propostas de combate à corrupção em quatro eixos temáticos, que resultaram em consulta virtual em 1507 propostas sobre os temas de transparência pública, acesso à informação, mecanismos de controle social e atuação de conselhos, entre outros. Essas propostas não eram compromissos da OGP, mas foram feitas com ampla articulação entre redes e atores sociais, e tratavam de temas relevantes para os fins da OGP. Em movimento paralelo (alheio portanto ao processo próprio da CONSOCIAL), as propostas formuladas foram incorporadas como insumos ao processo de consulta do 2º Plano de Ação.

O convite do governo para elaboração do 2º Plano Nacional de Ação se dá dentro desse contexto. As redes mobilizadas pela CONSOCIAL foram convidadas a participar primeiro de uma consulta virtual, realizada no mesmo portal e-Democracia, e em seguida de um evento presencial, que contou com apoio financeiro e gerencial da ESAF, da SGPR e da CGU, e que teve plano de comunicação direcionado a envolver temas transversais relacionados, por exemplo, a políticas de gênero e raça (convidados para discutir a partir de diversos pontos de vista os temas da OGP).

Em termos quantitativos, a devolutiva do governo indica que “mais de 500 pessoas, de diversas partes do país, participaram do processo virtual e presencial.

Além disso, cerca de 80 organizações da sociedade civil foram envolvidas no debate presencial”.⁸ Esses dados não foram verificados numericamente, mas com base no que relata a sociedade civil na consulta feita pelo pesquisador do IRM, assim como no levantamento qualitativo realizado, a CONSOCIAL foi um evento de significância (de maior dimensão, inclusive, do que a consulta presencial e virtual realizada).

Perfil do debate de elaboração do Plano

As consultas públicas realizadas na elaboração do 2º NAP foram todas abertas ao público. No caso da consulta virtual, isso foi garantido pela criação de usuário no portal e-Democracia (aberto a todos), e no caso da consulta presencial, isso foi garantido pelo sistema de inscrição prévia no evento (também aberto a todos), o que foi reforçado pelo financiamento de participantes de fora de Brasília (escolhidos por meio de processos de participação na consulta virtual).

Da parte do governo, os participantes vieram do Poder Executivo Federal. Em relação à sociedade civil, o perfil majoritário de participantes da consulta virtual provinha da temática do combate à corrupção, redes mobilizadas através da CONSOCIAL. Essas informações foram confirmadas nas entrevistas tanto com o governo, quanto com a sociedade civil.

A qualidade das contribuições nas duas consultas foi densa e fundamentada. O governo publicou dois manuais de contribuição, um para cada consulta, como indica a tabela anterior. Com base no roteiro de contribuição, a sociedade civil produziu diversos materiais, incluindo tabelas de acompanhamento e formulários. Pode-se ver, por exemplo, material publicado no site consocial.com.br, gerido pela sociedade civil.⁹

Em relação ao processo de seleção das propostas formuladas, a plataforma virtual utilizou um mecanismo de priorização online para elencar os compromissos mais relevantes do ponto de vista da sociedade civil.¹⁰ Posteriormente, propostas formuladas no debate presencial também foram anexadas à proposta da sociedade civil da consulta virtual. O governo, com base em critérios explicados na devolutiva publicada, aceitou integralmente/parcialmente os compromissos, e os modificou ou rejeitou, publicando uma devolutiva

com compromissos sugeridos vs. acatados.¹¹ Nota-se que a sociedade civil não concordou com a análise feita pelo governo, tendo publicado outra tabela na qual um número bastante inferior de compromissos é considerado como acatado pelo governo.¹²

Pela análise do pesquisador do IRM, os dois processos de comparação entre propostas sugeridas vs. incorporadas são passíveis de interpretação. Por exemplo: o compromisso “Fortalecimento da CGU” foi incluído no 2º Plano de Ação. Segundo o governo, nesse caso todas as sugestões da sociedade civil foram incorporadas no texto final, exceto pelo item que trata da implementação das Controladorias Estaduais e Municipais subordinadas à CGU. Já no Diálogo Virtual elaborado pela sociedade civil, isso é verdade, embora haja sugestões de métricas e especificações que não foram incluídas no texto final. Dessa forma, embora no texto final a posição do governo e o texto da sociedade civil sejam comparáveis, eles são, de fato, diferentes,¹³ e abertos a interpretações mais generalistas (ponto de vista do governo) ou específicas (ponto de vista da sociedade civil) sobre o quanto a incorporação de propostas resultou na redação do compromisso final incluído no Plano de Ação. E como o mecanismo de participação usado foi de consulta, e não de colaboração, coube ao governo a decisão derradeira sobre a redação final dos compromissos, o que é percebido pela sociedade civil de forma negativa.

Mesmo assim, apesar de um início positivo por parte do governo e da sociedade civil, o que se verificou na etapa de implementação do 2º NAP foi um distanciamento entre os dois setores. A sociedade civil engajada abandonou (em grande parte de forma explícita, em protesto) as atividades de colaboração com a coordenação da OGP no país, o governo teve baixa participação social nos mecanismos de consulta criados durante a implementação do plano, e membros da sociedade civil que se engajaram eventualmente nos compromissos do Plano de Ação o fizeram sem fazer referência à OGP.

Como exemplo, o pesquisador do IRM identificou que não há visão compartilhada entre a sociedade civil e o governo sobre quantas propostas foram formuladas no total, nem sobre quantas foram efetivamente aceitas no 2º NAP. Do ponto de vista do governo,

como relatado na devolutiva, foram 32 propostas formuladas pela sociedade civil, das quais 19 foram acatadas parcial ou integralmente. Do ponto de vista da sociedade civil, por sua vez, o número de propostas formuladas foi maior, e o percentual de inclusão, menor. Uma carta¹⁴ enviada pela sociedade civil com reclamações sobre o processo à OGP, por exemplo, fala em 80 propostas formuladas, das quais uma minoria teria sido aceita pelo governo. A carta diz respeito especificamente ao grau de inclusão dos compromissos desenvolvidos no evento CONSOCIAL.

Na resposta do governo,¹⁵ este relembra o processo da consulta, da redação da devolutiva, e justifica o número final de compromissos aceitos. Já levantamento enviado por participantes da consulta pública faz ainda referência aos 39 compromissos a que se refere o governo, indicando que, destes, 10 foram integralmente ou parcialmente aceitos.¹⁶

Então, de um lado o que se vê é um movimento positivo do governo em apoiar a OGP e a participação social. O GE-CIGA deu ampla visibilidade a um processo consultivo, desenvolveu materiais detalhados e justificados retratando suas tomadas de decisão, e realizou aporte financeiro e político para que a OGP cresça no país. De outro lado, há um movimento também positivo da sociedade civil, que se engajou no processo de consulta, atraiu outras redes para

dentro do processo de elaboração do Plano de Ação, e mobilizou recursos para criar compromissos dentro dos critérios estabelecidos pela OGP. A visão do investigador do IRM é de que acontece, durante o processo de elaboração do Plano de Ação, um mal-entendido entre as partes, causado por um excesso de otimismo e por uma baixa explicitação do modelo de participação adotado.

Do lado do governo, acontece um movimento favorável em convidar a sociedade civil para um papel de empoderamento, sem lhe dar um mecanismo de participação institucionalizado que garanta poderes outros que não a participação consultiva (notando-se que este mecanismo não é um requisito da OGP, embora a consulta à sociedade civil indique evidências da importância de se adotar essa prática). Do lado da sociedade civil, o otimismo é evidenciado em participar de processo consultivos esperando que estes se traduzam necessariamente em implementação de compromissos. Nenhum dos lados está errado nesse processo (o governo em esperar da sociedade civil um papel consultivo, e a sociedade civil em esperar do governo uma implementação de sua vontade após o período de consulta), mas, ao que tudo indica, o excesso de otimismo, das duas partes, comprometeu o potencial transformador mobilizado por ambas, ainda durante o período de consulta.

¹ Ver artigos de governança - <http://www.opengovpartnership.org/Articles>

² Espectro de Participação Política, IAP2, Associação Internacional de Participação Pública, <http://bit.ly/1kMm1YC>

³ Devolutiva 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2013. <http://goo.gl/Hh1cKl>

⁴ Entrevista com Jorge Machado, <http://bit.ly/1J5d1ya>

⁵ Comunidade e-Democracia CONSOCIAL, 2012. <http://edemocracia.camara.gov.br/web/consocial>

⁶ Relatório Executivo 1a Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social, CGU, 2012. <http://goo.gl/sREjme>

⁷ Consulta 1o CONSOCIAL Virtual, e-Democracia, 2012. <http://edemocracia.camara.gov.br/web/consocial/forum#.VYIGyRNViko>

⁸ Devolutiva Revisão do 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2013. <http://goo.gl/F9jW4Y>

⁹ Fórum de Transparência, Participação e Controle Social, 2015. <http://consocial.com.br/>

¹⁰ Priorização de propostas Diálogo Virtual OGP, e-Democracia, 2013. <http://goo.gl/SgXLzM>

¹¹ Devolutiva 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2013. <http://goo.gl/Hh1cKl>

¹² Google Docs de propostas analisadas, 2013. <https://goo.gl/Bof7sS>

¹³ Fortalecimento da CGU, Diálogo Virtual, 2012. <http://goo.gl/a4w1m>

¹⁴ Carta da Sociedade Civil ao Comitê Executivo da OGP, 2014. <http://goo.gl/XK4m8d>

¹⁵ Carta-resposta do Governo brasileiro à carta enviada pela Sociedade Civil ao Comitê Executivo da OGP, 2014. <http://goo.gl/Yal9xj>

¹⁶ Google Docs de propostas analisadas, 2013. <https://goo.gl/Bof7sS>

III | PROCESSO: IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÃO

Como parte da participação na OGP, os governos se comprometem a identificar um fórum permanente, multisetorial, relacionado à implementação do Plano de Ação (o que pode ser feito adaptando-se um fórum existente, ou ainda criando um novo espaço de debate). Esta seção detalha esse processo de consulta.

No caso do 2º Plano de Ação, o fórum permanente concentrou-se no portal Participa.br, na comunidade de Governo Aberto, que foi utilizada para realizar a consulta do Relatório de Autoavaliação Intermediário do 2º NAP,¹ para eleição de compromisso enviado para o Prêmio de Excelência OGP Awards (1º OGP Awards),² e para consulta da criação do GT da Sociedade Civil.³ Até abril de 2015, a comunidade contava com 110 membros, e destaca-se o uso do blog da comunidade para publicação de agendas da sociedade civil.⁴

Destaque também para o uso do portal do governo aberto no Brasil, criado como um dos compromissos do 2º Plano de Ação (2.3), e que é utilizado para publicação de documentos e novidades sobre a OGP no país.⁵ Há, ainda, participação da sociedade civil e do governo no Google Groups OGP-Br, embora a participação do governo seja pontual, enquanto a da sociedade civil é perene.

Então, podem se destacar as seguintes características da consulta durante a implementação do Plano:

- **Formato:** O formato do fórum estabelecido é virtual, e não conta com encontros presenciais frequentes. O portal Participa.br foi lançado durante a vigência do 2º Plano de Ação, sendo inclusive um dos compromissos do Plano (3.8 – Portal Brasileiro de Participação Social).
- **Influência:** O governo fez uso da comunidade durante a vigência do 2º Plano de Ação, sendo a comunidade livre para registro de todos, e sua administração compartilhada entre governo

e sociedade civil (há em torno de 100 atores registrados na comunidade). Relatos da sociedade civil indicam um desinteresse em acompanhar os compromissos, e uma evidência clara disso é o recebimento de quase nenhuma contribuição durante a consulta do Relatório Intermediário⁶, proposta pelo governo (27 no total, sendo apenas 4 comentados em detalhe na devolutiva)⁷. A consulta sobre o Prêmio OGP teve, porém, maior participação social, tendo sido selecionado o programa “Olho vivo no dinheiro público” como resultado da consulta, escolha que foi acatada pelo governo.⁸ A consulta do GT da sociedade civil também atraiu público e recebeu 68 comentários, sendo muitos deles aceitos pelo governo (o que pode ser evidenciado através da leitura da devolutiva publicada).

- **Frequência:** No período de implementação do 2º NAP foram realizadas três consultas no Participa.br, o que indica um uso pontual, ainda que frequente, do canal de participação.
- **Participação:** Nota-se que o número de participantes e a diversidade de contribuidores encontrados são significativamente menores no fórum virtual no Participa.br (em torno de 100 membros) do que no e-Democracia (em torno de 400 membros), acionado durante o período de elaboração do Plano de Ação. Em comum entre as duas etapas, porém, a consulta é aberta ao público em geral, sem restrições, com exceção daquelas impostas pela barreira digital.

- **Accountability:** Os processos de consulta realizados contam com sistematizado processo de devolutiva publicado pelo governo, que caracterizam e legitimam a característica consultiva do canal permanente de consulta durante a implementação do Plano.

¹ Consulta Relatório de autoavaliação intermediário do 2o Plano de Ação, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/qsFuTN>

² Consulta Prêmio de Excelência OGP Awards, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/kx5hKI>

³ Consulta Proposta de criação do grupo de trabalho da Sociedade Civil, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/7E9L97>

⁴ Blog Comunidade Parceria de Governo Aberto, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/94ZaQ6>

⁵ Página CGU Parceria de Governo Aberto, CGU, 2015. <http://governoaberto.cgu.gov.br/>

⁶ Lista de compromissos Relatório de Autoavaliação Intermediário do 2o Plano de Ação Brasileiro, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/voeFJm>

⁷ Devolutiva à consulta pública relativa ao Relatório de Autoavaliação Intermediário, CGU, 2015. <http://goo.gl/ISfaV9>

⁸ Resultado da Consulta Pública Prêmio de Excelência OGP Awards, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/Y37IYO>

IV | ANÁLISE DO PLANO DE AÇÃO

Todos os países participantes da OGP desenvolvem Planos de Ação nacionais que incluem compromissos concretos durante um período de dois anos.

Os governos devem começar os seus Planos de Ação descrevendo esforços existentes relacionados ao governo aberto, incluindo estratégias específicas e programas em andamento. Os Planos devem demonstrar os compromissos dos governos que fomentam inovações em suas práticas atuais. Estes compromissos podem partir da base dos esforços existentes, identificar novos passos para completar reformas em andamento ou ainda iniciar ação em uma área totalmente nova.

Os compromissos deveriam ser apropriados para as circunstâncias particulares e os interesses políticos de cada país, assim como ter relevância aos Valores OGP descritos nos *OGP Articles of Governance* e na *Open Government Declaration*, que endossam todos os países que participam na aliança. O IRM usa a seguinte orientação para avaliar a relevância dos compromissos aos valores de governo aberto essenciais:

Acesso à informação

Compromissos relativos ao acesso à informação:

- Referem-se a informações possuídas pelo governo, não a meras informações sobre as atividades do governo. Por exemplo, divulgar informações do governo sobre a poluição seria obviamente relevante, embora esta informação não seja sobre a “atividade governamental” em si;
- Não se restringem a dados, mas se referem a todo tipo de informação, por exemplo, a divulgação de contratos de construção individuais e a divulgação de dados sobre um amplo conjunto de contratos de construção;
- Podem incluir a divulgação de informações em bases de dados abertas e os sistemas que regem a divulgação pública de dados;

- Podem se referir tanto à divulgação proativa como/ou reativa de informações;
- Podem se referir a tornar os dados mais disponíveis e/ou melhorar a legibilidade tecnológica das informações;
- Podem se referir a mecanismos que fortaleçam o direito à informação (tais como escritórios de mediadores ou tribunais de informação);
- Têm de permitir acesso livre à informação (ela não deveria ser privilegiada ou restrita internamente ao governo);
- Devem promover a transparência das decisões governamentais e a realização de funções básicas do governo;
- Podem tentar diminuir o custo de obter informação;
- Devem tentar satisfazer a recomendação 5 Estrelas para Dados Abertos. (<http://5star.data.info/>).

Participação cívica

Os compromissos com a participação cívica podem se referir à participação pública formal ou a uma participação cívica mais ampla. Eles deveriam, de forma ampla, procurar “consultar”, “envolver”, “colaborar” ou “empoderar”, como explicado pelo Espectro de Participação Pública da Associação Internacional para a Participação Pública (<http://bit.ly/1kMmLYC>).

Compromissos referentes à participação pública:

- Têm de franquear a tomada de decisões a todos os membros interessados do público; tais fóruns são comumente “de cima para baixo”, já que são criados pelo governo (ou por agentes empoderados pelo governo) para influir sobre a tomada de decisões em todo o curso do ciclo de políticas públicas;

- Podem incluir elementos de acesso à informação que assegurem uma inclusão significativa de membros interessados do público na tomada de decisões;
- Frequentemente incluem o direito de que sua voz seja ouvida, mas não necessariamente o direito de fazerem parte formal do processo de tomada de decisões.

Alternativamente, os compromissos podem abranger um ambiente de operação mais amplo que possibilite a participação em espaços cívicos. Exemplos incluem, mas não se limitam a:

- Reformas que ampliem as liberdades de reunião, expressão, petição, divulgação pela imprensa, ou associação;
- Reformas referentes a associações, incluindo leis de sindicatos ou leis de ONGs;
- Reformas que melhorem a transparência e a condução de processos democráticos formais, como propostas de cidadãos, eleições, ou petições.

Os compromissos que se seguem são exemplos que não seriam identificados como claramente relevantes ao termo mais amplo, participação cívica:

- Compromissos que pressupõem que a participação acontece como consequência da publicação de informações, sem explicitar qual mecanismo de informação está envolvido;
- Compromissos com a descentralização que não especifiquem os mecanismos para a crescente participação do público;
- Compromissos que definam a participação como uma cooperação entre agências, sem que haja um mecanismo para a participação do público.

Os compromissos que podem ser identificados como de “relevância não clara” também incluem aqueles em que a participação é limitada a organizações escolhidas pelo governo.

Accountability

Os compromissos que aumentam a *accountability* ou responsabilidade pública podem incluir:

- Regras, regulamentos e mecanismos que exigem que agentes governamentais justifiquem suas

ações, tomem providências em relação a críticas ou exigências e que aceitem responsabilidade por não seguirem as leis ou os compromissos.

Coerentes com o objetivo fundamental de um “Governo Aberto”, a ser considerado como “claramente relevante”, tais compromissos têm de incluir um elemento de contato com o público, significando que eles não são meros mecanismos internos de *accountability*. Embora tais compromissos possam ser louváveis e possam estar de acordo com o grande desafio da Parceria com o Governo Aberto (OGP, *Open Government Partnership*), eles não atendem, da forma como estão articulados, ao teste de “clara relevância” por sua falta de abertura. Onde tais mecanismos internos façam parte primordial de uma estratégia governamental, é recomendado que tais governos incluam um elemento de contato com o público de forma que haja:

- Divulgação de metadados não confidenciais sobre atividades institucionais (seguindo princípios de divulgação máximos);
- Auditorias, por parte dos cidadãos, relativas ao desempenho;
- Processos de recurso iniciados por cidadãos em casos de não realização ou de abuso.

Fortes compromissos relativos à responsabilidade resultam em direitos, deveres, ou consequências de ação por parte de agentes públicos ou instituições. Compromissos formais de responsabilidade incluem meios de expressar reclamações formalmente ou informarem delitos e obterem reparação. Exemplos de compromissos fortemente relevantes à *accountability* incluem:

- Melhorar ou estabelecer processos de recurso pela negativa ao acesso de informação;
- Melhorar o acesso à justiça, criando mecanismos judiciais mais baratos, mais rápidos e mais fáceis de serem usados;
- Melhorar a possibilidade de investigação dos mecanismos judiciais
- Criar sistemas de rastreamento públicos para processos de reclamação públicos (como software de rastreamento de casos para a polícia ou telefones de denúncia anticorrupção).

Um compromisso que afirma aumentar a responsabilidade, mas que pressupõe o mero fornecimento de informações ou de dados, sem explicar que mecanismos de intervenção traduzirão esta informação em consequências ou mudança, não se qualificaria como um compromisso de responsabilidade. Veja <http://bit.ly/1oWPXdl> para mais informações a respeito.

Tecnologia e inovação para abertura e responsabilidade

A Parceria com o Governo Aberto objetiva aumentar o uso da tecnologia e da inovação para possibilitar o envolvimento do público no governo. Especificamente, compromissos que usam tecnologia e inovação deveriam aumentar a abertura e a responsabilidade:

- Promovendo novas tecnologias que ofereçam oportunidades para o compartilhamento da informação, a participação e a colaboração do público;
- Permitindo que mais informações tornem-se públicas, de modo a possibilitar que as pessoas entendam as ações de seus governos e também possam influenciar decisões;
- Tentando reduzir os custos de uso dessas tecnologias.

Além disso, os compromissos que serão identificados como tecnologia e informação:

- Podem se comprometer com um processo de engajamento da sociedade civil e do setor privado no sentido de identificar práticas efetivas e abordagens inovadoras para alavancar novas tecnologias que empoderem as pessoas e que promovam transparência no governo;
- Podem se comprometer a apoiar a possibilidade de os governos e os cidadãos usarem a tecnologia para a abertura e a responsabilidade;
- Podem apoiar o uso da tecnologia tanto por empregados do governo como pelos cidadãos.

Nem todas as reformas e-Governamentais aumentam a abertura do governo. Quando se processa um compromisso de e-Governo, deve-se explicitar o modo de aprimoramento de um desses aspectos: acesso à informação, participação do público, ou responsabilidade do público.

Ao reconhecer que alcançar compromissos de um governo aberto frequentemente envolve um processo de muitos anos, os governos deveriam acoplar prazos e escalas de excelência a seus compromissos que indiquem o que deve ser conseguido a cada ano, sempre que possível. Esta seção do relatório detalha cada um dos compromissos que o Brasil incluiu no 2º Plano de Ação, e analisa as atividades para implementá-los durante o período de julho de 2013 até 31 de dezembro de 2014.

Todos os indicadores e métodos usados na pesquisa do IRM podem ser encontrados no Manual de Procedimentos do Gerenciamento de Direitos de Informação, disponível em <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

A maioria dos indicadores usados para avaliar cada compromisso são claras, mas alguns merecem mais explicação.

1. Especificidade: O pesquisador do IRM primeiro avalia o nível de especificidade e mensurabilidade com o qual desenhou-se cada compromisso. As opções são:
 - o Alta (A linguagem do compromisso contém marcos claros, mensuráveis e verificáveis para alcançar a meta.)
 - o Média (A linguagem do compromisso descreve atividades que são verificáveis objetivamente mas que não contém marcos ou entregáveis claramente mensuráveis.)
 - o Baixa (A linguagem do compromisso descreve atividade que pode ser considerada como mensurável, com ajuda da interpretação pelo leitor.)
 - o Nenhuma (A linguagem do compromisso não contém nenhum marco verificável.)
2. Relevância: O pesquisador do IRM avalia cada compromisso para analisar a sua relevância aos valores da OGP.
 - o Para identificar compromissos com relações claras aos valores da OGP, o pesquisador toma uma decisão baseada numa leitura cuidadosa do texto do compromisso. Esta decisão identifica compromissos que poderiam melhor

articular uma conexão ao temática fundamental de governo aberto.

3. Impacto potencial: O pesquisador do IRM avalia cada compromisso para analisar o seu impacto potencial na prática do governo, numa política pública definida.
 - o Para contribuir com uma definição ampla de ambição, o pesquisador julga quanto potencialmente transformador cada compromisso poderia ser. Esta decisão é baseada nas conclusões do relatório e nas experiências do pesquisador como um especialista na política pública. Para estabelecer o impacto potencial, o pesquisador identifica o *status quo* do início do plano de ação e avalia quanto o compromisso mudaria esse *status quo* se fosse totalmente implementado.

Finalmente, um indicador é de interesse específico para os leitores e tem utilidade especial em estimular um esforço de excelência entre os países participantes da OGP: o “compromisso estrelado”. Compromissos estrelados são considerados compromissos com o Governo Aberto (OGP) exemplares. Para receber uma estrela, um compromisso deve preencher vários critérios:

1. Tem de ser suficientemente específico para que um julgamento possa ser feito sobre seu impacto potencial. Compromissos estrelados terão especificidade “média” ou “alta”;
2. A linguagem do compromisso deveria ser clara quanto à sua relevância com um governo aberto. Especificamente, ela precisa se relacionar com, ao menos, um dos valores do Governo Aberto (OGP): Acesso à Informação, Participação Cívica ou Responsabilidade Pública;
3. O compromisso deveria ter um impacto potencial “transformativo”, e deve ser implementado por completo;
4. Finalmente, o compromisso tem de resultar em um progresso significativo durante o período de implementação do plano de ação, recebendo uma nota de implementação “substancial” ou “completa”.

Segundo esses critérios, o plano contém um compromisso estrelado:

- 1.9- Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária

Anota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015 o IRM atualizou os critérios de compromissos estrelados. Além dos critérios atuais de (a) ser claramente relevante aos valores da OGP, e (b) ter sido substantivamente ou completamente implementado, exigiu-se também que estes (c) tenham impacto transformador (e não mais impacto moderado ou transformador, como antes de 2015).

Segundo esses critérios antigos, o plano teria recebido doze compromissos estrelados adicionais:

- 1.7 - Painel unificado público de dados do Programa Água para Todos;
- 1.10 - Participação Social no monitoramento do Plano Plurianual e na elaboração do Orçamento Público Federal;
- 1.11 - Sistema de Monitoramento das Demandas dos Movimentos Sociais;
- 1.13 - Incentivo à adesão de Estados e municípios aos quatro princípios da OGP;
- 2.1 - Biblioteca do acesso transparente à informação
- 2.9 - Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec);
- 2.11 - Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais;
- 2.14 - Informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos;
- 2.20 - Auditorias Participativas nas Obras da Copa do Mundo FIFA 2014;
- 2.22 - Indicadores de transparência dos municípios brasileiros;
- 3.3 - Programa Brasil Transparente;
- 3.9 - Dados abertos no âmbito do Ministério da Justiça.

Por fim, os gráficos nesta seção apresentam uma amostra de todos os resultados coletados pelo pesquisador durante o processo do relatório IRM. A base de dados completa do Brasil e dos demais países está disponível no “OGP Explorer”.¹

O relatório de IRM é entregue antes do fim do Plano de Ação avaliado, de forma que ele possa servir de insumo para a elaboração do próximo Plano de Ação. Por isso, a análise de implementação não é definitiva e indica apenas a projeção, até o prazo final do Plano de Ação, do possível grau de implementação ao fim deste.

Visão geral dos compromissos analisados

Além dos textos de introdução e conclusão do relatório IRM, foram desenvolvidos relatórios individuais para cada um dos 52 compromissos. Os compromissos foram analisados individualmente. Foram feitos estudos para agrupar compromissos por temática ou agência promotora, mas optou-se por tratá-los no mesmo formato em que se encontram no 2º Plano de Ação: divididos em cinco grupos, um para cada desafio da OGP, a saber:

1. Gestão mais efetiva dos recursos públicos;
2. Aumento da Integridade Pública;
3. Melhoria dos Serviços Públicos;
4. Aumento da Responsabilidade Corporativa; e
5. Criação de comunidades mais seguras.

Todo relatório individual de compromisso apresenta o mesmo formato e se divide em quatro partes: (1) Qual o contexto do compromisso; (2) Comparação entre o que foi prometido e o que foi entregue; (3) Análise do quão transformador foi o compromisso; (4) Qual foi a participação da sociedade civil no compromisso. É possível consultar ainda todos os relatórios de preparação da entrevista usados, os quais foram disponibilizados como insumos da consulta realizada no Participa.br (que é um portal do governo, mas que permite adicionar gerenciamento de ferramentas de forma independente pela sociedade civil, o que aconteceu no caso da consulta realizada pelo pesquisador do IRM).² As seguintes subseções resumem os resultados destes relatórios individuais que foram, então, organizados conforme a ordem padrão dos relatórios de IRM, a saber: (1) O que ocorreu?; (2) Qual a importância?; e (3) Próximos passos.

Finalmente, é importante reiterar que, como se explica na primeira seção deste relatório, este 2º Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação mede a implementação durante o período de julho de 2013 até dezembro de 2014. Um relatório final do término do período será publicado em 2016.

¹ O "OGP Explorer" fornece acesso fácil à riqueza de dados que o OGP tem coletado para a comunidade do OGP (sociedade civil, acadêmicos, governos e jornalistas). Está disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>

² Consulta relatório independente de progresso, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/WcFrrw>

TEMA 1 | GESTÃO MAIS EFETIVA DOS RECURSOS PÚBLICOS

1.1 | DEFESA DA PROBIIDADE E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

Compromisso: atuação conjunta das unidades da AGU na defesa da probidade e recuperação de ativos, com o objetivo de tornar a AGU referência na atuação de defesa do patrimônio e da probidade, em especial, nas ações de combate à corrupção, até o ano de 2016. O compromisso prevê a intensificação da instauração de procedimentos de investigação prévia e de procedimentos prévios de coleta de informações, além do incremento do quantitativo de advogados públicos designados para atuar, com exclusividade, no combate à corrupção e na recuperação de recursos públicos.

Instituição responsável: Advocacia-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 14

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros					✓					✓	

O que ocorreu?

O compromisso faz parte das políticas do governo no combate à corrupção e se caracteriza pela adição de uma postura proativa, de investigação prévia, à postura reativa (já consolidada) da Advocacia-Geral da União (AGU). Desenvolvido em conjunto pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e pela Procuradoria-Geral da União (PGU), o compromisso pretende, por meio de investimentos em inovação tecnológica, parcerias intragovernamentais e discussões internas nos órgãos da União, autarquias e fundações públicas federais, intensificar a instauração de procedimentos de instrução processual prévia e de coleta de informações para combate à corrupção e recuperação de recursos públicos.

Apesar de avançar na maioria das partes prometidas, o compromisso ainda se encontra substantivamente entregue, pois o incremento quantitativo de advogados atuando na área não foi realizado (embora as outras partes descritas no compromisso tenham sido realizadas). Destaque dado para os investimentos em treinamento e capacitação da equipe atual da

AGU, e a apropriação de inovações tecnológicas na área de investigação prévia e coleta de informações de movimentação financeira.

1. Formular ações para melhorar atividades de probidade de defesa e recuperação de ativos
 - a. Entregue. Na área de inovação e tecnologia, por exemplo, destaque dado para a adoção do SIMBA.¹ É um sistema de investigação de movimentação bancária, criado pelo Ministério Público Federal e em uso na AGU, que agiliza a sistematização de investigação de grandes dados. O Sistema permite à AGU analisar casos de quebra de sigilo bancário a partir de processamento digital de dados, além de normatizar, validar, transmitir e processar dados de forma mais estratégica.
 - b. Outro ponto mencionado é a criação de grupos de trabalho voltados para ampliar a expertise de instrução processual prévia na AGU, com destaque para a criação de um Laboratório de Recuperação de Ativos. Na

prática, espera-se que isso permita à AGU agrupar ações de recuperação de ativos e atuar com mais eficiência nas esferas civil e, eventualmente, penal.

- c. Destaque dado também para a implementação gradativa do sistema de gestão da dívida ativa das autarquias e fundações públicas federais, que até então não operavam com sistema único de gestão.
2. Intensificação da instauração de procedimentos de investigação prévia e de procedimentos prévios de coleta de informações
 - a. Entregue. Embora não haja dados quantitativos sobre procedimentos versando apenas sobre o combate à corrupção (pois os casos de instauração de instrução processual prévia versam sobre uma combinação de temas), há evidências do aumento e da intensificação dos procedimentos instaurados. Citando como referência o caso de recuperação de bens relacionados às condenações de Luiz Estevão no TRT-SP,² as Procuradorias responsáveis indicam a intensificação de ações da instrução processual prévia, o que gerou no período aumento de procedimentos instaurados na esfera penal e o aumento de eficácia na recuperação de bens. Nota-se que isso implica uma melhoria, durante o período, de atividades de recuperação de ativos frente a um cenário em que esta atividade não era priorizada, o que significa um incremento, porém não necessariamente o encontro do cenário ideal.³
 3. Incremento do quantitativo de advogados públicos designados para atuar, com exclusividade, no combate à corrupção e na recuperação de recursos públicos
 - a. Não entregue. Quantitativamente não houve incremento no número de advogados alocados no compromisso, o que foi justificado por limitação orçamentária. Há menção, entretanto, de investimentos qualitativos no quadro existente, com destaque dado para curso realizado na Itália sobre combate ao crime organizado e recuperação de ativos (com entrega de artigos sobre a atividade no Brasil),⁴

criação de Grupo de Trabalho sobre Defesa da Probidade⁵ (que avançou no período do Plano na criação de rotinas sobre alienação de bens judiciais e na discussão do combate à corrupção na esfera penal), e na realização de seminários e cursos sobre o tema (com destaque para seis edições de curso específico realizadas em conjunto pela PGU e PGF, e outro ministrado pela Polícia Federal, sobre uso de softwares de inteligência).⁶

O quanto foi importante?

O tema do compromisso refere-se a um dos principais temas sociais no país: a corrupção, tal como descrito na seção Contexto Nacional deste relatório. Além disso, refere-se ainda às atividades da AGU, agência montada para o combate à corrupção,⁷ e que já foi premiada na Organização das Nações Unidas (ONU) por suas atividades.⁸

Dentro desse contexto, os resultados esperados do compromisso focam-se em intensificar a instauração de procedimentos de investigação prévia e no incremento de advogados públicos designados para atuar, com exclusividade, no combate à corrupção e na recuperação de recursos públicos. Estas são atividades já em andamento na AGU. Resultados esperados do fortalecimento da AGU incluem ampliação de ações de investigação de desvios bilionários e recuperação de recursos públicos (como no caso do ex-senador Luiz Estevão),⁹ ou na articulação de investigação prévia de casos de corrupção de grande relevância, como a Operação Lava Jato, que envolve esquema de lavagem e desvio de dinheiro envolvendo a Petrobras.¹⁰ Estes são resultados significativos da atuação da AGU, mas que sugerem um pequeno avanço, uma vez que focam a expansão de práticas já em andamento no governo.

Nota-se, ainda, que quase todas as ações mencionadas na entrevista focam a colaboração intergovernamental, ou entre governos transnacionais (como no caso da parceria com a Itália). Ações envolvendo a sociedade civil mencionadas incluem parceria com o Governo do Distrito Federal – GDF, que levou o tema do combate à corrupção em palestras de faculdades. Outras menções à sociedade civil referem-se à reverberação de grandes ações da AGU na mídia (como no caso do ex-senador Luiz Estevão, que é investigado desde 1992 e que em

2012 acordou com a AGU em devolver R\$ 468 milhões do total investigado).¹¹

Do ponto de vista da sociedade civil, nota-se que a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB realizou recentemente parceria com a AGU para investigação de combate à corrupção, como a parceria técnica assinada em 2015 (portanto, em período posterior ao fim de coleta de dados para o relatório IRM).¹² Há posicionamentos favoráveis à atuação da AGU feitos pela sociedade civil, como no caso do Instituto Alvorada,¹³ que sugeriu em 2014 o fortalecimento institucional da Agência, e na atuação da AGU na Operação Lava Jato.¹⁴ Há ainda cobertura de veículos especializados sobre a ação da AGU na recuperação de ativos.¹⁵ Dentro desse cenário, indica-se que há apoio ao objetivo geral do compromisso, e a resultados indiretos gerados por este.

Próximos passos

Para finalizar a entrega do compromisso é necessário aumentar o quantitativo de advogados públicos designados para atuar, com exclusividade, no combate à corrupção e na recuperação de recursos públicos. É importante ainda definir como o compromisso pode contribuir diretamente para os fins da OGP (em especial, definindo estratégias de transparência, participação e *accountability* que envolvam diretamente a sociedade civil), uma vez que as ações do compromisso são todas realizadas dentro do governo. Próximos passos, nesse sentido, envolvem o compartilhamento de metodologias de investigação prévia com a sociedade, para que esta possa desenvolver investigações paralelas com maior eficiência, e a criação de mecanismos de participação com a sociedade civil para investigação de casos de corrupção de grande impacto. Isso resultaria em atividades de participação. Em uma das entrevistas feitas com a sociedade civil, por exemplo, há sugestão de criar listas de empresas que prestam serviço para o governo, com endereço das mesmas, de forma que a sociedade possa, com ferramentas como o Google Maps, identificar aquelas que têm suspeita de sedes com fraude (Luiz Otávio, ativista).

¹ O “OGP Explorer” fornece acesso fácil à riqueza de dados que o OGP tem coletado para a comunidade do OGP (sociedade civil, acadêmicos, governos e jornalistas). Está disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>

² Consulta relatório independente de progresso, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/WcFrrw>

1.2 | IMPLANTAÇÃO DO ODP.NANO

Compromisso: Implantar, em governos estaduais, o chamado ODP.nano. A proposta consiste em difundir para os estados o modelo de atuação do Observatório da Despesa Pública (ODP) do Governo federal, de maneira a disseminar, em nível subnacional, a forma de atuação do ODP. Ou seja, serão aplicados métodos científicos para o cruzamento de dados de diferentes fontes, de forma a identificar sinais de má aplicação de recursos públicos, nesse caso, estaduais. Espera-se que o desenvolvimento do ODP.nano em âmbito estadual possa contribuir para o aprimoramento do controle interno e para o apoio à gestão pública nos estados.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros					✓						✓

O que ocorreu?

O Observatório da Despesa Pública (ODP) utiliza cruzamento de grandes dados para identificar sinais de má aplicação de recursos públicos. Com base no desenho de hipóteses e desenho de metodologia de análises censitárias (feitas com todos os dados da base, e não apenas por amostragem), busca-se estabelecer regras de identificação de irregularidades, e assim aprimorar auditorias e fiscalizações conduzidas pelas Controladorias, como também combater a má gestão (como no caso de compras e pagamentos atípicos, ou no fracionamento de despesas para dispensa de licitação).

O Observatório é composto por um pacote de equipamentos tecnológicos, um conjunto de aplicativos de investigação, e um programa de capacitação de auditores para uso das ferramentas disponibilizadas, e recebeu em 2011 o prêmio *United Nations Public Service Awards*,¹ prêmio dado a contribuições inovadoras que conduzam a uma gestão pública mais efetiva e responsável. Dentro desse cenário, por meio de parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o

compromisso prevê a expansão do ODP para Estados em projetos-piloto, criando os ODP.nanos.

O compromisso foi entregue. Não está previsto no compromisso especificar em quantos Estados deve ser implementado o ODP.nano, e no período foram implementados dois pilotos do programa –um em Santa Catarina e outro na Bahia, a partir de acordo firmado com o BID. Nota-se, porém, que o primeiro Estado (SC) foi entregue ainda antes do início do Plano de Ação e que o acordo com o BID prevê a implementação em todos os Estados.² Importante notar que a adesão dos Estados é voluntária, e que em novembro de 2013 foi modificada a nomenclatura de ODP.nano para ODP.estadual (embora, por consistência, utiliza-se a antiga notação nesse relatório).

O quanto foi importante?

O compromisso tem por objetivo implantar, em governos estaduais, o ODP.nano, ou seja, levar o processo de definir hipóteses relacionadas às atividades da controladoria para os Estados, de forma a produzir informação estratégica e criação de alertas

sobre corrupção. Nota-se que o compromisso não prevê a abertura de dados ou o compartilhamento de metodologias com a sociedade.

O tema do compromisso – despesas públicas – é de grande relevância nacional. Ele está diretamente relacionado a temas socioeconômicos, como controle da inflação e investimento em programas sociais. No âmbito nacional, por exemplo, o ODP.nano foi usado para fazer cruzamento de beneficiários de programas assistenciais, como o Bolsa-Família, com a base de dados patrimoniais, no caso, as do Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN). Ao identificar beneficiados que tinham carros em seu nome, o ODP gerou alertas para investigação de possíveis ilícitos na concessão de benefícios.

Em relação ao posicionamento da sociedade civil sobre o compromisso, diversas OSCs têm ações direcionadas ao orçamento público e ao controle de despesas, realizando, portanto, atividades que vão à mesma direção que o compromisso se propõe a seguir. Isso ressalta a demanda e o interesse da sociedade civil pelo objetivo do compromisso, e as limitações em implementar o compromisso sem incluir a sociedade civil.

O Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, junto com a Open Knowledge Foundation, por exemplo, lançou em 2013 a ferramenta “Orçamento ao seu alcance”, com dados do orçamento do Senado.³ A Open Knowledge Foundation também tem ferramentas de visualização de dados, como o Mosaico Orçamentário.⁴ O uso de metodologias de análise de grandes dados, portanto, é uma tendência dentro das iniciativas da sociedade civil. Nota-se também que há outras iniciativas semelhantes em curso no país coordenadas pelo governo, em parceria com a sociedade civil, que usam recursos eletrônicos para controle de despesas, como no caso do Tribunal de Contas do Estado do Paraná –TCE-PR, em parceria com a Universidade Tecnológica Federal do Paraná – URFPR.⁵

Próximos passos

O compromisso está entregue, embora seja importante levar o ODP.nano para os demais Estados, como prevê a parceria com o BID, e principalmente incluir a sociedade civil no processo. O ODP.nano, apesar de apresentar resultados positivos no controle de despesas, é ainda restrito aos gestores do processo, e portanto a sociedade não pode fazer amplo uso dos avanços trazidos pelo programa. Há ações pontuais de informação sobre o processo para auditores, profissionais de Tecnologia da Informação e universitários, o que é importante. Mas isso é pouco comparado ao potencial que os resultados do compromisso pode ter⁶. Quer dizer, o compromisso melhora a *accountability* interna do governo, mas não tem ainda um aspecto público. O compromisso gera dados aos quais a sociedade civil não tem acesso ou gera compilação de dados que a sociedade civil poderia ter acesso, mas cuja metodologia usada ela desconhece. Por isso a importância de se compartilhar com a sociedade civil os dados e as metodologias.

Há menções nas entrevistas do governo de ações junto à sociedade civil para ensino da metodologia e investigação ODP que, embora sejam casos isolados, atingiram um público multiplicador especializado. Contudo, em comparação com a dinâmica do tema em desenvolvimento de aplicativos e metodologias na área, é fundamental ampliar a inclusão da sociedade civil. É importante, ainda, realizar a publicação das metodologias desenvolvidas para o ODP.nano, para que a sociedade possa acompanhar e remixar o que é produzido pelo governo. Isso pode ser feito a partir de abertura de bases, aumento de publicações científicas sobre os resultados encontrados, e debate de metodologias com ativistas e acadêmicos. É importante, ainda, divulgar e capacitar a população para fazer uso dessas metodologias investigativas, de forma que se possa realizar *accountability* pública.

¹ Notícia, CGU, 2011. <http://goo.gl/nMCuFr>

² BID, 2013. <http://goo.gl/5wLgVQ>

³ Paula Reverbel, Folha de São Paulo, 2013. <http://goo.gl/07Vt8G>

⁴ Mosaico Orçamentário, OKNF, 2015. <http://goo.gl/GxUKsh>

⁵ Bonde News, 2015. http://www.bonde.com.br/?id_bonde=1-3--721-20150521

⁶ Ver por exemplo CNASI, 2015 (<http://goo.gl/MpknDT>), BRACIS, 2014 (<http://goo.gl/TuyGsA>), e artigos internacionais como <http://goo.gl/Mi5XrM> (2014) e <http://goo.gl/zJ4NIO> (2014).

1.3 | FORTALECIMENTO DA CGU

Implementar conjunto de ações de caráter organizacional, de gestão de pessoas e de infraestrutura, incrementando a capacidade institucional da CGU. A adequada qualificação dos servidores, a construção e a reforma de sedes próprias do órgão e a adesão a iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Prevenção e Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento) permitirão que a Controladoria-Geral da União tenha maior alcance e efetividade nos resultados desenvolvidos, a partir de suas atribuições precípuas.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros					✓					✓	

O que ocorreu?

O compromisso analisado foi proposto pela sociedade civil durante a discussão do 2º Plano de Ação, sendo inclusive o mais priorizado entre os demais¹ (sendo adicionado ao Plano com ajustes feitos pelo governo). Dos focos do compromisso, o mais relevante para governo aberto refere-se à infraestrutura para incrementar a capacidade institucional da CGU, o que envolve, entre outras atividades, promover o controle da sociedade civil sobre as ações governamentais.

Apesar de avançar na maioria das partes prometidas, o compromisso se encontra parcialmente entregue, pois uma de suas partes está em andamento. Mesmo assim, as evidências coletadas durante a entrevista sugerem que o compromisso cumpriu com seu objetivo do fortalecimento das atividades da CGU, com destaque para a ampliação do caráter proativo da agência (como na avaliação permanente da qualidade dos serviços públicos), e a ampliação de investigação de empresas mistas como a Petrobras. Isso é feito com a ressalva de que os avanços são ainda limitados (pois os processos da CGU são morosos).

1. A adequada qualificação dos servidores

- a. Entregue. Foi criada no período a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – DIPLD, unidade específica para gerir a política de capacitação e revisão dos marcos normativos que tratam também da qualificação de servidores. A Diretoria implementou um plano de capacitação de desenvolvimento pessoal e técnico dos servidores e colaboradores da CGU. Entre as ações tomadas, destacam-se os investimentos na pós-graduação *latu sensu* em “Controle, Detecção e Repressão a Desvios de Recursos Públicos” (ESAF/EFAL),² e um mestrado profissional com primeira turma em setembro de 2015 em Administração Pública com linha de pesquisa em Ouvidoria e Gestão de Transparência (Universidade Federal da Bahia - UFBA). Há também evidência (segundo o governo) de certificações internacionais de servidores na área de controladoria de empresas mistas, como o curso SCCE *Basic Compliance Ethics Academics*.³

2. A construção e a reforma de sedes próprias do órgão

- a. Parcialmente entregue. Foi relatada uma sede em construção (Acre), outras quatro em fase de projeto (Pernambuco, Maranhão, Amazônia e Rio Grande do Norte) e outra sede não iniciada (Pará). O governo relatou durante a preparação deste relatório que Acre está pronta, embora foi fora do período analisado. As justificativas dos atrasos apresentadas pelo governo durante a entrevista ao pesquisador do IRM incluem mudanças no projeto original, mudança na gestão local ou (principalmente) restrições orçamentárias (porque cortou em 20% o empenho destinado para despesas discricionárias, e pelas limitações impostas pelo Ministério da Fazenda na forma de uso destes recursos, percentuais e dados providos pelo governo). Nota-se que, no formato do compromisso proposto durante o diálogo virtual, sugeria-se a implementação de Controladorias Estaduais e Municipais, o que não foi incluído na redação final do compromisso. Como argumenta o governo, a implementação destas extravasa a atuação da CGU, embora haja em casos de apoio voluntário para receber da CGU auxílio para implementação de instâncias municipais ou estaduais. Os investimentos na construção de sedes próprias nos Estados ganha maior importância justamente devido ao pedido da proposta original da sociedade civil de ampliação de atividades (como as da CGU) nos Estados.

3. Adesão a iniciativas como o Programa de Fortalecimento da Prevenção e do Combate à Corrupção na Gestão Pública Brasileira (Proprevine)

- a. Entregue. O Proprevine, realizado em parceria com o BID, prevê uma série de aquisições e melhorias nos principais processos de trabalho da CGU. De uma dotação orçamentária de execução inicial de R\$ 30 milhões ao longo de cinco anos, do previsto para o primeiro ano (R\$ 3 milhões), 34% já foi investido (considerando que o contrato com o BID foi assinado apenas em dezembro de 2013).⁴

O quanto foi importante?

O compromisso tem por objetivo implementar um conjunto de ações de caráter organizacional, de gestão de pessoas e de infraestrutura, incrementando a capacidade institucional da CGU. Não visam diretamente, portanto, objetivos da OGP, e estão focadas em atividades internas ao modo de governar. Nota-se, porém, que o compromisso foi baseado em sugestões da sociedade civil,⁵ durante a consulta virtual, quando (tal como a forma proposta) também não se enfoca em abertura de governo, mas sim no fortalecimento da CGU (como incluído no compromisso). O IRM determina porém, segundo as regras deste documento, a relevância dum compromisso segundo o seu texto e é portanto que o compromisso foi marcado acima como não claramente relevante, apesar da sua formulação participativa.

O resultado esperado é a qualificação dos servidores, a construção e a reforma de sedes próprias do órgão e a adesão a iniciativas como o Proprevine.⁶ Em relação aos resultados previstos pelo compromisso, denota-se um pequeno impacto, visto que tratam de continuação de programas ou ações já iniciadas.

O tema do compromisso é de suma importância, e versa sobre a CGU, que tem na sociedade civil considerável reconhecimento (apesar das críticas). As entrevistas feitas pelo IRM mostraram apoio da sociedade a atividades como o CONSOCIAL,⁷ apoios sindicais ao tema,⁸ como também apoio a leis promovidas com auxílio da CGU (vide a Lei de Acesso à Informação e a Lei Anticorrupção).

Em comentário à troca de Ministro na CGU, em 2014, o caderno de opinião da Folha de São Paulo⁹ aponta que: “entre as principais iniciativas da CGU estiveram a criação do Portal da Transparência, em que se publicam os dados da execução orçamentária federal, e a área de prevenção, dedicada a desenvolver programas com essa finalidade, incluindo-se aí a formulação de normatizações (projetos de lei e decretos)”. A mesma coluna indica ainda uma das principais limitações da CGU, a saber, a falta de poder de impor correções normativas aos demais órgãos e a deficiência nas atribuições em investigar empresas

estatais. Ao mesmo tempo, as entrevistas realizadas pelo IRM anotam que há uma demanda da sociedade civil para que a CGU seja mais aberta, e que iniciativas como a CONSOCIAL sejam mais presentes na forma de operar da agência.

Em contribuição para o IRM, por e-mail, Natália Paiva, da Transparência Brasil, aponta, entretanto, ressalvas quanto ao andamento do compromisso frente à redução de verbas. Como ela diz, “é bastante questionável que seja possível promover fortalecimento da CGU ao mesmo tempo em que se restringe o orçamento do órgão. O orçamento de 2015 voltou a ser o mesmo de 2013 em valores nominais, após uma pequena queda em 2014. Ou seja, aplicada a inflação, os recursos estão diminuindo, o que impacta negativamente os programas já existentes, e enfraquece, ao invés de fortalecer a Controladoria”.¹⁰

Próximos passos

Para finalizar a entrega do compromisso é necessário fazer a entrega da construção e a reforma de sedes próprias do órgão. Em relação aos próximos passos, nota-se que a maioria das ações relacionadas no compromisso é interna à agência, e que, portanto, não inclui interações diretas com a sociedade civil. Como próximos passos, é importante, assim, incluir ações que envolvam diretamente a sociedade civil (o que o governo relatou já estar em planejamento, mencionando entrevistas a serem realizadas com a sociedade civil para fortalecimento da CGU).

Para avançar na área, passos importantes referem-se a fortalecer a cultura de transparência, participação e *accountability* pública nas ações da agência. A qualificação dos servidores deveria, por exemplo, incluir treinamento para implementação de programas de transparência ativa (além das relacionadas ao Portal da Transparência), como também para publicação de bases de dados específicas de investigações de grande porte, como a Lava Jato. O Proprevine também pode ser usado para ações de fortalecimento de mecanismos de participação e de atividades de *accountability* pública para que o cidadão pudesse trabalhar junto com o governo em atividades. Com isso, o Proprevine poderia ser monitorado pela sociedade civil, e poderia ainda contar com metodologias e dados realizados em parceria com OSCs especializadas, ativistas ou cidadãos interessados.

¹ Lista das 15 propostas priorizadas no Diálogo Virtual, Portal e-Democracia, 2012. <http://goo.gl/pTp7Ve>

² Executado por intermédio da Escola de Administração Fazendária – ESAF e da Universidade Federal de Lavras – UFLA.

³ Society of Corporate Compliance and Ethics, 2015. <http://www.corporatecompliance.org/academies>

⁴ CGU, 2015. <http://goo.gl/kBPZr8>

⁵ Fortalecimento da CGU, Diálogo Virtual, 2012. <http://goo.gl/a4w1rn>

⁶ Dyelle Menezes, Pensamento Nacional de Bases Empresariais, 2013. <http://goo.gl/kxSNMX>

⁷ Abracci, 2013. <http://abracci.org.br/consocial/o-que-e-consocial.php>

⁸ Unacom social, 2014. <http://goo.gl/vcuZ2p>

⁹ Frederico Vasconcelos, Folha de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/ze8dVI>

¹⁰ Como esclarece o governo, existem verbas adicionais do programa PROPREVINE que foram usadas na execução do compromisso, e que se somam ao orçamento da CGU.

1.4 | PRESTAÇÃO DE CONTAS ONLINE DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO

Desenvolver forma de recepcionar, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas Online, a prestação de contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, destinados à implementação de políticas públicas por meio de programas e projetos educacionais. A interface a ser adotada possibilitará o cruzamento de dados entre sistemas, automatizará as análises de contas, parametrizará normas e procedimentos, racionalizando e integrando as etapas de prestação de contas. Além disso, disponibilizará relatórios e gráficos referentes à execução dos recursos para a sociedade.

Instituição responsável: Ministério da Educação

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓			✓			✓			✓		

O que ocorreu?

O compromisso surge da necessidade de implementar um novo modelo de prestação de contas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, online, sistematizado, que aumente a capacidade e eficiência dos processos. A situação anterior ao compromisso era de um tempo médio de processamento de prestação de contas alto, e de acúmulo de prestações não analisadas (com estoque de processos com picos de 140 mil ações). O objetivo do Sistema foi de automatizar tarefas em tempo real e garantir que a execução financeira dos gastos cumprisse com o objetivo previsto. Além disso, com o compromisso implementado, era esperado deixar de controlar a prestação de contas apenas ao final do processo, para passar a se ter controle em tempo real, em diferentes etapas do processo de uso de recursos. Isso permite, entre outras coisas, manter controle integrado com órgãos como o Tribunal de Contas da União, a Controladoria-Geral da União e o Ministério Público. Faz parte do compromisso, também, abrir os dados para a sociedade para atuação desta no controle e na monitoria dos gastos.

O Sistema foi desenvolvido e conta com quantidade significativa de processos migrados e prontos para recebimento online: PNAE,¹ PNATE,² PDDE,³ BRALF⁴ e Caminhos da Escola,⁵ PRONATEC, e outras bases que estão em fase de migração (PROINFÂNCIA, PEJA, CONVÊNIOS, PAC)⁶. Destaque dado para o aumento de eficiência gerado, com recebimento anual de 25 mil prestações de contas online, serviço este que, de outra forma, seria feito manualmente. Destaque também para a função implementada de notificação em tempo real de pendências, o que também contribui para o aumento da eficiência e da integridade pública.

O Sistema também permite a sistematização de dados relacionados à relação de bens e serviços, despesas e pagamentos, indicação do credor, extratos da aplicação de recursos no mercado financeiro, entre outros. Ressalta-se, porém, que o acesso aos dados ainda é limitado, sendo estes abertos para os envolvidos diretamente no processo,⁷ para agências como TCU, CGU e Ministério Público, e para membros da sociedade civil que façam parte de Conselhos relacionados ao FNDE.⁸ Na entrevista foram mencionados planos concretos de abertura completa

dos dados, inclusive no formato aberto, o que, nota-se, é uma carência no compromisso atual que, se solucionada, pode ter grande impacto.

Conforme aponta Natália Paiva, da Transparência Brasil, em contribuição para o pesquisador do IRM por e-mail, “é errôneo classificar como ‘entregue’ a disponibilização para ‘a sociedade’ de relatórios e gráficos referentes à execução dos recursos, uma vez que apenas atores envolvidos tiveram acesso”. Dado isto, o pesquisador do IRM considera o compromisso como parcialmente entregue, notando-se que a parte mais importante do compromisso, para fins da OGP, não foi apresentada.

O quanto foi importante?

Segundo a autoavaliação, o compromisso tem por objetivo “receptionar, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas Online, a prestação de contas dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”. Estes dados não estavam, em sua maioria, disponibilizados ao público, exceto na forma agregada de dados no Portal da Transparência. Os resultados esperados são a automatização de análise de contas, parametrização de procedimentos e disponibilização de relatórios e gráficos de volta para a sociedade. Como o compromisso se destina a fortalecer um processo em andamento de prestação de contas, seu impacto estimado é tido como moderado.

O tema do compromisso é de grande relevância. A CGU apontou a educação como um dos grandes focos de corrupção no país,⁹ indicando que, dentre os municípios fiscalizados, 45% dos recursos destinados ao transporte escolar e 35% para a merenda se perdem no meio do caminho. Estes recursos estão, em grande parte, cobertos pelo sistema desenvolvido no compromisso.

O FNDE apoia diversas políticas municipais, que vão desde projetos de melhoria da infraestrutura das escolas à execução de políticas públicas, como lista o movimento Todos Pela Educação.¹⁰ Há ainda verbas gerenciadas dos programas Alimentação Escolar, Biblioteca da Escola, Brasil Profissionalizado, Caminhos da Escola, Dinheiro Direto na Escola,

Programa Nacional do Livro Didático, Plano de Ações Articuladas, Proinfância e Transporte Escolar. Além de realizar esses programas, o FNDE também é responsável por repassar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) aos Estados.

Do ponto de vista da sociedade civil, o FNDE é o órgão de execução de políticas educacionais, e é usado para financiar parcerias com a sociedade, como o programa Mais Educação, incluído no relatório de 2013 da OSC Casa de Arte e Educar.¹¹ Existe destaque também na sociedade civil quando o FNDE suspende o repasse de recursos quando há irregularidades na prestação de contas por suspeita de desvio,¹² e quando há cobertura dos meios de comunicação sobre casos de corrupção envolvendo o Fundo (como no caso de recursos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec).¹³

Do ponto de vista do pesquisador do IRM, há, portanto, apoio na sociedade civil aos objetivos gerais do compromisso (melhoria de prestação de contas), o que contrasta com o fato da sociedade civil também desejar sua inclusão direta na análise de prestação de contas. Segundo Natália Paiva, da Transparência Brasil, “a proposta de desenvolvimento do Contas Online e a divulgação de relatórios e gráficos são medidas bem-vindas, mas o controle social poderia ser ainda mais eficaz e poderoso se houvesse a disponibilização das informações em dados abertos para a sociedade civil. Com dados nesse formato, organizações, jornalistas e pesquisadores poderiam criar suas próprias análises e cruzamento de dados, gerando novas informações a respeito dos gastos do Fundo para o cidadão”.

Destaque para eventuais parcerias estratégicas feitas com entidades representantes da sociedade civil e diálogos com dirigentes municipais de educação (como no fórum da União de Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Norte – Undime),¹⁴ comunicados públicos sobre municípios irregulares na prestação de contas,¹⁵ a realização de audiências públicas em temas de compras como ônibus escolar¹⁶ e audiências públicas sobre aquisição de brinquedos.¹⁷

Próximos passos

O compromisso está parcialmente entregue, faltando para completar o processo promover a abertura de relatórios e gráficos para a sociedade. Para o futuro é necessário permitir maior participação da sociedade, como no caso de abertura das bases em formato aberto e a inclusão de formas mais diretas para a sociedade usar a informação visando mudar a prática do governo. A integração desses dados com Conselhos, por exemplo, é um avanço importante em participação e *accountability*. Conselhos de Educação

são mecanismos de participação distribuídos nos entes federados que, entre suas atividades, desenvolvem (de acordo com cada região) orçamento participativo, análise de contas e treinamento de fiscalização cidadã de contas. Ferramentas de controle já em uso têm destaque, por exemplo, em páginas do Ministério Público Federal, que incentiva os cidadãos a fazerem uso de ferramentas de *accountability*,¹⁸ e em iniciativas, por exemplo, da Open Knowledge Foundation de monitoramento de gastos.¹⁹

¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2015. <http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>

² Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, 2015. <http://goo.gl/Fht4wY>

³ Programa Dinheiro Direto na Escola, 2015. <http://goo.gl/w9YB13>

⁴ Programa Brasil Alfabetizado, 2015. <http://www.fnnde.gov.br/component/k2/item/724-gloss%C3%A1rio>

⁵ Programa Caminho da Escola, 2015. <http://goo.gl/MN8WNR>

⁶ Não é possível verificar diretamente a inclusão de bases, e a data de início das atividades, embora seja possível inferir os dados a partir de normativas publicadas (<https://goo.gl/Jq8Q9T>).

⁷ Sistema de Gestão de Contas Online, 2015. <https://www.fnnde.gov.br/sigpc/login.seam>

⁸ Assessoria de Comunicação Social do FNDE, 2015. <http://goo.gl/e0jQJa>

⁹ Alessandra Mello e Maria Clara Prestes, EM.com.br, 2015. <http://goo.gl/LIGo5T>

¹⁰ Movimento Todos Pela Educação, 2011. <http://goo.gl/QBekB3>

¹¹ Relatório 2013 Pesquisa-ação, Casa de Arte Educar, 2013. <http://goo.gl/8OTD0L>

¹² "FNDE veta recursos de 44 municípios do AL por falta de prestação de contas", Todos Pela Educação, 2013. <http://goo.gl/MVnJUj>

¹³ Renata Agostini e Flavia Foreque. Folha de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/4Gzm3n>

¹⁴ FNDE, 2015. <http://goo.gl/yzfNUS>

¹⁵ FNDE, 2013. <http://goo.gl/NQePoc>

¹⁶ Portal de compras, FNDE, 2014. <http://goo.gl/Mn1T3c>

¹⁷ Portal Brasil, 2015. <http://goo.gl/KEQAtm>

¹⁸ Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da 5ª região, 2015. <http://goo.gl/oVzf3c>

¹⁹ Mosaico Orcamentário, Open Knowledge Foundation, 2015. http://dapp.fgv.br/mosaico/mosaic_f/2014

1.5 | CAPACITAÇÃO DE OPERADORES DE RECURSOS PÚBLICOS EDUCACIONAIS E DE CONSELHEIROS DE CONTROLE SOCIAL

Intensificação das ações de política de capacitação da extensão corporativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tal política busca promover uma melhoria continuada de desempenho dos processos de gestão e de execução dos recursos públicos educacionais, assim como o fortalecimento de seu controle social e, por conseguinte, a elevação da eficiência, efetividade da política educacional e de sua transparência. Será implementado o Instituto Formar para a Escola, unidade responsável pelo desenvolvimento e fortalecimento das ações educacionais do FNDE, notadamente as de cunho corporativo e relacionadas às áreas de gestão e financiamento de políticas educacionais.

Instituição responsável: Ministério da Educação

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: março 2015

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓	✓		✓						✓	

O que ocorreu?

O compromisso prevê a intensificação e o aprimoramento de ações de disseminação de conhecimento e capacitação de parceiros gestores, operadores de recursos públicos e conselheiros de controle social na gestão de recursos públicos educacionais. O compromisso tem abrangência nacional e requer estratégias de cooperação com todos os sistemas públicos de ensino federados. Por incluir na capacitação também membros da sociedade civil, membros dos conselhos de controle social, o compromisso visa ampliar a atuação cidadã no controle social.

O compromisso foi substantivamente entregue, embora nem todas as ações sejam verificáveis publicamente:

- Na área estratégica, destaque para a criação da Assessoria de Educação Corporativa (Assec), institucionalizada pela Portaria FNDE nº 587/2013, que contará (de acordo com dados do governo) com acordo de cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a

Cultura – UNESCO (em andamento).

- Na área de participação dos entes federados, com base em dados do governo, destaque para a estruturação de anel em fibra ótica, interligando secretarias estaduais de educação, e para ações de prospecção de soluções de videoconferência para futura aquisição por licitação.
- Na área de capacitação, destaque para a rede de tutoria do Programa Formação pela Escola, que em 2013 atendeu aproximadamente 185 mil pessoas, número ampliado em 18% em 2014. Quantitativos das ações de educação corporativa estão disponíveis online¹ e cobrem duas modalidades de ensino. As ações presenciais atenderam no período a um público de 5,5 mil pessoas, entre gestores, técnicos e conselhos dos sistemas municipais e estaduais de educação. Já na modalidade à distância, destaque para cursos de formação básica para escola (aproximadamente 51 mil matriculados) e programas como Dinheiro

Direto na Escola (cerca de 40 mil inscritos)
Transporte Escolar (cerca de 27 mil matriculados),
Programa Nacional de Alimentação Escolar
(cerca de 25 mi matriculados), e Controle Social
(aproximadamente 24 mil inscritos).

O quanto foi importante?

O FNDE é um dos principais fundos de financiamento da educação no país e conta com mecanismos de controle social e ferramentas de transparência que são descritos, por exemplo, no material do curso ofertado² e em cursos como o de Formação Pela Escola.³ Há relatos da Transparência Brasil, por exemplo, de que os mecanismos de controle social com recursos educacionais são em larga escala ineficientes,⁴ e que carecem de fortalecimento. Na Revista Escola Pública, por exemplo, há relatos associando a má gestão de recursos educacionais à baixa qualidade de controle social exercido.⁵

Os cursos mencionados no compromisso são voltados a esse sentido, e capacitam tanto membros do governo, como membros da sociedade civil envolvidos no controle social. Porém, já são uma iniciativa consolidada do governo, sendo ofertados há mais de 5 anos. Com base nesse contexto, o compromisso tem como impacto esperado a manutenção dos *status quo*, embora fortaleça programas de grande importância.

Segundo o governo, o compromisso foi realizado compartilhando experiências entre públicos diversificados, como técnicos dos sistemas de ensino público, conselheiros representantes da sociedade civil, e dirigentes e gestores municipais, estaduais e federais, o que ocorre tanto em eventos realizados nos Estados e municípios, como nos encontros

das fases presenciais dos cursos do Formação Pela Escola, especialmente nos momentos de socialização das atividades finais nas turmas de cursistas. Com base na variedade de parceiros que participam da divulgação ou organização dos cursos, a informação pode ser confirmada. Há evidência de cursos do FNDE promovidos ou organizados em associação com Secretarias de Educação Municipais,⁶ sindicatos,⁷ meios de comunicação locais⁸ e associações de municípios.⁹ Há, ainda, observatórios de conselhos feitos pela sociedade civil, como o blog “De olho nos conselhos de educação”, que valorizam de forma crítica o papel dos conselhos na melhoria do ensino público.¹⁰

Próximos passos

O compromisso está em andamento, faltando para complementá-lo a entrega do Instituto de Formação Pela Escola. O compromisso tem alta relevância para os três valores de governo aberto. A capacitação de conselheiros promove o uso de ferramentas de transparência, os conselhos envolvidos são mecanismos de participação social e uma das principais atividades dos membros da sociedade civil capacitados é atuar em mecanismos de *accountability*. Próximos passos do compromisso podem envolver, por exemplo, a ilustração do impacto dos conselheiros treinados no controle público, dando transparência à ação dos que foram capacitados pela iniciativa. Há ainda a necessidade de fortalecer as ferramentas de controle social e suas apropriações, visto que há indícios de que conselhos de educação funcionam à margem da regulamentação ideal, e que apenas em torno de um quarto dos municípios tem Conselhos de Educação formados.¹¹

¹ Dados estatísticos, FNDE, 2015. <http://goo.gl/NTYN3f>

² Unidade IV – Controle social, curso FNDE, 2015. <http://cursos.fnde.gov.br/mdl07/pdf/UnidadeVI.pdf>

³ Módulo Introdutório, Formação Pela Escola, 2015. <http://goo.gl/3snMry>

⁴ Marcos Mendes, Análise das irregularidades na administração municipal do FUNDEF: Constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria-Geral da União, Transparência Brasil. 2004. <http://goo.gl/C4JJga>

⁵ Filipe Jahn, Revista Escola Pública, 2015. <http://goo.gl/LukaCi>

⁶ Secretaria Municipal de Educação de Buriti, 2014. <http://goo.gl/M92npg>

⁷ APMC – Sindicato, 2015. <http://goo.gl/cgVNTB>

⁸ Sulin Foco, 2015. <http://goo.gl/Ulqt2G>

⁹ Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande, 2014. <http://goo.gl/UXHRPr>

¹⁰ De olho nos conselhos, 2015. <https://deolhonosconselhos.wordpress.com/>

¹¹ Revista Escola, 2015. <http://goo.gl/aW9aoU>

1.6 | PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DOS CONSELHOS ESCOLARES

Realização de cursos de capacitação, presenciais e à distância, com o intuito de formar profissionais de educação que possam atuar nas secretarias estaduais e municipais de educação. Esses profissionais devem ser disseminadores das ações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, em seus respectivos sistemas de ensino, bem como, por meio de uma rede de tutoria, capacitar conselheiros escolares em efetivo exercício.

Instituição responsável: Ministério da Educação

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: janeiro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓	✓		✓							✓

O que ocorreu?

O Conselho Escolar é órgão central na execução da gestão democrática, sendo formado por representantes do governo (professores, diretor e funcionários) e por representantes da sociedade civil (pais/responsáveis, membros da comunidade e estudantes). Ao Conselho, de forma colegiada, cabe participar da gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino ofertado. Para dimensionar a importância dos Conselhos, estudo realizado pela UNESCO em 20 escolas brasileiras em situação de risco, mas que ainda assim apresentaram excepcional rendimento escolar, indicou que uma característica encontrada nessas escolas foi justamente a atuação de conselhos escolares fortalecidos (Aprova Brasil, 2007).¹

Nesse sentido, o compromisso busca aprimorar o Programa criado em 2004 para fortalecer os conselhos escolares, de forma a ampliar a capacitação de conselheiros (antes ofertada somente para profissionais das secretarias de educação) para membros da sociedade civil.

Segundo dados do governo, o compromisso foi entregue. Os dados totais de capacitados foram informados pelo governo e não podem ser independentemente verificados, embora haja evidências no site do Ministério de Educação (restrito para usuários cadastrados).² Há relatos, ainda, de matérias de revistas feitas sobre o perfil dos cursos.³ Nota-se que apenas o governo pode atestar as informações abaixo, embora o pesquisador do IRM pode verificar estes como resultado das entrevistas para preparar este relatório:

O primeiro piloto do Curso de Formação para Conselheiros Escolares incluindo membros da sociedade civil aconteceu em agosto de 2013, em 4 Estados, número este ampliado posteriormente para 22 (e com plano de chegar a 27 unidades estaduais em 2015). No período do compromisso foram matriculados quase 40 mil conselheiros, sendo destes 22% membros da sociedade civil (que representam, se obedecidos os percentuais de composição dos conselhos, 20% do total de conselheiros no país). Destaque nessa capacitação à composição de mulheres no curso: 23.532, o equivalente a 81% do total.⁴ Destaque ainda

para o fato dos cursos terem formatos de educação à distância (EAD) e presencial, sendo 28h à distância e 12h em contato direto com as atividades do conselho. Os cursos ofertados, que duram dois meses, tratam de temas relacionados à gestão democrática, como garantia de direitos, organização e funcionamento dos conselhos, dimensão político-pedagógica, função fiscal e definição orçamentária. Destaque também para capacitação, no período, de 8.340 técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, por meio de cursos EAD de duração de 1 ano.

Todavia, o pesquisador do IRM não pôde verificar todos estes dados de forma independente.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é a capacitação de profissionais para serem disseminadores das ações do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. O resultado esperado é a oferta de cursos de capacitação, presenciais e à distância, com o intuito de formar profissionais que possam atuar nas secretarias estaduais e municipais de educação.

Reportagem da Revista Escola de 2005 já menciona a importância da temática do compromisso,⁵ que envolve a criação de conselhos com eleição dos membros, formalização do estatuto e administração de verbas vindas do governo. Estes conselhos são previstos ainda para atuar em temas centrais, tais como aprendizagem, merenda escolar, segurança e incentivo à leitura. Como o programa promovido pelo compromisso já existe, e como os resultados esperados sugerem a continuidade de atividades já em andamento, nota-se um impacto de manutenção do *status quo*.

Do ponto de vista da sociedade civil, há evidências de que o compromisso é necessário, como destaca análise do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) que critica ao clientelismo envolvido no processo: “nos Conselhos a escolha dos diretores ainda se dê por indicação, contradizendo o princípio preconizado na lei. É preciso uma mudança de paradigma na forma como as escolas e redes são geridas, uma vez que ainda persiste em muitos sistemas uma tradição patrimonialista, autoritária.”⁶ Essa visão é compartilhada por outras opiniões deixadas no fórum da sociedade civil Observatório do PNE (como nos comentários de Fernando Silva, de Terra Alta/Pará, e Fábio dos Santos Nunes, de Belford Roxo, Rio de Janeiro).⁷ Isso indica que o compromisso não é visto como suficiente para solucionar problemas de controle social dos Conselhos, o que é agravado pelo fato de o programa já ser uma política consolidada.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e seu desenvolvimento está em sintonia com a cultura de governo aberto. Recomenda-se, contudo, o fortalecimento dos Conselhos com ferramentas que favoreçam as memórias das atividades desenvolvidas (como compartilhamento, online, de iniciativas e práticas), e que haja ainda reaproveitamento de ferramentas de governo aberto desenvolvidas pelo governo (como o Portal da Transparência e o canal Participa.br). Esses seriam passos para adequar uma metodologia de capacitação que se inicia em 2004 para a potencialidade de inovações tecnológicas atuais. Há, ainda, segundo relatos da sociedade civil, necessidade de fortalecer institucionalmente os conselhos.

¹ Aprova Brasil o Direito de Aprender, Unicef, 2007. http://www.unicef.org/brazil/pt/aprova_final.pdf

² Acesso ao curso de Conselheiros Escolares, Conselho Escolar, 2014. <http://goo.gl/EecBA9>

³ Meire Cavalcanti, Revista Nova Escola, 2014. <http://goo.gl/TUdSTs>

⁴ Por segmento: Estudantes = 2.242, Pais/Responsáveis = 5.204, Professores = 14.068, Funcionários = 9.946, Diretores de escola = 6.973 e Comunidade = 1.455. TOTAL = 39.888.

⁵ Revista Nova Escola, 2005. <http://goo.gl/thvKqJ>

⁶ CENPEC, Observatório do PNE, 2013. <http://goo.gl/OFef3u>

⁷ Idem.

1.7 | PAINEL UNIFICADO PÚBLICO DE DADOS DO PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS

Organizar e divulgar, mediante um painel unificado de informações, os dados de execução das ações do Programa Água para Todos, para os próprios executores, e para o público em geral. Essa ferramenta permitirá, especialmente, o acompanhamento periódico das ações, a geração de relatórios para tomada de decisões, o fornecimento de informações para a assessoria de comunicação do MI e a garantia de transparência e prestação de contas atualizadas aos gestores públicos, às autoridades e à sociedade.

Instituição responsável: Ministério da Integração Nacional Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: setembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓			✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de *estrela*, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O Painel consiste em uma ferramenta de inteligência geográfica que permite o acompanhamento e monitoramento de forma georreferenciada da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e Programas. Implementado, o painel objetiva melhorar o uso de recursos financeiros, a articulação de políticas nacionais nos territórios, como também ampliar mecanismos de controle social e a disseminação do conhecimento sobre as ações do governo.

O compromisso encontra-se entregue. O painel foi disponibilizado por meio do Observatório de Desenvolvimento Regional –ODR,¹ um portal de acesso público (aceita usuários anônimos) criado para monitorar e avaliar planos, programas e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O Painel permite visualizar valores pactuados do programa, mapas de

cisternas implementadas, mapas de implementação de tecnologias de segunda água, dados da execução financeira dos programas, entre outros.

Também existem áreas de investimento no compromisso, com destaque para o aprimoramento de relatórios estratégicos mensais, a ampliação das bases de dados, a compra de imagens de satélites para melhorar a resolução dos mapas, e a adaptação do sistema para uso em *tablets* e/ou acesso *offline* (o que permitirá uso do Painel para fiscalização *in loco*).

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é organizar e divulgar, mediante um painel unificado de informações, os dados de execução das ações do Programa Água para Todos, para os próprios executores e para o público em geral. O resultado esperado é o acompanhamento periódico das ações, a geração de relatórios para

tomada de decisões, o fornecimento de informações para a assessoria de comunicação do MI e a garantia de transparência e prestação de contas atualizadas aos gestores públicos, às autoridades e à sociedade.

O contexto do compromisso é de grande importância. Recursos hídricos foram, em 2014, um tema de suma relevância nacional, não só pela crise hídrica em Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, como também por afetar a gestão de eletricidade.² A população que sofreu corte de água, por exemplo, mostrou insatisfação com o grau de transparência dos prestadores de serviço público,³ e reclamações quanto à veracidade das informações prestadas.⁴

A situação em São Paulo, por exemplo, mobilizou a sociedade civil a se posicionar sobre o tema, com material feito pelo Greenpeace,⁵ Idec,⁶ Movimento Água São Paulo e The Nature Conservancy,⁷ Movimento Aliança pela Água,⁸ Nossa São Paulo, Aliança pela Água,⁹ entre outros. Dentro desse contexto, o resultado esperado de desenvolvimento de informações públicas, com indicadores e portal aberto, é de moderado impacto estimado.

Do ponto de vista da sociedade civil, nota-se que o Observatório de Desenvolvimento Regional, portal governamental no qual o compromisso está hospedado, é de pouca reverberação em iniciativas sociais (há menção esporádica ao link do portal, como em notícia do Conselho Regional de Economia da Bahia, mas pouca apropriação do mesmo).¹⁰ Em relação ao Programa Água para Todos, que origina os dados a serem publicados no portal, segundo estudo realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, a falta de um sistema de

monitoramento do programa é um ponto crítico de sucesso.¹¹ Logo, o Portal supre uma importante demanda. Ao mesmo tempo, nota-se que o portal refere-se a um tema bastante específico de recursos hídricos (i.e., Programa Água para Todos) e que, logo, não é suficiente para endereçar as principais preocupações sobre a crise hídrica nacional. Em relação ao sucesso do programa, há controvérsias. Informações prestadas pelo governo em geral celebram o número de cisternas distribuídas,¹² mas reportagem do Jornal Nacional, por exemplo, fez denúncias de mau uso dos recursos e de acúmulo de cisternas não distribuídas.¹³

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e os próximos passos para aprimorar os resultados são implementar ferramentas de participação e *accountability* no Painel, de forma que a evolução em transparência possa ser acompanhada, e na adoção sistematizada de uma política de dados abertos para compartilhamento e uso. Há, entretanto, uma necessidade de escala, visto que a demanda da sociedade civil por dados hídricos é maior do que o Painel pode entregar. Iniciativas da sociedade civil que ganharam atenção durante a crise hídrica de São Paulo, por exemplo, sugerem bons exemplos de como dados podem ser reapropriados pela sociedade civil. No caso da Nossa São Paulo, há relação entre dados abertos visualizados e o cumprimento de metas de gestão, como no programa Cidades Sustentáveis.¹⁴ O movimento Aliança pela Água, em outro caminho, implementou ferramentas de visualização de dados e de produção de conteúdo para sugerir soluções e propostas para problemas hídricos.¹⁵

¹ Observatório de Desenvolvimento Regional, 2015. <http://odr.mi.gov.br/>

² Rodrigo Martins e Miguel Martins, Carta Capital, 2015. <http://goo.gl/jYkFxR>

³ Tv Diário, 2015. <http://goo.gl/hZqubZ>

⁴ Rodolfo Wrolli, Sindicato dos Bancários e Financeiros de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/E0t17G>

⁵ Luciano Dantas, Greenpeace, 2015. <http://goo.gl/RzcHtk>

⁶ Malu Ribeiro, Revista Idec, 2014. <http://goo.gl/8wekH9>

⁷ The nature conservancy, 2015. <http://goo.gl/KqwamQ>

⁸ Movimento Aliança pela Água, 2015. <http://aguasp.com.br/>

⁹ Nossa São Paulo, 2015. <http://goo.gl/tyD24a>

¹⁰ Conselho Regional de Economia da Bahia, 2015. <http://www.corecon-ba.org.br/?p=7872>

¹¹ Daniel Gonçalves de Oliveira, IICA, 2012. <http://goo.gl/Cqvt6h>

¹² Portal Brasil, 2015. <http://goo.gl/kH5Pm6>

¹³ Jornal Nacional, 2015. <http://goo.gl/r8Ne3G>

¹⁴ Cidades Sustentáveis, 2015. <http://www.cidadessustentaveis.org.br/>

¹⁵ Movimento pela Água, 2015. <http://aguasp.com.br/>

1.8 | INCLUSÃO DIGITAL DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Implementar o Programa de Inclusão Digital (PID) em todos os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde, de maneira a contribuir com o aperfeiçoamento do exercício do controle social do Sistema Único de Saúde (SUS).

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓		✓	✓	✓		✓				✓		

O que ocorreu?

O compromisso tem por base o Programa de Inclusão Digital – PID, iniciado em 2006. O Programa de Inclusão Digital dos Conselhos de Saúde surgiu a partir de deliberações de Conferências Nacionais de Saúde – 10ª (1996), 11ª (2000) e 12ª (2003) – e iniciou suas atividades em 2006, articulando e mobilizando Estados e municípios para as questões relacionadas à inclusão digital.

O compromisso prevê a expansão do programa para todos os conselhos de saúde envolvidos, universalizando a integração destes com outras instâncias de controle social do Sistema Único de Saúde – SUS (como os sistemas de informação, a Ouvidoria e a própria estrutura organizacional de conselhos).

O PID é estruturado em três pilares: equipamentos, qualificação de conselheiros e conectividade, e é um elemento fundamental da política de controle social no SUS. Os conselhos são compostos pelos segmentos de usuários do SUS, prestadores de serviços de saúde/gestores e trabalhadores, conforme Lei nº 8.142/1990 e Resolução 453/2012 do Conselho Nacional de Saúde. Cinquenta por cento serão compostos por usuários do SUS (índice até janeiro de 2015, sendo respeitado por 74% dos Conselhos Estaduais e municipais).¹

O compromisso encontra-se entregue de forma limitada, pois nem todos os conselhos foram abrangidos pelos três pilares do PID, considerando “todos” como um universo de conselhos composto por 5.569 conselhos municipais, os 26 estaduais, o do Distrito Federal e os 36 conselhos distritais de saúde indígena:²

- Na área de **equipamentos**, o compromisso foi parcialmente entregue. De acordo com o plano proposto, todos os conselhos deveriam ter kit de antena, decodificador e televisão. Apesar de todos os conselhos estaduais possuírem o kit, apenas parte dos conselhos municipais também o possui.³ Reconhece-se, porém, o avanço no período (com base em dados do governo, que não podem ser verificados de forma independente) na área de equipamentos, sendo um total de 3.200 kits distribuídos em áreas estratégicas.
- Na área de **qualificação de conselhos**, o compromisso foi entregue, havendo evidência de uma política de “Educação Permanente para o Controle Social”. A Política engloba treinamento online e presencial, e tem abrangência nacional com capilaridade regional. Em 2013, por exemplo, 3.200 conselheiros receberam qualificação através de parceria com

a FIOCRUZ no Programa Qualiconselhos,⁴ e houve ainda a capacitação de 1.850 conselheiros sobre gestão participativa e controle social.⁵ Há evidências também da realização constante e sistemática de oficinas regionais de educação, videoconferências com integrantes do PID, ações de monitoramento e visitas presenciais. Destaque ainda para o uso e a articulação no sistema de capacitação de ferramentas, como o Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde – SIACS, a Ouvidoria, e outros sistemas de informação,⁶ e para a importância dessa política de educação permanente, visto que há constante renovação dos conselheiros (em alguns casos, com ampla renovação bianual).

- Na área de **conectividade**, o compromisso não foi entregue, pois está ainda em andamento parceria com o Ministério das Comunicações para expansão da conexão. Nota-se, porém, que apesar de importante, a conectividade nem sempre é essencial para a articulação dos conselhos. Há evidências de conselhos que fazem uso da rede (como em São Paulo, onde há canais de Facebook,⁷ Twitter e também boletins distribuídos por e-mail), assim como de conselhos que operam inovando mesmo com inconstante conectividade, como no caso do Amapá, que realiza rede de seminários presenciais. Todavia, para acesso aos sistemas de informação do SUS e a outras ferramentas digitais, a conectividade é necessária, o que reforça a importância da extensão do acesso à internet como elemento de universalidade do PID.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é implementar o Programa de Inclusão Digital (PID) em todos os Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais de Saúde. O resultado esperado é aperfeiçoar o exercício do controle social do Sistema Único de Saúde (SUS).

A temática do compromisso é importante. O PID é uma iniciativa de fortalecimento de governo eletrônico no Brasil que se relaciona com questões estruturais de inclusão digital, tais como acesso à internet, adoção de software livre e fortalecimento de mecanismos de controle social. É, por exemplo, uma das políticas defendidas ainda antes do Plano de Ação pelo

Observatório do Direito à Comunicação, coordenada pelo Intervezes.⁸ Os conselhos de saúde, por sua vez, são um importante mecanismo de controle social do Sistema Nacional de Saúde. Observa-se, entretanto, que o compromisso dá continuidade a um programa já em desenvolvimento. Dentro desse contexto, o compromisso pretende dar ao programa um avanço qualitativo e quantitativo: universalizar o PID em todos os conselhos e fazer a inclusão justamente dos conselhos mais necessitados.

Considerando os desafios – de acordo com a Pesquisa Domiciliar de Amostra de Domicílios – PNAD, apenas aproximadamente a metade dos brasileiros tem acesso à internet –, o compromisso tem pequeno impacto estimado.

Como previsto no PID, os conselhos abrangidos recebem equipamento e treinamento para ingressar na política de controle social com forte atuação em participação, e há evidências (segundo o governo) de reuniões periódicas com os conselhos e do impacto destes nas políticas públicas tomadas (por exemplo, na aprovação dos Planos de Saúde pelos conselhos, e na tomada de ações diretas no caso de não aprovação).

É importante assinalar também que há evidências (segundo o governo) da articulação dos conselhos no combate a problemas como a dengue, e também em redes de atenção primária para a terceira idade. Há também evidências (ainda segundo o governo) de agendas articuladas com ajuda dos conselhos em temas transversais, como os de população do campo, da floresta e da água (desmatamento, agrotóxicos), população negra (racismo institucional, anemia falciforme), população LGBT (nome social, violência homofóbica), população em situação de rua (atendimento humanizado), entre outros.

Do ponto de vista da sociedade civil, porém, a avaliação dos Conselhos de Saúde é polêmica. Há evidências de aparelhamento do Conselho Nacional de Saúde e desvio de finalidade, evidências mencionadas em editoria de opinião do jornal O Estado de São Paulo, que incluem a não representação dos interesses da população e falha no controle social.⁹ Ao mesmo tempo, há evidência do uso dos Conselhos no combate de indícios de corrupção, como na investigação envolvendo a Santa Casa de

São Paulo,¹⁰ e em problemas de transparência em transferência de recursos da saúde.¹¹

Próximos passos

Para implementar o compromisso é necessário finalizar a etapa de entrega de equipamentos, ampliar as ações de qualificação e implementar as ações de conectividade. Em relação à adoção da cultura de governo aberto, o compromisso está alinhado com os princípios de participação e *accountability*, mas sugerem-se investimentos em ferramentas de participação entre conselheiros, e maior transparência em casos investigados pelos conselhos e em seus resultados. Sugerem-se ainda iniciativas para que os conselhos acompanhem metodologias de investigação de corrupção.

¹ O cumprimento dos percentuais mínimos vem sendo implementado, com reforço de Acórdão do TCU, e acompanhado pelo SIACS. Em 15 de janeiro de 2015, dos 5.596 conselhos municipais e estaduais, 4.145 (74,07%) estavam em acordo com os percentuais mínimos.

² http://conselho.saude.gov.br/web_siacs/index.html

³ De um universo total de 5.565 conselhos, todos possuem computadores, 94% possuem impressora (sendo as demais em processo de licitação) e 40% possuem televisores (os restantes em fase de licitação).

⁴ <http://rededeescolas.ensp.fiocruz.br/node/183>

⁵ Realizado nos Estados do Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Rondônia, São Paulo e Distrito Federal.

⁶ Para listar apenas alguns mencionados na entrevista, destacam-se: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC), Sistema de Informações da Atenção Básica (SIAB), Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), Sistema de Informações Hospitalares (SIH-SUS) e o Cadastro Nacional de Entidades de Saúde (CNES).

⁷ <https://www.facebook.com/cmssp>

⁸ Observatório do Direito à Comunicação, Intervezes, 2009. <http://goo.gl/i7vfR5>

⁹ Editorial, O Estado de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/8vnXya>

¹⁰ Natália Cancian e Rogério Pagnan, O Estado de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/2F1qD3>

¹¹ Fausto Pereira dos Santos, Folha de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/HJHw9k>

1.9 | FERRAMENTAS PARA TRANSPARÊNCIA E MELHORIA DA GOVERNANÇA FUNDIÁRIA

Implantar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que terá a capacidade de integrar informações relacionadas à identificação, certificação e destinação de terras públicas, bem como dados como a ocupação do território nacional, assim como as diferentes instâncias ou entes governamentais responsáveis pela gestão do território, de tal forma a contribuir para o desenvolvimento efetivo de uma política de governança fundiária. Ao mesmo tempo busca garantir o acesso público às informações fundiárias e tornar mais eficiente o dispêndio governamental com a execução de georreferenciamento em terras públicas.

Instituição responsável: Ministério do Desenvolvimento Agrário Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: dezembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓	✓				✓				✓				✓

✦ **Nota editorial:** Este compromisso é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto transformador e está substantivamente ou completamente implementado. Portanto, é considerado um compromisso estrelado.

O que ocorreu?

O foco do sistema é realizar a gestão dos contratos para serviços de georreferenciamento, além da recepção, análise e publicação das parcelas georreferenciadas, permitindo a montagem do mapeamento georreferenciado das áreas públicas (assentamentos rurais, unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas) e privadas que compõem o território brasileiro.

Ao representar espacialmente os limites das áreas componentes do território brasileiro, associando essas parcelas georreferenciadas ao documento de domínio, o compromisso leva para a sociedade a possibilidade de assentamento de seu próprio território (o que garante maior segurança jurídica aos proprietários, como também previne problemas de segurança pública relacionados à disputa de terras), e pode ser usado também para subsidiar a decisão dos

magistrados em questões como disputas de terras judicializadas.

Segundo dados do governo disponibilizados durante a entrevista, o Sistema (SIGEF)¹ foi lançado em novembro de 2013, completando, assim, o compromisso. O sistema registra em sua base 90 milhões de hectares, com destaque para usos futuros de 108 mil parcelas georreferenciadas que serão objeto de regularização fundiária na Amazônia Legal, em área correspondente a 8 milhões de hectares. Atualmente o sistema tem capacidade de integrar informações relacionadas à identificação, certificação e destinação de terras públicas, bem como dados sobre a ocupação do território nacional, além das diferentes instituições ou entes governamentais responsáveis pela gestão de cada parte do território.

Ao acessar o Sistema, o pesquisador do IRM testou o portal e notou que o usuário tem acesso a

material explicativo sobre os dois tipos de acesso (restrito e público), sendo o acesso aberto capaz de consultar dados cadastrais individuais de parcelas, requerimentos e credenciamentos, como também estatísticas do total de parcelas certificadas por Estado (com subdetalhes destes dados). Há ainda a possibilidade de baixar os dados em formato aberto. Também permite a certificação de dados referentes a limites de imóveis rurais e também a gestão de contratos de serviços de georreferenciamento com a administração pública.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é garantir o acesso público às informações fundiárias e tornar mais eficiente o dispêndio governamental com a execução de serviços de georreferenciamento em terras públicas e privadas. Como resultado, espera-se implantar o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), com capacidade de integrar informações relacionadas à identificação, certificação e destinação de terras públicas, bem como dados como a ocupação do território nacional, assim como as diferentes instâncias ou entes governamentais responsáveis pela gestão do território.

A temática do compromisso é de extrema relevância. Segundo dados do governo, há mais de 55 milhões de hectares de terras federais sem destinação,² muitas delas sujeitas a crimes ambientais, insegurança de direitos territoriais e eventos de insegurança e violência.³ Temas como reforma agrária,⁴ e ações sociais como o Movimento Sem Terra estão diretamente ligados ao tema da governança fundiária. Dentro desse contexto, o uso de um sistema de georreferenciamento online, como indica pesquisa do Ibase São Paulo, promove o direito à moradia, preservação ambiental e segurança,⁵ e, se entregue, enfrenta desafios que começam desde questões de colonização do Brasil no século XV.⁶ A gestão da terra pública no Brasil não possuía sistema público de acesso de dados consolidado, embora a Lei 11.952⁷ já obrigasse a publicação dos dados na internet. O SIGEF implementa esse acesso público, e se propõe a dar à sociedade ferramentas para manipulação de dados que possam ser utilizadas como mecanismo de fiscalização.

Finalmente, o sistema altera um cenário inicial em que a governança fundiária era feita a partir de bases de dados em bases de dados em planilhas eletrônicas ou outros formatos similares, com certificação que durava (com base em dados do governo mencionados durante a entrevista) em média 2,5 anos por análise, a qual hoje é feita de forma sistematizada com duração de segundos.

Usos do sistema mencionados pelo governo incluem o mapeio de áreas de desapropriação na construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte, região com amplo histórico de conflito agrário,⁸ o que permitiu a criação de registros de ocupação e beneficiários antes da desocupação ser feita. Importante notar que dados do Incra indicam que, em 2013, com o lançamento do sistema, foram certificados 21% a mais do que a soma das certificações dos dois anos anteriores.⁹

Do ponto de vista da sociedade civil, o lançamento do sistema foi noticiado em meios de comunicação especializados, como MundoGeo,¹⁰ e foi noticiado também o prêmio e-Gov que o compromisso recebeu.¹¹ Há também repercussão do sistema no meio jurídico, que anota o impacto do SIGEF na rotina dos cartórios, observando que é esperado haver diminuição da burocratização do registro fundiário.¹² O Sistema também é reconhecido positivamente como parte do processo de modernização do georreferenciamento rural brasileiro, noticiado por redes de geografia e gestão ambiental como uma contribuição positiva à profissão.¹³ Há, ainda, coluna do jornal O Estado de São Paulo comentando a importância do sistema para a gestão territorial no país,¹⁴ e editorial do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil celebrando o lançamento do sistema.¹⁵

Destaque ainda para interações com a sociedade civil no blog montado para anunciar o sistema, que traz interação ativa entre governo e sociedade civil.¹⁶ Nota-se, entretanto, que no desenvolvimento do sistema o grau de participação da sociedade civil no compromisso foi baixo, uma vez que este foi desenvolvido por grupo intergovernamental. Ao mesmo tempo, importante apontar que o sistema foi desenvolvido em software livre, publicado no Github, indicando que o resultado final do projeto foi projetado para ser retornado à sociedade civil.

Próximos passos

O compromisso está entregue, mas é possível e desejável aumentar a participação da sociedade civil nele. Segundo dados do governo apresentados na entrevista, existem planos de expansão do sistema, com destaque para a integração de outras bases de dados, inclusão de novos cruzamentos de dados que relacionem território e direito (como na implementação de análise de ocupação particular em áreas públicas), e também de ordem processual

(como adicionar recursos para que todo trâmite de atualização do sistema seja feito internamente à plataforma). Como aprimoramento, é importante associar o SIGEF a mecanismos de participação social e investir na ampliação da política de dados abertos do sistema. Importantes passos são traduzir para leigos o impacto do sistema e associar o seu uso a investigações sobre problemas de terra, como também incentivar cidadãos a analisarem propriedades rurais de interesse.

¹ Sistema de Gestão Fundiária, 2015. <https://sigef.incra.gov.br/>

² Apresentação SIGEF, Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013. <http://goo.gl/Wx96dC>

³ Renata Mendonça, BBC Brasil, 2015. <http://goo.gl/ZGxJ3U>

⁴ Especial reforma agrária, Veja Online, 2015. <http://goo.gl/Jd0JUW>

⁵ Ana Maria F. B. Barros, Ana P. Bruno, Roberta P. da Silva, Ibase SP, 2010. <http://goo.gl/QhEc2e>

⁶ Afonso Adalberto, Instituto de Terras de Mato Grosso, 2009. <http://goo.gl/HP4bFQ>

⁷ Lei 11.952. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm

⁸ Eliane Brum, El País, 2014. <http://goo.gl/7MlyBS>

⁹ Associação dos Notários e Registradores do Estado do Mato Grosso, 2014. <http://goo.gl/NjieXa>

¹⁰ Alexandre Scussel, Mundo Geo, 2013. <http://goo.gl/cTJJ3j>

¹¹ Ivan Leonardi, Mundo Geo, 2014. <http://goo.gl/LPKGaX>

¹² Carolina Salles, JusBrasil, 2014. <http://goo.gl/qDy5a8>

¹³ Laís Carla da Silva Barbiero, Graltec, 2014. <http://goo.gl/L5ISLd>

¹⁴ Denis Lerrer Rosenfield, O Estado de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/ucCl0m>

¹⁵ Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2014. <http://goo.gl/rhgm5p>

¹⁶ Blog do Sigef, 2014. <http://blogdosigef.org/>

1.10 | PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO MONITORAMENTO DO PLANO PLURIANUAL E NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

Promover, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a participação, a qualificação, a formação e o diálogo com a Sociedade Civil para o monitoramento do ciclo de planejamento público. O compromisso será o de aplicar a metodologia de monitoramento de programas transversais pela sociedade civil e de promover o debate para o recebimento de propostas e sugestões para o aperfeiçoamento do referido ciclo. Visa-se, então, ampliar a conexão entre a participação social e as expressões das escolhas estratégicas de governo, de forma a tornar o planejamento das políticas públicas um processo mais aberto, transparente e responsivo. Será dado início ao monitoramento participativo do Plano Plurianual (PPA) e ocorrerá o aperfeiçoamento da consulta virtual para recebimento de propostas da sociedade civil para a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: fevereiro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓	✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de *estrela*, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O modelo orçamentário brasileiro é composto de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Em conjunto, estes instrumentos materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais. O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Cabe à LOA estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Nesse contexto, durante a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, foi implementado o Fórum Interconselhos.¹ Trata-se de um espaço de monitoramento do PPA e da LDO, caracterizado pela participação social em fóruns colegiados, de caráter consultivo, formado por representantes do governo federal, membros da sociedade civil nos conselhos nacionais, entidades e movimentos sociais.

Durante a vigência do 2º Plano de Ação do Brasil, dois Fóruns Interconselhos foram realizados. Em 2013, o processo de elaboração do PLDO 2014 contou com a participação de um pequeno, porém especializado grupo virtual que discutiu as diretrizes orçamentárias

e apresentou propostas para análise do governo. No mesmo ano, este foi submetido a debate com a sociedade antes de ser enviado ao Congresso Nacional,² além de ser realizada audiência pública para apresentação dos dados sobre o orçamento federal e recebimento de propostas da sociedade em relação ao fortalecimento de ações orçamentárias. Em 2014, o processo foi repetido para elaboração do PLDO 2015 e PLOA 2015.

No período do compromisso foram ainda ofertados cursos de capacitação para membros de conselho e de movimentos sociais, com destaque para “Curso de Capacitação EAD em Planejamento Estratégico Municipal e Desenvolvimento Territorial” (2014, 1.250 vagas disponíveis em cada módulo),³ “Cursos da Escola Virtual da SOF/MPOG” (oferta permanente em EAD sobre orçamento público, módulos básico e avançado).⁴

Destaque ainda na área de inovação e tecnologia para o aplicativo Mais Brasil,⁵ que disponibiliza informações sobre os Programas Temáticos do PPA, as Agendas Transversais e recortes de políticas do PPA. O aplicativo se soma em importância ao SIOF (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento), que permite acompanhar o que é efetivamente gasto, empenhado e liquidado e, assim, identificar gargalos de recursos orçamentários. Nota-se, entretanto, que não há dados sobre o uso do aplicativo, o que indica que a abertura de dados pode ter gerado apenas resultados limitados.

Em 2015 (embora fora do período considerado por este relatório), como resultado da consulta, foi estabelecida na LDO, a partir de sugestões da sociedade civil, a possibilidade de financiamento público do FINEP e do BNDES para ações produtivas voltadas para software público e software livre. Outra ação incluída foi o estabelecimento de investimento público para empresas que contratam pessoas com deficiência com percentuais acima do mínimo estabelecido por legislação.⁶

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é ampliar a conexão entre a participação social e as expressões das escolhas estratégicas de governo, de forma a tornar o planejamento das políticas públicas um processo

mais aberto, transparente e responsivo. Os resultados esperados incluem a aplicação de metodologia de monitoramento de programas transversais pela sociedade civil, e a promoção de debate para o recebimento de propostas e sugestões para o aperfeiçoamento do referido ciclo no monitoramento participativo do Plano Plurianual (PPA), com melhoria da consulta virtual visando recebimento de propostas da sociedade civil para a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme aponta em trabalho acadêmico Lucas Alves Amaral, “historicamente o planejamento governamental esteve nas mãos da técnico-burocracia estatal. Na última década, no entanto, a participação social começa a ser introduzida na elaboração do planejamento dos Planos Plurianuais, federal e estadual”, sendo a primeira experiência de participação mais ampla o PPA 2004-2007. Os avanços, porém, são limitados, sendo que no período seguinte, de 2007-2010, a participação popular, ainda que presente, não foi efetiva,⁷ sugerindo que a participação social no PPA e na LDO é ainda um desafio.⁸

A temática do compromisso é de suma importância. Como citado anteriormente, a LDO e o PPA são dois dos principais instrumentos de planejamento e execução de políticas públicas.

Um dos mecanismos de participação em prática é o Fórum Interconselhos, que é percebido de forma diferente pelo governo e pela sociedade civil. Do ponto de vista da sociedade civil, há um descontentamento com o funcionamento deste, tanto que, no ciclo de 2012-2016, duzentas entidades formularam uma Carta Aberta de protesto endereçada ao governo.⁹ Do ponto de vista do governo a visão é contrária, e a entrevista com o governo ressalta o prêmio recebido em 2014 da Organização das Nações Unidas (ONU), o troféu do United Nations Public Service Award (UNPSA), como primeiro lugar na categoria de inovação em participação social.

Especificamente sobre os resultados do compromisso, a percepção do INESC, logo após o envio do projeto do PPA ao Parlamento, “é que o processo de participação na elaboração do PPA 2012-2015 foi insuficiente para convencer os gestores da necessidade de considerar as sugestões elaboradas

pela representação da sociedade”. Nesse contexto, a visão da sociedade civil é de que as suas opiniões foram formuladas, mas a maioria foi ignorada na redação final.¹⁰ Há, ainda, uma avaliação do INESC sobre o quanto das propostas discutidas foram incorporadas no PPA enviado ao Congresso, o que reforça a posição de que, como resultado da participação, a maioria das posições tomadas pela sociedade civil não foi incorporada.

Pesquisa patrocinada pelo IPEA discute a partir do ponto de vista acadêmico diversas inovações e desafios para fortalecer a participação social no PPA.¹¹ A visão geral dos organizadores é de que o período representa avanços, mas ainda em fase de experimentação, de forma que, no debate do PPA, são “poucas as inovações experimentais que conseguiram ganhar densidade institucional suficiente para se viabilizarem como novidades reais na condução dos processos de governo, típicos das políticas públicas em curso hoje no país” (p. 11).

Dessa forma, o impacto potencial do compromisso é de moderado avanço por aperfeiçoar políticas em andamento com grande demanda social.

Próximos passos

O compromisso está entregue, e um importante passo futuro é o fortalecimento da política de participação e acompanhamento, principalmente nos principais momentos anuais de atualização do PPA e da LDO. Importante nesse sentido é fortalecer mecanismos de feedback em que a sociedade civil perceba sua influência e colaboração no processo. Isso inclui a criação e o fomento, durante o ano, de comunidades de participação e da produção de conteúdo permanente de acompanhamento das contribuições recebidas. Pontos de atenção importantes são a criação de ferramentas para acompanhamento de metas do PPA, e ferramentas de escola de dados para desenvolvimento de aplicativos pela sociedade civil.¹²

A iniciativa do INESC com a Open Knowledge Foundation Brasil, por exemplo, pode servir de inspiração. Juntas, as organizações realizaram o projeto *Orçamento a seu alcance*, que dá visibilidade e acesso aos dados do orçamento federal.¹³ O compromisso pode aprimorar iniciativas como essa, incluindo mecanismos de participação nas etapas preliminares e complementares ao sistema orçamentário federal.

¹ Fórum Interconselhos, Ministério do Planejamento, 2015. <http://goo.gl/Lw5GPq>

² Comunidade Participação Planejamento Orçamento no Participa.br, 2015. <http://goo.gl/rPVfDD>

³ Curso de Capacitação EAD, Cegov, 2015. <http://www.ufrgs.br/cegov/index.php/curso>

⁴ Escola virtual SOF, Secretaria de Orçamento Federal, 2015. <http://ead.orcamentofederal.gov.br/>

⁵ Ministério do Planejamento, 2014. <http://goo.gl/R7wM33>

⁶ Ver art. 106 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm

⁷ Paula R. Prux, Laércio A. G. Balsan e Gilnei L. de Moura, Revista CCCSS, 2012. <http://goo.gl/QOY2rJ>

⁸ Valéria R. de Oliveira. Participação Social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente, 2013. <http://goo.gl/fD1r7q>

⁹ INESC, 2015. <http://goo.gl/sEzsTE>

¹⁰ Eliana Graça, INESC, 2011. <http://goo.gl/IzOpCx>

¹¹ José C. Cardoso e Eugênio A. V. dos Santos. PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. <http://goo.gl/8Jw791>

¹² Ver iniciativa Escola de Dados, Open Knowledge Foundation, 2015. <http://escoladedados.org/>

¹³ Orçamento ao seu alcance, 2015. <http://orcamento.inesc.org.br/sobre-o-projeto>

1.11 | SISTEMA DE MONITORAMENTO DAS DEMANDAS DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Implantar sistema – a partir do conjunto de informações disponíveis na instância interministerial denominada “Mesa de Monitoramento” – que constitua uma estratégia de acompanhamento, monitoramento e avaliação da ação governamental em resposta às demandas dos movimentos sociais encaminhadas ao Governo Federal por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República, de tal maneira a viabilizar o necessário aperfeiçoamento dos processos de trabalho, a troca de informações e a articulação intragovernamental para a efetiva resolução de pautas e demandas apresentadas pela Sociedade Civil.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: julho 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓				✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O compromisso pretende criar uma instância de avaliação e monitoramento na Administração Pública Federal, voltada para a coordenação, o encaminhamento de pautas e o monitoramento de respostas recebidas dos movimentos sociais. Fez parte do debate sobre a criação da Política Nacional de Participação Social – PNPS e do Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

O compromisso foi entregue, com início das atividades da Mesa ainda em 2012 (e com atividade da mesma de 2013 a 2014). Nota-se que o marco regulatório inicial da Mesa (Decreto 8.243/2014, Art. 19) foi complementado por Portaria Interministerial (Portaria

SG/PR nº 39, de 17/12/2014), que detalhou o seu funcionamento.

O Grupo Executivo da Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais teve o primeiro encontro em outubro 2012.¹ Na data, foi mencionado levantamento de que, na gestão de Dilma Rousseff, 1.050 demandas dos movimentos sociais foram recebidas, das quais 132 foram priorizadas por compromissos públicos da Presidenta.

O registro sistematizado do funcionamento das Mesas encontra-se na Biblioteca do Participa.br,² com publicação dos Cadernos de Compromissos “Diálogos Sociais e sua Incidência em Políticas no Campo e na Floresta”, “Diálogos Sociais e sua Incidência

em Políticas do Meio Urbano”, e “Destaques no Atendimento às Pautas do Campo”, como também dos Cadernos de Respostas (e.g. movimento sociais do campo,³ povos tradicionais⁴ e populações de rua⁵).

Pode-se identificar os seguintes exemplos de evidências das entregas do compromisso:

- O governo menciona programas que foram iniciados devido às demandas da sociedade civil identificadas pela Mesa, e que só foram completados em razão da articulação da Mesa com os ministérios. Esse papel articulador permitiu, por exemplo, a realização de atendimento de saúde em regiões ribeirinhas da região amazônica.⁶ Como fruto da articulação da Mesa, fez-se contato com a Marinha, que definiu dados para a compra, e também com o Ministério da Saúde, que criou especificação de equipe de saúde para trabalhar nessas situações.
- O governo menciona o programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades,⁷ que prevê financiamento a beneficiários organizados de forma associativa (como associações e cooperativas). A evidência apresentada pelo governo é de que, com recursos semelhantes aos alocados em outras modalidades do programa, foram entregues no modelo Entidades unidades de moradia com especificações técnicas melhores.
- O governo menciona atuação da Mesa no aumento de recursos alocados para a agricultura familiar, de R\$ 2,3 para R\$ 24 bilhões, incluindo apoio ao Programa Nacional de Agroecologia e à redução de agrotóxicos.⁸ Há também evidências da articulação de criação de unidades móveis de combate à violência contra a mulher.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é acompanhar, monitorar e avaliar a ação governamental em resposta às demandas dos movimentos sociais encaminhadas ao governo federal por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República. Os resultados esperados incluem a implementação das Mesas de Monitoramento para resolução de pautas e demandas apresentadas pela sociedade civil. O compromisso proposto é ambicioso, na medida em que pretende racionalizar o tratamento das

demandas oriundas de movimentos sociais, associar estes a compromissos públicos assumidos pela Presidência e mediar contatos entre ministérios e sociedade civil para maximizar sua implementação. Nesse contexto, o compromisso tem potencial estimado moderado.

A posição da sociedade civil sobre as Mesas é dividida. Em análise para a OAB, Paulo Roberto de Gouveia Medina argumenta que esse mecanismo tem “papel singular na estrutura do Poder Executivo, porquanto passará a atuar como instância colegiada interministerial”, ao mesmo tempo em que “é fácil perceber que, no fundo, os integrantes desses órgãos serão cooptados pela Secretaria-Geral da Presidência da República, cujo chefe terá em mãos os cordões destinados a manobrá-los.”⁹ A visão negativa do funcionamento das mesas é seguida por outros atores da sociedade civil, como visto no editorial de Rubens Barbosa, do jornal O Estado de São Paulo.¹⁰ Outras visões da sociedade civil, porém, descrevem as Mesas de forma positiva, como é o caso da Plataforma pela Reforma Política, que sugere que as Mesas são um “canal institucional de apresentação e discussão de demandas sociais em um país com forte desigualdade social,”¹¹ ou do Centro Apologético Cristão de Pesquisas, que argumenta que as Mesas são um avanço por realçar pautas de movimentos sociais em vez de organizações sociais (as quais são criticadas por serem muitas vezes subsidiadas pelo Estado).¹²

Contudo, é importante notar que, durante a criação das Mesas, houve críticas na sociedade civil sobre o desafio proposto pelo compromisso. No período de consulta do Plano de Ação, por exemplo, membros da sociedade civil questionaram o critério usado para selecionar e priorizar demandas,¹³ e durante a consulta do Decreto 8.243, houve questionamentos sobre a interferência das mesas em outras áreas de articulação ministerial, sobre os critérios usados para definir o que é sociedade civil organizada,¹⁴ e sobre a própria metodologia de funcionamento das Mesas.¹⁵

Sobre contribuição do compromisso para os valores da OGP, nota-se que as Mesas, ao sistematizar compromissos já apresentados por movimentos sociais ao governo, pretenderam dar transparência às contribuições recebidas, e sistematizar processos iniciados dentro do governo a partir destas, com

ferramentas de retorno das demandas para a sociedade. Ao articular a inserção de movimentos sociais nos ministérios, as Mesas pretenderam criar novas oportunidades de participação entre governo e sociedade civil. Finalmente, ao ligar demandas de movimentos sociais de forma interministerial, e ao propor a sistemática de “Cadernos de Compromissos” e de “Cadernos de Respostas”, foi indicado pelo compromisso sistematizar oportunidades da sociedade civil exercer novas formas de *accountability*. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que o sucesso na execução dessas tarefas é tema disputado na sociedade civil.

Próximos passos

O compromisso foi entregue e avança em dar transparência aos processos de coleta e distribuição de procedimentos de movimentos sociais. As críticas da sociedade civil, porém, estão relacionadas ao processo de seleção e sistematização das propostas priorizadas nas Mesas. Como próximos passos, sugere-se dar mais publicidade aos processos que levam à definição da agenda das Mesas, como também adotar mecanismos de maior transparência de propostas recebidas, priorizadas e monitoradas. Este processo, sempre que possível, deve ser feito com mecanismos de participação e com ferramentas de *accountability* público.

¹ Notícia, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2012. <http://goo.gl/88nVcA>

² Biblioteca Digital da Participação Social, 2015. <https://goo.gl/1PA7bN>

³ Notícia, Secretaria-Geral da Presidência de República, 2013. <http://goo.gl/QNX6UW>

⁴ Notícia, Secretaria-Geral da Presidência de República, 2013. <http://goo.gl/0NZ4gu>

⁵ Notícia, Secretaria-Geral da Presidência de República, 2013. <http://goo.gl/GamU4L>

⁶ Assistência hospitalar às comunidades ribeirinhas da Amazônia, Marinha do Brasil, 2015. <http://goo.gl/W470eb>

⁷ Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, Ministério das Cidades, 2015. <http://goo.gl/vWUHjh>

⁸ Decreto 7.794/12, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm

⁹ Paulo Roberto de Gouvea Medina, OAB, 2014. <http://goo.gl/sJxHtG>

¹⁰ Rubens Barbosa, O Estado de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/CDVsE1>

¹¹ Rudá Ricci, Plataforma pela Reforma do Sistema Político, 2014. <http://goo.gl/yCMSFR>

¹² Luiz Roberto S. Sivaldo e Sócrates O. de Souza, Centro Apologético Cristão de Pesquisas, 2014. <http://goo.gl/ENQnRs>

¹³ SG-PR, Diálogo Virtual OGP, 2012. <http://goo.gl/yc3jVN>

¹⁴ Paulo Roberto de Gouvea Medina, OAB, 2014. <http://goo.gl/gxLEzS>

¹⁵ Sistematização prévia das contribuições recebidas, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/zpWO6q>

1.12 | FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO FISCAL

Desenvolver diversos produtos pedagógicos em Educação Fiscal, a serem ofertados para estudantes, servidores das três esferas de governo, gestores, conselheiros, lideranças comunitárias, entre outros. Além disso, a Escola Fazendária buscará ampliar a oferta de cursos sobre disseminação da educação fiscal, bem como estruturará um plano de formação permanente sobre o tema, de tal forma a construir uma matriz curricular e um alinhamento pedagógico de largo alcance. Também contribuirá com as instituições de controle interno e externo e com as redes de "Observatórios Sociais do Orçamento" e de "Cidades Justas e Sustentáveis" para a criação de um roteiro padrão destinado à construção de portais da transparência públicos amigáveis para o cidadão comum. Com isso, espera-se que a organização possa contribuir no sentido de fomentar a consciência crítica dos cidadãos e dos gestores acerca da relevância do controle social e da gestão democrática dos recursos públicos, de aprimorar a qualidade dos processos de formulação, execução e avaliação das políticas públicas e de melhorar a capacidade estatal de combater o desperdício ativo e passivo do erário.

Instituição responsável: Ministério da Fazenda

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓	✓			✓				✓		

O que ocorreu?

O compromisso está identificado com a política da Escola de Administração Fundiária – ESAF de promover o Programa Nacional de Educação Fiscal. Embora grande parte da atuação da ESAF seja voltada para treinamento de quadro do Ministério da Fazenda, particularmente provindo da Receita Federal, a política de educação fiscal existe também para além do Ministério, focando educadores e o público em geral, e tomando por base a promoção da educação fiscal no sentido amplo.

Embora uma parte da política de educação fiscal volte-se para cidadãos em formação (como, no caso do compromisso, o foco em definir uma matriz curricular para ensino em escolas), outra parte é orientada para a educação fiscal de cidadãos adultos, como aqueles que atuam como membros de Conselhos (o que diz respeito à parte do compromisso que pretende ofertar cursos em EAD e criar conteúdos voltados para Portais de Transparência).

O compromisso continuou e/ou aumentou iniciativas já existentes da ESAF (dados do governo):

- O curso de formação para Professores e Servidores ("Disseminadores de Educação Fiscal"),¹ feito em parceria com o Ministério da Educação – MEC (cabendo à ESAF a responsabilidade pela linha temática, e ao parceiro, a implementação do curso). Segundo dados do governo, ampliou-se o curso para profissionais da educação básica das redes públicas de ensino.
- A articulação de financiamento de programas de formação, pesquisa e extensão universitária relativos à educação fiscal, feitos em parceria com o EUROsociAL.² Até o momento isso resultou na contratação de dois consultores para criar conteúdo voltado para o ensino médio e superior, e deve resultar em livro a ser publicado em 2015 e em lançamento de curso EAD em 2016.

- O planejamento para lançamento do curso “Cidadania Fiscal”, a ser oferecido em EAD, sem tutoria, e aberto para a sociedade em geral. Segundo o governo, atualmente este curso está em fase de teste-piloto, com 1.600 inscritos na primeira fase.

Além dessas atividades, houve atuação junto ao MEC para definir e transformar o Macro-Campo Educação Econômica em Macro-Campo Educação Financeira e Fiscal, como disciplina transversal nos currículos escolares. O desenvolvimento da ação é motivado pela ampliação de vagas em período integral na educação básica da rede, e encontra-se em estado preliminar de planejamento, embora haja evidências de sucessivas tentativas de articulação do compromisso com o MEC.

Sobre a última parte do compromisso, foram iniciadas articulações para a criação de roteiro padrão para portais de transparência. Mas estas se encontram em estágio preliminar de desenvolvimento.

Então, duas das três partes do compromisso não foram completadas (i.e. matriz curricular de educação fiscal e parceria com portais de transparência), sendo a outra parte, igualmente abrangente e de alta importância, entregue. Considera-se o progresso como limitado.

O quanto foi importante?

A ESAF é uma das principais referências no governo que capacitam cidadãos e gestores em áreas como cidadania fiscal, finanças públicas e gestão de finanças pessoais. A ESAF ainda desenvolve produtos para ensino à distância, o que amplia o impacto potencial de sua atuação. Endereça ao mesmo tempo três valores da OGP: transparência, por tratar, por exemplo, de padrões para portais de transparência; participação; e *accountability*, por fortalecer os conselhos já existentes.

O compromisso se propõe a realizar três ações principais: expansão de cursos já existentes, uma

matriz curricular para formação permanente em cursos de outras instituições e construção de padrões para construção de portais de transparência. Nota-se, porém, que os resultados esperados somam-se a iniciativas já em andamento. Pesquisa realizada em 2012 sobre educação fiscal no país aponta que a modalidade é bastante difundida no Brasil: “a educação fiscal é um convite à modernização, à gestão transparente e eficiente dos recursos públicos. Considerando o atual contexto social, econômico e educacional brasileiro, verifica-se que, dos 27 Estados da federação, 96% desenvolvem o programa Educação Fiscal, proporcionando disseminação dos seus objetivos no meio educacional”.³ Nota-se ainda que a matriz curricular proposta já é incluída em algumas grades curriculares, como no Estado de São Paulo, como tema transversal.⁴ Por fim, a CGU já desenvolve modelos de melhores práticas para portais de transparência.⁵

Do ponto de vista da sociedade civil, foram encontradas evidências de sindicatos e outros atores dando publicidade ao lançamento do edital,⁶ inclusive de grandes veículos de mídia, como o G1.⁷ Há, portanto, interesse da sociedade civil em divulgar os cursos oferecidos e incentivar suas redes a cursá-los. O tema da cidadania fiscal é, por si só, um tema de relevância para observatórios sociais,⁸ e os cursos da ESAF são vistos como fontes de capacitação relevantes.⁹ Não foi encontrada na sociedade civil, entretanto, evidência outra que não o incentivo à participação nos cursos.

Próximos passos

O compromisso precisa ser concluído, particularmente no que se refere ao roteiro padrão de portais de transparência, ao aumento da oferta de cursos sobre educação fiscal, bem como à estruturação de matriz curricular e alinhamento pedagógico de largo alcance. Também é indicada a expansão das ferramentas de EAD para que o programa ganhe escala. Como próximos passos, sugestão importante é investir em gestão participativa de educação fiscal.

¹ Curso Disseminadores de Educação Fiscal, ESAF, 2015. <https://goo.gl/kQ6J5L>

² ESAF, 2013. <http://goo.gl/iylToH>

³ Adriano K. Reis, Elisete D. Pfitscher, Maria Denise H. Casagrande, Revista Catarinense de Ciência Contábil, 2012. <http://goo.gl/z0bp8j>

⁴ Planejamento Escolar 2012, Governo do Estado de São Paulo, 2012. <http://goo.gl/sHnbG>

⁵ Manual de Integridade Pública e Fortalecimento da Gestão, CGU, 2010. <http://goo.gl/rWqjX>

⁶ Sindifisco, 2015, <http://goo.gl/J1eC94>, e Observatório Social do Brasil, 2015, <http://goo.gl/RPK8ww>

⁷ G1, 2015. <http://goo.gl/Hc8ytu>

⁸ Instituto Sicoob, 2015. <http://www.institutosicoob.org.br/cidadania-fiscal>

⁹ Observatório Social de Foz do Iguaçu, 2014. <http://goo.gl/INSfZA>

1.13 | INCENTIVO À ADEÇÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS AOS QUATRO PRINCÍPIOS DA OGP

O objetivo da proposta é fazer com que os programas, sob a responsabilidade do MDS, que são executados por recursos transferidos na modalidade fundo a fundo, incluam mecanismos de incentivo à adesão aos princípios da OGP pelos entes da Federação. Tal estratégia será adotada mediante a incorporação dos princípios em questão na pactuação de prioridades e metas previstas na nova Norma Operacional Básica do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Buscar-se-á, ainda, identificar, reconhecer e divulgar práticas exitosas ou inovadoras, no âmbito do SUAS, relativas à adoção desses princípios da OGP, bem como desenvolver estudos sobre formas de incorporação dos mesmos em critérios de expansão e partilha de recursos concernentes a outras iniciativas desenvolvidas pelo órgão, considerando-se que o incentivo à disseminação dos princípios da Parceria para o Governo aberto sejam de considerável relevância para a melhoria da gestão dos programas e para o incremento da integridade pública.

Instituição responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓				✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O Sistema Único de Assistência Social -SUAS é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e os marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Fazem parte das atividades do SUAS organizar ações

de assistência social, como as de Proteção Social Básica (destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais), as de Proteção Social Especial (destinada aqueles que já se encontram em situação de risco), e a gestão de Benefícios Assistenciais (entre eles, o Bolsa-Família).

A forma de organização e operação do SUAS antecede a criação da OGP (tendo o SUAS sido implementado em 2005, e a OGP, em 2011), embora em comum ambas as iniciativas estejam pautadas por objetivos de governo aberto.¹ Nesse contexto, o compromisso surge para universalizar e ampliar ações

de transparência, participação e *accountability* nas metas e ações pactuadas com Estados e municípios, particularmente na adequação dos mesmos aos modelos de gestão e cofinanciamento propostos.

O compromisso encontra-se entregue, com destaque para a forma sistemática com que se distribui em atividades durante todo o período de vigência do Plano de Ação.

Os objetivos principais da OGP encontram-se presentes na definição do SUAS desde sua primeira Norma Operacional Básica (NOB-2005),² reforçados em período recente na segunda Norma Básica (NOB-2012),³ que determinou a implementação dos objetivos nos entes federados. Entre as aplicações da Norma destacam-se, por exemplo, mecanismos de publicidade dos gastos e de transparência na prestação de contas. No período do compromisso, esses princípios foram adicionados à pactuação com os municípios pelo SUAS, em 2013, o que impacta o quadriênio 2014/2017. Houve ainda, no âmbito de Estados e DF, pactuação realizada em 2014, o que impacta o quadriênio 2015/2019, alinhado com os objetivos do compromisso, como:

1. Ampliar a participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social;
2. Regularizar o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS como instância do Controle Social do Programa Bolsa-Família; e
3. Garantir meta de ter 100% dos Conselhos Estaduais de Assistência Social com proporcionalidade entre representantes de usuários, trabalhadores e entidades na representação da sociedade civil.

Há também apoio à gestão transparente e ao controle social efetivo, com destaque para o Prêmio Mérito CNAS,⁴ que identifica e homenageia instituições que se destacam na Assistência Social (primeira edição realizada em dezembro 2013). Igualmente, há o Prêmio Boas Práticas de Gestão/ Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS,⁵ que identifica e dissemina práticas bem-sucedidas para modernização, inovação e eficiência do SUAS (tendo este, entre as categorias premiadas, o apoio ao Controle Social, com a última edição realizada no COGEMAS 2014).

Finalmente, existem estudos específicos verificados para definição sobre o reordenamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).⁶ O SCFV resultou na publicação da Resolução CNAS 01/2013, definindo critérios de partilha do cofinanciamento federal, no registro dos usuários em sistema próprio com identificação através do Número de Identificação Social (NIS), em metas de atendimento do público prioritário, dentre outras providências, que em comum incorporam os princípios da OGP, particularmente aqueles relacionados a *accountability* e inovação tecnológica.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é fazer com que os programas sob a responsabilidade do MDS incluam mecanismos de incentivo à adesão aos princípios da OGP pelos entes da Federação. Os resultados esperados incluem a incorporação dos princípios na nova Norma Operacional Básica do SUAS, divulgar práticas exitosas e desenvolver estudos sobre partilha de recursos. Com base na relação entre objetivo e resultados esperados, considera-se o compromisso como moderado avanço, por aprimorar principalmente projetos já iniciados.

O compromisso já demonstra claros avanços na adoção dos princípios da OGP junto aos entes federados. Os resultados esperados se situam dentro de um sistema que já operava com elevado grau de controle social. O compromisso é um avanço direto para os três valores da OGP:

- O compromisso é baseado na pactuação transparente de agenda de compromissos, em compartilhamento aberto de diversos dados usados na tomada de decisão. Destacam-se, entre estes:
 - o O Censo SUAS,⁷ ferramenta de levantamento de dados que permite definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas de assistência social; e
 - o O CECAD,⁸ ferramenta de consulta, seleção e extração de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.
- A operacionalidade do SUAS é baseada em uma extensa rede, institucionalizada e operante, de conselhos formados por diferentes atores sociais e

governamentais, integrado de forma clara entre os entes federados. Destaque para o fortalecimento, no período do compromisso:

- o Dos Fóruns de Usuários e do Fórum Nacional de Usuários, de atuação presencial e online;
 - o Para atuação de outros fóruns, como o de trabalhadores, e nas Mesas de Gestão criadas para participação e articulação;
 - o Para realização sistemática de Conferências Nacionais, e articulação entre usuários do sistema (como moradores em situação de rua) com gestores governamentais (no Ministério, como também nas demais esferas).
- Finalmente, impulsiona mecanismos de fortalecimento de controle social já em vigência. Destaque para o gradual investimento na formalização de investigação de denúncias geradas pelos fóruns de representantes da sociedade civil.

Do ponto de vista da sociedade civil, pesquisa sobre o tema indica que “a participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS... e que é nas Conferências da Assistência Social, mas, predominantemente, nos Conselhos que se dá a participação mais sistemática... e que em geral não existem outros mecanismos construídos (audiências públicas, mesas de concertação, fóruns, plenárias,

ouvidorias, etc.)”.⁹ O fortalecimento dos conselhos, associando princípios da OGP para distribuição de recursos, é alinhado, portanto, com o que se tem pesquisado sobre o tema.

Já o posicionamento sobre o SUAS e a política de assistência social por ele praticada é polêmico. Texto de opinião no jornal O Estado de São Paulo, por exemplo, discute os limites do Estado na realização de ação social, sugerindo que o programa deveria dar mais recursos para instituições do terceiro setor, e menos recursos para o “monopólio” do SUAS em sua ação (em programas como o Bolsa-Família).¹⁰ Estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta ainda que “praticamente todos os municípios do país prestam serviço de assistência social, mas há deficiências no atendimento a populações vulneráveis como jovens infratores e moradores de rua.”¹¹

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e a participação social encontrada na forma de atuação do programa é ampla. Para ampliação do compromisso sugere-se a adoção de inovações tecnológicas que ampliem os instrumentos de memória e *accountability* do funcionamento atual do SUAS. O fortalecimento dos conselhos é importante, mas, conforme indica-se acima é necessário aumentar a gama de mecanismos de participação para além destes.

¹ SUAS, 2015. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

² Norma Operacional Básica do SUAS, Ministério do Desenvolvimento Social, 2005. <http://goo.gl/E0oB1W>

³ Segunda Norma Operacional Básica do SUAS, Min. do Desenv. Social, 2012. <http://goo.gl/02fo1e>

⁴ Prêmio Mérito CNAS, Ministério do Desenvolvimento Social, 2014. <http://goo.gl/i4Cw0j>

⁵ Prêmio Boas Práticas de Gestão/CONGEMAS, CONGEMAS, 2014. <http://goo.gl/OfIQwj>

⁶ Convênios e fortalecimento de vínculos, MDS, 2015. <http://goo.gl/tvLWs8>

⁷ Censo SUAS, 2015. <http://goo.gl/vmdsgF>

⁸ CECAD, MDS, 2015. <http://goo.gl/AewG2e>

⁹ Berenice R. Couto, Maria Carmelita Yazbek, Maria Ozanira da S. e Silva e Raquel Raichellis, “O Sistema único de assistência social no Brasil : uma realidade em movimento”, 2014. <https://goo.gl/4uzDmL>

¹⁰ Ruy Martins A. Silva, O Estado de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/UZxZKI>

¹¹ Luciana Nunes Leal, O Estado de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/8FMBWC>

TEMA 2 | AUMENTO DA INTEGRIDADE PÚBLICA

2.1 | BIBLIOTECA DO ACESSO TRANSPARENTE À INFORMAÇÃO

Desenvolver ações com vistas à publicação de enunciados referentes às decisões adotadas pela Controladoria-Geral da União, no exercício da competência de instância recursal da Lei de Acesso à Informação, a fim de dar transparência a esses processos decisórios. Em um segundo momento, será criado um vocabulário controlado para a elaboração de ementários, de forma a permitir pesquisas temáticas com maior grau de acuidade. Adicionalmente, o sítio deverá conter informações quantitativas acerca de indicadores de provimento, provimento parcial e indeferimento dos pedidos/recursos em cada instância.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: agosto 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓			✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

A pretensão ao falar em “biblioteca” era de oferecer informações estatísticas e qualitativas em um espaço virtual, além de criar e dar acesso a um conjunto de informações como legislação, jurisprudência e literatura especializada para avançar no debate sobre transparência passiva. O compromisso foi entregue. Das partes incluídas no compromisso, destaque para:

- No sítio de Acesso à Informação¹ podem ser acessados FAQ sobre a Lei de Acesso à Informação (LAI), como também consulta à legislação relacionada, e histórico de principais aspectos da Lei;
- O processo de seleção de documentos para o vocabulário foi realizado e uma coleção de documentos foi criada. Também é possível fazer download de dicionários (de relatórios pedidos e dos solicitantes, tanto de pedidos de acesso à informação, quanto dos recursos e reclamações).² É possível ainda usar o vocabulário na ferramenta de busca;
- Relatórios estatísticos estão disponíveis para descarregar,³ organizados em quatro sessões. Constam ainda dados quantitativos de informações classificadas e gráficos gerais de acesso à informação. Nota-se que os relatórios podem ser baixados em formato aberto.

De entregáveis adicionais (não exigidos no compromisso, mas entregues), destacam-se:

- Um buscador⁴ que permite cruzamento de palavra-chave com órgão/entidade;
- A publicação de três coletâneas especializadas (Coletânea de Acesso à Informação, Marco Normativo Brasileiro ou a Coletânea de Decisões da CGU)⁵; e
- A realização das “Cirandas Regionais”, uma parceria feita entre governo e sociedade civil em 2013 para a composição de cenários para 2023 sobre participação e empoderamento da sociedade civil pela atuação das ouvidorias.

O quanto foi importante?

O compromisso tem por objetivo dar transparência a processos decisórios da CGU no exercício da competência de instância recursal da Lei de Acesso à Informação. Como resultados esperados, incluem-se a publicação de enunciados referentes às decisões adotadas pela CGU e a criação de vocabulário controlado para a elaboração de ementários, como também a publicação de informações quantitativas acerca de indicadores dos pedidos/recursos. O vocabulário controlado foi incentivado desde 2013, quando passou a ser obrigatório os pareceres terem ementa, e a CGU passou a publicar em transparência ativa seus pareceres e decisões. Em 2014 isso foi amplificado com a o primeiro ementário modelo contendo os principais temas abordados nos pareceres (considerando que é ainda possível realizar pesquisa livre). É possível também fazer o download dos materiais para reaproveitamento. Com base na relação entre objetivos e resultados, considera-se o compromisso como de moderado avanço.

O compromisso fortalece um dos principais marcos legais de governo aberto no Brasil, a LAI. Ao mesmo tempo, as ações propostas referem-se à otimização dos recursos e entendimentos da LAI, e não propriamente de avanço na aplicação da Lei. Conforme a contribuição (por e-mail) de Marina Lemini Atoji, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo e do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, o compromisso é de suma importância por gerar um caderno de jurisprudência sobre a LAI, e seria ainda mais importante se criasse também um banco de dados indexado de recursos à CGU.

Como reporta a Abraji: “Para os órgãos públicos federais, [o compromisso] serve de referência de procedimento em certos casos. Por exemplo: um banco estatal poderá verificar que, para a CGU, dados relativos a financiamentos para execução de obras públicas devem ser fornecidos quando solicitados, preservando-se o sigilo apenas de algumas informações dos signatários de contratos. Isso evita que pedidos de informação dessa natureza tenham que ir às instâncias recursais para serem atendidos – servindo assim ao cidadão, tornando a resposta mais célere... E também pode ser usado por órgãos públicos locais para balizar o atendimento a pedidos de informação e por cidadãos para argumentar contra respostas negativas a solicitações”.

Continuando, “isso tudo sem contar que a ‘Biblioteca’ oferece transparência sobre o procedimento da CGU ao avaliar recursos contra negativa de acesso a informações, que é uma de suas atividades. Ela cumpre, assim, dois artigos básicos da LAI:

- Art. 7º, V: O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;
- Art. 8º, § 1º, V: Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo: dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades.

Outras vezes da sociedade civil estão alinhadas com o teor dos comentários da Abraji. No aniversário de 2 anos da LAI, a Conectas Direitos Humanos, por exemplo, listou desafios para a implementação da LAI que podem ganhar transparência com a sistematização de recursos recebidos na CGU. Entre estes, nota-se que “Governos estaduais e federal têm blindado suas áreas de segurança pública e temas de política externa, contrariando o espírito da Lei 12.527/2011... Conectas usou este recurso 29 vezes ao longo dos dois primeiros anos de funcionamento da ferramenta... e se deparou com ‘um muro de opacidade em áreas consideradas sensíveis, com certo exagero’, segundo a diretora adjunta da organização”.⁶

Desafio semelhante é encontrado pela Artigo 19,⁷ que, em relatório de 2014 sobre a LAI, apontou que “dos 255 pedidos de informação feitos, 68,2% foram integralmente respondidos. Outros 23,2% receberam respostas parciais. Um número pequeno, mas significativo (2%), não foi respondido, majoritariamente aqueles feitos aos órgãos de Justiça. Ao mesmo tempo, 5,5% dos pedidos tiveram acesso à informação negado, e em dois casos os órgãos públicos alegaram não ter a informação, em geral explicando que os pedidos deveriam ser encaminhados a outros órgãos.”⁸

Próximos passos

O seguinte passo do compromisso é publicar o vocabulário na página, de forma organizada, e desenvolver APIs tendo como referencial a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) para ampliação do processo de acesso à informação. Ainda em concordância com o que propõe Marina Atoji, outro passo é promover a adoção do vocabulário controlado e mantê-lo atualizado, como também deixar mais visível na página da CGU o acesso à biblioteca. Outra oportunidade é sistematizar conteúdos em parceria com a sociedade civil, como no caso do uso de recursos online do Portal Livre Acesso, da Artigo 19, que traz ferramentas, observatórios e projetos temáticos sobre a LAI.

¹ Conheça seu direito, Acesso à Informação, 2015. <http://goo.gl/GG2VCP>

² Download de dados, Acesso à Informação, 2015. <http://goo.gl/MjA2Zz>

³ Download de dados de relatórios, Acesso à Informação, 2015. <http://goo.gl/aWZBML>

⁴ Pareceres e decisões, Acesso à Informação, 2015. <http://goo.gl/dblxqO>

⁵ Publicações, Acesso à informação, 2015. <http://goo.gl/TnqA9Y>

⁶ Conectas Direitos Humanos, 2014. <http://goo.gl/2ZcNvR>

⁷ Portal Livre Acesso, Artigo 19, 2015. <http://livreacesso.net/>

⁸ Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014, Artigo 19, 2014. <http://goo.gl/6J0gx4>

2.2 | BANCO DE PREÇO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Criar um banco de dados que contenha um preço de referência dos produtos mais comprados pelo Governo Federal, a partir dos dados publicados no portal da transparência. A interface possibilitará a identificação de preços médios dos produtos, constituindo estratégia eficiente para a elaboração de orçamentos e licitações, para a disseminação de melhores práticas nas compras públicas, bem como para o apoio às ações de combate à corrupção, nas circunstâncias em que se verifique a existência de aquisições com sobrepreço.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: outubro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	Não estão claros						✓					✓

O que ocorreu?

Apesar de dados de compras estarem já disponíveis em formato aberto, a respectiva análise não se encontra sistematizada a ponto de gerar preço médio de itens. Tal desenvolvimento de um complexo sistema de análise de grandes dados envolve várias dificuldades. As mais comuns, relacionadas à sistematização desses dados, vão desde diferenças regionais e sazonais (que são acarretadas, por exemplo, por diferenças climáticas, ou custos adicionais, como logística), até a existência de erros humanos na entrada de dados (como no caso de erros de digitação). Há ainda casos em que a própria definição de objeto precificado é complexa. Na compra de carros, por exemplo, há grande variedade de subcaracterísticas adicionais, como a necessidade de blindagem ou preparação especial para ambulâncias e viaturas.

Dessa forma, o compromisso objetiva gerar preços médios para, a partir destes, realizar ações preventivas de gastos, como na análise prévia de gastos empenhados, e também de forma investigativa, analisando gastos já realizados com indícios de fraude. O banco de dados pode ser também utilizado de forma estratégica, como na comparação de preço

médio praticado por fornecedores, ou estimando custos de compras a serem executadas.

O governo relata que o compromisso encontra-se entregue, com destaque para a realização de entregas adicionais. Todavia, o sistema é fechado e não permite verificação pública. Portanto, apenas o governo pode atestar as informações abaixo, embora o pesquisador do IRM pode verificar a existência do sistema como resultado das entrevistas para preparar este relatório:

- Atualmente o sistema inclui mais de 80 mil preços na sua base, agrupados por região, Estado e sazonalidade, embora o foco recaia em 51 chaves como papel, café, galão de água e litro de combustível;
- A base passa ainda por processo permanente de validação de dados, análise estatística, análise de mercado e atualização;
- Na área de estratégia para elaboração de orçamentos e licitação:
 - o É possível por meio do sistema identificar quais órgãos realizam compras abaixo/acima do preço médio, e assim traçar um perfil de quanto poderia ser economizado;

- o Há também estratégias de identificação de melhores fornecedores e de preço médio de produtos por área e sazonalidade.
- Na área de disseminação de boas práticas e apoio a ações de combate à corrupção, destaque para a possibilidade de geração de alertas em registros de empenho de compras, e na atuação pontual na fiscalização de indícios de fraude (processos estes que não são abertos ao público).

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é a identificação de preços médios dos produtos, constituindo estratégia eficiente para a elaboração de orçamentos e licitações, melhores práticas nas compras públicas e apoio às ações de combate à corrupção. Como resultados esperados do compromisso há a criação de um banco de dados com preço de referência dos produtos mais comprados pelo governo federal, a partir dos dados publicados no Portal da Transparência.

A pesquisa de preço é uma obrigação na administração pública para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.¹ Existem processos instituídos, por exemplo, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que materiais sejam catalogados e pesquisados por preço de forma sistematizada,² o que visa, entre outras coisas, racionalizar o processo de compra e identificar parâmetros legais de preço, como também promover a economia de recursos públicos.³ O Portal da Transparência já possui um banco de preços para área de saúde,⁴ inclusive com acesso público, mas não possui outros. Nesse contexto, o compromisso tem impacto potencial moderado por se propor a criar uma nova sistematização para redução de recursos em compras públicas.

O compromisso recebeu prêmios⁵ por sua metodologia, e gerou publicações acadêmicas (nacionais e internacionais).⁶ Mesmo assim, há uma ambiguidade do compromisso em relação aos fins da OGP. De um lado, destaca-se o avanço em desafios como aumento da integridade pública e gestão mais eficiente de recursos públicos, no qual o compromisso poderia ser transformador. Por outro lado, como os dados produzidos pelo compromisso são de acesso restrito ao governo, os avanços em relação aos objetivos da OGP (i.e. transparência, participação e *accountability*) não ficam claros. Questionada sobre essa ambiguidade, a CGU indicou que há planos de abertura dos dados, a qual será feita uma vez que a metodologia estiver estabilizada.

Para ilustrar o impacto de preço médio na economia de recursos, na entrevista o governo usou como simulação dados de piloto feito com preço médio de “papel A4”. Devido à variedade de características com que esse produto pode ser comprado pela administração federal (gramatura, quantidade, menções em produtos diversos, como impressora de papel A4), um cálculo direto com os dados do Portal da Transparência retornaram valor médio de R\$ 235,00 para 500 folhas de papel. Esse valor ficou muito acima da banda de variação final encontrada, entre R\$ 8,60 e R\$ 9,77, o qual pode ser usado para análise de empenho de compras e iniciar investigações de sobrepreço antes que o recurso seja gasto.

Análises da sociedade civil feitas sobre o Banco de Preços em Saúde sugerem um aspecto positivo da metodologia, indicando melhor qualidade e preço adquiridos com uso do sistema,⁷ incluindo estudos que encontraram redução média de preços de até 434,8%.⁸ Ao mesmo tempo, se estes dados forem disponibilizados ao público, o controle social pode ser feito pela comparação entre quanto o governo paga por um produto *versus* o quanto o cidadão paga. Dados de preço médio são importantes também em investigações de corrupção, como no caso da Santa Casa de São Paulo, e com o Banco de Preços é facilitada a identificação de fraudes.⁹

Próximos passos

O passo mais importante para aumentar o impacto potencial do compromisso, especialmente para o governo aberto, é publicar o sistema e os preços de referência. Depois, podem-se realizar atividades de promoção da utilidade do sistema para o controle social, ou eventualmente agregar uma série de novas funções à interface para as organizações reportarem as discrepâncias identificadas. É importante ainda ao compromisso sistematizar suas práticas com o Portal da Transparência, como faz o Banco de Preços da Saúde.

¹ Karina A. S. Costa, Jus Navigandi, “Da nova sistemática de pesquisa de preços da administração pública”, 2014. <http://goo.gl/u2w4uP>

² Catálogo de Materiais, Portal da Saúde, 2015. <http://goo.gl/waly8i>

³ Portal de Banco de Preço de Medicamentos, IPEA, 2015. <http://goo.gl/Y72loT>

⁴ Banco de Preços da Saúde, 2015. <http://aplicacao.saude.gov.br/bps/login.jsf>

⁵ O Banco de Preços recebeu o Prêmio Conip 2013 na categoria Sistemas de Informações Gerenciais e Geográficas (<http://www.conipsp.com/noticia.php?id=304>).

⁶ Rommel Carvalho et al., “Methodology for creating the Brazilian Government Reference Price Database”, 2013.

<http://goo.gl/567eR6>. Para outros casos: <http://goo.gl/567eR6> e <http://goo.gl/vjlUMV>

⁷ Soraya Q. Bezerra et al., “O Sistema de gestão de registro de preços do governo do Estado do Ceará”, 2010. <http://goo.gl/WnA76K>

⁸ Donado M. Barreira Filho e Lamartine Soares Sobrinho, “Avaliação do modelo de compra centralizada de medicamentos : estudo de caso da assistência farmacêutica básica de Banabuiú/CE”, Repositório Institucional da UFPE, 2014. <http://goo.gl/nst3YK>

⁹ Fabiana Cambricoli, “MP investiga denúncia de superfaturamento na Santa Casa de SP”, Estadão, 2014. <http://goo.gl/mzwH2F>

2.3 - SÍTIO BRASILEIRO DA PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO (OGP)

Criar um portal brasileiro sobre a Parceria para Governo Aberto (OGP), de maneira a ofertar à sociedade informações sobre a OGP e a possibilitar aos cidadãos o acompanhamento da Parceria e dos compromissos assumidos pelo Executivo Federal brasileiro. Além disso, haverá, por meio do portal, a difusão de conhecimentos acerca do conceito de governo aberto e a promoção da participação social, no âmbito da OGP.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: agosto 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso surge da necessidade de promover material em língua portuguesa sobre a OGP Brasil que seja capaz de agrupar informação sobre as suas ações, como também de servir de apoio para o canal participativo da atuação da Parceria no país.

O portal (<http://governoaberto.cgu.gov.br/>) entrou em operação em outubro de 2013. Foi implementado e atualmente traz informações sobre a OGP, sobre a OGP no Brasil, sobre participação nas redes sociais e no Participa.br, notícias e documentos. Há ainda no portal seção de FAQ, glossário e links nacionais e internacionais relacionados à OGP.

O portal apresenta evidências de atualização constante. Destaca-se a atuação no Participa.br, que substituiu o braço participativo do portal, antes realizado no e-Democracia. A comunidade hospedada no Participa.br¹ possuía, em fevereiro de 2015, 100 integrantes, 101 comentários e três consultas realizadas:

1. Uma consulta sobre a Avaliação Intermediária do 2º Plano de Ação;²
2. Uma consulta sobre a criação do GT da sociedade civil;^{3,4}

3. Uma consulta para escolha da iniciativa brasileira a concorrer ao Prêmio de Excelência OGP Awards, no qual a iniciativa "Olho Vivo no Dinheiro Público" foi selecionada após mais de 1.500 interações da sociedade civil.⁵

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é difundir conhecimentos acerca do conceito de governo aberto e promover a participação social no âmbito da OGP. Como resultado esperado está incluída a criação de um portal brasileiro sobre a OGP para possibilitar aos cidadãos o acompanhamento dos compromissos assumidos. Considera-se ainda que o governo já possui um canal de participação em uso, o e-Democracia, e que a principal característica do resultado é dar informação de forma passiva. Nesse contexto, o compromisso possui um pequeno impacto estimado.

O tema do compromisso é importante para consolidar a política de governo aberto no país. Ao centralizar informação e canal de contato, o governo pode dar à sociedade civil mais transparência sobre suas atividades. As entrevistas com a sociedade civil mostraram, porém, que os resultados suprem parcialmente as demandas necessárias.

Na consulta realizada pelo pesquisador do IRM no Participa.br, três críticas principais foram feitas ao compromisso. A primeira sugere que o governo se comunica pouco e que não se engaja com a sociedade civil. O portal criado, dessa forma, reflete um avanço pequeno em transparência, mas não supre a carência de mecanismos de participação. Uma segunda crítica apresentada é a falta de monitoramento do andamento dos compromissos. Em 2015, depois da publicação do relatório intermediário do 2º Plano de Ação, o governo criou páginas específicas para cada compromisso, mas a percepção da sociedade civil é de que a informação publicada (apesar de representar um avanço) ainda é estática, e não conta com participação social. Por fim, a terceira crítica é o constante retorno de links quebrados no site. O governo informou que houve uma reestruturação de tecnologia em todo o site da CGU, o que pode ter ocasionado o problema. O pesquisador do IRM também encontrou links com problemas, os quais, quando informados ao governo, foram acertados. Indica-se, entretanto, que novos problemas surgiram até a data de finalização do relatório.

A maior crítica da sociedade civil não é tanto sobre a tecnologia utilizada, mas principalmente sobre a metodologia de participação envolvida e o fortalecimento de redes. Thiago Avila, por exemplo, contribuiu na consulta do pesquisador do IRM informando que: “Não tenho a OGP na pauta de colegiados nacionais relevantes com representatividade de Estados e municípios, como ANIPES – Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística, ABEPTIC – Associação Nacional de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação, CONSEPLAN – Conselho de Secretários Estaduais de Planejamento CONSAD – Conselho de Secretários de Gestão e Administração, CONACI – Conselho Nacional

do Controle Interno, entre muitos outros. De quem é a atribuição de liderar e disseminar a OGP Brasil? Como está sendo esta articulação e o engajamento? Somente em Brasília? E os setores produtivo e acadêmico, sabem o que é a OGP? Entendem a sua importância? Talvez outro desafio seja a construção de uma rede efetiva de colaboração para OGP Brasil”.⁶

Na mesma linha, Jorge Machado comenta que “a comunicação da Controladoria-Geral da União – CGU é ruim. Não sei que dificuldade a CGU tem, se é por causa da missão institucional deles. Os servidores são muito bons em muitas coisas, mas não parecem ter habilidade de promover participação. Talvez uma parceria com a equipe da Secretaria-Geral da Presidência da República - SG-PR, que está sempre falando com a sociedade civil, seja produtiva”.

Em contribuição da Artigo 19, Joara Marchezini argumenta que “foi entregue, porém temos que ressaltar que a pouca atualização do site o torna inativo como ferramenta de comunicação oficial sobre a OGP. Entendemos que esse site poderia fornecer ou indicar onde encontrar informações sobre o desenvolvimento dos compromissos, já que faltava informação oficial sobre os mesmos.”⁷

Próximos passos

O compromisso está entregue. Entrevistas com a sociedade civil mostraram a necessidade de melhorar a comunicação da OGP com esta. Não só através de um portal passivo com informações, mas principalmente por meio de engajamento com a sociedade civil, articulando de forma permanente diálogos e tendo ação ativa nas redes ligadas à OGP. É particularmente importante na visão da sociedade civil a criação de um fórum permanente de participação na governança da OGP, na qual o site atual deveria estar integrado, como uma das ferramentas de comunicação do governo com a sociedade civil, e se possível, com conteúdo também gerado pela sociedade civil.

¹ Comunidade da Parceria de Governo Aberto, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/governoaberto/>

² Consulta relatório IRM do 2º Plano de Ação, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/PqBm2Y>

³ Devolutiva do Relatório de Autoavaliação Intermediário, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/LpjXxb>

⁴ Devolutiva à consulta pública relativa à minuta de Resolução que institui o Grupo de Trabalho temático da Sociedade Civil, CGU, 2014. <http://goo.gl/250Ale>

⁵ Comunidade Prêmio Excelência OGP Awards, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/ql6P1W>

⁶ Thiago Avila, contribuição na consulta, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/oAjdoD>

⁷ Artigo 19, contribuição na consulta, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/9S8Gki>

2.4 | RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE SERVIÇO DE INFORMAÇÃO AO CIDADÃO (E-SIC)

Serão criados relatórios e painéis de indicadores, a partir de informações obtidas no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Os relatórios servirão para que a sociedade acompanhe informações relativas à Lei de Acesso a Informação no Brasil e auxiliarão os órgãos na gestão de seus serviços de informação.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: março 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓			✓		✓						✓

O que ocorreu?

O Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão—e-SIC tornou-se um dos principais instrumentos de acompanhamento da LAI, com capacidade ampla de automatizar, em tempo real, dados de implementação e uso de pedidos de acesso à informação. Nesse contexto, o compromisso pretende abrir para o público os relatórios de monitoramento do processo do e-SIC – antes disponíveis apenas para os gestores do e-SIC – de forma a fortalecer o controle social do Sistema. O compromisso prevê ainda a melhoria da linguagem usada nos materiais (adotando nestes uma linguagem mais cidadã) e promovendo a revisão contínua de seu formato e processos.

O compromisso foi entregue. Os relatórios estão publicados online,¹ com destaque para dados sobre pedidos realizados, respostas geradas, dados sobre recursos e solicitantes, todos estes disponibilizados em formato aberto. Há ainda relatórios compilados sobre estes dados e reclamações.

Em relação à melhoria no formato dos relatórios, a entrevista com o governo sugere internamente a este um trabalho contínuo de consulta aos usuários

dos relatórios, e da melhoria do vocabulário usado para gerenciamento de pedidos no e-SIC. Há ainda plano de implementação de Painel de Controle, com indicadores de eficiência, de forma a ilustrar instâncias recursais que necessitem de treinamento, ou de realizar intervenções pontuais, como no caso de órgãos que usam os recursos para postergar prazos de resposta.

Ainda segundo o governo, em relação ao auxílio dos órgãos, destaque para a criação da Rede SIC, fórum com quase 300 órgãos do governo em que questões ordinárias são discutidas. Há, por exemplo, discussão sobre os motivos de recusa de abertura de dados e revisão de sugestões de melhoria recebidas pelo e-SIC. Destaque ainda para a realização de oficinas com ouvidorias e projeto de abrir todas as perguntas e respostas recebidas pelo e-SIC como extensão do compromisso submetido.

Com base em dados do governo, como resultado indireto do compromisso, menos de 1% dos pedidos realizados permanece sem resposta. Há ainda clareza do percentual de pedidos negados (em torno de 20%) e os motivos usados para negá-los (como uso de canal errôneo e pedidos de acesso a dados pessoais).

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é auxiliar a sociedade no acompanhamento de informações relativas à Lei de Acesso à Informação no Brasil, assim como órgãos na gestão de seus serviços de informação. Como resultado esperado é previsto criar relatórios e painéis de indicadores, a partir de informações obtidas no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Há, nesse sentido, um pequeno impacto estimado do compromisso.

O compromisso ajuda a aumentar a sustentabilidade da implementação da LAI, uma vez que dá transparência para o público sobre a eficiência da Lei. Além disso, os órgãos são pressionados a aprimorar seus processos, porque é possível, por meio dos dados publicados, acompanhar o comportamento de cada agência em se adequar à LAI.

As demandas vindas da sociedade estão entre as prioridades de melhoramento do sistema, e por isso há destaque para a participação de eventos junto à academia (como no caso de evento organizado pela Fundação Getúlio Vargas - FGV), e discussões temáticas com OSCs especializadas (como no caso da discussão dos relatórios feita com a Artigo 19).

A Artigo 19, em particular, possui projeto semelhante ao compromisso, chamado "Observatório",² que demonstra de forma gráfica os dados de respostas, pedidos, recursos e julgamentos de todos os e-SIC nacionais, com destaque para os casos de problema de *compliance*, ou possíveis áreas de melhoria. A

Artigo 19 também publica relatórios anuais da Lei de Acesso à Informação no país, nos quais aponta grandes desafios para os e-SICs.³ Nota-se ainda que o compromisso se restringe ao monitoramento de órgãos do Executivo, enquanto a iniciativa da Artigo 19 abrange todos os poderes. Como nota o governo, porém, o sistema do Artigo 19 faz análise por amostragem, enquanto os relatórios do e-SIC tomam como base todos os pedidos.

Pesquisa da FGV Direito Rio, coordenada por Robert Gregory Michener, sugere um cenário preocupante, em que até 38% dos pedidos não são respondidos, e que entre os respondidos, 23% são sem relevância, mas que "jurisdições que adotaram o sistema e-SIC tiveram melhor performance".

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e para sua melhoria é importante associar a participação cidadã para além do acesso às informações produzidas. A publicação dos relatórios online é um primeiro passo para promover a participação e o *accountability*. Mas o uso dos relatórios para melhoria dos serviços de informação é hoje feito, majoritariamente, pelo governo. Criar canais, de preferência com uso de tecnologia, para promover mecanismos mais participativos é uma forma de ampliar o potencial do impacto. Também é importante criar mecanismos de visualização de dados, para os quais a iniciativa "Observatório", da Artigo 19, é uma relevante referência.

¹ Relatórios de pedidos de acesso à informação e solicitantes, OGU, 2015. <http://goo.gl/1Ly5wn>

² Observatório, Artigo 19, 2015. <http://observatorio.artigo19.org/>

³ Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014, Artigo 19, 2014. <http://goo.gl/6J0gx4>

2.5 | ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO SOBRE O CONTROLE SOCIAL

Fomentar o controle social, por meio de uma ampla estratégia de comunicação que irá difundir conhecimentos voltados para o tema do controle social e da prevenção e combate à corrupção, a fim de esclarecer acerca da importância da participação cidadã como instrumento da promoção da ética pública e da probidade administrativa.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
		✓				✓	✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso apresentado faz parte da estratégia da CGU de fomentar o controle social por meio da comunicação. No grupo de ações executadas, destacam-se tanto aquelas direcionadas ao público infantil (como quadrinhos e jogos para redes sociais), como aquelas voltadas a adultos (como campanhas de conscientização do combate à corrupção e cursos educativos sobre auditoria cidadã).

O compromisso foi entregue, sendo evidenciada no período uma diversidade de ações realizadas, as quais, em alguns casos, ampliam programas já desenvolvidos e, em outros, estabelecem novos formatos de fomento ao controle social:

- Em 2014 foram realizadas quatro edições do curso à distância sobre Controle Social e Cidadania,¹ com 1.500 vagas;
- Foi realizado o programa "Um por todos e todos por um",² parceria firmada com o Instituto Maurício de Souza, que usa os personagens da Turma da Mônica para produção de material escolar para uso em sala de aula. O programa atingiu 90 mil estudantes na edição de 2014, e já está em fase de concepção um projeto para digitalização do programa;

- O projeto "Programa Olho Vivo no Dinheiro Público",³ realizado desde 2004, em 2013 atingiu 2 mil pessoas em ensino presencial, além de outras mil em EAD. O programa tem foco na atuação em conselhos municipais, e foi inclusive selecionado pela sociedade civil como iniciativa indicada ao Prêmio OGP Awards. Na versão presencial há visitas *in loco* de auditorias em unidades de saúde, educação e assistência social, com relatórios entregues, a critério dos participantes, aos gestores públicos;
- Destaca-se ainda a disponibilização de histórias em quadrinhos no "Portalzinho da CGU", voltado ao público infantil, sobre temas relacionados à corrupção, ética e promoção da cidadania.⁴ Nota-se que estava prevista uma campanha midiática sobre o tema, que não foi realizada por corte de orçamento (mas que não consta, de acordo com a obrigação, como elemento de entrega do compromisso);
- Além disso, destaca-se o lançamento do 6º Concurso de Desenho e Redação da CGU, cujo tema foi "Acesso à Informação, Um Direito de Todos";⁵
- No tema de responsabilidade corporativa, foram desenvolvidos materiais para empresas e foi

celebrada parceria com o SESI Nacional para a promoção do Programa “Um por todos e todos por um! Pela ética e cidadania!”;⁶

- Finalmente, foram realizadas campanhas com repercussão em mídia, como a “Pequenas Corrupções – Diga Não”,⁷ que recebeu cobertura nacional e reuniu 10 milhões de ações no Facebook. Foi solicitada para ser replicada em Estados federados.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é fomentar o controle social, assim como a prevenção e o combate à corrupção. Como resultado esperado, inclui-se campanha de comunicação acerca da importância da participação cidadã como instrumento da promoção da ética pública e da probidade administrativa. Conforme mencionado no contexto geral deste relatório, a corrupção é um dos grandes temas do Brasil, e precisa de enfrentamento pelo Plano de Ação. A redação pouco específica do compromisso dá indícios insuficientes de qual será o resultado esperado do compromisso, motivo pelo qual se indica que este terá pequeno impacto potencial.

Com base na entrevista realizada com o governo, é mais claro que o compromisso volte-se para uma coleção de cursos e iniciativas para formação cidadã. A Escola Virtual da CGU, por exemplo, oferece dois cursos: um sobre a LAI, e outro sobre auditoria cidadã, mencionado no compromisso. As chamadas do curso recebem divulgação em portais da sociedade civil, como a Escola de Governo⁸ e o Jus Brasil.⁹ Algo semelhante ocorre com o “Programa olho

vivo no dinheiro público”, que recebe divulgação na Universidade Federal da Bahia – UFBA,¹⁰ e no Observatório Social do Brasil.¹¹ Os resultados do compromisso com maior reverberação, porém, é a campanha “Pequenas Corrupções – Diga Não”, que, em abril de 2015 (portanto, em período posterior ao fim de coleta de dados para o relatório IRM), contava com quase 5.500 compartilhamentos pelo Facebook²⁴¹ e recebeu cobertura da mídia, como no Brasil Post¹³ e na CBN.¹⁴

Nota-se que os números gerais do alcance do programa ainda são limitados, considerando a dimensão e a complexidade do país. Mas a diversidade de ações realizadas pelo compromisso, integrando parcerias voluntárias com entes federados, conteúdo online e presencial, promoção de conteúdo com mídia espontânea, e experimentação de novos formatos, sugere um potencial inovador na promoção dos objetivos e desafios da OGP.

Próximos passos

O compromisso foi entregue. Embora o compromisso original seja voltado para campanhas de comunicação, foi verificada integração com ferramentas de fomento à participação (como no caso, em especial, de cursos oferecidos para crianças e adolescentes). Para avançar o compromisso é necessário escala, o que pode ser atingido executando-se atividades já em andamento, como as parcerias com outros entes federativos e o uso de tecnologias de ensino à distância. O Portalzinho da CGU indica um potencial de crescimento, e poderia ser desenvolvido em parceria com a sociedade civil, principalmente a comunidade de software livre.

¹ Escola Virtual da CGU, 2015. <http://escolavirtual.cgu.gov.br/ead/course/view.php?id=6>

² Programa Um por Todos, Todos por Um, CGU, 2015. <http://goo.gl/2Uy8MR>

³ Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público, CGU, 2015. <http://goo.gl/zJEaD3>

⁴ Portalzinho da CGU, CGU, 2015. <http://www.portalzinho.cgu.gov.br/>

⁵ Educação Cidadã, CGU, 2014. <http://goo.gl/8RFnRJ>

⁶ Programa Um por todos, Todos por Um, CGU, 2015. <http://goo.gl/2Uy8MR>

⁷ Diga não: Campanha Pequenas Contribuições, CGU, 2015. <http://www.cgu.gov.br/redes/diga-nao>

⁸ Escola de Governo, 2015. <http://goo.gl/Mt6pYr>

⁹ Jus Brasil, 2013. <http://goo.gl/gebDm5>

¹⁰ UFBA, 2015. <http://goo.gl/0hP5oi>

¹¹ Observatório Social do Brasil, 2013. <http://goo.gl/mF8H61>

¹² Fan Page CGU no Facebook, 2015. <https://goo.gl/k4vOmS>

¹³ Thiago de Araújo, Brasil Post, 2015. <http://goo.gl/hD0rPD>

¹⁴ CBN Foz, 2014. <http://goo.gl/i0fWwMa>

2.6 | POLÍTICA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Aprovação da Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa, que versará sobre os procedimentos relativos à disponibilização, à classificação, ao tratamento e à gestão da informação, no âmbito do Ministério da Defesa.

Instituição responsável: Ministério da Defesa

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: junho 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓	✓						✓					✓	

O que ocorreu?

O Ministério da Defesa – MD, criado em 1999 como instituição de natureza civil, concentra os três comandos das Forças Armadas e trata de temas relacionados à defesa nacional. É também responsável pela guarda de arquivos históricos da Ditadura Militar, estando diretamente ligado ao processo de reavaliação de informações secretas e ultrassecretas, conforme definido pela LAI. Outras áreas diretas de ação do MD referem-se aos debates travados na Comissão Nacional da Verdade¹ e àqueles relacionados à revisão da Lei da Anistia.²

O compromisso visa aprovar a política de gestão de informação do MD, fortalecendo o cumprimento dos dispostos na LAI, como também articular planos e metas de gestão documental no MD. Não se refere propriamente à aplicabilidade da LAI ao MD, fato este já implementado (evidenciado pela operação do e-SIC do MD, e atividades regulares de reavaliação de informações secretas e ultrassecretas). De fato, o compromisso formaliza ainda instrumentos de orientação ao cumprimento da LAI no MD já publicados, com destaque para a “Cartilha de Orientações do Serviço de Informações ao Cidadão”³ e o “Relatório de Implementação da LAI no Ministério da Defesa”.⁴ Nesse contexto, o compromisso pretende criar uma formalização e sistematização de práticas.

O compromisso está completo, sendo Normativa aprovada em maio de 2015 (portanto, em período posterior ao fim de coleta de dados para o relatório IRM).⁵ Todavia, durante o período analisado neste relatório, só havia implementação substantiva. Em março 2013 o compromisso passou por formulação principiológica, e em abril por formulação de consensos entre autoridades e agentes públicos do Ministério. Em março 2014 aconteceu a elaboração da minuta da Política (não disponibilizada online), e também em novembro a análise pelos órgãos da Administração do Ministério da Defesa, Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, da Escola Superior de Guerra e do Hospital das Forças Armadas. Em seguida, foi assinada.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é o fortalecimento dos procedimentos relativos à disponibilização, à classificação, ao tratamento e à gestão da informação, no âmbito do Ministério da Defesa. Como resultado esperado, inclui-se a aprovação da Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa. Dado que as partes mais fundamentais da aplicabilidade da LAI ao MD já foram implementadas antes do compromisso, e que este tem como foco uma formalização e sistematização de práticas, o investigador do IRM considera o compromisso de uma pequena melhoria potencial no *status quo*.

Em contribuição por e-mail, Marina Atoji, da Abraji, comentou a importância da temática do compromisso. Segundo ela, “a iniciativa representa um avanço importante e fundamental, especialmente porque o Ministério da Defesa e as Forças Armadas ainda são mencionados como exemplos em que o sigilo é mais frequente do que a transparência. A definição dos critérios para gestão de documentos classificados na área da Defesa pode ajudar na melhor definição das hipóteses descritas nos incisos I, V e VIII do Art. 23 da LAI, ainda aplicados de maneira demasiadamente ampla”.

A posição da Abraji é reforçada por reportagem investigativa de Francisco Leali, do jornal O Globo, que relata que “desde a edição da lei, 235,7 mil documentos foram desclassificados. Ou seja, papéis antes com carimbo de reservado, confidencial, secreto e ultrassecreto poderiam ser consultados. Mas o Exército, que detém 68% dos documentos desclassificados pelo governo, barra a consulta”.⁶

Em relação ao compromisso, entretanto, a mesma reportagem comenta que o Ministério da Defesa age de forma mais positiva que as demais agências analisadas: “Numa demonstração de que o governo ainda não se entendeu sobre o que deve ou não ser liberado, o Ministério da Defesa fez o oposto do Exército. Entregou lista de mais de 900 documentos desclassificados. Aeronáutica e Marinha também aceitaram abrir para consultas (idem)”.

Já a posição da Abraji é de que “é de se lamentar a demora de dois anos para a elaboração dessa política. Por mais complexidade que o processo possa envolver, é um ritmo lento demais. A consulta à sociedade civil pareceu muito restrita – a Academia, embora importante, representa pouco ou quase nada da sociedade. Organizações atuantes em questões

de direitos humanos, história e relações internacionais também deveriam ter lugar no processo, por também usarem informações produzidas e detidas pela área”. Logo, enquanto a posição do governo é de razoável consulta popular, os comentários da sociedade civil indicam que o processo poderia ser mais participativo e inclusivo.

A contribuição da Abraji salienta ainda a importância do Ministério da Defesa em definir uma posição positiva em relação à desclassificação de documentos. “Essa política pode ter um efeito de influência/referência sobre outros órgãos do governo federal e das esferas locais. Em 8 Estados, comandantes das polícias militares têm o poder de colocar documentos e informações nos graus mais altos de sigilo: Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rondônia e São Paulo. Os entendimentos do MD sobre segurança da sociedade podem servir de baliza para esses órgãos”.

Como indica o governo, a participação da sociedade civil foi ouvida no caso do envio para Arquivo Nacional de documentos relacionados a objetos não identificados⁷ (conforme solicitação feita ao MD).

Próximos passos

O compromisso está entregue. Para sua melhoria, é importante ampliar práticas de participação, como no debate sobre reclassificação de documentos secretos e ultrassecretos (tema importante para a sociedade civil), e na ampliação de uso de tecnologias para promover transparência ativa, em formato de dados abertos. Isso implica em dar maior transparência aos setores dentro do Ministério da Defesa e a suas ações. É importante, ainda, tratar os dados de forma regionalizada e manter relação com iniciativas populares relacionadas ao tema, como a Comissão da Verdade.

¹ Comissão Nacional da Verdade, 2015. <http://www.cnv.gov.br/>

² Lei 16.683/79, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm

³ Cartilha Acesso à Informação, MD, 2015, <http://goo.gl/U2pUV0>

⁴ Relatório de implementação da Lei de Acesso à Informação do Ministério da Defesa, MD, 2013. <http://goo.gl/rckYC6>

⁵ Boletim do Exército 19, MD, 2015. <http://goo.gl/uIe00a>

⁶ Francisco Leali, O Globo, 2015. <http://goo.gl/R8c8zG>

⁷ Pedro Peduzzi, Agência Brasil, 2013. <http://goo.gl/nuWR40>

2.7 | BASE DE DADOS DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS PRODUZIDOS PELA MARINHA DO BRASIL

Criação de uma base de dados que contenha a descrição de todos os documentos administrativos produzidos pelas Organizações Militares da Marinha do Brasil (MB) e transferidos/recolhidos para o Arquivo da Marinha, a partir do ano de 2014. Será permitida a realização de consultas online pelos cidadãos.

Instituição responsável: Ministério da Defesa

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: junho 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓	✓				✓		✓						✓

O que ocorreu?

O Arquivo da Marinha é uma Instituição Arquivística Pública do Poder Executivo Brasileiro que dispõe sobre a Política Nacional Brasileira de Arquivos Públicos e Privados. Como tal, congrega sob a sua custódia a documentação proveniente das Organizações Militares da Marinha, que anualmente transferem documentos para o Arquivo. O compromisso apresentado prevê a criação de uma Base de Dados que torna disponível o acesso aos documentos produzidos pelas Organizações Militares e transferidos para o Arquivo da Marinha a partir do ano de 2014.

O compromisso, portanto, permite acesso online ao acervo, o que antes só podia ser feito presencialmente, e prevê a digitalização de documentos transferidos a partir de 2014. Com isso, alinha o acervo aos princípios e requisitos da LAI, além de servir como plataforma futura para disponibilização de acervos do Ministério da Defesa.

O arquivo¹ está disponível online, com acesso público. Permite consulta à base de dados do Arquivo da Marinha a partir de 2014, com previsão de atualização permanente com novos materiais que cheguem ao arquivo. Para desenvolvimento do arquivo foi realizado Termo de Cooperação Técnica com a Fundação

Oswaldo Cruz/Casa de Oswaldo Cruz para a utilização da Base de Dados ARCH. O ARCH é um aplicativo gratuito, de código fonte aberto, para gerenciamento de descrições arquivísticas, o que tornou acessível online conteúdo histórico de cerca de 400 Organizações da Marinha, como também arquivos sobre suporte logístico, finalidade e documentos especiais, como fotos, filmes, heráldica, microfilmes e som.

O quanto foi importante?

O compromisso trata de um tema de suma importância para o país, que é a memória das Forças Armadas. Documentos da Marinha são importantes, por exemplo, para investigações da sociedade civil sobre o período da ditadura militar, sendo a presença de "arquivos secretos" da agência inclusive fruto de jornalismo investigativo.² Ao mesmo tempo, o período a que se restringe o compromisso (de 2014 para cá) se restringe a períodos democráticos, com vigência da Lei de Informação, e não trata de documentos que já não fossem públicos (trata especificamente de documentar, online, arquivos que antes seriam consultados apenas *in loco*). Nesse cenário, considera-se o compromisso de pequeno impacto potencial (por expandir acesso aos materiais e promover a catalogação dos mesmos para fins virtuais). O governo relata que futuros acervos serão digitalizados como padrão.

A matéria da Revista Época mencionada anteriormente traz um pouco do contexto que o compromisso poderia ter abordado, do ponto de vista da sociedade civil. A reportagem trata de dados de espionagem, agentes infiltrados nos movimentos de esquerda e outras possíveis violações de direitos humanos que estariam documentadas nos arquivos da Marinha. Embora a reportagem não seja livre de críticas ainda dentro da sociedade civil (coluna de opinião no Observatório da Imprensa, por exemplo, critica os processos investigativos realizados),³ fica clara a demanda por examinar os arquivos da ditadura como prioridade. Há mobilização da Comissão da Verdade, por exemplo, para produzir relatórios sugerindo ocultação de mortes pela Marinha,⁴ e há o registro de que a Marinha foi, dentro do Ministério da Defesa, a pasta que mais recebeu pedidos da LAI quando a Lei entrou em vigor.⁵

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximos passos é importante ganhar escala e adotar formatos de dados abertos. A criação de uma API para uso de dados também é importante. Por fim, destaca-se a relevância de criar mecanismos de participação, por exemplo, com a comunidade acadêmica, principalmente para governança do processo de abertura de dados. Nota-se que, entretanto, para a sociedade civil os arquivos tornados públicos pelo compromisso não representam o arquivo de maior relevância, que se refere ao período da ditadura militar.

¹ Acervo Arquivístico da Marinha do Brasil, 2015. <http://goo.gl/aoMmQt>

² Leonel Rocha, Revista Época, 2011. <http://goo.gl/CNZq4y>

³ Celso Lungaretti, Observatório da Imprensa, 2011. <http://goo.gl/8Rkrft>

⁴ Laryssa Borges, Revista Veja, 2013. <http://goo.gl/aPmf5i>

⁵ Lauro Jardim, Revista Veja, 2012. <http://goo.gl/teBvHu>

2.8 | DADOS EDUCACIONAIS ABERTOS

Adequação dos dados educacionais, já disponibilizados pelo MEC, ao formato de dados abertos, de modo aderente aos princípios de dados abertos e à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, possibilitando a ampliação do acesso pelo cidadão, inclusive com disponibilização de consultas com filtros e com o acesso a formatos que permitam tratamento amigável.

Instituição responsável: Ministério da Educação

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: março 2015

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP			IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO				
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓	✓				✓				✓	✓			

O que ocorreu?

O compromisso origina-se de debate iniciado na sociedade civil, desenvolvido durante o Diálogo Virtual do 2º Plano de Ação.¹ Ações relacionadas ao compromisso, discutidas em fóruns especializados, incluem, por exemplo, disponibilização de dados do Painel do MEC em alinhamento com os princípios da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, criação de API pública para acesso de dados do Painel, desenvolvimento de Plano de Dados Abertos, entre outros.² Entretanto, na versão do compromisso submetida pelo MEC, o governo optou por não incluir ações específicas e desenvolver alinhamento universal dos dados já disponibilizados ao formato aberto.

O compromisso não foi iniciado, tendo o governo prorrogado as datas para os entregáveis do compromisso. A principal fonte de dados do MEC, o Painel MEC,³ encontra-se em formato incompatível com os princípios de dados abertos, além de não haver alinhamento com princípios da INDA, nem planos concretos de implementação de API. O Ministério do Planejamento, responsável pelo auxílio no alinhamento de dados ao padrão da INDA, foi acionado, mas apenas na segunda metade de 2014. É de pouca formalização o que resultou do contato

entre o MEC e o Ministério do Planejamento; não foi produzido relatório técnico da análise solicitada, e o MEC não enviou, como solicitado pelo pesquisador do IRM, a ata da reunião realizada.

O quanto foi importante?

O contexto do compromisso responde a uma demanda da sociedade civil de abertura de dados educacionais nacionais. O compromisso foi aceito pelo MEC após a sugestão de compromisso pela sociedade civil no processo de consulta do Plano de Ação. Após esse período, entretanto, a única ação de contato com a sociedade civil refere-se a painel temático realizado no II Encontro Nacional de Dados Abertos.⁴

Considera-se o compromisso como potencial transformador por propor uma evolução qualitativa entre o status atual (de publicação de dados online, sem adesão, a dados abertos) para um status não só em alinhamento com padrões de dados abertos, como também com critérios de governança e sustentabilidade (conforme adotado nos processos relacionados à INDA).

Deve-se considerar que, apesar dos dados já estarem publicados, eles não estão em acordo com princípios de dados abertos. Os dados atuais não podem ser

encontrados e indexados na web (pois não têm URL única), e não podem ser reaproveitados em formato compreensível por máquina (pois, para acesso da página há uso de *captcha*). Além disso, os dados não são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, sendo visualizados apenas de forma agregada, sem estruturação para processamento automatizado.

A importância de organizar e facilitar o acesso a dados educacionais está em possibilitar que a sociedade civil e o governo tenham acesso facilitado e conhecimento do que acontece com o ensino no Brasil. Com os dados livres, sociedade civil e governos podem buscar soluções conjuntas e repensar ou enfatizar aspectos desenvolvidos na educação no país. O investimento em dados abertos permite, ainda, a avaliação e discussão da eficiência de medidas e, também, possibilita saber onde no território há alcance ou carência dos programas educacionais.

Durante a consulta à sociedade civil também notou-se que o Ministério da Educação não responde sempre a pedidos de informação, como aponta contribuição da Artigo 19, mesmo que citassem a obrigação do MEC em fornecer os dados em formato aberto. Foi também relatado pela sociedade civil que o compromisso final não refletiu a intenção inicial enviada pelo Diálogo Virtual, que era de abrir dados da Base Lattes.

A sociedade civil demonstra interesse neste compromisso, como pode ser verificado, por exemplo, na plataforma online constituída com o objetivo de monitorar os indicadores referentes a cada uma das 20 metas do Plano Nacional de Educação (Observatório do PNE).⁵ A ferramenta foi constituída por iniciativa de diversos setores da sociedade, incluindo instituições internacionais, e organiza dados abertos pelo MEC, demonstrando o empenho em acompanhar o cumprimento de metas educacionais.

Outra demanda da sociedade civil é o Qedu,⁶ projeto desenvolvido pela parceria entre a Meritt e a Fundação Lemann que, assim como o Observatório da PNE, organiza os dados do MEC de maneira aberta para criar conexões “mais fortes com cada um de seus públicos, oferecendo mais dados, mais informações, mais conhecimento, aprendendo e crescendo junto com ele, criando uma rede de pessoas interessadas, engajadas e

empoderadas para transformar a educação do Brasil”.⁷ O Qedu afirma que os dados abertos educacionais são essenciais para o processo de transformação da educação brasileira, reafirmando a importância deste compromisso para a sociedade civil.

Próximos passos

O compromisso não foi iniciado, e a entrevista com o governo indica baixa compreensão de princípios básicos de dados abertos. O governo demonstra ter feito contato com o Ministério do Planejamento para prover auxílio técnico na INDA, mas as evidências encontradas sugerem apenas uso preliminar dos padrões de dados abertos necessários. Tendo por base que esse compromisso foi sugerido pela sociedade civil, e que há demanda de que dados educacionais sejam abertos dentro de padrões específicos, sugere-se atenção prioritária para a entrega do compromisso. Especificamente, entre as ações necessárias, inclui-se a adequação aos oito princípios de dados abertos da INDA.⁸ Há ainda sugestão de criação de API e de fomentar o uso de dados com concursos e incentivo à inovação.

Foram mencionados ainda quatro pontos sugeridos pelo Ministério do Planejamento para alteração no Painel do MEC, os quais não foram implementados até o momento, e que servem como próximos passos importantes:

1. Inclusão de formato aberto para download de dados;
2. Adoção de URL absoluta para inclusão da base no portal dados.gov.br;
3. Remoção da ferramenta de *captcha*, para permitir leitura por máquinas; e
4. Implementação de catalogação de metadados.

O MEC porém discordou desses pontos, alegando argumentos contrários à política de dados abertos. Um importante passo portanto é a agência familiarizar-se com os princípios basilares de dados abertos. Segundo entrevistas com o governo, a previsão do MEC era implementar parte dessas recomendações até março de 2015, e o restante até o final deste mesmo ano. Já o API está previsto para 2016, e não há previsão para adoção de um Plano Institucional de Dados Abertos, como indicado pela INDA. Outro ponto de atenção é

que uma das justificativas apresentadas pelo governo para não implementar o compromisso é a limitação de número de acessos disponibilizados para o serviço. Outro passo importante, portanto, é garantir a

quantidade de acessos suficiente para que os dados, uma vez abertos, possam ser acessados sem limitações pela sociedade civil.

¹ Fernanda Campagnucci, Diálogo Virtual OGP, 2013. <http://goo.gl/Ja6Yzy>

² Fernanda Campagnucci, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/vXbS16>

³ Simen, MEC, 2015. <http://painel.mec.gov.br/>

⁴ 2o Encontro Nacional de Dados Abertos, 2013. <http://2.encontro.dados.gov.br/encontro.html>

⁵ Observatório do PNE, 2015. <http://www.observatoriodopne.org.br/>

⁶ Qedu, 2015. <http://www.qedu.org.br/sobre>

⁷ Idem

⁸ Ministério do Planejamento, 2015. <http://dados.gov.br/dados-abertos/>

2.9 | APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA DOS DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SINDEC)

Aprimorar a transparência sobre os registros das demandas do Sindec, mediante a publicação periódica de seus dados em formato aberto no Portal Dados.gov.br, observando os princípios inerentes à política de Dados Abertos Governamentais. O conteúdo divulgado poderá ser utilizado para a avaliação do impacto regulatório sob a perspectiva do consumidor, para o monitoramento da efetividade das medidas implementadas por todos os entes do sistema, além de outros órgãos públicos e o mercado, bem como para a avaliação da qualidade das relações de consumo – viabilizado mediante a elaboração de proposta de indicador pelo órgão.

Instituição responsável: Ministério da Justiça

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓			✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

Em novembro de 2012 o Ministério da Justiça firmou Acordo de Cooperação Técnica com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.Br), com o objetivo de desenvolver projetos relacionados a dados abertos, e incluiu na parceria o mapeamento de bases de dados a serem divulgadas em formato aberto para a sociedade. Nesse contexto, o compromisso faz referência às bases do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), que integra processos e procedimentos relativos ao atendimento de consumidores de 26 Procons (Programa de Proteção e Defesa do Consumidor) estaduais e 232 Procons municipais. Como vários desses Procons contam com mais de uma unidade, o Sistema opera em 492 unidades espalhadas por 324 cidades brasileiras, atendendo a uma média mensal de 193 mil consumidores.

Duas bases do Sindec encontram-se abertas já antes do início do 2º Plano de Ação da OGP. A primeira agrupa dados do atendimento de consumidores nos Procons,¹ o Boletim Sindec. Trata-se de uma publicação periódica que consolida todos os atendimentos (demandas) registrados no Procon, o que permite gerar análises sobre os assuntos, problemas e fornecedores que mais levam os consumidores a procurar este órgão. A segunda base refere-se ao Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas,² formado pelas reclamações finalizadas com consolidação dos cadastros publicados por Estados e municípios.

Dessa forma, o desafio do compromisso era diminuir a periodicidade de divulgação dessas bases, como também aprimorar os usos sociais das bases do Sindec

e aumentar a sustentabilidade de seus dados.

O compromisso foi entregue. A manutenção dos dados do Sindec foi incluída no Plano Institucional de Dados Abertos e Espaciais do Ministério da Justiça.³ Os dados do Sindec são disponibilizados online⁴ e utilizados por OSC como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC e órgãos do governo como o Tribunal de Contas da União – TCU. Nota-se que o compromisso continua resultados do experimento-piloto realizado em 2013 para criar concurso de aplicativos de abertura de dados, o que incentivou o uso dos dados pela sociedade civil.

Além do Portal Sindec, o governo menciona outra iniciativa que foi incluída no compromisso: o portal Consumidor.gov.br.⁵ Lançado em junho de 2014, trata-se de um portal para solução de conflitos de consumo que permite interação de reclamação entre governo, empresas e cidadãos. Como indica o governo, ao desenvolver o Plano Institucional de Dados Abertos, este portal foi idealizado em parceria com a equipe que trabalha com dados abertos no MJ (por isso é considerado como parte das entregas do compromisso, embora não esteja inicialmente previsto).

A principal inovação do Portal é possibilitar uma interlocução direta entre consumidores e fornecedores para solução de conflitos, dispensada a intervenção do Poder Público, em um ambiente público. Pelo caráter transparente do Portal, empresas responsáveis podem ter reputação pública por seus feitos (ou o inverso, no caso de há gestão de relações de consumo). E o consumidor tem uma experiência de accountability pública por poder dar a sentença final, pública, sobre o tratamento recebido. O resultado é quatro em cinco problemas resolvidos no Portal em menos de uma semana⁶.

Como informa o site do governo por meio de indicadores,⁷ a plataforma já registrou para março 2015 quase 52 mil reclamações finalizadas, unindo quase 73 mil usuários cadastrados e 231 empresas credenciadas (dado atualizado após o fim de coleta de dados para o relatório IRM). Esse número inclui grandes empresas de telecomunicações, bancos, varejistas, empresas de comércio eletrônico, fabricantes de bens de consumo e companhias aéreas selecionadas entre as empresas que mais utilizam outros canais de reclamação de consumo.

O Portal Consumidor.gov.br (que não deve ser confundido com o Portal do Consumidor⁸, já existente) também apresenta de forma facilitada o desempenho das empresas no atendimento aos consumidores,⁹ sendo que a avaliação é realizada por estes últimos. Com isso há um mecanismo de informação para o cidadão que permite monitorar os índices de resolução de problemas, as notas de satisfação com o atendimento, prazo médio de resposta e percentual de respostas dadas. O módulo de indicadores do serviço permite ainda a qualquer consumidor pesquisar o conteúdo das reclamações dos consumidores, respostas das empresas e comentário final dos consumidores na avaliação do atendimento. Além disso, pode-se pesquisar a informação por meio de filtros¹⁰ e fazer *download* destes em formato aberto.¹¹

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é aprimorar a transparência sobre os registros das demandas do Sindec, promovendo a avaliação do impacto regulatório sob a perspectiva do consumidor. Há ainda iniciativas independentes da sociedade civil, com dados fornecidos pelos usuários, como o site Reclame Aqui (que não faz uso dos dados do Sindec, mas cria dados semelhantes).¹² Como resultado esperado há a publicação periódica de dados em formato aberto no Portal Dados.gov.br, além da promoção de avaliação da qualidade das relações de consumo. Com base na relação entre o objetivo e o resultado esperado, define-se o compromisso como de moderado impacto potencial, por propor avanço na abertura de dados com adoção de uma política institucional de dados abertos. Anota-se porém que se o compromisso trata-se de forma explícita do portal Consumidor.gov.br, este teria impacto potencial transformador.

O compromisso baseia-se no amadurecimento da cultura de dados abertos dentro do MJ. Apesar das bases referenciadas já estarem abertas antes do começo do compromisso, ele entrega a institucionalização da cultura de dados abertos no MJ (evidência dada, por exemplo, pela inclusão das bases no Plano Institucional de Dados Aberto do MJ). Destaque ainda deve ser dado ao projeto Consumidor.gov.br, em que o monitoramento do atendimento de empresas às reclamações dos consumidores é feito online, em até 10 dias, sem intermediação direta do

governo e realizado de forma transparente. Embora essa iniciativa não esteja explicitamente prevista no compromisso, ela é tida como uma extensão do mesmo por fazer parte do Plano de Dados Abertos da instituição. Foi inclusive uma iniciativa indicada para o Prêmio OGP Awards, inscrita pela sociedade civil.

A importância de tornar mais transparentes os dados do Sindec e dos sistemas públicos de defesa do Consumidor (como no caso do consumidor.gov.br) no Brasil é possibilitar que haja maior visibilidade na identificação de quais setores e empresas são abusivos e prejudiciais na relação com os consumidores. Além disso, a iniciativa possibilita que o mercado identifique problemas e busque soluções e melhoria de seus serviços. Os dados coletados pelo Sindec mostram os cadastros de reclamações registradas nos Procons estaduais e municipais, permitindo ao consumidor, por exemplo, optar ou não por uma determinada empresa. Daí a importância de se ter esses dados em formato aberto.

A sociedade civil tem se beneficiado do avanço deste compromisso; o que leva a esta conclusão é a eficiência com que diversos meios de comunicação divulgam os dados elaborados pelo Sindec,¹³ com o intuito de alertar os consumidores sobre os setores e empresas que mais recebem reclamações durante o ano. Os meios de comunicação¹⁴ utilizam os dados e os divulgam de forma bastante eficiente e detalhada, o que demonstra que dados bem organizados e amigavelmente apresentados podem trazer benefícios para a sociedade civil, permitindo o acesso facilitado e a transparência das informações.

Como indica matéria do Idec sobre a iniciativa: “O trabalho do Idec e do consumidor.gov.br são complementares na defesa do consumidor no Brasil. Enquanto o Idec tem a missão de promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, principalmente, em caráter coletivo, e da forma mais abrangente possível, a plataforma viabiliza a solução de problemas individuais. O Idec apoia, portanto, esta via alternativa de solução de conflitos de consumo e entende que a ampla adesão dos consumidores brasileiros ao serviço contribuirá para que essa plataforma virtual se popularize como uma via rápida e eficaz de resolução de problemas”.¹⁵

Os dados divulgados servem ainda de base para opiniões e reflexões sobre diferentes setores de serviços, como é o caso da telefonia móvel, apontada pelo Sindec como o setor que mais reclamações recebeu no ano de 2014. Esse dado levou diferentes esferas da sociedade a se pronunciarem sobre o tema,¹⁶ inclusive com cobertura positiva feita pelo Idec¹⁷ e por veículos de mídia como a Gazeta do Povo.¹⁸

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e o próximo passo é a continuação da cultura de políticas de dados abertos no MJ. Um passo importante é criar mecanismos de participação entre sociedade civil e governo. Mecanismos de colaboração para melhoria das relações de consumo, por exemplo, são importantes.

¹ Base de Atendimento de Consumidores no Procon, 2015. <http://goo.gl/wxQYh5>

² Base de Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas, 2015. <http://goo.gl/QWKdyb>

³ Plano Institucional de Dados Abertos e Especiais do Ministério da Justiça, 2014. <http://goo.gl/P8YfYG>

⁴ Portal Sindec, Consulta de reclamação, 2015. <http://goo.gl/YQnMyp>

⁵ Portal Consumidor.gov.br, 2015. <http://consumidor.gov.br>

⁶ Balanço Consumidor.gov.br, Ministério da Justiça, 2015. <http://goo.gl/jyNk5I>

⁷ Idem.

⁸ Portal do Consumidor, Ministério da Justiça, 2015. <http://www.portaldoconsumidor.gov.br/>

⁹ Pesquisa de Empresas, Portal Consumidor.gov.br, 2015. <http://consumidor.gov.br>

¹⁰ Indicadores, Portal Consumidor.gov.br, 2015. <http://consumidor.gov.br>

¹¹ Flávia Alvarenga, G1, 2015. <http://goo.gl/XngQxv>

¹² Reclame Aqui, 2015. <http://www.reclameaqui.com.br/>

¹³ Setor de Telecomunicações lidera queixas no ranking do Procon, Folha de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/ey05YI>

¹⁴ G1, 2015. <http://goo.gl/f80L4r>; Bloco do PCO, 2015. <http://goo.gl/7KMX1T>

¹⁵ Notícia, Idec, 2015. <http://goo.gl/4YB0Rn>

¹⁶ Meio e Mensagem, 2015. <http://goo.gl/GdAs9R>

¹⁷ “Problemas de Consumo? Utilize a plataforma Consumidor.gov.br”. Idec, 2015. <http://goo.gl/wEUvYv>

¹⁸ Luiz Guilherme Mendes Barreto, Gazeta do Povo, 2015. <http://goo.gl/qYPU9I>

2.10 | POLÍTICA DE GESTÃO DE DOCUMENTOS NO GOVERNO FEDERAL

Fortalecer os serviços arquivísticos governamentais, por meio da capacitação dos servidores que atuam na área de gestão de documentos, nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal integrantes do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA). Também haverá uma ampliação no número de reuniões técnicas entre o órgão central, os setoriais e os seccionais do SIGA.

Instituição responsável: Ministério da Justiça

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros					✓						✓

O que ocorreu?

Com o advento da Lei de Acesso à Informação, tornou-se fundamental que órgãos e entidades tenham condições de dar acesso, de forma rápida e eficiente, aos documentos e às informações sob sua guarda. Nesse contexto, torna-se estratégico para o Arquivo Nacional o aumento da eficácia dos serviços arquivísticos governamentais, a partir de uma melhor instrumentalização dos seus arquivos correntes, dotando de mecanismos de interoperabilidade os variados sistemas de protocolo e arquivo em uso nos órgãos e entidades da APF, assim como implantando normas que regulem o desenvolvimento dessas atividades no Poder Executivo Federal. Embora o compromisso seja voltado para ações dentro do governo, uma externalidade esperada é a melhora indireta do governo em prover documentos para o público.

Segundo o governo, em 2013 foram capacitados em torno de 300 servidores de pelo menos 65 órgãos e entidades integrantes do SIGA, por meio da realização de cursos de capacitação em gestão de documentos.¹ Destaque dado para a assinatura de portarias interministeriais que instituem o Sistema de Protocolo Integrado e definem os procedimentos relativos à utilização do Número Único de Protocolo (NUP). Essa é uma importante política que unificará o sistema de

registros de diversos processos de governo eletrônico.

Há evidências (segundo o governo) de intensa ação do Arquivo Nacional no acompanhamento e na orientação técnica na gestão de documentos com entidades diversas, e destaca-se a participação no *Taller Regional para la Construcción del Modelo de Gestión de Archivos - Red de Transparencia y Acceso a la Información* (RTA), em Bogotá/Colômbia (2014).²

Segundo o governo, no ano de 2013 foram atendidos 150 órgãos e entidades do sistema da administração pública federal. Ocorreu um total de 697 reuniões, aprovação de 81 listagens de eliminação de documentos e a publicação de 34 editais de ciência de eliminação de documentos. O trabalho resultou, ainda, na aprovação de 3 Códigos de Classificação e 3 Tabelas de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo relativos às Atividades-Fim da Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Museu de Astronomia e Ciências Afins e da Agência Nacional de Águas. Também foi aprovado o Plano de Destinação de Documentos, elaborado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que aprova a destinação final dos conjuntos documentais relativos ao controle de ingresso e internamento de mercadorias nacionais nas suas áreas de atuação.

O quanto foi importante?

O tema do compromisso é relevante para o Brasil por permitir um gerenciamento eficiente dos documentos de arquivos públicos, sendo base, inclusive, para aprimorar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação. O Arquivo Nacional é de suma importância para a gestão documental no governo federal, e com a implementação no período do Número Único de Protocolo (NUP) – e de seus sistemas e regulamentação correlatos – será cada vez mais central para o avanço da LAI no país.

O compromisso pretende estabelecer metas para resolver problemas frequentes na gestão documental do país, a partir da organização, do planejamento e da sistematização das informações de cada área, visando atender um aumento significativo da demanda e ampliar a capacidade de resposta e de disponibilização de documentos. Os resultados esperados, entretanto, são modestos, e focam dar continuidade e melhoramentos a atividades já em andamento. Por esse motivo, considera-se o compromisso como de pequeno avanço estimado, por permitir, indiretamente, a melhoria do governo em prover documentos de volta para o público, ou manter-se em dia com as exigências da LAI.

Do ponto de vista da sociedade civil, a área de maior referência sobre o tema é a jurídica, sendo o sistema

recebido positivamente por entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, desde antes do início do Plano de Ação,³ sendo o compromisso celebrado inicialmente pela política de mudança na gestão documental implementada, como visto em documento produzido pela empresa InnovaGestão.⁴ Afora essas áreas, há pouca apropriação do tema, em específico pela sociedade civil, com destaque para produção acadêmica sobre o mesmo.⁵

Próximos passos

O compromisso foi entregue. Com base nas evidências encontradas é possível inferir uma melhoria dos serviços arquivísticos e, conseqüentemente, na prestação do acesso aos documentos e às informações. Ao mesmo tempo, é importante que o compromisso adote a cultura de governo aberto e que desenvolva mecanismos de participação. Os treinamentos realizados com servidores é de suma importância para fortalecimento da LAI, mas, ao mesmo tempo, existem na sociedade civil redes mobilizadas para discutir o tema e propor melhorias (como na área jurídica e na área acadêmica). É importante ainda criar canais de *accountability* pública, associando ações internas do SIGA com acompanhamento e coautoria com a sociedade civil.

¹ Ver, por exemplo: <http://www.siga.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>

² <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/actividad.php?id=1880>

³ OAB SP, 2009. <http://www.oabsp.org.br/noticias/2009/04/23/5442>

⁴ InnovaGestão, 2013. <http://goo.gl/iZOZj>

⁵ Vanderlei Batista dos Santos, Cadernos de História, 2013. <http://goo.gl/5u1vCP>

2.11 | ABERTURA DOS DADOS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA UNIÃO E DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Realizar a abertura dos dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), da execução orçamentária e das informações sobre compras governamentais seguindo os princípios dos dados abertos. Também serão abertos dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). O objetivo é disponibilizar plataformas para que os cidadãos tenham acesso às informações atualizadas sobre a execução orçamentária e a respeito de compras, licitações, atas de registro de preços e outros dados do processo de compras do governo federal. A plataforma também visa a beneficiar os interessados em desenvolver novas visões, aplicativos, e serviços a partir dos dados do orçamento e das compras públicas.

A ação facilitará a integração dos dados orçamentários e das compras governamentais em sistemas de informação estruturantes e setoriais, ampliando a possibilidade de implementar mecanismos que garantam a integridade dos dados dos referidos sistemas e permitindo a construção de análises e relatórios gerenciais. Os dados desses sistemas, por sua vez, quando divulgados como dados abertos, permitirão análises mais profundas, proporcionando um controle social mais efetivo.

Instituição responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: abril 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓			✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O compromisso se baseia na importância de criação de APIs das bases de dados de compras e de orçamento como um primeiro passo para o aumento do controle social sobre recursos públicos. A base de compras do governo (SIASG), uma vez aberta, traz informações importantes, como dados do fornecedor, valores pagos e detalhes do contrato realizado. Já a base de orçamento traz dados cruciais sobre o planejamento

financeiro realizado, como uso destinado da verba, valores estimados, modalidade de compra e órgãos envolvidos. A publicação dos dados torna o processo de compra mais eficiente, pois adianta as informações necessárias durante o processo tanto para o comprador (órgãos públicos) quanto para o fornecedor (empresas). Nota-se ainda que o compromisso é uma extensão de compromisso submetido no 1º Plano de Ação, quando foi desenvolvida a API de Convênios e Repasses.

O compromisso foi entregue. Tanto a API de Dados de Compras (SIASG/compras.dados.gov.br) como a API de Orçamento (LOA/orçamento.dados.gov.br) foram disponibilizados no período, sendo desenvolvido ainda serviço público amigável de acesso aos dados orçamentários,¹ e manual técnico elaborado para a comunidade de desenvolvedores.² Destaca-se ainda a disponibilização da base de orçamentos de forma que motores de busca como Google e similares possam ler os dados e mostrar de forma amigável a usuários a base nos resultados de busca³ (tanto que, em números de uso da base, os robôs de buscadores figuram entre os principais usuários). Detalhe dado para entregas adicionais do compromisso, como artigos acadêmicos apresentados na área de ontologia⁴ e como prática debatida em eventos da W3C.⁵

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é integrar dados orçamentários e das compras governamentais em sistemas de informação estruturantes e setoriais, dar acesso aos cidadãos a informações atualizadas sobre a execução orçamentária do governo federal, e desenvolver novas visões, aplicativos e serviços a partir destes dados. Entre as ações previstas, destaque para a abertura dos dados da LOA e do SIASG seguindo os princípios dos dados abertos, a implementação de mecanismos que garantam a integridade dos dados dos referidos sistemas e a construção de análises e relatórios gerenciais.

O tema deste compromisso se torna relevante pelo fato de construir uma ferramenta de controle dos gastos públicos, permitindo assim uma auditoria cidadã dos consumos feitos e da gestão orçamentária, possibilitando uma maior transparência. Este compromisso ainda dá transparência para a sociedade civil saber quem são os fornecedores em um processo de compra, podendo ser mais uma ferramenta de controle sobre possíveis desvios e despesas indevidas. Pela dimensão das bases abertas e pela política de dados abertos que acompanha o compromisso, considera-se que o compromisso tem potencial moderado.

A abertura de dados de compras e orçamento, no formato de API, com apoio tanto para o usuário final como para desenvolvedores, é por si só um moderado avanço na direção de governos mais abertos. Há

ainda evidência, com base na entrevista do governo, de outros agentes usando as APIs em processos de compras (como no caso do uso por empresas usam a base para fazer levantamento de fornecedores) e de outros entes federados que integraram as APIs com sistemas próprios (como o município de São Paulo).

Do ponto de vista da sociedade civil, há incentivos para a abertura e o uso desses dados.⁶ É importante mencionar também que, durante o compromisso, foram feitas consultas à sociedade civil, particularmente à comunidade de desenvolvedores, vista como um dos públicos primários da apropriação das API. Há ainda a discussão do compromisso no II Encontro Nacional de Dados Abertos. Segundo o governo, há ainda experimentos registrados na iniciativa privada (como fornecedores utilizando as APIs para prestar serviços a seus clientes) e experimentos na sociedade civil para ampliar o controle social (ainda restritos a pilotos mencionados no grupo Transparência Hacker).

OSCs têm se manifestado a favor deste compromisso e contribuído de forma efetiva para a sua realização. Diversos eventos debateram o tema e tentaram criar soluções e inovações, os *Hackathons*. Em junho de 2014, por exemplo, o *Hackaton Latino-Americano* teve como temática “A rota do dinheiro”,⁷ com o objetivo de promover a transparência, a eficiência das contas públicas e a participação cidadã nessa área. O evento incentivou o desenvolvimento regional de aplicativos e plataformas que focassem de distintas maneiras sobre a gestão das contas públicas. Neste evento, o Brasil apresentou 4 projetos.⁸ Há ainda comentários na consulta do IRM feita no Participa.br sobre a necessidade de “derrubar o muro da corrupção” de forma que informações sobre empresas fantasmas sejam publicadas online e a sociedade possa acompanhar (contribuição de Luiz Otávio, ativista).

O jornalista Fernando Mendes, em artigo publicado no *Transparência Capixaba*,⁹ defende que tal compromisso pode “contribuir com o aumento da transparência e com o combate à corrupção”. Ele ainda apresenta de forma explicativa quais são os objetivos do compromisso: “disponibilizar plataformas para que os cidadãos tenham acesso às informações atualizadas sobre a execução orçamentária e a respeito

de compras, licitações, atas de registro de preços e outros dados do processo de compras do governo federal. A plataforma também visa beneficiar os interessados em desenvolver novas visões, aplicativos, e serviços a partir dos dados do orçamento e das compras públicas”, esclarece. Segundo Mendes, os planos têm trazido conquistas para a democracia e para a moralização da administração pública no Brasil.

Próximos passos

O compromisso está entregue e apresenta boas experiências de mecanismos de transparência. Uma área importante de avanço seria criar mecanismos específicos de participação, não só ações de transparência, mas também especificamente participação. A integração com o Encontro Nacional de Dados Abertos, por exemplo, e o uso das bases nos *hackathons* pode ser sistematizada de forma a aumentar a interação entre iniciativas. É importante também documentar o uso de empresas das bases abertas, e integrar as ações feitas por empresas às atividades feitas na sociedade civil.

¹ SIOP, MPOG, 2015. <https://goo.gl/5J29NM>

² Modelo ontológico da Classificação das Despesas do Orçamento Federal Brasileiro, Gov.br, 2015. <http://goo.gl/LtO7Hv>

³ “A API linked data significa cada objeto descrito pela ontologia deve ser endereçável.”

⁴ Uma Ontologia das Classificações da Despesa do Orçamento Federal, 2014. <http://goo.gl/2tPICL>

⁵ TPAC 2014 Technical Plenary Advisory Committee Meetings Week

⁶ Natai Bezzerra, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/sQzmeD>

⁷ A rota do dinheiro, 2014. <http://larutadeldinero.info/>

⁸ Idem.

⁹ Fernando Mendes, Transparência Capixaba, <http://goo.gl/PSOAhx>

2.12 | DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE ABERTURA DE DADOS PÚBLICOS JUNTO A GOVERNOS LOCAIS

Sensibilizar gestores estaduais e municipais, além de representantes do legislativo, do judiciário e do ministério público para que eles atentem para a importância da sedimentação de uma cultura de dados abertos. Além disso, os gestores federais deverão compartilhar boas práticas, disseminar padrões e trocar experiências com outras esferas e poderes de governo no Brasil. Pretende-se, a partir do desenvolvimento desses processos colaborativos, que haja a inserção de conteúdos de outras esferas governamentais no Portal dados.gov.br.

Instituição responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: novembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
		✓			✓			✓		✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso nasce da necessidade de integrar iniciativas de dados abertos entre os entes federados e entre os poderes do governo. Devido às limitações impostas pelo pacto federativo e pela divisão de poderes, mostra-se fundamental compartilhar proativamente melhores práticas e promover troca de expertise na área.

O compromisso foi entregue em todas as suas partes:

- Durante a realização do II Encontro Nacional de Dados Abertos em novembro de 2013¹ foram feitos contatos com diferentes públicos. Participaram representantes das outras esferas do governo, incluindo membros do CGI.br, governo do RS, AL e BA, Prefeitura do Rio de Janeiro, Câmara Municipal de SP, TCE/PE, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa de MG. Nota-se, porém, a ausência, como palestrantes, de representantes do Poder Judiciário e do Ministério Público, embora estes pudessem estar presentes como participantes do evento;

- Para o compartilhamento de boas práticas, destaque para o Concurso Nacional de Dados Abertos² em duas modalidades: desenvolvimentos de soluções em software interativo e desenvolvimento de infográficos baseados em dados abertos;
- Foi criado ambiente no Portal para inserção de conteúdos de outras esferas governamentais. Bases adicionadas incluem bases vindas de:
 - o SP, o que gerou aplicativos desenvolvidos como "Fala, Câmara", "Radar Parlamentar" e "Siga seu vereador";³
 - o RS, com o aplicativo "Onde acontece"⁴, por exemplo;
 - o MG, Prefeitura de Fortaleza, PE, entre outros.

Destaca-se ainda a ajuda prestada para a criação de portais de dados abertos nos entes federados, com destaque para GDF e Governo Estadual do RS, de AL e de PE. E há também eventos como o "Diálogo sobre Políticas para Abertura de Dados Governamentais"⁵ e o

Seminário sobre Planos de Dados Abertos, do qual participaram representantes de órgãos/entes federais, a prefeitura de São Paulo, e teve streaming ao vivo⁶.

O quanto foi importante?

Abrir os dados dos governos estaduais e municipais é relevante no contexto brasileiro para iniciar uma nova relação entre cidadãos e órgãos públicos, cumprindo uma meta de aproximação e integração e possibilitando o combate mais efetivo de improbidade e corrupção. Este compromisso possibilita que o cidadão tenha mais ferramentas para se politizar e exercer seu papel de fiscalização e cobrança sobre os seus representantes. Nesse contexto, as implicações esperadas do compromisso focam-se em intensificar a divulgação de informações da gestão pública de forma aberta e com uma linguagem acessível.

O portal Dados.gov.br é uma das principais ferramentas de governo aberto, especificamente de transparência, no Brasil. Pode-se dizer que o compromisso promove mais relação com os demais poderes federados do que com outros poderes de governo (como o Legislativo, Judiciário e Ministério Público). Mesmo assim, a importância que a INDA tem para promover ações sustentáveis de abertura de dados indica que os dados desses demais poderes e esferas governamentais, se abertos, tendem a ter alto impacto. As ações propostas no compromisso, entretanto, são amplas e promovem uma melhoria gradual no *status quo*. Nesse contexto, o compromisso é de pequeno avanço potencial.

Neste compromisso, a sociedade civil participou e cumpriu importante papel para o desenvolvimento de medidas que efetivam e instamos órgãos públicos a cumprirem as metas propostas.

- A equipe do Dados.gov.br interagiu com a sociedade civil, usando listas de discussão para troca de opiniões, como a lista da INDA no Google Groups;⁷
- Há evidências de interação com a sociedade civil no portal de Software Público Brasileiro, além de parceria com a Open Knowledge Foundation (que ainda no lançamento do portal celebrou o uso de soluções livres e de código aberto);⁸
- Outras entidades participaram, por exemplo, do II Encontro Nacional de Dados Abertos, como a rede Software Livre Brasil⁹ e a W3C;¹⁰
- Na cidade de São Paulo, houve participação ativa no debate de novas medidas de transparência relativa à gestão da Prefeitura Municipal, com a ação do Café Hacker.¹¹ Apesar de ser um evento realizado pela Controladoria-Geral do Município (CGM), com o apoio de diversas secretarias e órgãos públicos da cidade de São Paulo, o resultado do debate e das ferramentas que dali provém da participação e do interesse da sociedade civil;
- Outra ação interessante, que comprova o interesse da sociedade civil, é o caso do abaixo-assinado¹² feito à Câmara Municipal de Jundiá para que abrisse seus dados de acordo com o previsto pela LAI.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, embora sugira-se que sejam adotadas metas mais específicas para melhor mensuração dos resultados. Indica-se ainda a articulação de graduação de abertura de dados, de forma a qualificar as experiências já realizadas de forma comparativa. Com a cobertura positiva do Encontro Nacional de Dados Abertos, sugere-se ainda a continuação da iniciativa, com expansão de eventos realizados em Estados e municípios.

¹ 2o Encontro de Dados Abertos, dados.gov.br, 2014. <http://2.encontro.dados.gov.br/encontro.html>

² Concurso 2o Encontro de Dados Abertos, dados.gov.br, 2014. <http://goo.gl/CL3cNw>

³ <http://lucasneth.pythonanywhere.com/> e <http://radarparlamentar.polignu.org/> e <http://www.veredores.org/>

⁴ <http://ondeacontece.com.br/>

⁵ Notícia, Seplag DF, 2014. <http://goo.gl/sNixbW>

⁶ Notícia, Governo Eletrônico, 2014. <http://goo.gl/lh4RIJ>

⁷ Lista Google Groups da INDA. <https://groups.google.com/forum/#!forum/lista-inda-gt3>

⁸ Open Knowledge Brasil, 2015. <http://goo.gl/83TO58>

⁹ Software Livre Brasil, 2015. <http://goo.gl/ugSyNw>

¹⁰ W3C, 2015. <http://www.w3c.br/Noticias/Enda>

¹¹ Café Hacker, Prefeitura de São Paulo, 2015. <http://cafehacker.prefeitura.sp.gov.br/>

¹² Cidade Democrática. <http://goo.gl/B4EwUO>

2.13 | TECNOLOGIAS DE SUPORTE E MODELOS DE LICENCIAMENTO PARA A PUBLICAÇÃO DE DADOS ABERTOS

Pesquisar, desenvolver e disponibilizar tecnologias para facilitar a extração, transformação e publicação de dados pelas organizações públicas seguindo os princípios de dados abertos, bem como os modelos de licenças existentes para Dados Abertos sob o ordenamento jurídico brasileiro, de tal forma a avaliar a necessidade de adotar um modelo de licenciamento próprio. Os documentos de compilação das soluções tecnológicas e das conclusões sobre o licenciamento serão desenvolvidos com a participação da sociedade, da Academia, de comunidades de desenvolvedores e do terceiro setor, e serão publicados no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Instituição responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: agosto 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓		✓		✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso trata de um tema importante no contexto brasileiro: o modelo de licenciamento de dados abertos, a licença que acompanha os dados e que possibilita aos utilizados e reutilizados saber as permissões disponíveis. Uma segunda parte do compromisso trata ainda de ferramentas para suporte na publicação de dados abertos.

O compromisso foi entregue:

- Modelo de licenciamento de dados abertos: Ainda não foi publicado, o que não estava previsto no compromisso. Mas há dados preliminares e levantamentos feitos sobre o tema disponíveis na página wiki da INDA,¹ em que consta também texto da nota técnica sobre modelo de licenciamento em análise jurídica, pendendo posterior análise do Comitê Gestor da INDA (texto publicado na wiki da INDA);

- Atualização do portal do CKAN versão 1.7: Facilita a promoção de ações como a federação com outros portais, a catalogação de novos conjuntos de dados e a utilização do integrador de notícias;
- Lançamento do Kit de Publicação de Dados Abertos: Descreve o processo, os métodos e as técnicas para a implementação de uma política de dados abertos no âmbito de uma instituição.²

O quanto foi importante?

O licenciamento é um passo preliminar essencial para incentivar inovação, inclusive eventualmente na área de controle social e uso comercial. A licença ainda se relaciona diretamente com a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Direitos Autorais e outros marcos legais, como leis que tratam de sigilo e patentes. Nota-se ainda que, por estar associado a uma política de dados abertos, com capacidade de ser exportada para outras esferas governamentais, o licenciamento poderia ter um impacto maior.

O compromisso, como previsto, foi desenvolvido de forma orgânica com atuação da sociedade civil. Ele foi feito em parceria com a Open Knowledge Foundation, referência na área de dados abertos, e criado em formato aberto (wiki). Há interação do compromisso ainda com outras redes da sociedade civil, como Creative Commons e as próprias licenças da Open Knowledge Foundation, e a promoção das licenças como requisitos obrigatórios para a INDA.³ Inclusive, o compromisso foi proposto pela sociedade civil, durante o diálogo virtual.⁴

Há evidências do uso intenso de listas de discussão (como a da INDA no Google Groups)⁵ e em portais como o de Software Público Brasileiro, além de parceria com a Open Knowledge Foundation e outras entidades da sociedade civil organizada que participaram, por exemplo, do II Encontro Nacional de Dados Abertos. Destaque ainda para a chamada pública instando a comunidade a participar do processo, que contou com chamada do governo (e-mail enviado por Nitai Bezerra da Silva) e com resposta de mais de quinze ativistas na lista Google Groups da INDA.⁶

Próximos passos

O compromisso está entregue, mas é indicado finalizar o processo e publicar o modelo de licenciamento. É importante, também, implementar o modelo nas experiências de dados abertos governamentais, de forma a alinhar as políticas de dados abertos nacionais e fazer o monitoramento da implementação da política. Ações de capacitação de gestores públicos para compreenderem as licenças também são importantes.

¹ Wiki de Levantamento Jurídico sobre Licenciamento para Dados Abertos, GT Inda, 2015. <http://goo.gl/aniAuq>

² Glossário de Kir de dados abertos, dados.gov.br, 2015. <http://kit.dados.gov.br/Glossário>

³ Felipe G. Nievinski, Open Knowledge Foundation, 2013. <http://goo.gl/y9T9bq>

⁴ Augusto Herrmann, Diálogo Virtual OGP, 2012. <http://goo.gl/byiSmO>

⁵ Google Groups da INDA. <https://groups.google.com/forum/#!forum/lista-inda-gt3>

⁶ Lista Google Groups da INDA, 2014. <https://goo.gl/KScua3>

2.14 | INFORMAÇÕES DOS SISTEMAS GOVERNAMENTAIS EM FORMATO DE DADOS ABERTOS

Estimular o aumento da quantidade de informação em dados abertos ofertadas pelos órgãos públicos, por meio da implementação de Planos de Dados Abertos (PDA), com acompanhamento e priorização do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), como descrito no Plano de Ação da INDA.

Instituição responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓		✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de estrela, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA é a política brasileira de dados abertos e compreende um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de dados abertos.

O compromisso pretende fomentar a publicação de Plano de Dados Abertos – PDA. O PDA é um documento orientador para a abertura de dados, inclusive geoespacializados, com padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização. O PDA ainda abrange questões estratégicas e táticas da cultura de dados abertos e funciona como documento orientador para as ações de implementação, manutenção e promoção de abertura de dados. Entre os elementos descritos no

documento, incluem-se canais de comunicação, formas de interação com a sociedade, ações necessárias para alcance e sustentabilidade de resultados, cronograma e responsabilidades, matriz de governança, bem como metodologias e padrões de catalogação e publicação.¹

O PDA do Ministério do Planejamento, por exemplo, traz importantes sistematizações de ações, como o apoio à concepção de governança participativa da INDA (formada por um comitê multissetorial, com participação da sociedade civil); disponibilização de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV); realização de duas edições do Encontro Nacional de Dados Abertos; abertura de dados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e o desenvolvimento dos sítios Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br) e Guia de Serviços.

O PDA passou por processo de discussão colaborativa no final de 2013, envolvendo diferentes unidades do Ministério do Planejamento e obedecendo a princípios da publicidade e da transparência da administração pública. O Manual para criação de PDAs² foi publicado, e realizaram-se sistematicamente seminários temáticos³ e reuniões com secretarias-executivas de ministérios para promoção da cultura do PDA (como no caso da Revisão do Plano de Ação da INDA 2014, realizada na comunidade do Participa.br).⁴ No período dois PDAs foram publicados: do Ministério do Planejamento⁵ e do Ministério da Justiça,⁶ o qual inclusive teve consulta pública realizada sobre o tema no Participa.br.⁷

Segundo o governo, há ainda evidência de mais de 40 órgãos que entraram em contato para discussão de implementação de PDAs e que resultaram, até o momento, em projetos em discussão, como no caso do Ministério da Cultura, da Secretaria-Geral da Presidência da República, Governo do Distrito Federal e Tribunal Superior Eleitoral. Mas o pesquisador do IRM não pôde confirmar esta evidência.

O quanto foi importante?

O tema do compromisso é de suma importância, pois promove de forma estratégica a cultura de dados abertos, o que está em alinhamento, por exemplo, com a visão de organizações que promovem essa área, tais como a Open Knowledge Foundation.⁸ O potencial do compromisso está justamente em promover a lógica do PDA na administração pública. A promoção da implementação de PDAs aumenta a sustentabilidade dos dados publicados, como também a qualidade desses dados, e exige participação social por princípio. Mas por dar continuidade a ações em andamento, ampliando seu alcance e potencial, o compromisso promove um impacto esperado moderado no *status quo*.

O objetivo do Plano é organizar os processos de publicação de dados, abrangendo não só questões táticas, como também estratégicas. O Plano serve para auxiliar no planejamento de ações de abertura de dados, como também para orientar iniciativas de publicação de dados abertos do governo brasileiro. O manual incorpora as orientações contidas no Plano de Ação aprovado pelo Comitê Gestor da INDA e os aprendizados obtidos a partir da construção do PDA do ministério, e abrange temas técnicos como critérios para uso na abertura de dados, questões de sustentabilidade dos dados, estrutura de governança, monitoramento, participação social, entre outros.⁹

É importante assinalar que os PDAs devem ser publicados online para participação popular, e que eles contam ainda com comunidade no Participa.br para discussão de temas. Há ainda intensa discussão do PDA em comunidades de desenvolvedores verificadas no período, como no grupo INDA no Google Groups, e no Google Groups de “Transparência e dados abertos do Ministério da Justiça” (que conta com críticas construtivas sobre temas técnicos, como também de respostas do governo aos problemas identificados, e a divulgação, com apoio da sociedade civil, do Encontro de Dados Abertos e Concursos de Dados Abertos).¹⁰

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximo passo é importante expandir a cultura do PDA para outros ministérios e outros poderes. É importante, em particular, desenvolver modelos de PDA que interajam com os três poderes e o Ministério Público.

¹ Ministério do Planejamento divulga PDA, dados.gov.br, 2014. <http://goo.gl/0JhrAh>

² Manual de elaboração do PDA, Ministério do Planejamento, 2015. <http://goo.gl/mVFZkr>

³ Seminário Plano de Dados Abertos e Política para Abertura de Dados, Gov.br, 2014. <http://goo.gl/WCKEqT>

⁴ Revisão do Plano de Ação da INDA 2014, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/ckf9hp>

⁵ Plano de Dados Abertos para o Ministério do Planejamento, MPOG, 2014. <http://goo.gl/1wqqAn>

⁶ Ministério da Justiça divulga Plano de Dados Abertos e Espaciais, Portal Brasil, 2014. <http://goo.gl/TGIOLb>

⁷ Consulta Plano de Dados Abertos e Espaciais do Ministério da Justiça, Participa.br, 2014. <http://goo.gl/1lfj6E>

⁸ Open Knowledge Foundation Brasil, 2015. <http://br.okfn.org/sobre/>

⁹ Manual de elaboração de Dados Abertos, Ministério do Planejamento, 2014. <http://goo.gl/VhKR48>

¹⁰ Google Groups Transparência e Dados Abertos – Ministério da Justiça, 2015. <https://goo.gl/5o55k9>

2.15 | GESTÃO DA INFORMAÇÃO CORPORATIVA NA PREVIDÊNCIA SOCIAL (E-GOVERNANÇA)

Implementar a política de Gestão da Informação na Previdência Social (e-Governança), no âmbito do Ministério da Previdência Social e suas entidades vinculadas. Isso deve ocorrer por meio das seguintes iniciativas: (i) Implementar a política de gestão da informação e documentação; (ii) Promover iniciativas de preservação da memória institucional; (iii) Promover a adequação da infraestrutura tecnológica; (iv) Desenvolver Serviços de Gestão da Informação e Documentação (Sistema); e (v) Disseminar a cultura da Gestão da Informação Corporativa.

Instituição responsável: Ministério da Previdência Social

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	Não estão claros					✓				✓		

O que ocorreu?

O compromisso surge de uma demanda interna em reformular a política de gestão da informação e documentação, implementando gestão de informação digital no Ministério da Previdência Social e em suas entidades vinculadas (INSS, Previc e DataPrev). O Ministério da Previdência define-se como o maior produtor de papel entre todos os ministérios, produzindo cerca de 40 mil requerimentos por dia apenas referentes aos benefícios, e atuando em mais de 1.600 agências espalhadas por todo o território nacional. O Plano de Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social é anterior à LAI, mas esta é vista como um catalisador da urgência do compromisso para os planos do Ministério.

O compromisso está limitadamente completo:

1. Política de gestão de informação (e-documentação): Encontra-se em fase de conclusão. Há planos de implementar no 2º semestre os processos do ministério ao recém-lançado Sistema de Protocolo Integrado.¹ Com esse sistema será possível ao usuário consultar o andamento de um pedido on-

line, sem precisar usar o canal telefônico (no caso, central 135), ou ir presencialmente a uma agência;

2. Memória institucional: Não foi iniciado, e será tratado em projeto à parte;
3. Infraestrutura tecnológica: Segundo o governo, há estudos de necessidades em desenvolvimento, mas ainda não foram concluídos;²
4. Serviços de gestão de informação (e-documentação): Segundo dados do governo mencionados durante a entrevista, o sistema encontra-se no estágio piloto e deve entrar em funcionamento no 2º semestre de 2015, dando suporte ao Sistema de Protocolo Integrado. O sistema não é aberto ao público no momento e, portanto, o pesquisador não pôde confirmar isso;
5. Cultura da informação corporativa: Foi desenvolvido um plano de comunicação e capacitação, o qual começará a ser executado em 2015, que envolve as áreas de comunicação e de recursos humanos para treinamento do quadro de funcionários. Destaque para o fato de que o projeto afeta o Serviço de Informação ao Cidadão – SIC diretamente, pois

com a automação dos processos o Tempo Médio de Resposta ao Cidadão foi reduzido para 5 dias, considerando-se que o órgão é o de maior demanda do SIC no governo federal (segundo dados do governo).

O quanto foi importante?

A Previdência Social é um tema de suma importância para o país. Segundo o IPEA,³ os benefícios previdenciários são uma arma fundamental no combate à pobreza e na distribuição de renda, cujos impactos são comparáveis aos de programas sociais.⁴ Em termos de governo aberto, a Previdência Social emite desde 2008 o Boletim Estatístico da Previdência Social, com informações sobre as bases já abertas do Ministério,⁵ e o DataPrev aderiu em 2012 à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.⁶

A importância do compromisso decorre da dimensão do Ministério e da complexidade de suas funções. Nota-se, entretanto, que a maior parte do compromisso pretende melhorar estruturas internas do governo que podem, indiretamente, prover melhorias no atendimento do Serviço de Informação ao Cidadão às demandas da LAI, ou permitir melhor controle de cada cidadão de seus próprios processos. Nesse sentido, o maior avanço esperado do compromisso refere-se ao ato de promover a geração de documentos digitais e acesso rápido aos processos e documentos da Previdência, fortalecendo o compromisso de responsabilidade socioambiental. Define-se o compromisso com potencial pequeno de impacto, por se tratar da adaptação de um sistema de gerenciamento de informação já em andamento.

Do ponto de vista da sociedade, existem estudos que buscam a melhoria da qualidade de dados abertos do Ministério, realçando, por exemplo, melhorias na sistematização de dados e na lógica de dados abertos utilizada.⁷ A abertura dos dados também é importante para acompanhamento dos recursos, como no caso de notícias que cobrem temas como o déficit da Previdência Social, e há investigações publicadas, por exemplo, pelo Congresso em Foco sobre denúncias não julgadas de corrupção envolvendo a Previdência.⁸

Próximos passos

Existem diversos elementos do compromisso que não foram entregues e que necessitam de atenção. Observa-se ainda que o compromisso necessita voltar-se menos para a área de governo eletrônico, e mais para a área de governo aberto. Na área de transparência, por exemplo, é importante adotar mecanismos de abertura de dados em formato aberto, e de forma ativa, aumentando a quantidade e a qualidade de dados abertos. Na área de participação, é importante promover mecanismos de consulta e colaboração na governança da política de dados abertos; e na área de *accountability* os próximos passos incluem fortalecimento de mecanismos colaborativos de investigação de alertas de irregularidade.

Anota-se que segundo o governo há planos de implementar os processos do ministério ao recém lançado Sistema de Protocolo Integrado. Com esse sistema será possível ao usuário consultar o andamento de um pedido online, sem precisar usar o canal telefônico (no caso, central 135), ou de ir presencialmente a uma agência. Esse processo porém não é suficiente para fortalecimento da cultura de governo aberto no processo.

¹ Portaria Interministerial MJ/MP 2.320, de 30 de dezembro de 2014. <http://goo.gl/w2WjwW>

² Fornecimento de Soluções Tecnológicas para Clientes, Dataprev, 2014. <http://goo.gl/OoWp2v>

³ Gustavo Patu, Folha de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/S1Xwll>

⁴ Renda em lares com aposentados é 44% maior, diz IPEA, Economia Terra, 2006. <http://goo.gl/4JUx6>

⁵ Dados abertos: boletim estatístico da Previdência Social, Ministério da Previdência, 2013. <http://goo.gl/gS9wAa>

⁶ Dataprev adere à INDA, Gov.br, 2012. <http://goo.gl/C2n535>

⁷ Claudio Jose S. Ribeiro e Durval V. Pereira, Enancib 2013, 2013. <http://goo.gl/Z9WCHB>

⁸ Correio Brasiliense, citado por Congresso em Foco, 2014. <http://goo.gl/BElwJL>

2.16 | APRIMORAMENTO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E DA OUVIDORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

O compromisso visa estabelecer a mediação entre o poder público e os cidadãos - conforme prevê a Lei 8080/90, regulamentada pelo Decreto 7.508/2011-, e o acesso à informação, conforme estabelecido pela Lei 12.527/2011. Pretende-se, para tanto, aprimorar o portal do Ministério da Saúde trabalhando sobre as informações mais frequentes e demandadas ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e ampliar o Sistema Nacional de Ouvidorias conforme o Contrato Organizativo de Ação Pública, de tal forma a permitir o aumento da capacidade dos cidadãos de contribuir para a melhoria das políticas públicas de saúde.

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

O Sistema Nacional de Ouvidoria do SUS visa integrar uma complexa rede de ouvidorias, incluindo a Ouvidoria Geral do SUS, criada em 2003, ouvidorias de órgãos como a Agência Nacional de Saúde – ANS, Fiocruz, e a do próprio Ministério da Saúde, além de redes de atendimento federal. Há também iniciativas variadas de Estados e municípios, inclusive de ouvidorias gerais que eventualmente versam sobre o setor da saúde. Não há atualmente lei nacional ou federal que regule a Ouvidoria do SUS, tendo o Ministério da Saúde assumido o lugar por meio de acordos pactuados na Comissão Intergestora Tripartite do Sistema Único de Saúde (composta por instâncias do SUS relacionadas à União, Estados e Municípios).

Nesse contexto, o compromisso busca facilitar a participação do usuário do SUS no processo de avaliação permanente dos serviços de saúde, por meio de sugestões, denúncias, reclamações e opiniões. Entre as competências previstas a serem promovidas estão, por exemplo, o ato de apurar permanentemente as necessidades do usuário, detectar a avaliação dos serviços de saúde por procedimentos de ouvidoria

ativa e direta, e encaminhar denúncias aos órgãos competentes para as providências necessárias. Há ainda uma preocupação em aprimorar a área de transparência ativa do SUS, em alinhamento com os princípios da LAI.

Nem toda complexidade do Sistema Nacional de Ouvidoria foi simplificada no período, mas há, segundo o governo, evolução de integração de iniciativas e de expansão do atendimento ao cidadão. Segundo dados do governo até o final de 2014 eram 1524 ouvidorias implantadas no SUS.

Quanto ao portal, foram realizados seminários sobre a LAI no âmbito do MS, além da capacitação de servidores e oficinas relacionadas.¹ O portal do MS de acesso à informação² conta com informações da Resolução Normativa que regulamenta a transparência ativa no SUS (RN 298/2012).³

Quanto ao Sistema Nacional de Ouvidorias:

- Foram aprovadas (segundo o governo) em dezembro de 2013 as diretrizes para o funcionamento das Ouvidorias do SUS em Comissão Intergestora Tripartite, que estabelece as diretrizes para a organização e funcionamento

dos serviços de ouvidoria do Sistema Único de Saúde (SUS) e suas atribuições;

- Também foi aprovado, na Comissão de Seguridade Social da Câmara Federal, o PL 2.085/2013, que propõe a criação do Sistema Nacional de Ouvidoria do SUS e dá outras providências;
- Dois Estados assinaram o Contrato Organizativo de Ação Pública (Ceará e Mato Grosso), totalizando 95 ouvidorias implantadas em 24 Regiões de Saúde;
- Os demais Estados e municípios pactuaram no processo de implantação de Ouvidoria do SUS. Atualmente, são 1.263 Ouvidorias do SUS implantadas em municípios, 26 Estados e no DF;
- Também foram feitas publicações, como o Guia de Orientações Básicas para Implantação de Ouvidorias do SUS (2013)⁴ e o Manual das Ouvidorias do SUS (2014).⁵

O quanto foi importante?

O compromisso busca integrar uma rede extensa e complexa de canais de ouvidoria dentro de um contexto regulatório que não contempla legislação nacional. Além da transparência e da participação, as ouvidorias são um dos principais instrumentos de *accountability* do governo, e a integração e sistematização de suas práticas têm impacto transformador neste objetivo de governo aberto.

O tema do compromisso é de suma importância, pois as ouvidorias do SUS estabelecem a sociedade civil como participante na gestão do atendimento público de saúde, sendo um canal direto de contato entre o SUS e o usuário. Uma das questões centrais na organização das ouvidorias é o reforço de seu papel participativo e a redução de seu caráter executivo, de solucionador de ações imediatistas.⁶ Nota-se que os resultados esperados pretendem reformar área de importância e complexidade do SUS, mas que se dedica a ações já

em andamento. Nesse contexto, tem-se o compromisso como de pequeno impacto estimado.

Revisões acadêmicas sobre o *status* atual das ouvidorias salientam os resultados esperados do compromisso, ao indicar como necessidade das ouvidorias a importância de “oferecer subsídios, por meio de relatórios gerenciais, para o acompanhamento da qualidade e resolubilidade da assistência em saúde; promover a articulação com conselhos de saúde; promover a divulgação de informações sobre o funcionamento do sistema de saúde; e acompanhar a execução de ações para a correção de eventuais irregularidades identificadas no desenvolvimento da política de saúde”.⁷ Outra necessidade identificada, alinhada com o compromisso, é a carência de humanizar o atendimento, tanto aquele primário como no retorno do resultado da participação cidadã.⁸

Do ponto de vista dos meios de comunicação, as ouvidorias também são importantes para relatar problemas no SUS e cobrar providências de gestores públicos, como no caso de Ribeirão Preto, em que o uso da ouvidoria cresceu 115% em um ano e levou o Ministério Público Estadual a iniciar investigações.⁹ As ouvidorias são ainda noticiadas quando ações de saúde são informadas à população, e um canal de comunicação pública é referenciado, como no caso da mudança nas embalagens de cigarro e as advertências dos riscos de fumar.¹⁰ Há ainda na sociedade cobertura de ações de reformulação do SUS, como reuniões realizadas em Teresina noticiadas pela Rede Humaniza SUS.¹¹

Próximos passos

O compromisso foi entregue. Como próximos passos o compromisso pode investir em mecanismos de colaboração entre usuários e governo para promover melhorias no sistema de ouvidorias, processo atualmente sendo desenvolvido majoritariamente dentro do governo. Outra área de atenção é a criação de indicadores de transparência, e a publicação destes em formatos abertos.

¹ Por exemplo: <http://s.anvisa.gov.br/wps/s/r/clOH> e <https://goo.gl/3Snjdj>

² LAI, Portal da Saúde, 2015. <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/ acesso-a-informacao>

³ Resolução 298/12, ANS. <http://goo.gl/Bn7ek7>

⁴ Guia de Orientações Básicas para Implantação de Ouvidorias do SUS, MS, 2013. <http://goo.gl/R18T4N>

⁵ Manual de Ouvidorias do SUS, MS, 2014. <http://goo.gl/hs03zi>

⁶ Simone R. Spinetti, *Observa Saúde Fundap*, 2011. <http://goo.gl/nOnn1k>

⁷ Rita de Cássia C. da Silva, Marcelo C. Pedroso e Paola Zucchi, *Revista Saúde Pública*, 2014. <http://goo.gl/yuSpk6>

⁸ Luduína Castor, Valniza A. da Silva, *Rede Unida*, 2014. <http://goo.gl/OHR5vV>

⁹ Gabriela Yamada, *Folha de São Paulo*, 2014. <http://goo.gl/JF4NV1>

¹⁰ Natália Cancian, *Folha de São Paulo*, 2014. <http://goo.gl/jk7c0e>

¹¹ Rede Humaniza SUS, 2014. <http://goo.gl/53DvxP>

2.17 | SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

O compromisso objetiva revisar os principais normativos que ordenam o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Nacional de Saúde - SUS. Além disso, a proposta prevê o encaminhamento do Plano Anual de Atividades de Auditoria para a Controladoria-Geral da União, para que seja acompanhado e visa a garantir o dispêndio dos recursos da saúde pública conforme os objetivos propostos, assegurando qualidade no atendimento prestado aos usuários do SUS.

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	Não estão claros					✓					✓	

O que ocorreu?

O compromisso prevê a revisão do Decreto 1.651/1995,¹ que versa sobre a Regulamentação do Sistema Nacional de Auditoria – SNA. OSNA é desenvolvido no âmbito federal pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (DENASUS), e tem como missão exercer ações de auditoria no âmbito do SUS para a melhoria da qualidade da atenção à saúde.

A revisão do Decreto 1.651 de 1995 faz-se necessária para integração dos procedimentos do SNA e da CGU, e para ajustar o foco da legislação (que tinha como foco a auditoria de prestação de serviços) para o foco atual, em que o SUS passa a gerenciar diretamente a relação entre Estados e municípios.

Nota-se que o compromisso foi enviado como sugestão da sociedade civil,² e foi formulado durante a realização da I CONSOCIAL, sendo aceito pelo CIGA no 2º Plano de Ação Nacional.

O compromisso está substantivamente completo:

- Segundo o governo, em julho de 2013 foi formulada uma segunda proposta de Minuta do Decreto, em substituição àquela elaborada em

2012. Esta teve por base, segundo o governo, diálogos intergovernamentais e foi realizada com participação dos Estados federados. A 2ª versão do documento foi enviada para análise jurídica, mas após necessidade de repactuação com Estados e municípios uma 3ª versão da minuta encontra-se em fase de formulação. Não há registro da minuta publicada para consulta ou participação social;

- Segundo o governo, o Plano Anual de 2014 restringiu-se às atividades federais, sem envolver Estados e municípios, e foi apresentado à CGU e executado;
- Segundo o governo, o Plano Anual de 2015 prevê a expansão para Estados e suas capitais, e foi pactuado através de fóruns regionais realizados no ano anterior. Como parte do Plano, destacam-se ações de fortalecimento do SNA por meio de acordos de cooperação técnica com Estados e municípios para disponibilização de sistema eletrônico para realização de auditorias, cursos de formação de auditores e ações de troca de tecnologia e conhecimento.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é garantir o dispêndio dos recursos da saúde pública conforme as metas, assegurando qualidade no atendimento prestado aos usuários do SUS. Como resultado esperado está incluso a revisão dos principais normativos que ordenam o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – SUS, e encaminhar o Plano Anual de Atividades de Auditoria para a Controladoria-Geral da União. Durante a consulta pública, temas sugeridos pela sociedade civil incluíram:³

- “Essa é uma das principais propostas da 1ª Conferência Nacional de Transparência e Controle Social relacionadas ao Desafio de Gestão mais efetiva dos recursos públicos, que competem ao Poder Executivo. A ideia, aqui, é retomar o histórico de discussões sobre esse tema, de modo a fortalecer as ideias que já existem, ou até mesmo complementá-las” (Isis Soares);
- “Trará mais transparência se divulgar resultado dessa ação” (Maria Izabel Pereira Braz);
- “Cabe-nos agora garantir que se transforme em compromisso na OGP de se estruturar o sistema, que é o seu foco” (Sergio da Silva Caus);
- “O SUS possui ótimos sistemas de auditoria; precisa-se enfatizar que o SUS é composto por três esferas de governo, cada uma com seu recurso” (João Augusto Ferrari);

- “É preciso fortalecer o trabalho realizado pelas auditorias na aplicação dos recursos públicos; mesmo com o avanço das ações realizadas para a melhoria da gestão pública em nosso país, ainda temos que ampliar o funcionamento da transparência em todos os setores da gestão pública. Transparência e Controle Social são dois pilares fundamentais para a melhoria da gestão pública no Brasil” (João Batista Cavalcanti).

O compromisso, apesar de ser acatado com base em sugestão da sociedade civil, não está claramente estruturado com base nos princípios da OGP. Também não está claro como as atividades executadas endereçam as preocupações da sociedade civil expressas durante o Diálogo Virtual, uma vez que, na execução e concepção do compromisso, não existem etapas que incluam, diretamente, algum dos valores de governo aberto.

Próximos passos

O compromisso está em andamento, mas é importante como próximos passos direcioná-lo para o fortalecimento de ações de governo aberto. Na área de transparência, por exemplo, os resultados e dados primários das auditorias deveriam ser publicados para consulta, e permitir monitoramento cidadão. Na área de participação é importante incluir a sociedade civil no debate do marco normativo, e na área de *accountability* é importante a publicação de dados de serviço relacionados aos temas mencionados no diálogo virtual: prestação de serviços, qualidade dos serviços de informação, e satisfação do usuário através do Disk-SUS.

¹ Decreto 1.651/95. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1651.htm

² Diálogo Virtual OGP, e-Democracia, 2012. <http://goo.gl/rzB8rh>

³ Idem

2.18 | TRANSPARÊNCIA DA SECRETARIA DE RELAÇÕES DO TRABALHO

O compromisso buscará aumentar a transparência pública da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, publicando, na página do MTE na internet, as Notas Técnicas e as Notas Informativas exaradas pela Secretaria de Relações do Trabalho, bem como a relação dos processos relativos ao registro sindical em andamento com a respectiva ordem prevista para a análise no âmbito desse órgão. Assim, busca ofertar à sociedade informações claras e transparentes, visando demonstrar a lisura do procedimento de registro sindical e da análise dos processos, bem como de outras informações disponibilizadas por este órgão.

Instituição responsável: Ministério do Trabalho e Emprego Data de início: Não especificada no Plano
 Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: julho 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓					✓				✓		

O que ocorreu?

O Ministério do Trabalho e Emprego –MTE tem a atribuição de conceder e manter atualizado o registro das entidades sindicais e garantir respeito à unicidade sindical. O Registro Sindical permite que o sindicato negocie acordos e direitos, e também o torna apto a receber a contribuição sindical compulsória. Os procedimentos de registro sindical são lentos¹ e foram motivo de denúncias e disputas entre sindicatos nos últimos anos, como os casos de denúncias de centenas de sindicatos registrados sem trabalhador filiado.² Nesse contexto, o compromisso visa dar transparência e celeridade ao processo tornando pública a ordem de processos analisados, como também o resultado das análises de registro e das decisões.

O compromisso está limitadamente entregue. Em 2012 foi implementado (e em 2014 aprimorado) o Sistema de Distribuição de Processos – SDP, para cadastrar os processos de pedido de registro por critérios cronológicos dos processos de registro sindical e alteração estatutária, com extrato já disponível para consulta pública.³ Contudo, não foi implementado o acesso às Notas Técnicas e Notas Informativas, por limitações técnicas do sistema em uso. Como solução

temporária foram incluídos “enunciados” sobre esses materiais,⁴ que tratam de temas como voltados para as relações do trabalho.

Nota-se que o compromisso foi majoritariamente desenvolvido dentro da agência, embora o tema tenha sido discutido por meio de Conselho do MTE com os Sindicatos.⁵ Há ganhos em transparência, contudo, pela implementação da lista de análise de processos e dados gerais do status de pendências online.

O quanto foi importante?

O tema do registro sindical é de importância nacional, embora o compromisso em si enderece apenas uma pequena área de transparência. Há notícias em revistas nacionais que sugerem pouca transparência e possíveis desvios na área de autorização de sindicatos.⁶ Mudanças regulatórias entraram em vigor em 2013, como o aumento de documentos para registros, e a criação do certificado digital do Cadastro Nacional de Entidades Sindicais –CNES.⁷

Uma percepção de alguns representantes sindicais, antes do início do compromisso, era pela mudança do processo de registro para o Conselho de Relações de Trabalho, com representantes do ministério e

das centrais sindicais. O argumento é suspeita de favorecimento de algumas centrais em detrimento de outras.⁸ Posicionamentos dos sindicatos, após os resultados do compromisso, sugerem que a demora no processo de avaliação permanece, mas que as mudanças implementadas pelo compromisso melhorariam a transparência.⁹ Nesse contexto, não foram encontrados comentários específicos sobre o que se propõe o compromisso do ponto de vista dos sindicatos, embora se estime que o compromisso não atinge os maiores questionamentos de transparência por parte de sindicatos.

Próximos passos

É necessário implementar o acesso público às Notas Técnicas e Notas Informativas, e fortalecer mecanismos de participação pública a partir desses arquivos. Para fins de transparência, é importante adequar as informações aos princípios de dados abertos, e criar canais de *accountability* para denúncia colaborativa de inconsistência de dados.

¹ Conjur, 2008. <http://goo.gl/a7vltD>

² Federação dos Trabalhadores nas Indústrias de Construção e do Mobiliário do Estado do Paraná, 2012. <http://goo.gl/Nyaoem>

³ Consulta de distribuição de processos, Ministério do Trabalho e Emprego, 2015. <http://goo.gl/4KVsVD>

⁴ Exemplo de dados de consulta, Ministério do Trabalho e Emprego, 2015. <http://goo.gl/BTsNIX>

⁵ Não foram encontradas referências ao compromisso nas Atas do Conselho da Câmara Governo-Trabalhadores.

⁶ Claudio Dantas Serqueira, Isto É, 2011. <http://goo.gl/2Pp1Au>

⁷ Sistema Fieb, fonte Newsletter Ação Sindical, 2013. <http://goo.gl/K8rLMS>

⁸ Febronor, 2012. <http://febronor.org.br/febronor/?p=3419>

⁹ Ema Fieb, fonte Newsletter Ação Sindical, 2013. <http://goo.gl/K8rLMS>

2.19 | RECOMENDAÇÕES SOBRE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Publicar recomendações sobre a realização de audiências públicas a serem utilizadas como referência para o Governo, de forma a melhorar o entendimento geral a respeito da utilização desse instrumento, bem como a sua própria qualidade.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: fevereiro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓			✓							✓

O que ocorreu?

O compromisso objetiva sistematizar conhecimento e práticas sobre a realização de audiências públicas como instrumento de participação popular.

O compromisso foi entregue. A pesquisa com base em quatro estudos de caso foi realizada pelo IPEA, a qual resultou em Nota Técnica publicada em maio de 2013, abordando, no âmbito do Poder Executivo Federal, os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social.¹ Com base nessas recomendações, foram aprimorados processos futuros, como a consulta da Política Nacional de Participação Social e o Compromisso Nacional pela Participação Social, disponível no Participa.br.²

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é melhorar a utilização e a qualidade do instrumento de consultas públicas. Como resultado esperado inclui-se a publicação de recomendações sobre a realização de audiências públicas. Como se trata de uma melhoria técnica em políticas públicas já em andamento, considera-se como um compromisso com manutenção do *status quo*. Nota-se ainda que a Nota Técnica, pedra fundamental do compromisso, foi desenvolvida e

publicada antes do período de vigência deste plano (em maio de 2013).

O compromisso endereça uma importante área de participação social: as audiências públicas. Esse mecanismo de consulta é amplamente difundido no direito administrativo brasileiro, sendo usado em quase todas as esferas e poderes.³ É ainda um instrumento de participação e de controle popular da Administração Pública por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versam sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras.⁴

Há evidências, baseadas nas entrevistas com o governo, de uso dos resultados do compromisso dentro da própria Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), como no caso das consultas abertas no Participa.br, mas são casos pontuais. A sociedade civil vem defendendo a audiência pública como instrumento da efetivação dos direitos sociais em distintos temas públicos. Há trabalhos que avaliam o papel e a efetivação das audiências públicas, questionando o resultado e o uso das opiniões debatidas, mas sempre ressaltando a relevância

de seu papel.⁵ Há ainda casos em que o Ministério Público interviu, motivado por pedido vindo da sociedade civil, em metodologias de audiências públicas, como no Paraná em que a Frente Mobiliza Curitiba denunciou a “ausência sistemática de regras claras sobre o processo, as formas de participação do cidadão e deficiências graves na publicidade e no acesso à informação... É gravíssima essa falta de comprometimento com a metodologia do processo”.⁶

Um comentário da Artigo 19, enviado ao pesquisador IRM, é de que as atas e listas de presença das audiências públicas de dois anos atrás não estão sistematizadas, de forma que pedidos de acesso à informação sobre esses documentos são em geral problemáticos.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, embora haja pouca evidência de que o material produzido tenha produzido impacto. Falta ao compromisso dar visibilidade aos resultados e criar estratégias para implementação do guia dentro do governo. Sugere-se ainda a criação de canais de *accountability* para que a população possa caracterizar e qualificar a qualidade das audiências públicas realizadas, e para acompanhamento da qualidade das audiências públicas realizadas nos diferentes poderes e entes federados.

¹ Nota Técnica, Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal, 2013. <http://goo.gl/3K0mCR>

² Consulta Pública da Política e Compromisso Nacional pela Participação Social, Participa.br, 2013. <http://goo.gl/kqoOOM>

³ Eduardo Alonso, Federico Beltramelli e Fabio Steibel. Impacto 2.0, 2013. <http://goo.gl/hD5oU1>

⁴ Evanna Soares e Jus Navigandi, 2002. <http://goo.gl/WCf1vb>

⁵ Ariadne Lima, O papel da audiência pública no licenciamento ambiental: Estudo de caso em Belo Horizonte, 2015. <http://goo.gl/eZ5q3U>

⁶ Bruna Komarchesqui, Gazeta do Povo, 2014. <http://goo.gl/Eyl8d7>

2.20 | AUDITORIAS PARTICIPATIVAS NAS OBRAS DA COPA DO MUNDO FIFA 2014

Realização de auditorias participativas em todas as idades-sede da Copa com foco nas obras de portos e aeroportos, de maneira a atender aos requisitos de respeito aos direitos humanos e negociações e acordos com os movimentos sociais e trabalhistas. O trabalho, realizado em conjunto com a Sociedade Civil, consiste em identificar, aplicando técnicas de auditoria, pontos críticos em projetos, licenças ambientais, desapropriações e em outros aspectos técnicos e sociais que possam representar entraves aos empreendimentos e riscos às populações atingidas pelos mesmos.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República | Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano | Data de término: outubro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓				✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de *estrela*, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O compromisso pretende realizar auditorias do tipo “participativa”, um instrumento de controle social em que a ação de controle é desenvolvida, em todas ou em algumas partes, com a participação da sociedade civil organizada. No caso, o trabalho foi feito com base na percepção do “Comitê Popular da Copa”, resultado de mobilizações nas cidades-sede da Copa de iniciativa de movimentos sociais organizados, universidades e entidades da sociedade civil,¹ como também com participação de organizações sociais, como o Instituto Ethos.²

Ao final de cada auditoria, um relatório com conjunto de procedimentos adotados, visão geral dos problemas comprovados e orientações

para fundamentação de denúncias é produzido e encaminhado para a instância responsável. Há ainda a realização de devolutiva da auditoria para a sociedade civil (em particular junto aos Comitês Populares da Copa de cada cidade-sede).

Foram realizadas visitas às 12 cidades-sede e produzidos os respectivos relatórios, que foram encaminhados aos dirigentes da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR). Os relatórios da auditoria podem ser consultados online,³ tendo as auditorias sido realizadas em Curitiba (fev./13), Recife (abr./13), Fortaleza (mai./13), Salvador (jun./13), Manaus (jul./13), Cuiabá (set./13), São Paulo (out./2013), Rio de Janeiro (nov./13), Brasília (dez./2013), Porto Alegre⁴ e Belo Horizonte⁴ (estas duas últimas sem relatórios

finais publicados até a data de fechamento do relatório IRM). Nota-se que não há relatórios sobre Salvador disponíveis para o público; este foi enviado diretamente para análise.

Importante observara forte pressão popular contra as obras da Copa e a baixa transparência de investimentos realizados – os quais reforçam a importância do compromisso do ponto de vista da população – que aconteceram em todas as cidades-sede da Copa.⁵ Nota-se ainda que os representantes da sociedade civil que participaram das auditorias em alguns depoimentos são positivos sobre a realização do procedimento (e.g. “Foi o primeiro órgão que tomou iniciativa de procurar o Comitê popular. É preciso resgatar o papel indutivo do governo federal garantido transparência e participação”),⁶ enquanto outros são negativos sobre as ações que decorreram depois da publicação da auditoria (como no caso do Comitê Popular da Copa das cidades-sede).⁷

O quanto foi importante?

Como resultados esperados constam auditorias participativas em todas as cidades-sede da Copa com foco nas obras de portos e aeroportos, de maneira a atender aos requisitos de respeito aos direitos humanos e às negociações e aos acordos com os movimentos sociais e trabalhistas. Não se trata, portanto, de auditoria sobre os custos das obras, mas sim sobre a relação entre as obras e o respeito aos direitos humanos.

O compromisso é importante, principalmente por serem auditorias participativas em megaeventos com elevado investimento público, como a Copa do Mundo. Manifestações públicas iniciadas em 2013 tomaram relevância nacional ao longo do ano, e em 2014, até a realização da Copa, ocuparam noticiários (como o Jornal Nacional)⁸ e a agenda da sociedade civil (principalmente nas redes sociais).⁹ Durante o período foram também criados ou fortalecidos movimentos sociais, como o projeto “Jogos limpos dentro e fora dos estádios”, uma iniciativa do Instituto Ethos,¹⁰ e o Portal Popular da Copa e das Olimpíadas.¹¹ Embora a maior demanda da sociedade civil recaia sobre o financiamento das obras e ações de probidade pública e transparência, direitos humanos foi também um dos principais temas durante o período.

Um exemplo da insatisfação com a organização do evento pôde ser observado por meio da mobilização do “Comitê dos Atingidos pela Copa”,¹² que avaliam e denunciam irregularidades na gestão e o desrespeito aos direitos humanos gerados por diversos órgãos governamentais e privados, em diferentes esferas, na preparação da Copa do Brasil em 2014. O movimento busca a garantia e o fortalecimento dos direitos e alega falta de participação da sociedade civil nos preparativos do evento, citando diversas desapropriações irregulares, sem a devida preocupação social, realizadas para construção de estádios e infraestrutura para o evento. Os relatos estão em acordo com os resultados observados das auditorias realizadas.

Conforme indicam as entrevistas com o governo, o que é corroborado pela sociedade civil, há pouca evidência da efetividade das recomendações propostas. Em dossiê sobre a violação, passado o período das auditorias “permanecem as situações de nítido desrespeito aos Direitos Humanos e ao Direito Coletivo à Cidade [do Rio de Janeiro], envolvendo o direito à moradia, à mobilidade, ao meio ambiente, ao trabalho, à participação, entre outros... [o conjunto de obras da Copa] registra a subordinação dos interesses públicos aos interesses de entidades privadas (dentre as quais se destacam o Comitê Olímpico Internacional e as grandes corporações), o desrespeito sistemático à legislação urbana e aos direitos ambientais, aos direitos trabalhistas e ao direito ao trabalho, afora o desperdício dos recursos públicos, que deveriam estar sendo destinados às prioridades da população”.¹³

Há ainda na sociedade civil uma vasta coleção de denúncias sobre violações de direitos humanos e problemas de transparência, conforme relatos da Artigo 19, que sugere problemas do Judiciário em responder pedidos sobre informações de audiências realizadas,¹⁴ e da Conectas, que solicitou paralisação das obras até que os direitos humanos nas ações fossem respeitados.¹⁵

Próximos passos

O compromisso foi entregue, embora tenha tido pouco impacto em resolver os problemas identificados nas auditorias e em manter a sociedade civil mobilizada e participando do processo. Problemas das auditorias realizadas incluem o momento em que foram realizadas (as últimas foram feitas meses antes do início dos jogos) e a baixa resposta das agências responsáveis às irregularidades encontradas. Há ainda evidência de devolutivas insuficientes retornadas

para a sociedade civil. Nesse sentido, o compromisso realizou mais uma documentação de irregularidades, usando a sociedade civil como fonte de dados, do que propriamente audiências participativas, em que há mecanismos de participação na forma de coleta e resolução de problemas. O compromisso não pode ser continuado uma vez que o evento monitorado já foi realizado. Mas os pontos anotados aqui são essenciais para auditorias participativas, por exemplo, nos Jogos Olímpicos.

¹ Portal Popular da Copa, 2015. <http://www.portalpopulardacopa.org.br/>

² Jogos Limpos, 2015. <http://www.jogoslimpos.org.br/outras-iniciativas/>

³ Utilizar a página da Lei de Acesso à Informação - LAI (https://sistema2.planalto.gov.br/semac/Lei_Acesso_Informacao_cons/Lei_Acesso_Informacao_cons.php) escolhendo a opção "Apenas documentos alusivos à COPA 2014?" e no campo "Objeto da Ação de Controle (parte do texto)" inserir "Auditoria participativa".

⁴ Não há relatório da auditoria publicado, embora haja documento das considerações do Ministério das Cidades acerca da relatoria.

⁵ Jogos Limpos, 2014. <http://goo.gl/yc7dNI>

⁶ Instituto de Auditores Internos do Brasil, 2015. <http://goo.gl/NSyeBI>

⁷ Megaeventos e violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2013. <https://goo.gl/eC4W8U>

⁸ Adriana da R. Santos e Raquel M. C. Ferreira, Leituras do Jornalismo, 2015. <http://goo.gl/sojcBR>

⁹ César Ricardo S. Bolaño, Adilson V. Cabral Filho, Liinc em Revista, 2014. <http://goo.gl/fiPRhX>

¹⁰ Jogos Limpos, Instituto Ethos, 2015. <http://www.jogoslimpos.org.br/>

¹¹ Portal Popular da Copa e das Olimpíadas, 2015. <http://www.portalpopulardacopa.org.br/>

¹² Blog Atingidos pela Copa 2014, 2015. <https://atingidoscopa2014.wordpress.com/>

¹³ Megaeventos e violações de Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro, 2013. <https://goo.gl/eC4W8U>

¹⁴ Em artigo de Jogos Limpos, Instituto Ethos, 2010. Jogos Limpos. <http://goo.gl/PlwHhe>

¹⁵ Conectas, 2013. <http://goo.gl/cfyQ9b>

2.21 | INDICADORES MUNICIPAIS DE PARTICIPAÇÃO

O compromisso envolve o levantamento de informações e o desenvolvimento de indicadores municipais para avaliar e promover a adoção de uma perspectiva participativa e de direitos na gestão pública municipal. A ideia é que sejam levantadas informações sobre o grau de abertura das administrações municipais à participação e ao controle social; seja ampliado o acesso à informação sobre a gestão municipal; e aumentado o conhecimento de representantes da sociedade civil sobre indicadores municipais e de gestores municipais sobre a adoção de uma perspectiva de direitos em políticas sociais.

Instituição responsável: Secretária de Direitos Humanos

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: julho 2015

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓					✓				✓		

O que ocorreu?

O compromisso está relacionado ao desafio da Secretaria de Direitos Humanos – SDH de produzir informações quantitativas e qualitativas sobre direitos humanos no país. Para isso, a SDH usa a Munic, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, como instrumento de coleta de informações. A Munic é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada periodicamente pelo IBGE desde 1999, e voltada para informações sobre a estrutura, dinâmica e o funcionamento de instituições públicas municipais. Na prática, a SDH inclui perguntas na Munic que, uma vez coletadas e processadas, geram indicadores de direitos humanos.

O compromisso encontra-se em andamento e será realizado com a conclusão da Munic, que, segundo o governo, está atrasada e conta com bloco de 65 questões desenvolvidas a partir de mapeamento de indicadores sobre serviços de direitos humanos e estruturas participativas mantidas por municípios, como conselhos e fundos de conselhos. O governo mostrou uma versão das questões ao pesquisador do IRM, mas não existe uma versão pública para consulta

do público em geral. Como informou o governo, o atraso ocorreu devido a greve do IBGE e será disponibilizado em agosto de 2015.

O quanto foi importante?

O compromisso é relevante para os fins da OGP por mapear e potencializar órgãos de controle social, no caso, os conselhos municipais e seus fundos. Há poucos dados municipais confiáveis, coletados com rigor metodológico por mecanismos como a Munic, que avaliem o grau de existência de conselhos de participação e de estruturas de participação dentro do governo municipal. A Munic de 2009 foi a primeira a incluir questões sobre direitos humanos e mostra no nível municipal a estrutura de políticas de direitos humanos no orçamento, e a proporção de municípios com políticas específicas para população em situação de vulnerabilidade.¹ Já a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC de 2012 inovou ao trazer informações sobre as gestões estaduais de conselhos e fundos estaduais.² Nesse contexto, a Munic proposta no compromisso seria a primeira a tratar de direitos humanos e de mecanismos de participação em nível municipal.

Como o compromisso foi desenvolvido dentro do governo, e a pesquisa ainda não foi publicada, é limitado identificar o posicionamento da sociedade civil sobre o tema. Mas é possível identificar um elevado uso dos dados pesquisados pela sociedade civil. A pesquisa Munic de 2009, por exemplo, é citada em materiais do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA,³ por organizações da sociedade civil voltadas apolíticas de gênero e raça, como a Casa de Cultura da Mulher Negra,⁴ e meios de comunicação que reportaram, por exemplo, que em 2009 a maioria dos municípios não tinha órgão exclusivo de direitos humanos.⁵

O compromisso é um pequeno avanço potencial em ações já iniciadas.

Próximos passos

Quando a Munic estiver pronta, o compromisso deve criar os indicadores municipais e aumentar o conhecimento de representantes da sociedade civil e de gestores municipais sobre os resultados. Recomenda-se ao compromisso desenvolver modelos de dados abertos dos insumos coletados, como também do racional usado para desenvolvimento de indicadores. Recomenda-se, ainda, implementar em mecanismos de participação a apropriação e discussão dos indicadores com a sociedade civil e meios de comunicação.

¹ Dia dos Direitos Humanos, IBGE, 2014. <http://goo.gl/f9c9XK>

² ESTADIC 2012, IBGE, 2012. <http://goo.gl/EnGfHk>

³ Documento para consulta pública – Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020, CONANDA, 2010. <http://goo.gl/NuOCaC>

⁴ Casa de Cultura da Mulher Negra, reproduzindo notícia do UOL, 2010. <http://goo.gl/0MnfgJ>

⁵ Flávia Villela, UOL notícias, 2010. <http://goo.gl/dheuhF>

2.22 | INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

O compromisso envolve a construção de uma proposta de indicadores de transparência do desempenho institucional dos municípios brasileiros. O objetivo é oferecer informações aos gestores públicos e aos cidadãos que possam servir de base comparativa sobre os avanços e desafios básicos da gestão municipal.

Instituição responsável: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓						✓				✓	

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de *estrela*, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

Não há desenvolvimento pelo governo, até o momento, de pesquisa sobre transparência, o que motivou o compromisso a sugerir a inclusão de caderno de perguntas sobre o tema na Munic 2014. A Munic é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, desde 1999, e é voltada para informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento de instituições públicas municipais. Com base nos dados produzidos, objetiva-se posteriormente gerar indicadores de transparência.

O compromisso está substantivamente completo. O trabalho foi iniciado por meio de parceria entre o Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA e a Controladoria-Geral da União – CGU em junho de 2013, com formalização de Cooperação Técnica em dezembro de 2013. A inclusão do caderno de pesquisas na Munic 2014 foi realizada, embora o IBGE

não tenha até o momento feito a publicação. Quando for feita, o IPEA irá desenvolver os indicadores de transparência como desenhado no compromisso.

Entre as questões incluídas no caderno de pesquisa, destacam-se perguntas sobre:

- Acesso público e gratuito disponibilizado pelas prefeituras em centros de acesso;
- Criação de telecentros;
- Instalação de computadores na rede pública municipal de ensino com acesso à internet para utilização por professores e alunos;
- Existência de legislação específica que estabeleça procedimentos e providências para garantir o direito de acesso à informação pública em conformidade com a LAI; e
- Existência de Portal da Transparência da Prefeitura, entre outros.

O quanto foi importante?

O tema do compromisso é de suma importância para o contexto nacional, e a sociedade civil desenvolve importantes relatórios sobre o grau de transparência do governo nacional (ver, por exemplo, a iniciativa Observatório, da Artigo 19).¹ Conclui o relatório que “os órgãos do Executivo foram os que melhor se saíram. Dos 38 órgãos analisados, 28 (73,7%) cumpriram todas as obrigações mínimas previstas na LAI. Já no Legislativo, os dois órgãos públicos avaliados – Senado e Câmara Federais – descumpriram apenas um critério cada um. Nenhum dos 11 órgãos de Justiça cumpriu integralmente os critérios de Transparência Ativa. Sete deles (63,6%) não cumpriram dois ou mais critérios, o que faz dos órgãos desse poder os menos adequados à LAI em comparação com os outros”.²

A sociedade civil vem mostrando interesse pelo tema e alguns textos publicados sugerem uma cobrança pela implementação da LAI nos municípios, como no texto publicado pela Revista Época – “Quase 90% dos municípios do país não são transparentes” – publicada no dia 19 de maio de 2015. No texto, a revista denuncia (com base na Escala Brasil Transparente, criada para avaliar o grau de cumprimento das normas da LAI, lançada pela Controladoria-Geral da União) que “mais de 60% dos municípios do país e dois Estados brasileiros tiraram nota zero e outros 23% receberam 1 ou 2 na Escala Brasil Transparente”.³

Nesse sentido, o compromisso utiliza a metodologia e o alcance da pesquisa Munic para criar indicadores sobre questões-chave que podem interferir em avanços em transparência, como a existência de Portais de Transparência, e legislação específica. Há, portanto, um potencial moderado de avanço com base nas ações propostas pelo compromisso. Como a pesquisa Munic ainda não foi publicada, e os indicadores não foram desenvolvidos, ainda é limitado analisar a percepção da sociedade civil sobre o compromisso. É evidente, contudo, a relevância que pesquisas como esta têm para a sociedade civil, que cria indicadores próprios a partir dos dados gerados. A Conectas, por exemplo, com base nos IBGE de 2011 fez um dossiê sobre a desigualdade racial no sistema de justiça nacional, inclusive publicando ferramentas de visualização interativa de dados para acesso do usuário.⁴

Próximos passos

Com a publicação da Munic, o compromisso deve desenvolver os indicadores de transparência. Recomenda-se ao compromisso desenvolver (como no compromisso anterior) a publicação das metodologias de criação de indicadores utilizados, como também a publicação dos dados em formato aberto. Recomenda-se ainda implementar mecanismos de participação estruturados para discussão do questionário da pesquisa.

¹ Observatório, Artigo 19, 2015. <http://observatorio.artigo19.org/>

² Artigo 19, Observatório da Imprensa, 2015. <http://goo.gl/jzbhJZ>

³ “Quase 90% dos municípios do país não são transparentes”, Época Negócios, 2015. <http://goo.gl/EiFqKA>

⁴ Dossiê Desigualdade Racional no Sistema de Justiça, Conectas, 2013. <http://goo.gl/Np8Kxa>

TEMA 3 | MELHORIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

3.1 | REESTRUTURAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Aperfeiçoar o Portal da Transparência, melhorando sua usabilidade, adequando-o aos princípios de dados abertos e tornando-o mais interativo e acessível, de modo a facilitar a navegação para seus diferentes públicos. Todas as informações que hoje fazem parte do escopo do sítio devem ser mantidas e serão criadas ferramentas para tornar mais intuitiva a busca por quaisquer desses dados. O novo Portal deve também ser capaz de incorporar tecnologias inovadoras e responder às crescentes expectativas da sociedade. Haverá, ainda, reestruturação das bases de dados do Portal, integrando-as de modo a garantir a manipulação de grandes volumes de dados de forma mais dinâmica e eficiente.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓			✓		✓				✓		

O que ocorreu?

O Portal da Transparência¹ foi lançado em 2004 com o intuito de promover objetivos, como a melhoria de integridade do serviço público, e dar transparência aos gastos feitos pelo governo. De 2004 para cá, porém, o portal não passou por reformulação tecnológica significativa, de forma que muitas das inovações tecnológicas atuais não podem ser utilizadas nele (como a integração com redes sociais) e novos usos e modalidades de acesso (como uso de *tablets* e celulares) encontram pouca adaptabilidade no portal atual. Com base nisso, o compromisso pretende reestruturar o portal de forma a melhorar sua navegabilidade, sua integração com redes sociais, suas ferramentas de busca, como também promover mais opções de visibilidade de dados e conteúdos.² Nota-se que usabilidade não é suficiente para avanços em transparências, embora seja importante.

O compromisso encontra-se atrasado com cumprimento limitado por dois motivos principais.

Primeiro, havia mudanças realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), motivado por novos regulamentos financeiros internacionais que requerem a revisão do armazenamento de dados (*data warehouse*) utilizado no Portal da Transparência. Há também mudanças planejadas na Secretaria de Gestão de Pessoal – SEGEP que também impactam esse componente, e que representaram desafios adicionais ao compromisso.

Outro motivo do atraso foi a necessidade de relançar edital de contratação da empresa de comunicação, feito em parceria com a UNESCO, pois a primeira licitação pública não atingiu o número mínimo de empresas habilitadas.

Com base nos dados do governo, há avanços e entregas do compromisso, porém já verificados, com destaque para as informações providas de testes de usabilidade com cidadãos voluntários,³ as reuniões com a sociedade civil organizada,⁴ pesquisa online

de usabilidade de interface realizada com a UNB,⁵ e pesquisa interna realizada a partir de feedback recebido no canal “Fale Conosco” nos últimos cinco anos. Há ainda previsão – ou está em estudo –, segundo o governo, de:

- Quando a empresa contratada iniciar os trabalhos,⁶ serão feitas outras etapas de consulta com a sociedade civil;
- A identificação de referências (*benchmark*);
- A conclusão de etapas intermediárias da reformulação do *data warehouse*;
- A integração com a base de dados do e-SIC (dados internos do governo).

A administração do Portal da Transparência faz uso de fóruns online e listas de discussão diversas vinculadas à comunidade de desenvolvedores (tais como Transparência Hacker, OGP-Br e INDA). Além disso, durante o compromisso foram realizadas pesquisas com universidades para aprimoramento do portal, além de testes de usabilidade voluntários divulgados nas redes sociais. Aponta o governo que foram ainda realizadas audiências em Brasília (com baixo número de participantes) e em São Paulo (com considerável número de participantes), e que o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção também será consultado sobre o projeto.

O quanto foi importante?

O Portal da Transparência é hoje um dos principais referenciais de governo aberto no Brasil, e a inclusão de novos instrumentos de inovação tecnológica é de suma importância para a maximização de seus usos. Além disso, a otimização da interface, da estrutura de dados, e da atualização/ampliação das bases integradas no portal fazem deste um importante instrumento de promoção do governo aberto. O foco do portal está na transparência, ao prever maior integração com redes sociais, buscando também integração com outros espaços de participação já disponibilizados pelo governo federal, além de prever ferramentas para o estímulo da formação de redes para discussão sobre o tema. Nesse contexto, considera-se o compromisso como de pequeno impacto potencial, mesmo que ele dê continuidade a atividades que estão há pelo menos quatro anos em andamento.

A relevância do Portal da Transparência para a sociedade civil pode ser observada na matéria publicada no site da EBC, em janeiro de 2015, que constata o número recorde de visitas ao portal no ano de 2014. “O Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), recebeu, em 2014, 14,6 milhões de visitas, um recorde anual de acessos desde a criação do Portal em 2004, quando foram registradas 64 mil visitas. Por mês, a média ficou em 1,2 milhão, maior número já registrado. Nos últimos dez anos, o Portal tem tido crescimento expressivo no número de visitas a cada ano.”⁷

Como relata por e-mail Natalia Paiva, da Transparência Brasil, para o IRM: “O Portal da Transparência tem no cidadão seu público-alvo principal para que ele realize consultas e ajude a fiscalizar a aplicação do dinheiro público. Para que esse propósito seja alcançado, como a própria medida prevê, é necessário que o portal seja reformulado e possibilite mais interação visual para quem acessa. Da forma que as informações estão apresentadas, apenas um seleto grupo de pessoas que buscam informações com propósitos bastante específicos consegue extrair informações do sítio. O portal oferece informações a respeito de todos os contratos e repasses realizados, mas não há informações a respeito do que foi efetivamente realizado com o dinheiro ou não. Há, portanto, uma grande lacuna nas informações, que, corrigida, serviria de ferramenta de controle social efetiva da aplicação do dinheiro público por parte do cidadão e da sociedade civil. Na condição de distribuidor de recursos, o governo federal deveria exigir que os favorecidos alimentassem o Portal, informando o andamento, por exemplo, de projetos e obras onde estão sendo aplicados recursos federais.”

Nota-se que este compromisso foi submetido, com variação, no 1º Plano de Ação, e que não foi finalizado então. As relatoras IRM também apontaram à época que o compromisso já se tratava de iniciativa em andamento na CGU.

Próximos passos

O compromisso foi inspirado em compromisso anterior, e como próximo passo é importante finalizar as atividades já iniciadas. Existem em planejamento importantes avanços em transparência, e áreas de investimento dizem respeito à formalização de mecanismos de participação e *accountability* no Portal da Transparência, como compartilhamento de melhores práticas com demais portais de transparências, e com as páginas de transparência.

¹ Portal da Transparência, CGU, 2015. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

² O primeiro decreto que regulamentou o Portal da Transparência (5.482/2005 - <http://goo.gl/9H9tkP>) estipulou a criação das Páginas de Transparência (<http://goo.gl/l6lZPO>), que seriam administradas separadamente por cada órgão. Na prática, porém, a CGU assumiu a tarefa desses portais. A solução a ser implementada prevê a mudança regulatória do portal de forma que todas as páginas passem a ser acessadas e integradas em portal único, e controladas diretamente pela CGU.

³ CGU realiza testes de usabilidade do Portal da Transparência com voluntários, CGU, 2013. <http://goo.gl/wEfOD5>

⁴ Pedro Markun e Felipe Ribeiro Freire, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/B988SH>

⁵ Airton Goes e Haydee Svab, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/qqd9zW>

⁶ Contribuição de Fernanda Campagnucci, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/C0NXv7>

⁷ Rádio Nacional de Brasília, EBC Rádios, 2015. <http://goo.gl/mnrBFj>

3.2 | CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO SISTEMA FEDERAL DE OUVIDORIAS

Promover a elaboração participativa de minuta de normativo que estabelecerá princípios básicos e mecanismos de funcionamento de um Sistema Federal de Ouvidorias.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: setembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

Apesar do fortalecimento das ouvidorias a partir da aprovação da LAI, o cenário geral destas no país é diverso e muitas vezes identificado como abaixo do esperado. Em 2015 quase 90% dos municípios do país foram apontados como pouco transparentes.¹ Diretamente relacionado a isso está o caso das ouvidorias públicas, muitas vezes encontradas com deficiências estruturais, sem prerrogativa, e falta de padrões mínimos para início de atividades.²

O compromisso foi entregue. A minuta do decreto foi realizada por meio de uma série de consultas presenciais e online, incluindo a realização de:

1. Uma oficina com dados coletados sobre ouvidorias públicas brasileiras e congêneres (como os *ombudsmen* europeus), material este criado por meio do Projeto Diálogos Setoriais – União Europeia - Brasil³ (março de 2013);
2. Um debate durante a 3ª Reunião Geral de Ouvidorias Públicas⁴ (março de 2013), que promoveu a integração de gestores envolvidos com ouvidorias do Poder Executivo Federal e acadêmicos dedicados ao tema;
3. Uma consulta pública no portal Pensando o Direito, do Ministério da Justiça,⁵ que encontra clara evidência de interação entre a sociedade civil e a Ouvidoria-Geral da União (OGU);

4. O processo de sistematização da consulta, incluindo novo conteúdo provido pela consultoria do Projeto Diálogos Setoriais – União Europeia - Brasil;⁶
5. As “Caravanas das Ouvidorias: Rumo ao Sistema Participativo”, que tiveram por objetivo disseminar informações sobre a atuação sistêmica dos institutos de participação social, trocar experiências e vivências sobre a realidade regional das ouvidorias públicas brasileiras e discutir as bases de construção do Sistema Federal de Ouvidorias.

Além disso, em decorrência de manifestações de associações e segmentos das ouvidorias, a OGU promoveu rodadas de discussão sobre o sistema e constituiu comissão para sistematização dos resultados obtidos até esta etapa. Nesse ponto em particular, o principal encontro ocorreu em 8 de novembro de 2013.⁷ Nesta oportunidade foi realizada uma oficina de trabalho para identificar consensos, divergências e oportunidades de melhoria. Foi seguido por uma nova consulta pública, dessa vez hospedada na plataforma Participa.br, com a versão aprimorada da minuta de decreto.⁸

Ao fim do processo de participação, esta minuta foi encaminhada para ajustes e assinatura, aguardando análise. Nota-se que apesar do decreto não ter sido assinado, a minuta que estabelece o Sistema Federal de Ouvidorias foi construída de forma participativa,⁹ como prevê o compromisso.

O quanto foi importante?

O compromisso foi desenvolvido com participação social, como no caso da consulta no Participa.br.¹⁰ Segundo o governo, o contraditório foi incentivado e mediado no processo, e há comentários dentro da comunidade Participa.br (embora poucas contribuições, menos de 20, tenham sido feitas, e a maioria dos relatos de presentes nos eventos provenham do governo).

Há poucos comentários da sociedade civil sobre o compromisso, embora haja bastante debate em instituições dentro do governo, como no caso de empresas mistas como a Petrobras¹¹ e universidades federais.¹² Há manifestação, entretanto, em grupos de e-mail, como o Transparência Hacker, sobre a consulta pública realizada no Participa.br, com intenção de participar do debate.¹³

De forma geral o fortalecimento de ouvidorias é de suma importância, embora o compromisso se limite a criar uma minuta de forma participativa. O escopo do compromisso, portanto, é limitado, e diz mais sobre o fortalecimento de redes multissetoriais sobre ouvidorias do que a melhoria das ouvidorias em si. Há, porém, evidências nas consultas feitas de como diferentes temas foram trazidos à tona como resultado do compromisso, como no caso do debate de condições mínimas para funcionamento de ouvidorias, do modelo de transparência que ouvidorias de empresas mistas devem ter, e do perfil de autoridade que ouvidorias em diferentes poderes devem apresentar.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e reforça-se a importância de dar continuidade ao processo de implementação das políticas desenvolvidas. Uma limitação é a presença de ouvidorias marginais à administração central, dispondo apenas de canais de recebimento de denúncias (como 0800), sem possuir mecanismos de resolução de problema que permitam tanto a mediação de conflitos como a introdução de novas demandas à administração. Como próximos passos é importante, portanto, unificar as ouvidorias e as informações coletadas, assim como aumentar a adesão de ouvidorias em diferentes poderes e entes federados.

¹ Quase 90% dos municípios do país não são transparentes, Época Negócios, 2015. <http://goo.gl/EiFqKA>

² Antonio S. R. Cardoso, IPEA, 2010. <http://goo.gl/155KM3>

³ <http://sectordialogues.org/pt-br/acao-aposuado/intercambio-entre-brasilue-sobre-melhores-praticas-de-ouvidoria-brazileu-exchange>

⁴ <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/2013/3a-reuniao-geral-normalizacao-do-sistema-federal-de-ouvidorias/-1>

⁵ <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/siouv-decreto/>

⁶ <http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/consulta-publica.asp>

⁷ Ouvidoria, Ministério da Fazenda, 2013. <http://goo.gl/Bk3Uem>

⁸ Comunidade Ouvidorias do Poder Executivo Federal, Participa.br, 2014. <http://www.participa.br/ouvidorias/>

⁹ <http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/943-conheca-a-minuta-do-decreto-que-estabelece-o-sistema-de-ouvidorias-publicas-federais>

¹⁰ Consulta Princípios Norteadores do Marco Legal das Ouvidorias, Participa.br, 2013. <http://goo.gl/cjp9he>

¹¹ Minuta de Decreto Contribuição Petrobras, Petrobras, 2013. <https://goo.gl/Lo4hZq>

¹² Universidade Federal de Roraima, 2015. <http://goo.gl/l7QcVS>

¹³ Guilherme Almeida e Pedro Markun, Google Groups Transparência Hacker, 2013. <https://goo.gl/3iGFMB>

3.3 | PROGRAMA BRASIL TRANSPARENTE

Apoiar a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e conjugar esforços para o incremento da transparência pública e da adoção de medidas de governo aberto nos Estados e Municípios. Para tal, serão desenvolvidos tanto seminários, cursos e treinamentos quanto materiais técnicos e de orientação sobre os temas em questão. Além disso, serão realizadas campanhas e ações de disseminação sobre a LAI, bem como atividades de instrução a respeito do desenvolvimento de Portais da Transparência e de sistemas de informação ao cidadão (e-SICs) em nível subnacional.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓	✓	✓			✓					✓

Nota editorial: Segundo os critérios anteriores, este compromisso teria recebido a categoria de *estrela*, pois, é mensurável, claramente relevante aos valores da OGP, tem impacto potencial moderado ou transformador, e foi substantivamente ou completamente implementado. Nota-se que para elevar o padrão dos compromissos estrelados, ao início do ano 2015, o IRM atualizou os critérios para compromissos estrelados, excluindo compromissos de impacto potencial moderado e passando a considerar apenas compromissos transformadores neste critério.

O que ocorreu?

O Programa Brasil Transparente¹ tem por objetivo auxiliar Estados e municípios na implementação das medidas de governo transparente, previstas na LAI. O compromisso foi entregue, sendo lançado em janeiro de 2013. Até dezembro de 2014 ele havia recebido 1.444 adesões de municípios. Destes, 34% estão situados na região Nordeste, 23% no Sul, 20% no Sudeste, 11% no Norte, 12% no Centro-Oeste, além de cinco adesões nacionais.

A estratégia de mobilização começou em 2013 durante evento nacional com prefeitos recém-eleitos, e foi continuada ao longo do período do compromisso. No caso de cursos de capacitação,² estes foram oferecidos na modalidade presencial e também na modalidade EAD. Aproximadamente 9.000 agentes públicos, distribuídos em 929 municípios, foram capacitados

presencialmente. Segundo o governo, na modalidade EAD, não apenas servidores públicos, mas também cidadãos puderam participar, e participaram cerca de 10 mil pessoas (segundo dados do governo).

Foram ainda publicados, como parte do compromisso, os seguintes materiais de apoio:

- Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades estaduais e municipais;³
- Guia de implantação de Portal da Transparência;⁴
- Guia técnico de regulamentação da LAI em municípios e checklist;⁵
- Manual da LAI para Estados e municípios.⁶

Outra entrega do compromisso é a cessão do código fonte do e-SIC,⁷ que, após lançado, foi solicitado por

127 entes, sendo que em cinco casos o código já está em funcionamento (números do governo).⁸ Em 2014 também houve o lançamento do e-SIC Livre, sistema desenvolvido em software livre (de código aberto) que permite adaptações pelos gestores municipais, de maneira a atender às peculiaridades de cada município. A tecnologia está disponibilizada para download no portal Software Público Brasileiro (SPB).⁹ A ferramenta foi desenvolvida pela prefeitura de Natal (RN), ente que aderiu ao programa Brasil Transparente, em parceria com a Secretaria de Planejamento (Sempla), a partir do código fonte do e-SIC da CGU. Destaque também para o desenvolvimento de curso em vídeo sobre a LAI (nos moldes de telecurso) em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e para estudar a criação do Mapa Brasil Transparente, uma ferramenta interativa que permite avaliação direta pelo cidadão.

O quanto foi importante?

O compromisso tem potencial moderado para os fins da OGP, com destaque para os números gerais já atingidos. Até junho de 2014, 73% dos Estados (incluindo o DF) estavam regulamentados com base na LAI, e 30% dos municípios com mais de 100 mil também o estavam. Nota-se particularmente o avanço da regulamentação da LAI em todas as regiões do país, com menor alcance, porém, na região Norte.¹⁰

Na realização do compromisso foi criada comunidade no e-Democracia sobre o tema,¹¹ em que ocorreu participação de representantes da sociedade civil em etapas de construção do compromisso, com devolutivas do processo por parte do governo.

Nos meios de comunicação, muito do que se diz sobre a transparência dos Estados e municípios se refere à Escala Brasil Transparente (EBT) criada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que avalia a aplicação da LAI e os compromissos destes pela transparência. Entre as várias matérias que se referem a tal escala contextualizam a situação da transparência em Estados e municípios do país, cita-se a reportagem “MS só perde para três Estados no ranking da transparência, diz CGU”,¹² que avalia a situação do Estado, divulgada pelo site da TV Morena, do Mato Grosso do Sul.

Destaque ainda para o debate dentro da sociedade civil que surge dentro da consulta no e-Democracia, em que se questiona o formato proprietário do e-SIC (Microsoft) e se gera apoio para abertura do código, vindo de instituições como Coding for Change.¹³

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximos passos deve ampliar a adoção do e-SIC e dos indicadores publicados para outras cidades. Sugere-se ainda criar mecanismos de participação com apoio da estrutura EAD gerida, para participação da sociedade civil no monitoramento do funcionamento dos e-SICs.

¹ Brasil Transparente, CGU, 2015. <http://goo.gl/82e5pm>

² Capacitação Brasil Transparente, CGU, 2015. <http://goo.gl/VdmytW>

³ GUIA para criação da Seção de Acesso à Informação nos sítios eletrônicos dos Órgãos e Entidades Estaduais e Municipais, CGU, 2013. <http://goo.gl/qKWWBU>

⁴ Guia de implementação de Portal da Transparência, CGU, 2013. <http://goo.gl/Mjc5UC>

⁵ Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e checklist, CGU, 2013. <http://goo.gl/2p35q7>

⁶ Manual da LAI para Estados e municípios, CGU, 2013. <http://goo.gl/mi3HLF>

⁷ Aquisição do e-SIC, CGU, 2015. <http://goo.gl/L6xoTs>

⁸ E-SIC Federal e e-SIC Livre auxiliam municípios a cumprirem demandas da LAI, Portal Federativo, 2014. <http://goo.gl/j7eyo4>

⁹ Portal do Software Público, <http://www.softwarepublico.gov.br/>

¹⁰ Mapa da Transparência, CGU, 2015. <http://goo.gl/qhbfMd>

¹¹ Fórum Brasil Transparente, e-Democracia, 2014. <http://edemocracia.camara.gov.br/web/brasiltransparente>

¹² Juliene Katayama, G1, 2015. <http://goo.gl/hWqH1n>

¹³ Alexandre Alves Borba, Fórum e-SIC em plataforma de software livre, e-Democracia, 2013. <http://goo.gl/JT2QKN>

3.4 | CARTA SUS

A CartaSUS constitui-se de uma pesquisa de avaliação (cartão-resposta) em que são feitas breves perguntas sobre o atendimento que o cidadão realizou pelo Sistema único de Saúde. Através dessa pesquisa pode-se identificar a qualidade dos profissionais e prestadores dos serviços públicos de saúde sob a ótica do cidadão que utiliza esses serviços. A carta também possui dados do atendimento que o cidadão realizou, incluindo o valor que o Ministério da Saúde pagou por esse atendimento.

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: março 2015

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
	✓						✓		✓							✓

O que ocorreu?

A Carta SUS foi lançada como forma de dar mais transparência ao cidadão sobre o serviço prestado pelo Sistema Único de Saúde, assim como de criar um canal de *accountability* para fiscalizar o uso dos recursos públicos de saúde, fortalecer a participação da população na gestão, avaliar a qualidade do serviço prestado e monitorar estrategicamente as ações de saúde desenvolvidas. A Carta SUS é também o primeiro canal de recebimento de informação do cidadão, de forma universalizada, sobre os serviços do SUS.

A Carta é acionada a partir de procedimentos do SUS:

- Ao passar por uma internação hospitalar ou por um procedimento ambulatorial de alta complexidade, a informação é registrada em Sistemas do Ministério da Saúde (MS). Os prestadores têm até 6 meses para alimentar os Sistemas;
- Ao receber essas informações e não havendo nenhuma inconsistência quanto à internação, o endereço do paciente ou ocorrência de óbito, a Carta SUS é gerada;
- Ao receber a Carta, o cidadão confirma os dados da mesma e responde à pesquisa de satisfação por meio do cartão-resposta;

- Se não concorda com as informações da Carta, o paciente entra em contato com a Ouvidora-Geral do SUS – Disque Saúde 136 para registrar sua manifestação, ou pelo ‘Fale Conosco’ do Portal da Saúde.
- Ao registrar sua manifestação, esta é encaminhada às áreas ou aos órgãos responsáveis pelas providências. A Ouvidora-Geral do SUS irá monitorá-la.

O compromisso encontra-se entregue, pois foi implementado ainda em 2012, antes do início do Plano de Ação, embora haja clara evidência de uso sistematizado do canal durante a vigência do plano e de avanços no fluxo interno de recebimento das Cartas,¹ tanto no trajeto cidadão-governo, como no fluxo governo-governo.² Por exemplo:

- No período de janeiro de 2012 até abril de 2014 foram enviadas 28 milhões de cartas. A maioria refere-se a internações hospitalares (22 milhões) e o restante é referente a procedimentos de alta complexidade, das quais 1,6 milhões foram retornadas (o equivalente a 6% do total);³
- Das Cartas SUS recebidas, uma pequena parcela (7.064, ou 0,4% do total retornado) continha

alguma manifestação adicional. A entrevista indica a publicação dos dados de qualidade recebidos online, embora estes não sejam facilmente acessíveis nas páginas da Carta SUS ou da Ouvidoria do SUS;⁴

- Em relação ao uso estratégico das informações, as denúncias foram sistematizadas no fluxo de informação do Disque Saúde, e encaminhadas para o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS. Ainda não está sistematizada uma avaliação contínua, associada à tomada de decisão estratégica, de todos os dados recebidos.

O quanto foi importante?

O tema das Cartas SUS é ambicioso, especialmente no que se refere ao cruzamento de dados de qualidade de serviço prestado, associado a dados de uso de recursos públicos. A Carta SUS aumenta a qualidade de dados recebidos pelo MS, e permite ainda a verificação dos dados pelo cidadão. Ao mesmo tempo, o compromisso não especifica que atividades visa realizar para melhorar o sistema. Portanto, o pesquisador do IRM só pode concluir que o compromisso pretende manter o *status quo*.

O tema de saúde pública é de grande relevância nacional. Relatórios do Tribunal de Contas da União, por exemplo, indicam situação crítica na saúde pública no Paraná⁵ e no Distrito Federal.⁶ A Carta SUS é importante, pois leva em consideração a opinião da sociedade civil sobre o atendimento público de saúde, possibilita identificar problemas e que a sociedade civil tenha voz para melhorar o sistema. Permite, ainda, a avaliação e discussão da eficiência dos atendimentos médicos e, também, saber quais as carências enfrentadas pelo SUS, sob o ponto de vista do usuário.

Os meios de comunicação têm adotado um discurso explicativo sobre o compromisso. Alguns explicam quais os procedimentos os usuários devem adotar e para que serve a Carta, como nas matérias publicadas na Rádio Campinas FM – “Carta SUS é mais um canal de comunicação entre paciente e SUS”⁷–e na reportagem da Gazeta do Povo – “Carta SUS começa a ser entregue em Curitiba”.⁸

Próximos passos

O compromisso apresentado não é específico o suficiente para identificar detalhes da sua entrega. Com base na entrevista realizada com o governo, fica mais claro que o compromisso prevê ampliar o uso da Carta SUS para criar indicadores e encaminhar denúncias. O próximo passo é associar a lógica da Carta SUS para fins mais amplos da OGP. Promover a abertura dos dados, por exemplo, é um primeiro passo. É importante ainda criar canais de participação para discussão do modelo de pesquisa, e mecanismos transparentes de *accountability* para investigação de irregularidades ou identificação de possíveis fraudes pelo cidadão.

¹ Fluxo Carta SUS, SUS, 2015. <http://goo.gl/V9yzKq>

² Fluxo tratamento das manifestações da Carta SUS, SUS, 2015. <http://goo.gl/Lb2aUd>

³ Até abr./14 foram enviadas 28.362.979 Cartas SUS, e recebidas 1.667.572 respostas, sendo 1.393.114 por Correio e 274.413 por internet e telefone. Há dados mais recentes que indicam que, ao estender o período até dez/2014, 37 milhões de cartas foram recebidas, sendo deste total 2,26 milhões como respostas.

⁴ Como registrar sua manifestação em ouvidorias do SUS pela internet, SUS, 2014. <http://goo.gl/lybyQN>

⁵ Sindicato de Saúde do Paraná, 2014. <http://goo.gl/gOL5Eu>

⁶ G1, 2014. <http://goo.gl/YJIA7D>

⁷ Campinas FM, 2012. <http://goo.gl/wNFNtT>

⁸ Gazeta do Povo, 2012. <http://goo.gl/ACmuqy>

3.5 | PROJETO CIDADES DIGITAIS

O objetivo do compromisso é implantar infraestrutura de conexão à internet em municípios, interligando órgãos públicos. A proposta ainda buscará fomentar o uso de ferramentas de governo eletrônico na gestão pública municipal, além de viabilizar a formação de uma rede digital aberta voltada para a troca de experiências e de conteúdos.

Instituição responsável: Ministério das Comunicações

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros							✓			✓	

O que ocorreu?

O Programa Cidades Digitais, em um sentido mais amplo, busca avançar na inclusão digital em cidades com menos de 50 mil habitantes, de forma a levar a esses lugares não apenas infraestrutura de rede, como também ferramentas de gestão pública e de melhoria de serviços públicos. Prevê:

- construir redes de fibra óptica interligando órgãos públicos,
- disponibilizar aplicativos de governo eletrônico
- ofertar pontos de acesso à internet de uso livre, e
- desenvolver ações de formação em diversas áreas de TIC para servidores municipais e para a população de maneira geral.

O compromisso específico compreende implementação de infraestrutura de acesso à internet, capacitação de servidores públicos e disponibilização e apoio para uso de aplicativos de governo eletrônico. Foi substancialmente cumprido. Com base em dados do governo, na primeira parte de entrega do compromisso (etapa Piloto),¹ 79 prefeituras foram selecionadas, e destas, 77 já receberam a infraestrutura, 61 receberam capacitação, e está em andamento a implementação de aplicativos

em pelo menos nove dessas cidades. Na segunda parte da entrega, com extensão do compromisso financiada com recursos do PAC, 262 municípios foram selecionados,² e destes, segundo dados mencionados pelo governo na entrevista, 15 já receberam infraestrutura de rede e foram aprovados, embora os cursos de capacitação ainda não tenham sido iniciados.

Das cidades que já receberam o programa, há evidências de diferentes níveis de fortalecimento de governo eletrônico. O nível mais básico é o de melhoria da conexão da cidade e a melhoria da conexão entre órgãos públicos (em cidades em que antes isso era praticamente inviável). Em outro nível, há evidência de serviços que começam a ser prestados com mais eficiência, entre outros efeitos³ (como evidência do programa e-SIC).

O quanto foi importante?

A inclusão digital das cidades é um tema de grande importância para o país. Dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br – Nic.br apontam que “o uso de computador e Internet nos órgãos públicos se encontra praticamente universalizado e que a penetração do acesso à Internet banda larga é alta entre os órgãos públicos federais e estaduais e prefeituras no país”.⁴

Apenas 2% dos municípios estão desconectados da internet, e outro percentual pequeno não tem acesso à banda larga. Apesar dos números serem baixos, isso indica que ainda há, no Brasil, municípios desconectados da internet.

O Projeto Cidades Digitais busca trazer eficiência na troca de informações, tanto para o governo, como para a sociedade civil. Ele facilita de forma substancial a possibilidade de implantação da LAI, por provera divulgação de informações. Todavia, nota-se que o compromisso não torna clara a sua relevância ao governo aberto. Ou seja, parece enfocaras melhoras infraestruturais para os governos municipais, o que pode representar uma ação de governo eletrônico, e não necessariamente de governo aberto. De fato, o foco do compromisso é aumentar ferramentas de gestão eletrônica, embora seja parte do compromisso a inclusão digital, assim como a instalação de softwares como o e-SIC e a inclusão de desenvolvedores de software livre, como na comunidade do portal Participa.br.⁵

A sociedade civil demonstra interesse neste compromisso, como pode ser verificado, por exemplo, pela quantidade de fóruns que estão sendo organizados em diversas regiões do país para debater o tema. Há o fórum oficial no Softwarelivre.org,⁶ com 123 membros. Cita-se como exemplo o evento realizado na cidade de Morretes, no Estado do Paraná, em fevereiro de 2015, que debateu temas como inclusão social por meio das TIC, Políticas Públicas para as Cidades Digitais e Modernização da Gestão Municipal. Há também a atenção dada aos congressos regionais de cidades digitais, que reúnem iniciativas de diferentes tipos de cidades em torno de software livre e iniciativas municipais de gestão e participação.⁷

Embora não tenha relevância clara ao governo aberto, dentro do contexto de combate à exclusão digital e da expansão de serviços eletrônicos ofertados, considera-se o compromisso como potencialmente transformador.

Próximos passos

A implementação do projeto em todas as cidades está em andamento, e um dos próximos passos do compromisso é finalizar essa etapa. Recomenda-se a aplicação de softwares de governo aberto, como o e-SIC, e a manutenção de políticas de software livre.

¹ Portal Brasil, 2014. <http://goo.gl/sPDMxE>

² Portal Brasil, 2014. <http://goo.gl/X6J7Lj>

³ Parque Tecnológico de Itaipu, 2014. <http://goo.gl/odKGQR>

⁴ TIC Governo Eletrônico 2013, CGi.br, 2014. <https://goo.gl/MfVJ7Z>

⁵ Comunidade Apoio Tecnológico aos Municípios, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/U5XcN4> <http://www.participa.br/municipiotec/temas/cidades-digitais>

⁶ Fórum Cidades Digitais, Software Livre Brasil, 2015. <http://softwarelivre.org/profile/cidades-digitais>

⁷ II Congresso Paranaense de Cidades do Paraná, 2014. <http://congresso.redecidadedigital.com.br/>

3.6 | SISTEMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL – SINAPIR

O objetivo é institucionalizar definitivamente a política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo em todo país. Com isso, será possível conferir maior efetividade a essa política, o que poderá ocasionar uma melhoria dos serviços públicos prestados direcionados à população negra.

Instituição responsável: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
		✓			Não estão claros					✓				✓		

O que ocorreu?

O compromisso é um prolongamento do Estatuto da Igualdade Racial,¹ que previu a instituição do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial – SINAPIR. O sistema prevê o aumento da institucionalização de políticas de igualdade racial, como também a distribuição de recursos federais para fortalecimento de políticas transversais (i.e. políticas promovidas por um órgão e executadas por outro), além do fortalecimento de políticas de igualdade racial transsetoriais. Nota-se, porém, que o texto do compromisso em si não deixa isso claro, motivo pelo qual o grau de especificidade é baixo.

O compromisso refere-se à regulamentação e implementação do SINAPIR, realizado por Decreto nº 8.136 em novembro de 2013 e ampliado pela Portaria nº 8 em fevereiro de 2014. A implementação do SINAPIR de 2014 em diante, contudo, foi feita após consulta pública, aberta online entre março e maio de 2013.² A consulta foi realizada simultaneamente à realização de eventos regionais, à criação de Grupo de Trabalho sobre o tema e à discussão temática no III Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CONAPIR.³

Uma vez implementado, o sistema define procedimentos para adesão e gestão do SINAPIR pelos entes federados. Segundo o governo, o compromisso versa sobre a priorização de recursos públicos federais para entes que tenham institucionalizado políticas de igualdade racial, com destaque para a disponibilização, em 2014, de R\$ 3,1 milhões em recursos voltados para a promoção dessa temática (dados mencionados pelo governo). Ainda segundo o governo, destaque para a consulta pública realizada ao articular atores, fóruns de gestores, conselhos de promoção de igualdade racial, especialistas na criação de sistemas e parceiros de outros ministérios, o que totalizou 80 contribuições enviadas, em grande parte por colaboradores colegiados,⁴ com divulgação também partindo da sociedade civil.⁵

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é institucionalizar a política de igualdade racial e de enfrentamento do racismo. Entretanto, sem muita especificidade, não há resultados claros esperados do compromisso que não os gerais. Portanto, o pesquisador do IRM não pode supor que o compromisso terá um impacto

potencial maior do que pequeno. Cabe mencionar que a maneira na qual o compromisso foi implementado sim foi participativo, mas o texto do compromisso, sobre o qual o IRM determina relevância, não especificava isto.”

Há, contudo, evidências do avanço nas políticas tematizadas. Embora não incluía elementos de clara relevância aos valores de governo aberto, conforme está escrito no compromisso, a política do SINAPIR foi construída com uso de consulta pública, audiências presenciais, debates com conselhos e órgãos da sociedade civil, e foi apresentada ainda em Conferência Nacional. O governo não realizou devolutiva com as contribuições recebidas, publicando apenas o Decreto, sem responder de forma sistematizada às contribuições recebidas. Mas estas contribuições totalizam em torno de 80 propostas, e a consulta teve considerável divulgação por organizações sócias que trabalham com questões raciais, como o Observatório de Diversidade Cultural,⁶ Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira,⁷ Afropress⁸ e Correionagô.⁹ Há ainda manifestações positivas para que municípios adiram ao SINAPIR, depois de ele ter sido implementado.¹⁰ Há também mobilização na sociedade civil para a criação do Fundo Nacional de Combate ao Racismo, ligado ao SINAPIR.¹¹

O tema do compromisso é de grande relevância nacional, embora note-se que o escopo do compromisso diz respeito a apenas uma pequena parte do problema. Em 2012, das 56 mil pessoas assassinadas no Brasil, 30 mil eram jovens entre 15 e 29 anos e, desse total, 77% eram negros, como apontam dados do Mapa da Violência cruzados com informações do IBGE publicados pela Carta Capital.¹² A sociedade civil demonstra interesse central pelo tema, como no caso da Anistia Internacional, que lançou campanha intitulada “Jovem Negro Vivo”,¹³ a qual visa debater e cobrar medidas para o enfrentamento do racismo. A questão ainda tem sido levantada em diversas mobilizações que cobram melhor preparo de órgãos públicos no tratamento com a comunidade negra, como o caso da Marcha Internacional contra o Genocídio do Povo Negro, que acontece em 18 Estados brasileiros e em 15 países. Nesse contexto, é importante fomentar iniciativas de controle social como as incluídas no compromisso, notando-se que estas são uma resposta indireta e de longo prazo a problemas mais urgentes e maiores.

Próximos passos

O compromisso tem problemas na redação de forma clara dos resultados e objetivos. Mesmo assim, é possível identificar pelas entrevistas com o governo que o ponto central é a associação de recursos para a política racial com mecanismos de participação e controle social. Nesse sentido, próximos passos são a definição de dados de transparência dessas operações e a criação de mecanismos de *accountability* para acompanhamento dos recursos distribuídos.

¹ Lei 12.288/10, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm

² Consulta SINAPIR, Governo Eletrônico, 2013. <https://goo.gl/gBIUxY>

³ Texto Base, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2013. <http://goo.gl/WNDdpE>

⁴ Consulta SINAPIR, Governo Eletrônico, 2013. <https://goo.gl/Vdh70W>

⁵ Baobá, 2013. <http://goo.gl/zGH3VG>

⁶ Observatório da Diversidade Cultural, 2013. <http://goo.gl/LrFliH>

⁷ Unilab, 2013. <http://goo.gl/QZm5pR>

⁸ Afropress, 2013. <http://www.afropress.com/post.asp?id=14718>

⁹ Correionagô, 2013. <http://goo.gl/uRF9R9>

¹⁰ Centro de Estudos e Defesa do Negro do Pará, 2015. <http://goo.gl/bGzROq>

¹¹ Campanha pelo Fundo Nacional de Combate ao Racismo, 2015. <http://goo.gl/qqEDNH>

¹² Marcelo Pellegrini, Carta Capital, 2014. <http://goo.gl/Aglypq>

¹³ Campanha Jovem Negro Vivo, Anistia Internacional, 2015. <https://goo.gl/p0lGa7>

3.7 | APERFEIÇOAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Objetiva a aperfeiçoar os instrumentos de Participação Social nas políticas públicas, por meio da criação de referências e recomendações gerais e da promoção de uma maior articulação entre os instrumentos existentes. Espera-se que as ações previstas potencializem a efetividade dos fóruns de participação e das políticas públicas.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓			✓				✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso visa gerar um salto qualitativo na forma como conselhos, conferências e ouvidorias se integram à forma de governar. O primeiro objetivo é aperfeiçoar os mecanismos e as instâncias existentes de participação social; o segundo refere-se à criação de novos mecanismos; e o terceiro é a articulação entre estes. Primeiramente o compromisso objetivou sistematizar as políticas de participação social, tarefa que foi ampliada com o objetivo paralelo de estabelecer tanto um Sistema como uma Política Nacional de Participação Social.

Segundo a entrevista com o governo, a necessidade do Sistema Nacional nasce de levantamento preliminar realizado durante o 1º Seminário de Participação Social (2011),¹ em que foi identificada a necessidade de criar um Sistema Nacional que atuaria em três dimensões: dimensão intergovernamental, articulando ministérios; dimensão social, articulando governo e sociedade civil; e dimensão interfederativa, articulando entes federados. A especificação posterior desse sistema levou, porém, à identificação de outra necessidade, qual seja, a de criar uma política nacional responsável pela definição das diretrizes de atuação do sistema e pela definição da participação social como método de governo.

Na prática, o compromisso se refere ao Decreto 8.243/2014, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social, publicado pelo Executivo Federal² e posteriormente derrubado na Câmara.³ O Decreto, publicado em 23 de maio de 2014, contempla as referências e recomendações gerais sobre os Conselhos de Políticas Públicas, Conferências e Ouvidorias, e a criação da Biblioteca Digital de Participação Social,⁴ tendo como comprovação das atividades publicações feitas sobre os Conselhos de Políticas Públicas (jul./14), Conferências (ago./14), Ouvidorias (set./14), Resoluções das Conferências Nacionais (out./2014)⁵ e o livro “Participação Social no Brasil” (dez./14).⁶ Destaque ainda à publicação do banco de dados da pesquisa em formatos abertos sobre o tema de participação social.

O quanto foi importante?

O compromisso é ambicioso por inovar em área de participação social, e por objetivar criar referências e recomendações não só para um Sistema de Participação Social, como também para uma Política de Participação Social, integrando ministérios, entes federados e a sociedade civil. O compromisso não se propõe necessariamente a criar novos mecanismos,

mas sim a sistematizá-los. Nesse contexto, propõe-se a ter como impacto potencial um pequeno avanço.

O compromisso foi desenvolvido com participação popular, como no uso da Arena de Participação Social (mai./2014)⁷ e na consulta pública sediada no Participa.br. Há ainda evidências de articulação dentro do governo e de formalização e/ou detalhamento de mecanismos de participação social já em andamento, submetidos como compromissos da OGP, com destaque para o Fórum Interconselhos, a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais e a Ouvidoria Pública Federal.

A recepção da sociedade civil ao compromisso foi polarizada. O Decreto de 2014 foi um marco no governo federal, recebendo ampla cobertura da mídia e de organizações da sociedade civil. A sociedade civil organizada apresentou grande número de críticas à derrubada do decreto na Câmara. A Rede Brasileira pela Integração dos Povos, a Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais e o Comitê Brasileiro de Política Externa e Direito Humanos assinaram uma nota de repúdio ao veto.⁸ Meios de comunicação também apresentaram visões divididas, como no caso da Revista Veja – publicamente contra a proposta⁹ – e a revista Carta Capital – favorável ao Decreto.¹⁰

Em termos gerais, porém, o debate na sociedade civil sobre o compromisso foi ampliado, promovendo discussões sobre o modelo de participação social que deve ser regulamentado e apoiado no país.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, embora a Política e o Sistema proposto não estejam mais em vigência no Executivo Federal. Há, contudo, iniciativas em outros entes federados que recriam os resultados do compromisso. A Assembleia Legislativa de São Paulo, por exemplo, estuda instituir regulamentação semelhante no Estado,¹¹ e semelhante iniciativa aconteceu (porém, promovida pelo Executivo) na cidade de São Paulo.¹² Como passos futuros, o compromisso deve atentar à aproximação dos pontos de vista dos diferentes poderes, como o Legislativo e o Judiciário, para aprimorar a sistematização de mecanismos de participação.

¹ Seminário Nacional de Participação Social, SG-PR, 2011. <http://goo.gl/wdV4gK>

² Decreto 8.243/14, Presidência da República. <http://goo.gl/4hqekw>

³ PDC 1.491/14. Câmara dos Deputados. <http://goo.gl/UXRGrH>

⁴ Biblioteca Digital de Participação Social, Ouvidorias.gov, 2015. <http://goo.gl/SQAY10>

⁵ Resoluções das Conferências Nacionais, SG-PR, 2014. <http://hdl.handle.net/11451/1057>

⁶ Participação Social no Brasil, SG-PR, 2015. <http://hdl.handle.net/11451/985>

⁷ Arena da Participação Social, Planalto da República, 2014. <http://goo.gl/25RMpd>

⁸ Jornal GGN, 2014. <http://goo.gl/z81RSj>

⁹ Daniel Jelin, Veja.com, 2014. <http://goo.gl/ADzYrO>

¹⁰ Leonardo Avritzer, Carta Capital, 2014. <http://goo.gl/iDsCGL>

¹¹ Fabio Serapião, Carta Capital, 2014. <http://goo.gl/AJVNOx>

¹² Prefeitura de São Paulo, Coordenação da Política Municipal de Participação Social, 2014. <http://goo.gl/i5BwM6>

3.8 | PORTAL BRASILEIRO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Portal faz parte da construção da Política Nacional de Participação Social. O portal vai agregar informações sobre oportunidades de participação social no governo federal e estimular a formação de comunidades em torno de temas ligados à participação.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓			✓		✓		✓						✓

O que ocorreu?

O compromisso se refere ao lançamento do Portal Participa.br, um ambiente virtual de participação social, desenvolvido em software livre, que tem como missão desenvolver práticas inovadoras de participação via internet e ofertar espaços de manifestação e debate para qualquer cidadão ou organização (inclusive aquelas pertencentes ao governo). O portal é uma inovação no Poder Executivo Federal. Portais anteriores incluem o Culturadigital.br, do Ministério da Cultura, em que foi feita, por exemplo, a Consulta Pública do Marco Civil da Internet,¹ e iniciativas do Congresso, como o portal e-Democracia (Câmara Federal), no qual ocorreu o Diálogo Virtual do 2º Plano de Ação Nacional e da CONSOCIAL,² e o portal e-Cidadania³ (Senado Federal). Há também iniciativas do Executivo estadual, como o Gabinete Digital no Rio Grande do Sul.

O portal Participa.br dispõe de ambientes interativos e participativos para consultas públicas e etapas virtuais de conferência, transmissão interativa de eventos e reuniões, tornando-se um repositório agregador do conhecimento sobre participação social disperso na rede. Algumas dessas ações já estavam disponíveis em portais anteriores, mas foram ampliadas no Participa.br. Parte

importante do contexto que origina o Participa.br é a necessidade de canalizar as demandas sociais, construir políticas públicas efetivas e eficazes, como também englobar grupos já consolidados de participação social, como associações, federações, comitês e conselhos, além de representantes do governo.

O Participa.br foi lançado em novembro de 2013 já com o espaço para criação das comunidades de participação social e processo de participação social. O portal conta hoje ainda com a funcionalidade de criação de Comunidades Temáticas, que reúnem pessoas com interesses comuns para interação, organização de debates e gestão realizada por representantes do governo e da sociedade civil. Hoje há representantes como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, Universidade de Brasília – UnB, Serpro, Ministério da Justiça, Secretária-geral da Presidência da República e Controladoria-Geral da União. Até julho de 2014 o Participa.br contava com 30 comunidades ativas (comunidades com pelo menos uma trilha de participação realizada) e mais de 5 mil usuários, os quais produziram quase 17 mil comentários por meio de 3 milhões de acessos.⁴ Destaque ainda para a primeira comunidade criada no portal, a Comigrar.⁵

O portal foi também usado em importantes ações de participação social, com destaque para:

- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil;⁶
- Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica;⁷
- Arena do NETmundial;⁸
- Monitoramento do PPA e LDO;⁹
- Política e Compromisso Nacional pela Participação Social,¹⁰ desenvolvimento de software público;¹¹
- INDA;¹²
- Ouvidorias Públicas Federais;¹³ e
- A própria comunidade da OGP Brasil.¹⁴

Em pesquisa realizada em 2014,¹⁵ foi identificado que quase metade dos usuários cadastrados (44%) participou ativamente do portal, dos quais 74% acreditam que é clara a melhoria da participação nas políticas públicas discutidas como resultado das interações geradas.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é estimular a formação de comunidades em torno de temas ligados à participação social. Como parte dos resultados está a realização de objetivos da Política Nacional de Participação Social, e a agregação de informações sobre oportunidades de participação social. Apesar de se argumentar abaixo que o compromisso entregue vai além disso, com base apenas no que o compromisso sugere, estima-se que ele tem um pequeno impacto.

Dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br – Nic.br apontam que, embora quase todas as cidades já tenham acesso à internet, “do ponto de vista da participação, 53% dos órgãos públicos federais e estaduais declararam realizar consulta pública online, 28% adotaram enquetes e 18% possibilitaram a interação por meio de fóruns ou comunidades de discussão”.¹⁶

O compromisso é bastante ambicioso por buscar, dentro do governo, estabelecer portal de inovação tecnológica para a produção de políticas públicas em larga escala. O Participa.br se mostra como um *hub* no qual instituições do governo visam abrir processos de políticas públicas, sendo diversos os compromissos

incluídos no 2º Plano de Ação que fizeram uso do portal. Há de se considerar, porém, as iniciativas concorrentes no governo, como o Culturadigital.br, o e-Democracia e o e-Cidadania.

O portal se propõe como espaço onde a sociedade participa e dialoga com diferentes agentes de governo, trazendo contribuições e colaboração nas diversas etapas das políticas públicas. As ferramentas de participação estão presentes nas tecnologias implementadas, com destaque para o fato de que nas comunidades sempre há presença de representantes do governo e da sociedade civil. Nas ferramentas implementadas há possibilidade de envio de comentários e perguntas em tempo real, integração por Hangout (Google), e há evidências, como na trilha da comunidade das ouvidorias, de perguntas e respostas trocadas entre governo e sociedade civil.

Valorizar a democracia participativa torna-se a principal importância deste compromisso. A criação de métodos dos quais os cidadãos podem se fazer ouvir pelos órgãos governamentais é a principal relevância deste compromisso, que permite ainda criar áreas de debates visando estabelecer pontes entre diversos setores sociais e governamentais. A criação deste espaço virtual permite ainda uma politização da sociedade em torno de seus interesses, criando um espaço de reflexão e apuração das suas necessidades e vontades.

Alguns meios de comunicação têm adotado um discurso explicativo sobre o Participa.br, além de divulgarem as ações propostas no site, como no caso da matéria “Governo abre consulta para marco regulatório das organizações da sociedade civil”, do Correio 24 horas, da Bahia.¹⁷ Também há artigos que apontam o Participa.br como exemplo de aproximação entre o governo e a sociedade. Há ainda interação da equipe do portal com eventos da sociedade civil, como no uso do Participa.br no Arena Mundial, evento da sociedade civil realizado durante o NETmundial. Uma análise sistematizada de interações entre sociedade civil e governo no portal foi financiada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),¹⁸ e o compromisso é um tema frequente no Google Groups Transparência Hacker (com debate sobre criação de aplicativos e melhorias no código).¹⁹

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximos passos é importante investir em tecnologia, como também em institucionalização do uso pelas agências do governo. Na parte de transparência, por exemplo, investimentos em ferramentas de visualização de dados são importantes. Na área de participação, investimentos em gamificação podem aumentar a base de participantes. E na área de *accountability*, é importante conectar o portal a ferramentas como as ouvidorias. Participação social em rede ainda é uma área de grande experimentação, e sugere-se por isso investimento em associação do processo de construção de políticas ao *design* de ferramentas de participação. Um referencial importante para sistematizar o debate é o espectro da IAP2²⁰ de participação pública.

¹ Consulta Pública do Marco Civil da Internet, Culturadigital.br, 2013. <http://culturadigital.br/marcocivil/>

² Consulta 1o CONSOCIAL Virtual, e-Democracia, 2012. <http://goo.gl/P2CBER>

³ E-Cidadania, Senado Federal, 2015. <http://www12.senado.gov.br/ecidania#>

⁴ Apresentação Participa.br, SG-PR, 2014. <https://goo.gl/ipXtDI>

⁵ Comunidade Comigrar, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/comigrar/>

⁶ Consulta do Decreto da Lei de Fomento e de Colaboração, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/P3tYwl>

⁷ Comunidade Agroecologia, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/agroecologia/>

⁸ Comunidade Arena NETmundial, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/h6FL2p>

⁹ Comunidade LDO, Participa.br, <http://www.participa.br/monitoramento>

¹⁰ Comunidade Política e Compromisso Nacional pela Participação Nacional, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/participacaosocial/>

¹¹ Comunidade Software Público, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/softwarepublico/>

¹² Comunidade Dados Abertos, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/dadosabertos/>

¹³ Comunidade Ouvidorias do Poder Executivo Federal, Participa.br, 2015. <http://goo.gl/qDkA3Q>

¹⁴ Comunidade OGP Brasil, Participa.br, 2015. <http://www.participa.br/governoaberto/>

¹⁵ Grazielle Machado Fernanda. PNUD, Projeto BRA/12/018 – Desenvolvimento de Metodologias de Articulação e Gestão de Políticas Públicas para Promoção da Democracia Participativa, Produto 6

¹⁶ TIC Governo Eletrônico 2013, CGI.br, 2014. <https://goo.gl/MfVJ7Z>

¹⁷ Agência Brasil, Correio, 2015. <http://goo.gl/JJrtDr>

¹⁸ Ana Célia da Silva Costa, Produto 5 – Relatório de ações no Participa.br, 2014. <http://goo.gl/leSM2s>

¹⁹ Google Groups Transparência Hacker, 2015. <https://goo.gl/XEBJTQ>

²⁰ IAP2 spectrum of public participation, IAP2, 2007. <https://goo.gl/gKsgXW>

3.9 | DADOS ABERTOS NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

O compromisso consiste na padronização de dados abertos governamentais. Isso abrirá a possibilidade de manipulação e conexão de informações, o que ampliaria as suas possibilidades de uso pelos cidadãos. A partir do momento em que é assegurada a publicação dos dados governamentais em formato aberto, existe uma abertura para a construção e para o monitoramento de indicadores de transparência em políticas públicas. Além disso, há o fomento ao desenvolvimento de soluções e aplicativos para o gerenciamento e análise de dados abertos por organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e empresas de iniciativa privada especializadas em tecnologia da informação.

Instituição responsável: Ministério da Justiça

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓	✓	✓	✓			✓					✓

O que ocorreu?

O Ministério da Justiça (MJ) tem apresentado interesse crescente na área de transparência ativa e passiva, o que se acentuou após a aprovação da LAI, refletido na ampliação da cultura de dados abertos no Ministério. O MJ já havia aberto base de dados experimentalmente desde antes do início do compromisso, como também havia feito de forma pioneira concurso de aplicativos para uso dessas bases.

Como passo adicional, o compromisso sugere adotar um Plano Institucional de Dados Abertos que abrange questões estratégicas e táticas da cultura de dados abertos e funciona como documento orientador para as ações de implementação, manutenção e promoção de abertura de dados. Este Plano Institucional de Dados Abertos do MJ (PDAE/MJ)¹ foi publicado em 2013; detalha a Política de Dados Abertos e Espaciais no âmbito do Ministério e inclui a crescente abertura de bancos de dados do MJ (até o momento de término da investigação deste relatório haviam 11 bases abertas),² a realização de concursos de aplicativos e a inclusão da dimensão de dados geoespaciais.

O MJ também continuou outras atividades que já estava realizando antes do compromisso. Durante a vigência do compromisso foi realizado o 2º Concurso de Aplicativos para Dados Abertos do MJ, sobre as bases de dados dos boletins de acidentes de trânsito e de multas do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF). Ao longo de 2013, foi realizada, ainda, a abertura de bases de dados de aparelhos públicos, catalogados no Portal Brasileiro de Dados Abertos.

Destaque para a consulta pública sediada no Portal Participa.br sobre a sua construção,³ que teve, contudo, baixa participação social, embora no grupo de trabalho criado tenha havido maior grau de participação.

O quanto foi importante?

O Plano Institucional de Dados Abertos vem ao encontro do disposto na LAI, a qual institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.⁴ Ao desenvolver o plano para padronizar atividades já em curso, e ao realizá-lo de forma participativa, considera-se o compromisso como um moderado avanço por ter associado a abertura de dados a um Plano Institucional

de Dados Abertos, iniciativa apoiada pelo CGI.br e pela W3C.

O aprimoramento do compromisso é adotar a cultura de dados abertos como parte estratégica institucional, estando em estudo até o momento de publicação deste relatório essa decisão. O Plano Institucional consolida diretrizes, metas e objetivos, e envolve adotar questões de participação na governança da abertura de dados, como garantias de sustentabilidade, adoção de software livre e maximização de atividades de dados abertos já em andamento. Nesse sentido, o compromisso, para além de abrir mais bases de dados (o que teria um pequeno impacto estimado), compromete-se com uma política de dados abertos (o que tem impacto estimado moderado). Como resultado da cultura de dados abertos no MJ, incorre-se em um compromisso público de fortalecimento da LAI e de outras políticas de transparência pública.⁵

A importância de concretizar a padronização de dados abertos governamentais, com o apoio e a inclusão do Ministério da Justiça, ocorre ao agilizar a informação, facilitando o uso desta pelo cidadão e possibilitando um canal de diálogo e debate entre sociedade civil e agentes governamentais. A organização e padronização desses dados permite avaliar se os princípios constitucionais estão sendo efetivados.

A sociedade civil participou do compromisso. Sugeriu metas e indicou o grau de interesse público nas prioridades definidas pelo MJ, como discutido na comunidade Participa.br e em chamada para participação da W3C.⁶ O compromisso se

desenvolveu em colaboração com o CGI.br, a Open Knowledge Foundation⁷ e a W3C Brasil. A parceria com a W3C parte de acordo de cooperação que inclui a organização do 2º concurso de aplicativos do MJ, e inclui o desenvolvimento de ferramentas de visualização de dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor,⁸ como também da realização de um *hack meeting*.

A sociedade civil demonstra interesse neste compromisso, como pode ser verificado, por exemplo, pela participação da mesma nas diversas edições do Concurso de Aplicativos para Dados Abertos, realizado pelo Ministério da Justiça, com a proposta de trabalhar em regime de colaboração com a “sociedade civil especializada para ampliar e melhorar o alcance de serviços governamentais”.⁹ Nota-se ainda que o MJ foi o primeiro a adotar o Plano Institucional de Dados Abertos, o que indica uma preocupação do órgão com o dever de fomentar a política de dados abertos.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como passos seguintes sugere-se aumentar as ações de acessibilidade (uma das bandeiras da W3C, envolvidas no projeto) e a criação de ferramentas de visualização de dados (existem iniciativas de *hackathons*, mas é importante institucionalizar as ferramentas criadas). Segundo o governo, está também em estudo a implementação de plataforma de organização de base de dados, e um acordo de cooperação técnica com o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br, para futuros concursos de aplicativos e iniciativas.

¹ Plano Institucional de Dados Abertos e Espaciais do Ministério da Justiça, 2013. <http://goo.gl/rtmXnE>

² Dados Abertos, Ministério da Justiça, 2015. <http://www.justica.gov.br/dados-abertos>

³ Comunidade Plano de Dados Abertos e Espaciais do Ministério da Justiça, Participa.br, 2013. <http://goo.gl/CIUMFO>

⁴ Instrução Normativa SLTI nº 4, de 13 de abril de 2012

⁵ OGP Brasil, Ministério da Justiça, 2014. <http://goo.gl/KbyJyf>

⁶ Mensagem Google Groups do GT dos desenvolvedores da INDA, 2014. <https://goo.gl/BUjo2r>

⁷ Open Knowledge Brasil, 2014. <http://goo.gl/ta5HQc>

⁸ Dados.gov.br, 2014. <http://goo.gl/aSWSTS>

⁹ 2o Encontro Nacional de Dados Abertos, 2015. <http://2.encontro.dados.gov.br/index.html>

3.10 | SISTEMA ELETRÔNICO PARA CONSULTAS PÚBLICAS NA AGÊNCIA NACIONAL DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA

O compromisso consiste na implantação de um sistema eletrônico, por meio do qual a Anvisa pretende tornar o processo de Consultas Públicas mais acessível ao usuário, ágil e transparente, com destaque para o FormSUS, que possibilitará o acompanhamento das contribuições em tempo real pelo público interessado. O principal objetivo do projeto é o de garantir maior transparência das contribuições recebidas e estimular a participação social nas Consultas Públicas da Anvisa.

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: novembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

Desde 2008, a Anvisa realiza as consultas públicas online, e desde então já atingiu mais de 1.200 consultas. Toda consulta segue um roteiro básico que inclui publicação no Diário Oficial da União do texto a ser consultado, das regras da consulta (período e forma de envio das contribuições, entre outros dados), e o recebimento das contribuições e a devolutiva sobre as decisões tomadas. No modelo utilizado até então, propostas são enviadas para a agência por e-mail com perguntas e campos fixos, além de correspondência fiscal e/ou fax.

Nesse cenário, o compromisso pretende aprimorar o sistema de recebimento e visualização das propostas para que as contribuições enviadas por colaboradores sejam visualizadas não só pela Anvisa como por toda a sociedade. Para isso, o compromisso pretende adotar a ferramenta FormSus, sistema eletrônico que permite a visualização por todos das contribuições recebidas em sua totalidade (durante e após o prazo para a consulta). Além disso, a ferramenta gera um Relatório de Contribuições que compila os apoios e retorna dados quantitativos sobre a consulta. Destaque para o fato de que, no compromisso, o desafio era

implementar o FormSus nas consultas mais vinculativas à decisão pública, como aquelas que se referem a normativas regulatórias, sendo as demais consultas passíveis de adotar a ferramenta FormSus no futuro.

Desde 2013, todas as consultas públicas de propostas de atos normativos realizadas pelo SUS foram feitas por meio do FormSUS. Destaque para a funcionalidade do FormSus em identificar a percepção dos usuários sobre a consulta, considerada positiva (cerca de 9 entre 10 usuários consideram a ferramenta de fácil utilização, e seu aspecto visual como ótimo ou bom). Em 2013, das 33 consultas realizadas sobre propostas de atos normativos, 1.578 contribuições foram recebidas, em uma média de 48 contribuições por consulta. Nota-se que há consultas, como a de rotulagem de alergênicos, realizada em 2014, que tiveram picos de 3,5 mil contribuições, e que há consultas com pouca quantidade de contribuições, mas que são de qualidade, como pareceres técnicos enviados pelo setor privado e por OSC. Destaque para o fato de que o FormSUS permite envio automático do resultado das consultas para os indivíduos que participam do processo, melhorando a sua transparência, como também permitindo a criação de banco de dados de interessados em consultas futuras.

A consulta da rotulagem dos transgênicos, por exemplo, recebeu apoio da sociedade civil. O Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC, por exemplo, foi a favor da rotulagem e promoveu estudo sobre a linha do tempo da regulamentação do tema no Brasil.¹ Nota-se, contudo, que a consulta já havia sido realizada anteriormente, com apoio, entre outros, do Greenpeace, em 2007.²

O quanto foi importante?

O compromisso é caracterizado por uma melhoria qualitativa na forma como consultas públicas são realizadas na Anvisa. Isso se deve ao aumento de transparência (uma vez que todos podem ver as contribuições enviadas pelos demais), de participação (pois há evidência de crescimento quantitativo no número de participantes) e de *accountability* (pois o resultado das consultas é enviado aos participantes, permitindo-lhes acompanhar os pontos da consulta que foram aceitos ou não como resultado do processo). Nota-se, entretanto, que o compromisso é uma melhoria de políticas já instauradas no governo e promove uma melhoria com pequeno avanço potencial estimado.

O compromisso é baseado em uma ferramenta de participação que inclui formulário de *feedback* e envio de sugestões de melhorias na plataforma. A Anvisa, por ser uma autarquia sob regime especial que tem como área de atuação todos os setores relacionados a produtos e serviços que possam afetar a saúde da população brasileira, tem importância fundamental na fiscalização do que é fornecido às pessoas.

A importância da participação popular nas consultas se dá ao possibilitar que diferentes realidades e visões sociais integrem o debate para a construção de um sistema de saúde público e de consumo eficientes. Há apoio por parte da sociedade civil, como se pode observar, por exemplo, no comunicado feito pela Fundação do Câncer³ e por outras 43 organizações apoiando a Consulta Pública da Anvisa sobre a regulamentação de produtos de tabaco.

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como passos futuros é importante aprimorar a ferramenta de consulta para formatos de dados abertos, e produzi-la para ser distribuída como software livre brasileiro. É importante, ainda, aprimorar o sistema de devolutiva, de forma a dar mais transparência de longo prazo aos impactos da consulta sobre as políticas públicas.

¹ IDEC, 2014. <http://goo.gl/QqRCma>

² Greenpeace Brasil, 2007. <http://goo.gl/GNRVEE>

³ Fundação do Câncer, 2012. <https://goo.gl/boRJox>

3.11 | MELHORIA DOS SERVIÇOS DE SAÚDE POR USO DO CARTÃO NACIONAL DE SAÚDE

O compromisso consiste na melhoria dos serviços de saúde no âmbito do SUS por meio da ampliação das vantagens inerentes à maior disponibilização do Cartão Nacional de Saúde. Isso possibilitará a vinculação dos procedimentos executados no âmbito do SUS ao usuário, ao profissional que os realizou e também à unidade de saúde onde foram realizados. Assim, a implementação desse projeto aumentará a garantia de acesso à saúde e a qualidade e efetividade do atendimento aos cidadãos e melhorará a qualidade das informações e de seu uso na elaboração, no desenvolvimento e na gestão de políticas de saúde.

Instituição responsável: Ministério da Saúde

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2013

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		Não estão claros					✓					✓	

O que ocorreu?

O projeto Cartão Nacional de Saúde,¹ ou Cartão SUS, é uma iniciativa que o Ministério da Saúde vem implementando desde 1996. Tem como objetivo identificar a vinculação de dados entre o usuário cidadão, o profissional de saúde e o estabelecimento de saúde envolvidos no atendimento. É um potencial instrumento de melhorias no processo de atendimento do cidadão na rede pública de saúde, dando maior celeridade ao atendimento, disponibilizando informações para a tomada de decisões e representando uma ação de modernização dos estabelecimentos de saúde do país.

O compromisso foi parcialmente entregue, pois não há evidência de melhoria nos serviços de saúde e na ampliação de vantagens do Cartão Nacional de Saúde. Há, entretanto, melhorias na coleta e no processamento de dados. No período foram desenvolvidas atividades de consolidação do Cartão SUS, com destaque para:

- A ampliação do sistema CADSUS WEB (que permite consulta individual pelo cidadão, cadastro e atualização cadastral de usuários do SUS);²

- Início do desenvolvimento do CADSUS Stand Alone (que permite acesso em municípios que não têm conectividade);
- Implementação do Portal de Saúde do Cidadão (por meio do qual o usuário do SUS tem acesso aos seus registros e interações com o SUS);e
- Melhorias no controle e monitoramento do Cartão pelo SUS, como investimentos em infraestrutura de tecnologia, implementação de pontos de conectividade e higienização da base de dados.

Houve ainda no período adesão ao projeto Cidades Digitais, do Ministério das Comunicações, para promover a conectividade das Unidades Básicas de Saúde. Entre os números atingidos, segundo dados do governo, houve distribuição de 26,5 milhões de mídias (cartões de resposta) para 670 municípios entre 2013/14. Como contextualização, o DATASUS tem mais de 250 milhões de registros.³

O quanto foi importante?

A implantação do Cartão SUS possibilitou um incremento de qualidade em um conjunto de informações de saúde que, se abertas, seriam acessadas pela sociedade civil (hoje o cidadão pode visualizar apenas seus dados). Dados individualizados dos pacientes não são disponibilizados devido à proteção de informações pessoais prevista na Lei de Acesso à Informação. Entretanto, ao melhorar a confiabilidade de informações anonimizadas, o cartão aprimorou (segundo dados do governo) 16 sistemas que alimentam pelo menos três plataformas de acesso público de dados sobre a saúde. São elas:

- O Portal do Cidadão,⁴ que traz informações para o indivíduo sobre seu cartão e dados;
- O Tabnet,⁵ que traz dados relativos à produção das unidades hospitalares; e
- A Sala de Gestão Estratégica do Ministério da Saúde (Sage),⁶ que traz indicadores diversos, como o histórico de casos de dengue das cidades brasileiras.

As informações fornecidas pelo Cartão SUS retornam dados que podem ser usados para melhoria do serviço público. Esses dados, porém, hoje não são disponibilizados para a sociedade, nem existe previsão para o serem.

Assim, a importância deste compromisso é reunir os dados dos usuários do SUS. A reunião dos dados de um paciente permite, por exemplo, que ele seja atendido em localidades diferentes, o que agiliza o procedimento realizado pelos profissionais de saúde. No âmbito dos benefícios para o governo, este compromisso possibilita agregar informações para o debate de medidas que implementem a melhora do Sistema Único de Saúde.

Nota-se, porém, que o compromisso continua ações já iniciadas e que a maioria dos investimentos foca infraestrutura. Como informa o diretor do DATASUS: “Temos trabalhado muito nos três anos à frente do DATASUS para fortalecer a infraestrutura. Na realidade, foram distribuídos poucos cartões. Primeiramente, precisamos construir o barramento de saúde, que hoje integra vários sistemas. Vários sistemas leem os dados do paciente diretamente do banco de dados,

e isso faz com que haja um controle muito maior de fraudes e permite ainda o registro eletrônico da saúde. No momento em que a gente tem o barramento da saúde, os sistemas de saúde nacionais, dominados pelo DATASUS, alimentam o registro eletrônico de saúde nos procedimentos que requerem os pagamentos pelo SUS, junto como clínico e aquele que diz qual é a doença que a pessoa tem”.⁷

O discurso midiático em torno do Cartão de Saúde demonstra que parte da população apoiou a sua implementação. Muitos desses discursos estão voltados à orientação, como é o caso da matéria noticiosa do PB Agora⁸ que orienta os pacientes e informa o que é o cartão. Entretanto, os meios de comunicação fizeram reportagens apontando falhas no Cartão Nacional de Saúde, como a apresentada no Jornal Nacional, da Rede Globo,⁹ que denunciou o uso de um mesmo cartão por mais de um usuário.

A sociedade civil ainda discute, por meio de congressos, seminários e conferências, a eficácia do Cartão Nacional de Saúde, com um discurso positivo sobre o tema. Como pode ser visto na Carta de Brasília, escrita pelos profissionais das secretarias municipais de saúde, no XXIX Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, propôs-se “uma agenda política para dialogar com a sociedade, que explicita a defesa da saúde pública, universal, integral e equânime, com as seguintes”. Um dos pontos deste documento indica a defesa do Cartão Nacional de Saúde, relatando a necessidade de “reestruturação do Sistema Nacional de Informação em saúde, na perspectiva da construção da saúde eletrônica no Brasil, por meio de estratégias como e-SUS e Cartão Nacional de Saúde”.

Próximos passos

O compromisso está sendo entregue, sendo necessária para sua conclusão a evidência de melhorias no serviço de saúde. Próximos passos incluem ainda o avanço em áreas de governo aberto, como no caso da transparência (publicação dos dados em formato aberto, e publicação de ferramentas de monitoria online), participação (como desenvolver ferramentas para uso dos dados pelos conselhos) e *accountability* (como na associação dos dados gerados a canais como as ouvidorias). Nota-se ainda como

próximos passos o debate sobre a guarda de dados pessoais em formato de grandes dados, e o processo de abertura desses dados de volta para a sociedade em formatos anonimizados.

¹ Cartão Nacional de Saúde, Ministério da Saúde, 2015. <http://goo.gl/CYad3x>

² Cadsus Web, Ministério da Saúde, 2015. <http://cartaonet.datasus.gov.br/>

³ Miriam Aquino, Tele Síntese, 2014. <http://www.telesintese.com.br/datasus/>

⁴ Portal do Cidadão, Ministério da Saúde, 2015. <https://portaldocidadao.saude.gov.br/portalcidadao/>

⁵ Tabnet, Ministério da Saúde, 2015. <http://tabnet.datasus.gov.br/>

⁶ DataSUS, Ministério da Saúde, 2015. <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0403>

⁷ Miriam Aquino, Tele Síntese, 2014. <http://www.telesintese.com.br/datasus/>

⁸ PBagora, 2015. <http://goo.gl/LIQRzc>

⁹ Jornal Nacional, 2013. <http://goo.gl/vfVyor>

TEMA 4 | AUMENTO DA RESPONSABILIDADE CORPORATIVA

4.1 | APERFEIÇOAMENTO E VALORIZAÇÃO DO CADASTRO EMPRESA PRÓ-ÉTICA

Aperfeiçoar o sistema do Cadastro Empresa Pró-Ética, de forma a aumentar o número de empresas que constam do cadastro e que implementam programas efetivos e impactantes de compliance. Para tanto, a política de divulgação do cadastro será melhorada, bem como a estratégia para dar visibilidade às empresas que constam do cadastro. Além disso, o regulamento do cadastro e as ferramentas de verificação das medidas de integridade serão aprimoradas e novas parcerias, com outros órgãos e entidades do setor público, do setor privado e da sociedade civil, serão formatadas, de modo a fortalecer o alcance da iniciativa.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: março 2015

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓			✓				✓		

O que ocorreu?

O Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Empresa Pró-Ética)¹ avalia e divulga as empresas voluntariamente engajadas na construção de um ambiente de integridade e confiança nas relações comerciais, inclusive naquelas que envolvem empresas mistas. Foi lançado em 2010, é uma iniciativa da CGU e do Instituto Ethos. Ao aderir ao Cadastro Empresa Pró-Ética a organização assume o compromisso público de adotar medidas para prevenir e combater a corrupção dentro de sua instituição, em favor da ética nos negócios. Para ser aceita no cadastro a empresa precisa responder a um questionário composto por perguntas sobre a implementação de medidas de integridade e anticorrupção, atendendo a todos os pontos obrigatórios e a 50% dos desejáveis, pelo menos. A empresa inserida no cadastro passa, então, a poder utilizar o selo do programa em seu material. Este benefício até hoje tem sido concedido a 16 empresas, entre as quais 3M do Brasil, Banco do Brasil, Banco

Santander, Caixa Econômica Federal, Celesc, Dudalina e Duratex. A lista inclui, portanto, empresas privadas e mistas, assim como empresas de grande porte.

Nesse contexto, o objetivo do compromisso submetido é tornar o cadastro mais interessante para as empresas, remodelando o processo eletrônico de submissão de candidaturas e investindo na divulgação das empresas já cadastradas e dos resultados do programa.

Nota-se, porém, que ao longo do Plano de Ação aconteceu a aprovação da Lei 12.846/2013, em vigor a partir de fevereiro de 2014, que versa sobre responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção. Isso obrigou o compromisso a rediscutir se o cadastro estava em alinhamento com a Lei, o que, por outro lado, também potencializou a visibilidade e a importância do programa. Como escreve a devolutiva parcial no balanço do 2º Plano de Ação:

Com a entrada em vigor da supracitada Lei 12.846/2013, tornou-se indispensável rever o compromisso, em virtude da necessidade de se

promover a revisão e atualização do cadastro a fim de compatibilizá-lo com as novas exigências legais, ainda visando a sua valorização e, sobretudo, a promoção da adoção de medidas de compliance pelas empresas.

No contexto desse atraso, o compromisso foi entregue de forma limitada. O website² foi renovado, mas atualmente informa que a avaliação de empresas está suspensa até reestruturação do programa. Também foram feitos eventos e oficinas junto ao setor privado³ e ao Instituto Ethos.

Em relação à reestruturação do cadastro, até o momento foi feito:

- A proposta de um novo regulamento normativo; e
- O desenho de um novo questionário de avaliação.

Também definiu-se que o cadastro passará a ser uma lista, de forma que não haja empresas que são do cadastro, mas sim empresas que, em determinado período, receberam aval para usar a marca Pró-Ética.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é fortalecer o alcance da iniciativa do Cadastro Empresa Pró-Ética. Como resultado esperado, é previsto aumentar o número de empresas que constam do cadastro e que implementam programas efetivos e impactantes de *compliance*, implementando políticas de divulgação do cadastro, bem como dar visibilidade às empresas que constam do mesmo. Nesse sentido, o compromisso tem um pequeno impacto esperado por promover extensões de iniciativas já em andamento.

O Pró-Ética é uma bandeira do Instituto Ethos, que argumenta que, além de uma lógica punitiva para empresas envolvidas em fraudes e corrupção, é necessária uma política positiva para incentivar empresas que “investem na promoção da ética e da transparência nos negócios, bem como na prevenção de fraudes e corrupção [...] As companhias que participam [...] compartilham a ideia de que a corrupção é um problema que deve ser combatido por todas as esferas da sociedade. Ao aderir ao cadastro, a empresa está afirmando o compromisso público e voluntário de que adotará medidas para prevenir e combater a corrupção dentro de sua organização, em favor da ética nos negócios”.⁴

O cadastro é um exemplo do combate à corrupção promovendo a ética no setor privado. Como exemplo, durante o período do Plano de Ação, casos de corrupção envolvendo a Siemens,⁵ uma das empresas aprovadas no cadastro,⁶ levaram ao debate sobre se esta continuaria a deter a marca Pró-Ética ou não. No caso, como as denúncias de atos ilícitos foram reportadas pela própria empresa, e considerando que esta possuía instrumentos de *compliance* e a anticorrupção implementados, sua permanência no cadastro foi mantida.⁷

O caso da Siemens ressalta o debate em torno da Lei Anticorrupção que instituiu a discussão sobre sistemas internos de *compliance* nas empresas. O posicionamento do Instituto Ethos é de que o Pró-Ética pode “identificar os fatores essenciais para um bom programa de *compliance* brasileiro”.⁸

Nos meios de comunicação é possível encontrar algumas repercussões sobre o tema, como no artigo “*Compliance: ética empresarial é a base para a economia verde*”, publicado no site Planeta Sustentável, que aponta para a importância da ética empresarial e do compromisso das empresas com a sociedade. Este cita o cadastro como uma das iniciativas brasileiras para o incentivo da ética no setor privado.

A posição da Transparência Brasil, enviada por Natália Paiva por e-mail para o pesquisador do IRM, demonstra ressalvas, indicando que não necessariamente o cadastro é suficiente no combate à corrupção. Conforme escreve a Diretora Executiva:

“O cadastro funciona como um selo anticorrupção, dando visibilidade ética a empresas que cumprem um mínimo de requisitos em seus programas de *compliance*. O fato de empresas promoverem esses programas, no entanto, não significa que sejam mais ou menos éticas. Praticamente todas as grandes empresas, como a Siemens, investem em *compliance*, e muitas delas podem ter um excelente programa, com um rígido código de ética para funcionários, terceirizados e empresas contratadas, com treinamentos anticorrupção periódicos, com canais internos de denúncia de desvio de conduta que garantam o sigilo do denunciante e com política de oferta e recebimento de presentes. Tudo isso será devidamente publicitado pela própria empresa.

Essa demonstração de boa vontade não impede, no entanto, que os executivos da empresa continuem oferecendo propinas para conseguir contratos. Ao final, avaliações de *compliance* são ótimas para as empresas já que resultam em eventuais reduções de penas por infrações à Lei Anticorrupção e em promoção de imagem como uma empresa compromissada com a ética. Mas a existência desses programas pouco diz se os dirigentes da empresa continuam recorrendo a práticas ilegais para garantir benefícios econômicos.”

Próximos passos

Com a mudança de marco legal durante o período de implementação, o compromisso tornou-se mais complexo e importante do que no formato original. No momento, o cadastro está fechado para novas inscrições, e seus procedimentos estão em fase de readequação. O próximo passo é dar continuidade ao cadastro, em sua forma ampliada. Passo importante é dar transparência aos critérios de aprovação das empresas, como também incentivar mecanismos de *accountability* para que as empresas cadastradas possam ser monitoradas pela sociedade civil. Como informou o governo, em maio de 2015, embora fora do período que este relatório analisa, foi inaugurado o novo site Pró-Ética e aberto o período de inscrições.

¹ Parceria CGU e Ethos, CGU, 2015. <http://goo.gl/N9Ck24>

² Cadastro Pró-Ética, CGU, 2015. <http://goo.gl/KqkP2Z>

³ Instituto Ethos, 2013. <http://goo.gl/Wgz8iV>

⁴ Jorge Abrão, Instituto Ethos, 2012. <http://goo.gl/Z7QgxA>

⁵ Flávio Ferreira e Mario Cesar Carvalho, Folha de São Paulo, 2014. <http://goo.gl/V372ml>

⁶ Lista de empresas Pró-Ética, CGU, 2014. <http://goo.gl/Cl1oNH>

⁷ Eruch Decat, Exame.com, <http://goo.gl/jeVohh>

⁸ Instituto Ethos, 2013. <http://goo.gl/qTuSST>

4.2 | CADASTRO DE EMPRESAS INIDÔNEAS E SUSPENSAS (CEIS) PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Promover, por meio de parcerias, a ampliação do CEIS - banco de informações mantido pela Controladoria-Geral da União, que tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções das quais decorre, como efeito, a restrição ao direito de participar de licitações ou de celebrar contratos com a Administração Pública.

Instituição responsável: Controladoria-Geral da União

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓		✓		✓	✓		✓						✓

O que ocorreu?

O CEIS¹ tem como objetivo consolidar a relação das empresas e pessoas físicas que sofreram sanções das quais decorre, como efeito, a restrição ao direito de celebrar contratos com a Administração Pública. Este cadastro dá também maior visibilidade à lista de pessoas jurídicas que não podem tratar com o governo, como também detalha publicamente a lista de punições realizadas².

O compromisso foi entregue, com destaque para o aumento das entregas necessárias criadas pela aprovação durante o período de execução do compromisso da Lei Anticorrupção. A Lei Anticorrupção (12.846/13), que trata da responsabilização de pessoas jurídicas por atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, trouxe a obrigatoriedade dos entes públicos, de todos os poderes e esferas de governo, manterem este cadastro atualizado.

Com o objetivo de atender às determinações da Lei, a CGU desenvolveu o Sistema Integrado de Registro do CEIS/CNEP, em que os órgãos registram diretamente as penalidades por eles impostas, as quais são publicadas no Portal da Transparência do Governo

Federal.³ A Lei também estabeleceu a criação do Cadastro Nacional das Empresas Punidas – CNEP, que ampliou significativamente o alcance do CEIS.

Desde sua implementação, cinco Estados já aderiram ao novo sistema: Acre, Alagoas, Pernambuco, Piauí e Tocantins. Por sua vez, diversos Estados estão com o processo de implementação em andamento, como Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Há também a vinculação de outras bases de dados ao sistema, e a melhoria de processos internos relacionados aos princípios de dados abertos.⁴

O quanto foi importante?

O CEIS é o principal cadastro de empresas e organizações com restrições para celebrar contrato com empresas. Apesar de ser considerado como um avanço no combate à corrupção, seu fortalecimento é uma demanda constante inclusive de organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos – OEA.⁵ Há, inclusive, novas demandas para o CEIS após a aprovação da LAI, pela relação que se estabelece entre o Portal da Transparência e o CEIS⁶ e com a Lei Anticorrupção pela criação do Cadastro Nacional de Empresas Punidas.⁷

A posição da Transparência Brasil, em entrevista enviada ao pesquisador do IRM, ressalta a importância do compromisso. Conforme relata Natália Paiva, o CIES é uma “medida relativamente simples de ser implementada, mas fundamental para garantir que as empresas pegadas por inidoneidade sejam de fato impedidas de contratar com o poder público. A inexistência de um cadastro único revela falhas típicas de gestão e comunicação entre os diferentes órgãos da administração pública e as diferentes esferas de governo que precisam ser urgentemente corrigidas. É muito comum que informações produzidas pela administração sejam subaproveitadas, quando não descartadas. A Justiça, os Tribunais de Contas, as Controladorias e demais órgãos de controle precisam trabalhar de forma integrada, já que medidas isoladas surtirão efeitos restritos”.

Nota-se que o compromisso aumenta a transparência do cadastro de pessoas jurídicas restritas para celebrar contratos com o governo, substituindo o uso de um sistema fechado para o público (SICAF) por outro aberto e vinculado ao Portal da Transparência. Destaque para a inclusão (conforme dados do governo) de penalidades previstas na Lei 8.666 e de estudos para inclusão de outras bases, vindas de leis como condenações por improbidade administrativa, crime eleitoral e crime ambiental, e cadastro do CNJ (hoje publicado no Diário de Justiça). Porém, dado que o compromisso trata de um aprimoramento em

ações já em andamento, ele tem um pequeno impacto estimado.

A sociedade civil demonstra interesse por este compromisso, como pode ser verificado, por exemplo, pelo uso de dados do cadastro para divulgar empresas que entram para o CEIS e pela ação da imprensa (como na cobertura da Operação Lava Jato),⁸ o que permite um debate público e um olhar atento às empresas envolvidas em fraudes em licitações. O cadastro é uma luta inclusive de organizações como o Instituto Ethos, que já em 2004 “apresentou proposta de criação de um cadastro de empresas envolvidas em corrupção, para que elas não tivessem acesso a recursos públicos, como já ocorria com aquelas condenadas por trabalho análogo à escravidão”.⁹ A ampliação do cadastro também é defendida por outras organizações, que, contudo, ainda requerem que o processo seja ampliado.¹⁰

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximos passos é necessário ampliar o cadastro para incorporar outros poderes federativos (principalmente o Judiciário) e outros entes federados. É recomendado, também, desenvolver mecanismos de consulta sobre outros dados a serem futuramente incorporados à base, e fortalecer mecanismos de *accountability* para cadastrados que tenham problemas com os dados demonstrados.

¹ Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, Portal da Transparência, 2015. <http://goo.gl/o02pZo>

² CEIS, Dados.gov.br, 2015. <http://goo.gl/FTPIHy>

³ Cadastro CEIS, CGU, 2015. <http://www.ceiscadastro.cgu.gov.br/>

⁴ CEIS, Dados.gov.br, 2015. <http://goo.gl/FTPIHy>

⁵ Mecanismo de acompanhamento de implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, OEA, 2012. <https://goo.gl/nupXnr>

⁶ Vânia Lucia R. Vieira, Efeitos da Lei de Acesso à Informação: Lei no 12.527/2011 nas compras públicas, Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013. <http://goo.gl/CjiFkM>

⁷ Sistema Integrado de Registro CEIS/CNEP, CGU, 2015. <http://goo.gl/H1gv4H>

⁸ Luci Ribeiro, O Estado de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/evoD9A>

⁹ Paulo Itacarambi, Instituto Ethos, 2013. <http://goo.gl/L9JAUx>

¹⁰ Instituto Alvorada, 2014. <http://goo.gl/zFXaoB>

TEMA 5 | CRIAÇÃO DE COMUNIDADES MAIS SEGURAS

5.1 | MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN)

O compromisso objetiva elaborar e implementar metodologia de monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), de forma a dar maior transparência às atividades de governo e prestar contas à sociedade com relação aos recursos financeiros destinados a ações de segurança alimentar e nutricional.

Instituição responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano Data de término: junho 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓	✓	✓	✓			✓						✓

O que ocorreu?

O PLANSAN 2012-2015 integra ações do conjunto de órgãos voltadas para a produção e o fortalecimento da agricultura familiar, do abastecimento alimentar e da promoção da alimentação saudável e adequada. É ainda uma etapa para a consolidação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, que constitui a base institucional sobre a qual os esforços das esferas federal, estadual e municipal, pactuados com a sociedade civil, tornam-se parte do sistema de proteção social, e o principal elemento articulador da política e do plano de Segurança Alimentar Nacional (SAN).

Nesse contexto, o compromisso prevê o monitoramento do plano de forma também a sistematizar metas pactuadas e compartilhar o controle com os outros componentes do sistema, tais como a Conferência Nacional – CNSAN, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN.

O compromisso foi entregue. Durante o período elaborou-se a metodologia para o monitoramento do PLANSAN 2012-2015,¹ no qual órgãos federais passaram a inserir informações e dados sobre a execução das metas do plano em sistema próprio e sobre as outras atividades. Essa etapa foi iniciada em junho de 2013, com cadastro e capacitação de membros do governo de 20 ministérios diferentes. Após processo de revisão e acompanhamento das metas, etapa desenvolvida com apoio de órgãos com representantes da sociedade civil, foi elaborado documento de balanço para a IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2, na qual foi publicado e apresentado. Também foi realizada ao longo do compromisso a sistematização e repactuação de metas, reduzindo o número total de metas de aproximadamente 300 para cerca de 150 metas.

O quanto foi importante?

O PLANSAN é visto pela sociedade civil como uma oportunidade de ampliar e fortalecer os compromissos políticos para a promoção da segurança alimentar

e a garantia do direito à alimentação adequada e saudável.² É visto, por exemplo, como uma ferramenta de combate à desnutrição infantil e a problemas de saúde como a obesidade infantil. Outras atividades desempenhadas e vistas como relevantes são por exemplo a sistematização de metas, as reuniões técnicas feitas com participação representativa da sociedade civil e a discussão dos resultados na Conferência Nacional.³

A importância de se elaborar e implementar metodologia de monitoramento do PLANSAN é dar maior transparência às atividades de governo e prestar contas à sociedade com relação aos recursos financeiros destinados a ações de segurança alimentar e nutricional. Este compromisso permite um acompanhamento de forma efetiva das ações e dos gastos destinados ao plano, e também, caso assumido na sua totalidade, permitirá o engajamento da sociedade civil em acompanhar tal processo, possibilitando ações e questionamentos por parte desta. Dentro desse contexto, e por se tratar de um aprimoramento em um processo já em andamento, considera-se o compromisso como pequeno impacto potencial.

Alguns setores da sociedade civil já vêm debatendo o PLANSAN e a sua relevância para o país, como ocorreu no Encontro Nacional 4ª + 2, realizado em Brasília em março de 2014. Em parte deste evento, houve espaço para avaliação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o que demonstrou o interesse pelo debate entre sociedade civil e instituições governamentais, como o Conselho Regional de Nutricionistas,⁴ produzindo documentos para outras instâncias do governo apoiadas por iniciativas da sociedade civil, como o INESC,⁵ e durante eleições para candidatos (como na Carta aos Candidatos da Eleição de 2014, apoiada e elaborada em coautoria pela sociedade civil).⁶

Próximos passos

O compromisso foi entregue, e como próximos passos nota-se a necessidade de inclusão da sociedade civil em mais etapas da metodologia desenvolvida. Atualmente o principal elemento implementado é de controle (interno ao governo) e de transparência (ao final do processo, quando os resultados do monitoramento são apresentados ao público). A metodologia realizada deveria, porém, contar com maior participação da sociedade civil, a qual deve ser incluída nos processos de sistematização interministerial.

¹ Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015, Cansan, <http://goo.gl/vT7ji7>

² Associação Brasileira de Indústria de Alimentos para Fins Especiais e Congêneres, Abiad, 2014. <http://goo.gl/w7yH8d>

³ Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre Infância e Adolescência – REBIDIA, 2015. <http://goo.gl/tKbLKI>

⁴ Leticia Lima, Conselho Regional de Nutricionistas, 2014. <http://goo.gl/euxF2f>

⁵ INESC, 2012. <http://goo.gl/2WURSR>

⁶ Carta Aberta aos Candidatos e às Candidatas e à Sociedade Brasileira, Consea, 2014. <http://goo.gl/UilOgW>

5.2 | SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE A LEI MARIA DA PENHA

Criação de um sistema para coleta e armazenamento de informações padronizadas sobre a execução de políticas públicas relacionadas à execução da Lei Maria da Penha.

Instituição responsável: Secretaria de Políticas para as Mulheres

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓			✓	✓		✓					✓	

O que ocorreu?

O compromisso surge de uma sugestão iniciada no Diálogo Virtual,¹ acatada parcialmente pela agência. A Lei Maria da Penha, aprovada em 2006,² previa a criação de um sistema unificado de informação de dados sobre violência doméstica e familiar contra a mulher, o que não havia até então sido implementado embora foi contemplado no Art. 38 da Lei 11.340/2006, que cria o Sistema Nacional de Dados e Informações Relativo às Mulheres. Nesse contexto, o compromisso se propõe a criar esse sistema de integração de dados e informações produzidos por órgãos do sistema de justiça, da rede assistencial e de outras unidades, criando um retrato dos registros administrativos nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência no país.

As dificuldades em se criar o sistema envolvem tanto limitações federativas (pois requerem a adesão voluntária de Estados e municípios) quanto dificuldades de integração de diferentes bases de dados (vindas de órgãos diversos, como instituições ligadas ao Judiciário e ao Executivo). O compromisso pretende reformular um canal próprio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Ligue 180 (Central de Atendimento às Mulheres) para operara como fonte de dados e informações.

O compromisso está em andamento, tendo progresso substantivo durante o período que este relatório analisa. A secretaria adaptou o canal Ligue 180 para funcionar como sistema nacional de informação, alterando um perfil passivo do canal de atendimento (voltado para orientação sobre violência contra a mulher) para um canal ativo (de registro de denúncias e encaminhamento de processos). Um marco foi o lançamento do Programa "Mulher, viver sem violência", que utilizou o 180 como disque-denúncia, com capacidade de enviar denúncias para a segurança pública, com cópia para o Ministério Público de cada Estado.

Para dar conta da nova demanda e ser capaz de sistematizar as informações, três atividades foram feitas como parte do compromisso:

- Contratação de novos serviços de teleatendimento: foi assinado em dezembro de 2014 e está em fase de implementação. Segundo o governo, as atividades tiveram início em fevereiro de 2014, ampliando, entre outras coisas, o número de atendentes de 220 para 440 operadoras;
- Ampliação do contrato de linhas telefônicas para aumentar capacidade de ligações gratuitas recebidas: segundo o governo, esse elemento está em fase de abertura de compras por pregão; e

- Reformulação do sistema de registro de atendimentos sobre a rede de atendimento à mulheres em situação de violência: segundo o governo, este compromisso está em fase de customização de aplicativo desenvolvido pela ONU Mulheres, trazendo informações sobre direitos e serviços georeferenciados.

Segundo o governo, entregas adicionais do compromisso incluem a previsão de atendimento a mulheres brasileiras com residência no exterior e inclusão de casos relacionados à violência sexual, assédio moral, assédio sexual, negligência, tráfico de mulheres, violência institucional, violência na internet, entre outros crimes não contemplados, especificamente, na Lei Maria da Penha..

O quanto foi importante?

O compromisso representa importante – porém parcial – mapeamento e sistematização dos dados da violência contra a mulher. Há de se considerar que o sistema será implementado de fato só no segundo semestre de 2015, e que até o momento os dados produzidos encontram-se restritos para o uso do governo, não disponibilizados de forma sistemática para a sociedade (exceto em relatórios periódicos publicados online, mas sem dados abertos para download).³ Por isso, *accountability* é a principal área de atuação do canal, principalmente pelo encaminhamento das denúncias para órgãos responsáveis, como Ministério Público e Ouvidorias. Pode ser um canal de participação se considerarmos que o público pode colaborar enviando dados, ou como canal de transparência se os dados produzidos forem publicados. No *status* atual do compromisso, porém, trata-se de um canal de *accountability* com potencial para participação e transparência.

Muitos avanços foram alcançados desde que a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) foi implantada, mas ainda assim, hoje, contabilizam-se 4,4 assassinatos a cada 100 mil mulheres, número que coloca o Brasil em 7º lugar no ranking de países nesse tipo de crime.⁴ A importância de criar um sistema para coleta e armazenamento de informações padronizadas sobre a execução de políticas públicas relacionadas à execução da Lei Maria da Penha se dá pelo fato de facilitar o acesso e permitir que ações públicas sejam efetivadas visando à proteção da mulher.

Com a efetivação deste compromisso, a sociedade civil e os governos terão ferramentas para refletir e contabilizar a extensão deste problema no país, mapeando, por exemplo, onde as ações implementadas contra esse tipo de violência vêm surtindo efeito. Esse compromisso possibilitará ainda que dados de extensão nacional sejam conhecidos, fornecendo, assim, informações mais precisas sobre esse tipo de agressão.

A sociedade civil, em parceria com organizações governamentais, já vem utilizando e organizando dados relativos à violência contra a mulher, como é o caso da Campanha Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha,⁵ ação que resulta da cooperação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o governo federal, por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e o Ministério da Justiça. Essa iniciativa tem por objetivo envolver diferentes públicos e grupos sociais na efetivação de ações para fortalecer a aplicação e o conhecimento da lei. Sistematizar as informações permite que mais ações como a citada existam.

A Artigo 19, por meio de contribuição de Joara Marchezini, indica que a instituição acompanhou o compromisso, mas que os resultados realizados não são de grande representatividade. De acordo com a contribuição, o sistema do Ligue 180 “estaria longe de representar um sistema nacional, já que não permite o cruzamento com outras bases de dados, como a da saúde e da segurança pública, e também não permite acompanhar os casos das vítimas, ou seja, o encaminhamento após a denúncia e como foi a resposta do sistema de enfrentamento”.

Próximos passos

O compromisso encontrou um método alternativo de sistematizar informações, mas é necessário retornar ao seu objetivo principal, que é sistematizar todas as bases de dados sobre a temática. Há também necessidade de coordenar a implementação da ampliação da rede de acessos, recém-iniciada. Passos futuros são promover a abertura de dados e o fortalecimento de revisões do processo de sistematização de informação de forma colaborativa. Há potencial ainda em usar o canal como *accountability* para serviços prestados pelo Judiciário e pelas agências de segurança pública.

¹ Devolutiva 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2013. <http://goo.gl/FzLn8u>

² Lei 11.340/2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm

³ Notícia, Secretaria de políticas para as mulheres, 2015. <http://goo.gl/bbFbpV>

⁴ Julio J. Waiselfisz, Instituto Sangari, 2012. <http://goo.gl/8wt3dt>

⁵ Compromisso e atitude, 2015. <http://www.compromissoeatitude.org.br/>

5.3 | CONSULTA PRÉVIA DA CONVENÇÃO 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Foi firmado um compromisso conjunto entre a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) - com o apoio do Ministério da Justiça - cujo objetivo é estudar e avaliar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais, no que tange aos procedimentos de consulta prévia a esses povos quando forem previstas medidas legislativas ou administrativas que os afetem diretamente, garantindo a efetiva participação dos povos indígenas e tribais na tomada de decisões.

Instituição responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça Data de término: janeiro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
			✓			✓					✓			✓		

O que ocorreu?

A Convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais, constitui o primeiro instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais. A nova convenção assegura aos povos indígenas e tribais igualdade de tratamento e de oportunidades no pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Ao ratificarem a convenção, os Estados-membros comprometem-se a adequar sua legislação e suas práticas nacionais a seus termos e disposições, assim como a desenvolver ações com vistas à sua aplicação integral. Ao ratificar a convenção em julho de 2004, o Brasil aderiu ao instrumento de direito internacional mais abrangente para essa matéria, o qual procura garantir aos povos indígenas e tribais os direitos mínimos de salvaguardar suas culturas e identidade no contexto das sociedades que integram, se assim desejarem.

O compromisso tem como foco estudar e avaliar a convenção para desenvolver um processo de consulta prévia. O compromisso encontra-se parcialmente completo. O grupo de trabalho interministerial coordenado pela SGPR e o MRE desenvolveram ações para regulamentar, de forma participativa, os mecanismos de consulta prévia para indígenas e quilombolas previstos na Convenção 169 da OIT. Embora não tenha sido possível avançar no diálogo com as comunidades indígenas, como descreve a continuação.

Com relação aos quilombolas, o GT pactou junto à Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas – CONAQ¹ um processo informativo e consultivo para construção de um texto de regulamentação da consulta. Segundo o governo, o processo foi realizado com êxito (embora algumas OSCs não concordem com isto, como se discute abaixo), em nove reuniões regionais somadas às reuniões com a coordenação

da CONAQ. A partir das discussões foi trabalhada uma minuta (não publicada) de texto regulamentando a consulta para os quilombolas. Essa minuta foi apresentada à CONAQ para posterior consulta às bases. No momento trabalha-se para a conclusão desse processo.

Nota-se, entretanto, que há discordância na sociedade civil sobre o sucesso do processo. Em nota pública, a Conectas, por exemplo, expressou preocupação com o processo. Conforme aponta a organização, “o processo tem se caracterizado pela ausência de participação dos próprios povos indígenas e tradicionais protegidos pela Convenção 169”.² O tema também é tratado com agravo em carta endereçada aos presidentiáveis por povos indígenas,³ e se soma a preocupações quilombolas que datam de 2008.⁴

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é garantir a efetiva participação dos povos indígenas e tribais na tomada de decisões. Como resultado esperado é previsto estudar e avaliar a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais.

Essa convenção foi aprovada em 1989 e assumida pelo Brasil em 2004,⁵ e é um instrumento internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais. Princípios previstos pela convenção incluem a provisão de consulta prévia como forma de pressionar governos a implementar e assegurar direitos. Como descreve a organização Terra de Direitos, “a Convenção 169 da OIT é uma conquista internacional dos povos indígenas e demais comunidades tradicionais cujas condições sociais, culturais e econômicas apresentam significativas diferenças quanto a outros setores da coletividade nacional”.⁶

A importância deste compromisso para o Brasil é assumir e dar às comunidades indígenas participação nas decisões que lhes afetam, e a implementação do compromisso efetiva uma ferramenta reivindicatória de tais comunidades frente ao governo. Por esses motivos, considera-se o compromisso como de moderado impacto estimado. Dados de 2014 indicam, por exemplo, que metade da população quilombola convive com a fome no Brasil.⁷

Segundo o governo,⁸ indígenas representados pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB posicionaram-se contrários à regulamentação. Isso está de acordo com posicionamento anterior ao início do Plano. Em nota publicada, sobre o processo em 2002, o Centro de Trabalho Indígena anotou que “parece-nos que, na atual conjuntura política, constituir Grupos de Trabalho para ‘normatizar’ a participação indígena nos destinos de seus territórios não passaria de uma cortina de fumaça para encobrir a real intenção de minar os meios legítimos de consulta e, assim, tutelar as decisões dos povos indígenas a fim de obter-se o domínio completo das riquezas naturais de suas terras”.⁹

Soma-se a isso o posicionamento do órgão indigenista oficial, a Fundação Nacional Índio (FUNAI), que, segundo entrevista concedida pelo governo, defendeu ser desnecessária a regulamentação da consulta por já haver conteúdo, em princípio lógico, para sua aplicação. Nesse contexto, o governo se dividiu no posicionamento; de um lado, o Ministério das Relações Exteriores é favorável à regulamentação da consulta prévia; do outro, a FUNAI é a favor de manter os processos de consulta prévia naqueles já em uso.

De qualquer forma, a posição da sociedade civil é clara sobre problemas na realização do processo participativo. A nota da Conectas, mencionada acima, indica que “o processo de regulamentação é o risco de retrocesso que tal medida pode acarretar aos direitos internacionalmente reconhecidos dos povos indígenas e tradicionais [...] A intenção do governo de regulamentar a Convenção 169 sem que se reconheça aos povos indígenas e tradicionais o direito à palavra final sobre a conveniência ou não da adoção de medidas que impliquem na restrição do usufruto de seus direitos, suas terras, suas crenças, seus hábitos culturais, enfim, suas riquezas materiais e imateriais”.

Posição semelhante foi emitida em nota pública pela Terra de Direitos e Plataforma Dhesca Brasil, a qual argumenta que, no processo atual, “nas situações concretas o direito de consulta ainda não é respeitado. No mesmo sentido, o processo de regulamentação do direito de consulta, em que pese tenha incorporado importantes contribuições metodológicas apresentadas pelos sujeitos de direito da Convenção, atualmente não se desenvolve de forma a respeitar

integralmente os requisitos de consulta previstos na própria Convenção".¹⁰

Outro ponto que demonstra a atenção da sociedade civil para o tema está exposto em uma carta destinada à Presidência da República escrita por uma plataforma dos movimentos sociais do Estado do Tocantins. No documento, apontam-se diversas reivindicações dos movimentos sociais daquele Estado, sendo o ponto 16 a exigência do cumprimento efetivo da convenção 169 da OIT: "Pela demarcação imediata das terras indígenas e titularidade e regularização das terras das comunidades quilombolas. Rejeição a todos os projetos e PECs em tramitação no Congresso contra os direitos indígenas e quilombolas. Pelo efetivo cumprimento da Convenção 169 da OIT".¹⁰

Próximos passos

Os próximos passos do compromisso são definir a política a ser implementada, em cooperação com a sociedade civil, e realizar a implementação da Convenção 169. Para este ponto, parece claro atender às principais demandas da sociedade civil, entre as quais se destacam representantes diretos de povos indígenas ou quilombolas, e organizações em defesa da liberdade de expressão. Em particular, a principal reivindicação é representatividade e inclusão, o que é visto como garantido do ponto de vista do governo, mas desrespeitado do ponto de vista da sociedade civil.

¹ Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial, 2013. <http://goo.gl/CbeBFB>

² Nota pública sobre regulamentação de consulta prévia, Conectas, 2013. <http://goo.gl/sdFxGK>

³ Indígenas: em carta aos presidentiáveis Apib cobra fim de 514 anos de opressão, Articulação Nacional de Agroecologia, 2014. <http://goo.gl/9F3T2Y>

⁴ Lúcia Andrade, Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2008. <http://goo.gl/WFZd66>

⁵ Decreto 5.051/2004. <http://goo.gl/PZzmho>

⁶ Terra de Direitos, 2014. <http://goo.gl/eQm9xx>

⁷ Marcelo Pellegrini, Carta Capital, 2014. <http://goo.gl/FBfL7w>

⁸ Compromisso 5.2, Parceria de Governo Aberto, CGU, 2015. <http://goo.gl/l4Epzu>

⁹ A quem interessa a regulamentação da Convenção 169 da OIT, Centro de trabalho indígena, 2012. <http://goo.gl/SKPZdq>

¹⁰ Terra de Direitos, 2013. <http://goo.gl/U5Auel>

¹¹ Conselho Indigenista Missionário, 2014. <http://goo.gl/XQ5Z1b>

5.4 | REFORMULAÇÃO DOS ATUAIS PROGRAMAS DE PROTEÇÃO

Esse compromisso visa ao fortalecimento dos programas de proteção a pessoas ameaçadas, mediante uma discussão ampla do modelo atual com os principais atores envolvidos, tanto governamentais quanto da sociedade civil, e realização de estudos para a instituição do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas, que permitirá o aprimoramento da metodologia de proteção, considerando as especificidades de cada público alvo (crianças e adolescentes, testemunhas e vítimas, defensores dos direitos humanos). Além disso, serão institucionalizados mecanismos de articulação interministerial no que tange à coordenação e implementação de ações e políticas voltadas às pessoas ameaçadas (considerando as particularidades do sigilo das informações referentes às pessoas protegidas e a vulnerabilidade e risco a que estão submetidas) e serão estabelecidas parcerias com agentes de segurança pública para o aprimoramento da avaliação do risco no âmbito dos programas de proteção de forma a garantir uma melhor adequação das medidas de proteção caso a caso.

Instituição responsável: Secretária de Direitos Humanos

Data de início: Não especificada no Plano

Instituição de apoio: Nenhuma especificada no Plano

Data de término: dezembro 2014

PERFIL DO COMPROMISSO	ESPECIFICIDADE				VALORES DA OGP				IMPACTO POTENCIAL				NÍVEL DE PROGRESSO			
	NENHUMA	BAIXA	MÉDIA	ALTA	TRANSPARÊNCIA	PARTICIPAÇÃO	ACCOUNTABILITY	INOVAÇÃO	MANTÉM STATUS QUO	PEQUENO AVANÇO	MODERADO AVANÇO	TRANSFORMADOR	NÃO INICIADO	LIMITADO	SUBSTANTIVO	ENTREGUE
				✓		✓					✓			✓		

O que ocorreu?

O compromisso foi originado em 2013 para promover a participação nas ações do governo federal, em especial convênios e outros instrumentos de transferência de recursos, em relação aos programas de proteção a pessoas ameaçadas (Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – PROVITA, Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – PPDDH e Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM).

O fortalecimento desses programas segue uma prioridade da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), que vem discutindo formas de aprimorar a gestão desses programas, uniformizando procedimentos e otimizando recursos envolvidos em sua execução. Entre as medidas tomadas, destaque para a instauração do Sistema Nacional de Proteção às Pessoas Ameaçadas, que permite a não

descontinuidade dos convênios dos Programas de Proteção e traz maior segurança para os instrumentos de transferência de recursos públicos na execução e prestação de contas dos programas PROVITA, PPDDH e PPCAAM.

O compromisso está em andamento. Segundo o governo, ao longo de 2013 foram realizadas reuniões de trabalho com representantes da sociedade civil e dos governos estaduais (como nas datas de 30 de abril de 2013 e 12 de junho de 2013), além de discussões entre as áreas técnicas da SDH/PR envolvidas na operacionalização dos programas.

Com relação à segunda parte do compromisso, sobre mecanismos interministeriais, foram realizadas (segundo dados do governo) articulações dentro do governo para a criação do Comitê Interministerial de Proteção a Pessoas Ameaçadas, o qual ainda não foi implementado. Também foi elaborada minuta de anteprojeto de lei referente à instituição do Sistema

Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas, a qual ainda não está finalizada (segundo dados do governo).

Todavia, o pesquisador não pôde de forma independente confirmar as evidências citadas acima. A terceira parte do compromisso, sobre parcerias com agentes da segurança pública, não teve atividades durante o período.

O quanto foi importante?

O objetivo do compromisso é fortalecer os programas de proteção às pessoas ameaçadas. Entre os resultados esperados está a discussão ampla do modelo atual com os principais atores envolvidos, tanto governamentais quanto da sociedade civil; a realização de estudos para a instituição do Sistema Nacional de Proteção a Pessoas Ameaçadas; e a institucionalização de mecanismos de articulação interministerial para coordenação e implementação de ações e políticas voltadas às pessoas ameaçadas, como também estabelecer parcerias com agentes de segurança pública para o aprimoramento da avaliação do risco no âmbito dos programas de proteção.

O tema de proteção de pessoas ameaçadas é de grande relevância. O PROVITA, por exemplo, destina-se à proteção de testemunhas e conta com aproximadamente mil pessoas atendidas pelo programa,¹ e estas são importantes, por exemplo, em casos de investigações contra policiais.² Fortalecer os programas de proteção às pessoas ameaçadas, tornando-os mais eficientes e sigilosos, além de melhorar as condições dos indivíduos expostos a tais situações (promovendo a sua reinserção social, tentando minimizar os impactos relacionados às restrições impostas à prática de seus direitos e ao acesso a serviços), pode trazer diversos benefícios.

A Artigo 19, em sua contribuição ao pesquisador do IRM, relatou ter acompanhado etapas da execução do

compromisso: “[nós] participamos de reuniões para a reformulação do programa de defensores de direitos humanos, de atividades de debate sobre possíveis ações de melhoria ao programa e participamos do grupo de trabalho que fez recomendações à reformulação do programa e acompanhamos o desenvolvimento, principalmente através da avaliação das vítimas”.

As ações mencionadas no compromisso são reivindicações constantes da sociedade civil e do governo, constando, por exemplo, em posição do Movimento Nacional de Direitos Humanos, de 2013,³ ou do Ministério Público do Paraná, publicada em 2012.⁴ Por tratar de temas importantes tanto para a sociedade civil quanto para o governo, institucionalizando-os, o compromisso tem um moderado impacto estimado. A participação social é revelada como importante em pesquisa acadêmica feita em 2012, a qual revela não apenas uma baixa institucionalização dos mecanismos de programas de proteção, como o fato de que os conselhos envolvidos no processo também são precariamente instituídos.⁵ Problemas constantes dos programas dizem respeito ainda ao corte orçamentário.⁶

Por estas razões, o compromisso tem impacto potencial moderado.

Próximos passos

O compromisso encontra-se em fase inicial de implementação. Como informa o governo, há reuniões ministeriais em andamento para dar continuidade ao compromisso, o que sugere que o mesmo virá a ser implementado. Como próximos passos é importante porém ampliar o caráter público do compromisso, promovendo a abertura de dados, e criando mecanismos online de *accountability* pública (que devem claro tratar, de forma competente, da natureza sensível dos dados).

¹ Comissão de Direitos Humanos, Câmara dos Deputados, 2015. <http://goo.gl/DAKnxI>

² Como se absolve um policial, Portal Forum, 2015. <http://goo.gl/GtdExt>

³ MNDH, 2013. <http://goo.gl/STW0nI>

⁴ Carta de Brasília, Ministério Público do Paraná, <http://goo.gl/YmO3YI>

⁵ Marcelo D. Vivas, *A Participação da Sociedade Civil Organizada no Sistema Brasileiro de Proteção a Pessoas Ameaçadas: Análise Comparativa da Experiência de Um Estado da Federação*, 2012. <http://goo.gl/nqdBBt>

⁶ Thays Lavor, O Globo, 2015. <http://goo.gl/PR1G8f>

V | RESUMO DA AUTOAVALIAÇÃO DO GOVERNO

O relatório de autoavaliação do 2º Plano de Ação foi publicado na versão *draft* (minuta) em novembro de 2014, sendo submetido à consulta pública no portal Participa.br durante os meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015. Durante o período foi também implementado, no portal da OGP do Brasil, um canal de divulgação constante sobre a evolução dos compromissos.¹

Checklist da autoavaliação feita pelo governo

O relatório de autoavaliação foi publicado?	Sim
Foi feito dentro do prazo estabelecido (até 30 de março)?	Sim
O relatório foi disponibilizado em português?	Sim
O relatório foi disponibilizado em inglês?	Sim
O governo disponibilizou com duas semanas de antecedência o relatório para consulta pública?	Sim
Foram recebidos comentários do público?	Sim
O relatório está disponível no portal da OGP?	Sim
O relatório incluiu revisões feitas com base nas contribuições recebidas durante a consulta?	Sim
O relatório incluiu uma revisão dos esforços de consulta durante o desenvolvimento do Plano de Ação?	Sim
O relatório incluiu uma revisão dos esforços de consulta durante a implementação do Plano de Ação?	Sim
O relatório incluiu descrição de todos os compromissos do Plano de Ação?	Sim
O relatório abordou todos os compromissos do Plano?	Sim
O relatório analisou o grau de implementação de cada compromisso de acordo com o cronograma e os entregáveis do Plano de Ação?	Sim
O relatório respondeu às recomendações do 1º Relatório IRM?	Sim

Informação adicional

A consulta pública realizada pelo Relatório de Autoavaliação (balanço) foi publicada com 1 dos 52 compromissos sem informações atualizadas (o compromisso 5.2, Sistema de informação sobre a Lei Maria da Penha), o que foi corrigido posteriormente com a publicação do relatório final. Nota-se que a informação incluída para cada compromisso no Relatório de Autoavaliação nem sempre se atém aos entregáveis mencionados em cada compromisso. Isso acontece de forma mais grave em poucos compromissos, mas é comum haver pouca sistematização entre o que diz o compromisso, o que foi feito além dele, e as outras atividades que foram desenvolvidas. Foi verificado, porém, que a CGU adotou formulário-padrão para recebimento das contribuições, o que indica um esforço do GE-CIGA de padronizar as informações disponibilizadas para a sociedade civil. Importante mencionar também a publicação organizada de documentos relacionados OGP no país, em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/documentos>.

Acompanhamento das recomendações do 1º relatório IRM

Cabe a cada relatório IRM indicar, ao final do documento, recomendações para aprimoramento do processo de governo aberto no país. Essas recomendações devem ser levadas em consideração ainda na fase de elaboração do próximo Plano de Ação, e devem ser reportadas sobre seu avanço no relatório de autoavaliação publicado pelo governo, durante o período de implementação do plano.

Foram cinco as recomendações gerais feitas pela 1ª equipe brasileira de pesquisadores para o IRM. Estas são revisitadas abaixo, comparando o relato do governo sobre o que foi feito à respeito, a percepção atual da sociedade civil sobre estas e a avaliação do pesquisador IRM atual.

1. *O que foi recomendado:* Demanda de maior participação da sociedade civil na construção e monitoramento do 2º NAP. Em particular, foi sugerido (a) ampliar a rede de atores; (b) aproximação com mecanismos de consulta já em andamento, como conselhos; (c) ampliar contato com setor privado; (d) ampliar mecanismos de tomada de decisão compartilhada.
 - a. *O que foi relatado pelo governo:* Já na etapa de elaboração do 2º NAP a sociedade civil foi mais envolvida no processo;
 - b. *Qual a posição da sociedade civil:* A sociedade civil foi envolvida na construção do Plano de Ação, mas não foi representada na seleção final de compromissos (poucos compromissos do segundo plano são reconhecidos como iniciados na sociedade civil, como se verá adiante), e não se sentiu motivada a participar no monitoramento.
 - c. *Qual a avaliação do relator do 2º IRM:* O governo ampliou a participação da sociedade civil do 1º para o 2º NAP, embora a ampliação seja mais evidente na fase de elaboração do plano do que na fase de implementação, (embora o convite tenha sido feito, e a consulta pública aberta, o grau de envolvimento da sociedade civil foi baixo). Nota-se que o Relatório de Autoavaliação, em seu texto, não responde especificamente a todos os detalhes da contribuição do 1º IRM, embora os tenham atendidos mesmo assim. Em relação a estes: (a) foi ampliada a rede de atores, como recomendado (verificado na fase de consulta do plano); (b) foram adicionados compromissos que tratam da integração com mecanismos de consulta existentes (como verificado no uso do portal Participa.br); (c) foram adicionados compromissos que incluem contatos com setor privado, embora estes sejam minoria (ver Eixo 4 do Plano de Ação); (d) foi definida minuta para criação do GT da sociedade civil (realizado de forma consultiva no portal Participa.br), e publicada em novembro de 2014² (embora os entrevistados pelo pesquisador IRM desconhecem ainda o decreto e o calendário de atividades do GT).
2. *O que foi recomendado pelo 1º IRM:* Fortalecimento de rede intragovernamental, intergovernamental e na sociedade civil, para que sejam mais visíveis e acessíveis para os envolvidos na OGP Brasil.
 - a. *O que foi relatado pelo governo:* Ampliação do envolvimento de órgãos governamentais na elaboração e execução do Plano de Ação,

que passou de 6 ministérios envolvidos na elaboração do 1º Plano de Ação para 19 órgãos no 2º Plano de Ação;

- b. *Qual a posição da sociedade civil:* foi verificado na fase de consulta do 2º Plano de Ação, mas insuficiente na etapa de implementação. Durante a consulta, o uso do diálogo presencial, realizado na ESAF, foi visto como um passo importante na ampliação de redes (inclusive, há sugestão pela sociedade civil de se repetir a metodologia);
 - c. *Qual a posição do relator do 2º IRM sobre os avanços:* Houve no período ampliação das redes do governo entre órgãos do governo federal, e também entre alguns entes federados. Não foram observadas interações com outros poderes, nem a articulação do CIGA com iniciativas municipais (como a encontrada, em maior ou menor grau, nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo, por exemplo). Em relação às redes da sociedade civil é evidente a ampliação durante a fase de consulta pública, embora seja inexistente a expansão das redes durante a fase de implementação.
3. *O que foi recomendado pelo 1º IRM:* Definir critérios mais claros sobre incorporação ou rejeição de compromissos vindo da sociedade ou do governo, e dar maior transparência ao processo.
 - a. *O que foi relatado pelo governo:* não há referência direta a essa recomendação. Com base nas entrevistas, porém, é possível notar ações para incluir esses dados nos documentos de devolutivas das consultas realizadas;
 - b. *Qual a posição da sociedade civil:* esse é um dos pontos centrais de críticas da sociedade civil. Nenhum dos entrevistados tem claro quais os motivos de incorporação ou rejeição de compromissos, e em alguns casos os documentos de devolutiva são identificados como incompletos ou incoerentes (é o caso, por exemplo, da rejeição do compromisso de abertura de dados da Base Lattes);
 - c. *Qual a posição do relator do 2º IRM sobre os avanços:* É evidente no processo de elaboração do 2º NAP o trabalho de sistematização realizado pela CGU em definir o que é um bom compromisso da OGP, e como este pode ser fortalecido nas sugestões enviadas (incluindo análises como viabilidade econômica e legalidade, que cabem ao governo relevar). Ao mesmo tempo, há divergência de opinião entre quanto transparente é o processo de aceite/rejeição de um compromisso para inclusão no Plano de Ação. Do ponto de vista do governo, os critérios são claros, e é citado que está no regulamento do CIGA tomar as decisões necessárias. Do ponto de vista da sociedade civil, a decisão de aceite/rejeição de compromissos não é clara. A posição do relator do 2º IRM é de que, apesar dos avanços, o fortalecimento do diálogo entre governo e sociedade civil, associado a uma evolução da posição da sociedade civil – de um caráter consultivo para um grau mais avançado de participação – deve ser capaz de endereçar as recomendações do 1º IRM. Nesse contexto, apesar do país ter avançado nessa recomendação do 1º IRM, a implementação das melhorias ainda encontra-se em andamento.
 4. *O que foi recomendado pelo 1º IRM:* Na fase de implementação é importante dar mais clareza para a alteração do prazo dos compromissos, e divulgar de forma mais extensa os entregáveis de cada compromisso. Sugere-se, também, repensar o formato da devolutiva para serem mais dialogadas e menos formais.
 - a. *O que foi relatado pelo governo:* os compromissos estão detalhados no site da OGP no Brasil e o governo federal vem trabalhando para disponibilizar um número maior de informações atualizadas para acompanhamento do cidadão;
 - b. *Qual a posição da sociedade civil:* a sociedade civil mostrou desinteresse em acompanhar a implementação do Plano de Ação, por não reconhecê-lo como um produto legítimo de um diálogo estabelecido na fase de consulta. Nesse sentido, as devolutivas foram vistas

como momentos formais de prestação de contas, que tiveram pouca discussão dentro da sociedade civil e geraram nenhum diálogo entre esta e o governo;

- c. *Qual a posição do relator do 2º IRM sobre os avanços:* em relação à transparência dos prazos de compromissos, é evidente a melhora no 2º NAP, permitindo acompanhamento dos compromissos já no site da OGP Brasil. Quando um compromisso é adiado, a informação é explicitamente mencionada, e uma justificativa para a alteração da data é inserida. Mesmo assim, isso indica um mecanismo formal de informação, pois não há apropriação desse dado pela sociedade civil. Em relação ao formato da devolutiva, o relator do 2º IRM toma a liberdade de discordar da solução proposta pelo 1º IRM (alterar o formato da devolutiva), embora concorde com sua intenção da proposta (promover diálogos durante as consultas). O formato da devolutiva adotada pela CGU, em análise comparada com outros formatos de devolutivas analisadas em outros compromissos do 2º NAP, é bastante detalhado, servindo (enquanto formato) de um modelo de melhores práticas para dar retorno a contribuições recebidas em consultas. Portanto, não se sugere a alteração do formato deste. Entretanto, concorda-se com o 1º IRM no sentido de que, durante a consulta, há pouca interação da CGU e dos representantes do compromisso com a sociedade civil. Dessa forma, sugere-se que o processo de consulta virtual seja mais dialógico entre governo e cidadãos, diálogo esse que deve se estabelecer antes da publicação da devolutiva, e ser permanente durante a duração da consulta.

5. *O que foi recomendado pelo 1º IRM:* A avaliação dos compromissos deve ser mais frequente e incluir análises exploratórias de impacto. A avaliação deve ainda contar com maior interação entre governo e sociedade civil.

- a. *O que foi relatado pelo governo:* Houve concentração de informações em um portal único, que congrega informações e documentos relativos à OGP no Brasil. O governo considera realizar um transparente esforço de diálogo aberto, inclusive respondendo publicamente, por escrito, quando questionado;
- b. *Qual a posição da sociedade civil:* A participação do governo com a sociedade civil é pouco frequente, e pouco dialógica. Há inclusive uma parcela considerável dos entrevistados que sugere que o governo, de forma intencional, evita interação com a sociedade civil;
- c. *Qual a posição do relator do 2º IRM sobre os avanços:* A publicação do portal da OGP, como também o uso do Participa.br como canal de participação, é um importante avanço no sentido de interação entre sociedade civil e governo. De fato a OGP no país melhorou seus esforços de comunicação, criou mecanismos de informação e de consulta, e os executou dentro dos princípios de uma cultura de governo aberto (publicando por exemplo devolutivas, explicando regras de funcionamento de forma pública, e usando inovações e tecnologia para atingir seus objetivos). Entretanto, a posição percebida na sociedade civil é que ainda é limitada tanto a avaliação permanente dos compromissos, como a interação do governo com a sociedade civil. Vários dos entrevistados relatam que a CGU não se comunica como deveria, ou que a estratégia de mobilização adotada é limitada. Quanto à recomendação de análises exploratórias de impacto, o relato do governo não faz menção à mesma, e o relator do 2º IRM não tem posição sobre o tema.

¹ Página do 2o Plano de Ação Brasileiro, CGU, 2015. <http://goo.gl/fXRrLH>

² Resolução no 1, de 18 de novembro de 2014, Parceira para Governo Aberto (Brasil), 2014. <http://goo.gl/yfRw92>

VI | CONTEXTO NACIONAL

Esta seção situa os compromissos dentro do contexto geral do país durante as fases do Plano de Ação, como também discute os passos seguintes para amadurecimento do processo no país.

Contexto do país

Resumir o contexto social de um país é um exercício limitado, principalmente pela tendência de se focalizar o âmbito federal e geralmente fazer referências ao Poder Executivo. Mesmo assim, destacam-se, entre 2013 e 2015, no plano federal, os seguintes eventos.

Crise de popularidade política:

- A popularidade de políticos eleitos do Executivo, de prefeitos a presidente, apresentou quedas bruscas nas pesquisas de opinião. Razões relacionadas a isso incluem denúncias de corrupção e reflexos da eleição polarizada de 2014;¹
- As eleições presidenciais de 2014, em particular, foram marcadas por forte polarização entre candidatos, principalmente durante o 2º turno da disputa eleitoral. Essa polarização foi refletida nas redes sociais, com surgimento de discursos de ódio, difamação e mensagens de apoio/repúdio aos candidatos à Presidência.²

Crise econômica:

- Na metade do ano de 2014, a inflação já superava o teto da meta. Em 2015 chegaria a 8,5%.³ A economia brasileira entrou oficialmente em recessão técnica após 5 anos,⁴ e isso se soma à deterioração das finanças, o que levou o Brasil a ter nota rebaixada pela primeira vez em 12 anos.⁵ O impacto sobre temas de governo aberto se reflete em denúncias de corrupção (e falta de transparência em contas públicas), como também em canais de participação na administração das contas públicas.

Política Nacional de Participação social

- Como estratégia institucional de aperfeiçoar os mecanismos e instâncias de participação social, a Presidenta publicou o Decreto 8.243/14, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de

Participação Social, logo em seguida derrubado na Câmara⁶. O Decreto dividiu opiniões na sociedade civil, com apoios e rejeições, e resultou no período seguinte de um marco normativo para discussões de mecanismos e instituições de participação social em estados e municípios.

Marco Civil da Internet:

- A aprovação da Lei 12.965, o Marco Civil da Internet, relaciona-se à proteção da liberdade de expressão e engajamento a partir de inovação tecnológica. A Lei fomenta o debate sobre a expansão da internet, sobre a responsabilidade de intermediários na moderação de conteúdo online e sobre a guarda de registro de usuários. Este foi o primeiro projeto de lei desenvolvido de forma participativa pela internet.

Onda de protestos:

- Insatisfações com a Copa do Mundo: A realização da Copa do Mundo, entre junho e julho de 2014, é marcada por tensão entre mobilização social e desafios para ações de integridade pública, e mantém protestos no topo da agenda nacional. Os protestos antecedem a realização da Copa do Mundo e refletem demandas de transparência de gastos, investigações de investimentos públicos, como também temas sociais como aumento de tarifa de transporte público. O alcance dos protestos é nacional e representa numericamente uma onda de manifestações públicas de grande dimensão⁷ e um evento cívico de proporção incomum;⁸
- Um grande número de manifestações e protestos emergem nacionalmente a partir de junho de 2013, motivados inicialmente contra o custo do transporte público mas que, depois, começam a denunciar e condenar casos de corrupção

sistemática relacionados a partidos políticos e empresas (públicas e privadas). Dentre os casos que, recentemente, ganharam destaque estão as investigações de doleiros envolvidos no desvio de dinheiro da Petrobras e a Operação Lava Jato (investigação de esquema de lavagem de dinheiro e evasão de divisas).

Combate à corrupção:

- A Lei da Empresa Limpa foi aprovada,⁹ sendo regulamentada em marco de 2015,¹⁰ incentivando empresas a adotar normas de controle e disciplina de acordos de leniência, entre outras regras. Temas não regulamentados durante o período, aguardando aprovação do Congresso, incluem tipificação de “caixa dois”, confisco de bens e propriedades, alienação antecipada, ficha limpa no funcionalismo público e enriquecimento ilícito de servidores públicos (este ponto atualmente pendente de regulamentação no Congresso);¹¹
- Foram também deflagradas diversas investigações de corrupção, especialmente a partir do Pacote de Medidas Anticorrupção. Um caso envolve denúncias sobre o esquema de corrupção nas licitações do metrô de São Paulo e do Distrito Federal, conhecido popularmente como o “propinoduto paulista”. Grandes empresas estão envolvidas, como no caso da Siemens, que revelou participação em esquema de cartel no “propinoduto”.¹²

“Mensalão”:

- Após um ano e meio, chega ao fim julgamento do chamado “Mensalão”, com a condenação de 24 dos 38 réus.¹³ O Mensalão, segundo o Supremo Tribunal Federal,¹⁴ foi um esquema ilegal de financiamento político organizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para corromper parlamentares e garantir apoio ao governo Lula no Congresso entre 2003 e 2004, logo após a chegada do partido ao poder. Constituía de um núcleo político, chefiado pelo então ministro da Casa Civil, José Dirceu; um núcleo operacional, coordenado pelo empresário Marcos Valério Fernandes de Souza, dono de agências de publicidade que tinham contratos com o governo federal; e um núcleo financeiro, o Banco Rural, que

mantinha esquema com empréstimos fraudulentos sem identificação do beneficiário.¹⁵ José Dirceu, dois anos depois, voltou a ser denunciado por envolvimento na Lava Jato.¹⁶ Financiamento de campanha e relação entre partidos políticos e empresas tornam-se o centro das investigações.

Financiamento de campanhas:

- Fruto das delações premiadas,¹⁷ esquemas de corrupção envolvendo financiamento de campanhas tornam-se o centro das investigações de corrupção.¹⁸ As investigações concentram as maiores empresas do país, e os maiores partidos políticos, como desdobramentos de investigações iniciadas com a Petrobras e a Operação Lava Jato.¹⁹ O tema foi central ao período de implementação do 2º Plano de Ação, e a partir de 2015 é um dos principais objetos de investigação de corrupção.²⁰

Meio ambiente:

- O Brasil vive a maior crise hídrica dos últimos 100 anos. Risco de racionamento de energia, além de racionamento de água em vários Estados do Nordeste e Sudeste.²¹ Em São Paulo, em particular, diversas iniciativas populares surgem para discutir o problema da água e monitorar os recursos hídricos, como o Movimento pela Água.²²

Petrobras:

- As investigações de possíveis casos de corrupção na Petrobras e do possível envolvimento de partidos políticos e empresas privadas representam desafios para ações de integridade pública e oportunidades para avanços na área de governo aberto;
- A Lava Jato, grande operação de combate à corrupção, envolve diversos partidos políticos.²³ A operação investiga a maior empresa nacional, grandes empreiteiras e partidos políticos. A base do esquema envolve o possível pagamento de propina para abastecer caixa de partidos políticos, em particular PT, PMDB e PP (com investigações ainda em curso). A lista de investigados inclui diversos nomes, entre eles o Presidente do Senado, Renan Calheiros, e da Câmara, Eduardo Cunha;

- Como resultado indireto, a Petrobras enfrenta processos nos EUA e perde quase metade do valor de mercado.²⁴ Eike Batista, até então o homem mais rico do Brasil, é investigado por tráfico de influência pelo Leilão do Campo de Libra, o maior campo de petróleo no pré-sal já descoberto no Brasil.²⁵

Prioridades setoriais

Com base nos dados levantados, o principal tema reivindicado pela sociedade civil desde o período de elaboração do Plano de Ação refere-se ao aumento da integridade pública, particularmente o combate à corrupção. Do ponto de vista do governo, com base na distribuição de compromissos nos cinco desafios da OGP, a prioridade também é o aumento da integridade pública. Note-se que, em comum, governo e sociedade civil têm como prioridade a integridade pública e o combate à corrupção.

Entretanto, observa-se que, com base nas consultas à sociedade civil, e tal como avaliado na evolução das prioridades da sociedade civil da fase de consulta do Plano de Ação à fase de implementação, um tema presente de reivindicação por parte da sociedade civil foi a reformulação do processo de governança e dos mecanismos de participação da OGP Brasil. Destacam-se três eventos importantes relacionados à OGP no país que explicitaram essa preocupação:

1. No Encontro das Américas na Costa Rica, em San José, em novembro de 2014, foram feitos diálogos não apenas com o governo, como também com membros da sociedade civil (em particular, Joara Marchezini, Artigo 19 e Jorge Machado, ativista). Ficou caracterizada no evento a tensão entre a recepção positiva da sociedade civil no período de elaboração do plano e a decepção com o processo de governança da OGP durante o período de implementação do 2º NAP;
2. Diversas entidades civis, tendo como representante da sociedade civil Elda Mariza Valim Fim, da ONG Moral, enviaram uma carta para Linda Frey, Diretora Executiva da Unidade de Apoio da OGP. O processo foi tornado público no site da OGP (carta enviada²⁶ e resposta da CGU²⁷), e diz respeito primariamente ao grau de inclusão dos compromissos desenvolvidos na CONSOCIAL no 2º NAP. Na carta,

a sociedade civil pede maior vinculação entre as propostas formuladas na CONSOCIAL no 2º NAP, e a posição do governo é de que os compromissos da CONSOCIAL submetidos nas consultas do 2º NAP foram analisados com base em critérios claros, e justificados na devolutiva da consulta publicada;

3. O terceiro evento refere-se à minuta que cria o GT da Sociedade Civil. Houve intenso debate na sociedade civil sobre o apoio ou não a essa iniciativa do governo, particularmente na lista OGP-Br. É evidente nessas conversas que a sociedade civil reivindica participação mais decisória (e não apenas consultiva) na governança da OGP no país. Importante frisar que o Brasil, atualmente, está em acordo com os requisitos mínimos de participação necessários, e que a sociedade civil requer algo que vá além desses princípios. Há, inclusive, visões diferentes entre os que acreditam na OGP e os que desacreditam nesta. Por isso, nota-se que o debate sobre a criação do GT da Sociedade Civil, e o apoio (mesmo que por vezes reticente) da sociedade civil à iniciativa do governo simbolizam um importante momento da construção de possível resolução da tensão entre governo e sociedade civil.

A isso se somam comentários específicos sobre o problema relatados durante a consulta à sociedade civil. O relato de Jorge Machado, ativista, dado durante a consulta à sociedade civil no Participa.br, ilustra a origem dessa demanda setorial. Diz ele que “a sociedade civil que acompanhava a CONSOCIAL passou a acompanhar também a consulta do 2º Plano de Ação... A CONSOCIAL ‘não é a OGP’, mas fazia parte do 1º Plano de Ação... Minha expectativa era que a CGU incorporasse muito do que foi priorizado ali, pois havia uma legitimidade política no processo conferencial... Mas no final, criamos expectativa e não nos sentimos representados... Daí veio o diagnóstico do problema de comunicação, da falta de transparência, dos critérios de tomada de decisão ruim, e de não incluir de forma efetiva a sociedade na OGP”.

A visão do ativista é compartilhada em contribuição da Artigo 19. Diz Joara Marchezini: “Participamos da CONSOCIAL e também da elaboração dos planos. Especificamente sobre o segundo plano, fizemos propostas junto ao grupo da sociedade civil, acompanhando o sistema de réplicas. Na nossa

avaliação, a elaboração do plano foi positiva até este ponto, teve envolvimento da sociedade civil e possibilidade de debater sobre os compromissos, porém, posteriormente, não houve um retorno quanto à versão final do plano, que foi divulgado apenas na conferência de Londres. Também, grande parte dos compromissos propostos, que foram classificados como acatados ou parcialmente acatados, foram modificados ao ponto que pouco tinham a ver com a proposta inicial das organizações”.

Nota-se que o governo discorda de alguns desses pontos, argumentando que o processo de formulação final do Plano está retratado nas atas das reuniões do GE-CIGA, realizadas entre abril e julho de 2013, que tiveram representantes convidados da sociedade civil.²⁸

Do contexto acima, compartilhado por outros entrevistados da sociedade civil na pesquisa do IRM, gera-se a demanda de reformar a governança da OGP no país:

- Jorge Machado: “Sem dúvida o maior desafio é mudar a governança da OGP, para que ela aconteça junto com a sociedade civil. Esse é o maior problema. Como ela quer mostrar que a sociedade civil está participando, que pode influir

nos resultados, que é um canal de demanda da sociedade, se o que vemos acontecer é o governo colocar as metas que lhe soam importantes?”.

- Joara Marchezini: “Acompanhamos as atividades do CIGA, principalmente questionando a não participação da sociedade civil no comitê, já que em outros países as instâncias de decisão da OGP contam com representantes da sociedade civil. Assim como todo o processo da OGP, não acredito que seja uma instituição transparente, já que faltam elementos que permitam compreender qual a direção tomada pelo CIGA e que queremos alcançar com a OGP no Brasil”.

Escopo do Plano de Ação em relação ao contexto nacional

Com base no contexto identificado na fase de implementação, dois temas pouco endereçados pelo 2º NAP devem ganhar relevância no próximo Plano de Ação, tanto do ponto de vista da sociedade civil como do governo. São eles: (a) o aumento da responsabilidade corporativa, particularmente em ações anticorrupção, e o tema do (b) financiamento de campanhas, que não foi endereçado até o momento.

¹ Ricardo Britto e Ricardo Della Cortetta, O Estado de São Paulo, 2013. <http://goo.gl/edu5uP>

² Marco Aurélio Ruediger, Diretoria de Análise de Políticas Públicas, FGV, 2014. <http://dapp.fgv.br/node/395#.VYxUGBNVjiU>

³ Alexandre Martello, site G1, 8/12/2014, <http://goo.gl/NeHPh8>

⁴ Redação do UOL, 29/12/2014, <http://goo.gl/tpxEhB>

⁵ Agência Reuters, 24/03/2014, <http://goo.gl/xDBRqi>

⁶ PDC 1491/14. Câmara dos Deputados. <http://goo.gl/UXRGrH>

⁷ Ricardo Antunes e Ruy Braga, Revista de Políticas Públicas, 2014. <http://goo.gl/0Ng9BI>

⁸ André Singer, Revista Novos Estudos CEBRAP, 2013. <http://goo.gl/oeB63u>

⁹ Ian Chincharo Gastim, O Estado de São Paulo, <http://goo.gl/CxsMHD>

¹⁰ Decreto No 8.420, de 18 de março de 2015. <http://goo.gl/M1F6ZO>

¹¹ Notícia, Folha de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/IG66T8>

¹² Catia Seabra, Juliana Sofia e Dimmi Amora, Folha de São Paulo, 14/07/2013 <http://goo.gl/IEQSVx>

¹³ Mariana Oliveira, site G1, 13/03/2014, <http://goo.gl/dqJ3uL>

¹⁴ AP 470, Supremo Tribunal Federal, 2013. <http://goo.gl/Fg3PNz>

¹⁵ Notícia, Folha de São Paulo, 2015. <http://goo.gl/iY4YwG>

¹⁶ Josie Jeronimo, Revista IstoÉ, 14/09/2013, <http://goo.gl/xjVTmb>

¹⁷ Talita Fernandes e Beatriz Bulla, O Estado de São Paulo, 7/12/2014, <http://goo.gl/QmhzEE>

¹⁸ Notícia, Carta Capital, 2015. <http://goo.gl/Kb3qx3>

¹⁹ Ruth Costa e Luís Barrucho, BBC Brasil, 2014. <http://goo.gl/0aoq0m>

²⁰ Infográfico, Estadão, 2015. <http://goo.gl/Clv0vR>

²¹ Yala Sena, site Terra, 21/02/2015, <http://goo.gl/ZbkSwo>

²² Movimento pela Água, 2015. <http://aguasp.com.br/>

²³ Fabio Serapião, Revista Carta Capital, 5/1/2015, <http://goo.gl/Ky5siq>

²⁴ Samantha Lima, Folha de São Paulo, 27/12/2014, <http://goo.gl/MzFDBZ>

²⁵ Redação do UOL, 21/10/2013, <http://goo.gl/mrqNNg>

²⁶ Carta da Sociedade Civil ao Comitê Executivo da OGP, 2014. <http://goo.gl/XK4m8d>

²⁷ Carta-resposta do governo brasileiro à carta enviada pela Sociedade Civil ao Comitê Executivo da OGP, 2014. <http://goo.gl/Yal9xj>

²⁸ Ver <http://goo.gl/cShOKb> e <http://goo.gl/WNpjje>

VII | RECOMENDAÇÕES GERAIS

Esta seção apresenta recomendações para próximos Planos de Ação da OGP no país, de forma geral, sem se ater a compromissos específicos.

Recomendação transversal: Mecanismo de participação social na governança da OGP

Um tema central de atenção para a OGP no país é o relacionamento estabelecido entre a sociedade civil e o governo. Na etapa de elaboração do 2º Plano de Ação o que se viu foi uma vibrante interação entre os dois setores. Durante a fase de implementação do Plano de Ação, o oposto se identificou, e a realidade foi uma OGP no país que (quase) se realizou sem participação social (conforme descrito na seção anterior).

Quais são os sintomas do problema?

- A consulta pública do relatório de autoavaliação do 2º NAP contou com poucos comentários, e uma grande parte dos compromissos recebeu nenhum comentário. Nas entrevistas com a sociedade civil, o argumento apresentado é de que o Plano de Ação atual é “do governo”, no qual a participação social é convocada para ratificar decisões tomadas “pelo governo”. Nas entrevistas com o governo, a percepção é de que a sociedade civil não se apropria de seu papel de controle social;
- A eleição de membros da sociedade civil para participar da Reunião Regional da OGP para as Américas, na Costa Rica, quase se encerrou sem indicados. Na troca de e-mails verificada no Google Groups OGP-Br há mobilização da sociedade civil para envio de representantes para o evento, mas há baixo interesse em participar do mesmo, visto a tensão percebida com a OGP no país. A representante enviada ao encontro expressa isso de forma clara, indicando que o apoio da sociedade civil à OGP no país está “por um fio”;¹

- A consulta sobre o prêmio da OGP Awards, realizada no portal Participa.br, o mesmo usado para consulta do relatório de autoavaliação, foi divulgado com semelhante potencial de publicidade. Ao contrário do relatório da autoavaliação, entretanto, recebeu ativa participação da sociedade civil;
- Com base nos compromissos analisados, o pesquisador IRM identificou em poucos compromissos há ausência completa de participação entre a sociedade civil e o governo. Isso indica que, na prática, a sociedade civil está envolvida na execução dos compromissos incluídos no plano (embora os mecanismos e graus dessa participação, na verdade, variem consideravelmente).

Qual a possível definição do problema?

O principal motivo de tensão entre governo e sociedade civil parece residir no tipo de participação da sociedade civil na governança da OGP no país.

De um lado, o que se verificou durante o 2º NAP foi um **papel consultivo** (ver tabela IAP2 para mais detalhes)² alocado para a sociedade civil, caracterizado pela abertura do governo em obter *feedback* do público sobre análises, alternativas e decisões tomadas. De outro lado, fica claro pelas entrevistas feitas com a sociedade civil que o que se espera é um **papel de colaboração** (ver IAP2) na governança da OGP no país, uma posição na qual sociedade civil e governo sejam parceiros no desenvolvimento de alternativas e identificação de solução desejável. O processo de consulta da minuta do GT da sociedade civil representa nessa disputa o interesse de ambos os lados em encontrar uma situação positiva para o impasse, por exemplo.

Qual a possível solução do problema?

Nos diálogos coletados com a sociedade civil e com o governo ficam claros os seguintes pontos de atenção:

- O governo é reticente em alterar a resolução do CIGA, por defender que esta é uma instância de reunião do governo, e a sociedade civil tem por certo que o CIGA deveria ter representantes da sociedade civil ou/e que o GT da sociedade civil deveria ter poderes vinculantes.

Uma vez que o principal ponto de resistência em alterar o CIGA, por parte do governo, é a compreensão de que este não é um órgão de composição mista, e que o principal ponto de resistência, por parte da sociedade civil, é o poder vinculante de suas decisões (e não necessariamente o lugar no CIGA), uma solução intermediária é focar-se na implementação (e não no marco legal) da participação social na OGP do país.

- Isso implica um compromisso do CIGA em reconhecer, publicamente e de forma pactuada e institucionalizada, o papel de colaboração (e não de consulta) do GT da sociedade civil. Isso inclui responsabilização do governo, e da sociedade civil, em apoiar a implementação dos compromissos por meio de diálogos com o governo, e de acompanhar o monitoramento destes. O que deve ser garantido aqui são mecanismos de participação que incluam de tomada de decisão compartilhados entre governo e sociedade civil. São insuficientes formatos que requeiram à sociedade civil poder apenas de consulta (sem pontos de decisão pactuada) ou que retirem do governo suas prerrogativas básicas de sua atuação (como em regras de empoderamento da sociedade civil que violem princípios do setor público como legalidade e viabilidade orçamentária);
- Em um segundo modelo, os dois lados se comprometem, uma vez implementada uma política de participação social que avance tanto do ponto de vista da sociedade civil quanto do governo, no aprimoramento do marco legal necessário.

Nesse sentido, a posição do pesquisador IRM é de que é insuficiente, do ponto de vista dos fins da OGP e para a promoção de participação social nela, o marco legal da parceria de governo aberto instituída

no país. Uma forma de endereçar esse problema é a reformulação do marco legal das instâncias de decisão e coordenação da OGP no país, de forma que haja mecanismos de colaboração entre governo e sociedade civil. Sugere-se que nos moldes do exemplo nacional do Comitê Gestor da Internet (CGI.br), e de iniciativas internacionais de que o Brasil promove, como o NETmundial realizado na cidade de São Paulo em 2014, o CIGA adote uma composição multissetorial. E sugere-se que Grupos de Trabalho da Sociedade Civil, como no caso dos mecanismos de participação online (i.e. Participa.br) adotem processos de tomada de decisão compartilhada entre governo e sociedade civil.

Recomendação transversal: Compromissos não claramente relacionados aos valores da OGP

Dos 52 compromissos do 2º Plano de Ação, 10 não tiveram uma relação clara com ao menos um valor da OGP atendido (19% dos casos). Isso indica que quase um quinto do Plano de Ação foi implementado e monitorado sem que tenha sido desenhado para promover transparência, participação, *accountability* pública e inovação tecnológica. Nota-se que alguns desses compromissos foram sugeridos pela sociedade civil e adotados pelo governo, enquanto outros foram formulados apenas pelo governo.

Quais são os sintomas do problema?

Abaixo segue a lista de compromissos que não tiveram valores da OGP identificados:

- 1.1 - Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos – versa sobre ações da AGU na defesa da probidade e recuperação de ativos.
- 1.2 - Implementação do ODP.nano – versa sobre a implementação da ODP.nano nos Estados.
- 1.3 - Fortalecimento da CGU – propõe ações de fortalecimento da capacidade institucional da CGU.
- 2.2 - Banco de Preço da Administração Pública Federal – propõe metodologia de preço de referência dos produtos mais comprados pelo governo federal.
- 2.10 - Política de Gestão de Documentos no Governo Federal – conjunto de atividades

de fortalecimento dos serviços arquivísticos governamentais.

2.15 - Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social (e-Governança) – implementação da política de Gestão da Informação na Previdência Social.

2.17 - Sistema Nacional de Auditoria do SUS – revisão dos normativos que ordenam o Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – SUS.

3.5 - Projeto Cidades Digitais – implementação de infraestrutura de conexão à internet em municípios e fomento a ferramentas de governo eletrônico.

3.6 - Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR) – institucionalização da política de igualdade racial e de enfrentamento ao racismo.

3.11 - Melhoria dos serviços de saúde por uso do Cartão Nacional de Saúde - ampliação das vantagens inerentes à maior disponibilização do Cartão Nacional de Saúde.

Qual a possível definição do problema?

Na área de transparência, os compromissos em comum não preveem atividades de abertura de dados e de compartilhamento de informações. Isso inclui tanto casos em que o governo usa dados abertos para gerar metodologias de combate à corrupção (e.g. 2.3 - Banco de preços) como também casos em que o governo coleta dados, mas não os retorna para a sociedade (e.g. 3.11 - Cartão Nacional de Saúde).

Na área de participação, os compromissos em comum desenvolvem atividades que não podem ser acompanhadas pela população diretamente. É o caso, por exemplo, de ampliação de atividades de governo eletrônico (e.g. 2.10 - Política de gestão de documentos federais) como de fortalecimento institucional (e.g. 1.1 e 1.3, que versam sobre a AGU e a CGU).

Na área de *accountability*, os compromissos em comum desenvolvem ações de *accountability* sem necessariamente promover *accountability* pública. É o caso, por exemplo, das auditorias internas (2.17 - Sistema nacional de auditorias do SUS) e de metodologias de investigação de corrupção internas (e.g. 1.2 - implementação do ODP.nano).

Qual a possível solução do problema?

Os compromissos devem sempre se pautar por dar resposta aos objetivos da OGP.

No caso de transparência, soluções para o problema incluem abertura de dados e metodologias. No caso de participação, a solução inclui a criação de oportunidades e mecanismos para que o cidadão possa participar das atividades de governo. E no caso de *accountability*, a solução inclui atividades de *accountability* que sejam públicas e permitam acompanhamento público.

As recomendações principais para o próximo ciclo

A partir de 2014, todos os relatórios IRM devem incluir cinco recomendações específicas, mensuráveis, alcançáveis, responsáveis e com cronologias, dentro dos critérios 'SMART', no acrônimo em inglês, para o próximo ciclo de Plano de Ação nacional. Os governos que participam da OGP são obrigados a endereçar essas recomendações no seu relatório de autoavaliação anual.

Nota-se que o governo adotou o padrão 'SMART' ainda na fase de consulta do Plano, o que para alguns membros da sociedade civil no diálogo virtual foi celebrado, e por outros, criticado. O pesquisador IRM verificou um retorno positivo da decisão do governo de adotar o padrão SMART na consulta online.

Baseando-se nos achados deste relatório, assim como no contexto e nas prioridades nacionais, o relator do IRM oferece as seguintes recomendações:

CINCO RECOMENDAÇÕES PRINCIPAIS

1. Mecanismo de participação social na governança da OGP no país.

- a. Para restaurar a confiança da sociedade civil brasileira no processo nacional OGP, o governo deveria implementar mecanismos de participação social que cumpram com (pelo menos) as características de 'colaboração', como definido pela metodologia IAP2, e que funcionem de forma permanente;
- b. O governo poderia alcançar isso por meio de mudança no marco legal já implementado (e.g. composição do CIGA) ou de novos instrumentos;
- c. Este mecanismo colaborativo deveria buscar encontrar um equilíbrio nos compromissos do 3o Plano entre a inclusão de temas ambiciosos e a exequibilidade dos compromissos dentro do contexto;
- d. O mecanismo deveria ser vigente durante a elaboração e a implementação do 3o Plano de Ação, e deve ser reconhecido pelo governo e pela sociedade civil como uma legítima forma de pactuação de compromissos do Plano de Ação e de diálogo.

2. Articulação com outros poderes.

- a. Para tornar a OGP menos centrada apenas no Poder Executivo, a OGP no Brasil poderia articular-se com os outros poderes do Estado, incluindo-se aí formas de colaboração voluntárias;
- b. Uma meta poderia ser desenvolver, por meio de parcerias com o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e o Ministério Público, o 3o Plano de Ação com um percentual mínimo de compromissos, incluindo pelo menos um desses poderes como parceiros.

3. Articulação com entes federados.

- a. O CIGA deveria implementar rede de coordenação de iniciativas de governo aberto com Estados, municípios e cidades. Sugere-se que a rede seja permanente e inclua a sociedade civil.

4. Reinclusão dos compromissos potencialmente transformadores ou moderados, mas não implementados.

- a. Há uma insatisfação da sociedade civil com compromissos que não são entregues, que são descontinuados no Plano de Ação seguinte ou que consecutivamente são atrasados;
- b. A prática de reinclusão de compromissos de um plano para outro já acontece em alguns casos (e.g. Portal da Transparência). O governo deveria, porém, sistematizar a análise dos casos não entregues e que tenham potencial moderado ou transformador. Por exemplo, poderia formalizar mecanismos de decisão compartilhada entre sociedade civil e governo, de forma a criar accountability pública sobre compromissos não entregues, porém relevantes.
- c. Como outro exemplo, o Plano de Dados Abertos Educacionais foi uma demanda vinda da sociedade civil que está em atraso. Se até o final do Plano este compromisso não for entregue, a sociedade civil e o governo deveriam decidir, juntos, sobre como reincorporar este compromisso de forma ampliada. No caso, poderia propor-se que o Ministério da Educação, em parceria com a INDA, desenvolva um Plano Institucional de Dados Abertos.

5. Inclusão de compromissos nas prioridades nacionais.

- a. Sugere-se que o 3o Plano de Ação desenvolva pelo menos dois compromissos ambiciosos nas áreas identificadas como prioridades tanto pela sociedade civil como pelo pesquisador do IRM, dos grandes temas do contexto nacional. Os temas recomendados são:
 - i. Financiamento de campanha partidária, desafio não endereçado no 1o e no 2o Plano de Ação;
 - ii. Responsabilidade corporativa, endereçada como prioridade em apenas 2 dos 52 compromissos do 2o Plano de Ação; e
 - iii. Combate à corrupção, principal área de interesse de governo e sociedade civil no 2o Plano de Ação.
- b. Sugere-se que, como resgate das expectativas da sociedade civil para com o governo, sejam promovidos diálogos entre as duas partes com base em consultas de Planos de Ação anteriores. Nota-se que os resultados da CONSOCIAL não podem ter caráter vinculante sobre os compromissos submetidos no 3o Plano de Ação, já que a temática da CONSOCIAL inclui temas e processos distintos da OGP no país.

¹ Joara Marchezini, Artigo 19, <http://artigo19.org/blog/encontro-para-promover-a-transparencia/>

² Espectro de Participação Política, IAP2, Associação Internacional de Participação Pública, <http://bit.ly/1kMmlyC>

VIII | METODOLOGIA E FONTES

Como complemento à autoavaliação do governo participante, a OGP solicita uma avaliação independente escrita por investigadores respeitados na temática de governança, preferivelmente do mesmo país específico.

Esses especialistas, usando um Guia de Metodologia OGP, devem (1) efetuar uma análise da autoavaliação do governo e de qualquer outra avaliação de progresso publicada pela sociedade civil, pelo setor privado ou por organizações internacionais; (2) realizar reuniões com *stakeholders* segundo as diretrizes OGP para solicitar as opiniões locais em progresso nos compromissos; e (3) realizar entrevistas com *stakeholders* nacionais, incluindo o governo. O relatório do pesquisador nacional é revisado por um painel internacional de especialistas e nomeado pelo Comitê Diretor da OGP para garantir conformidade com os padrões de mais alta qualidade.

Dadas as restrições fiscais e temporais, o IRM não pode consultar cada pessoa interessada ou afetada. Portanto, esforça-se para a transparência metodológica e, quando possível, torna público o processo de envolvimento de *stakeholders* na investigação. Nos contextos nacionais em que o anonimato dos informantes – do governo ou da sociedade civil – é requerido, o IRM protegerá a identidade dos participantes.

O IRM fortemente encoraja comentários nos *drafts* (minutas) públicos de cada relatório.

Entrevistas e grupos de trabalho

O relatório começou a ser feito em agosto de 2014, por meio de reunião inaugural com a CGU. Os três principais temas da reunião trataram do acesso do relator do IRM:

- Aos responsáveis pelos 52 compromissos: a CGU enviou ao relator do IRM uma lista de contatos e encaminhou, a pedido do relator, uma carta de introdução a estes;
- Ao piloto da metodologia de coleta de dados junto ao governo: o relator do IRM testou no encontro o uso do questionário semiestruturado, a ser utilizado em todas as entrevistas. A entrevista-

piloto foi feita com o compromisso 2.3 (Criação de sítio brasileiro da OGP), e serviu para aprimorar o instrumento de pesquisa usado nas demais entrevistas;

- Ao processo de construção do relatório final: foi repactuada a estrutura do relatório final, em particular se os compromissos seriam relatados na forma de *clusters* (grupos de compromissos) ou individualmente.

Entre agosto de 2014 e fevereiro de 2015 o relator do IRM entrou em contato com os responsáveis pelos compromissos. A primeira e a segunda leva de entrevistas foram realizadas presencialmente para confirmar e aprimorar o instrumento de pesquisa utilizado. Após duas visitas a Brasília para realização de entrevistas, as demais foram realizadas por Skype, telefone ou, em alguns casos, por e-mail.

Em março de 2015 o relator do IRM publicou, no canal Participa.br, uma consulta pública sobre os 52 compromissos.¹ Realizou a divulgação da consulta com uso de lista de discussão de e-mail (especificamente, os canais da INDA,² OGP-Br³ e Transparência Hacker⁴). O relator enviou a essas listas um e-mail de convite para participação na consulta; também foram levantados, do período de consulta do 2º Plano de Ação até o início da consulta pública, e-mails enviados relacionados à OGP no país. Aos identificados com interesse na OGP foi enviado e-mail, individual e através da lista (portanto, de forma pública) convocando participação na entrevista. Posteriormente ainda foram feitos convites individuais para envio de comentários sobre compromissos específicos, conforme a necessidade.

Além desses dois procedimentos, o relator utilizou outros dois adicionais. Para todos os 52 responsáveis pelos compromissos da OGP, ele solicitou uma lista de organizações da sociedade civil que participaram

do compromisso. Todos os contatos enviados através desse método foram também convidados a participar da consulta. Para ativação de *stakeholders* acadêmicos, o relator ainda fez convites nas listas de discussão no Google Groups (em especial Internet e Política).⁵ Também enviou convites por Facebook e e-mail para indivíduos tradicionalmente envolvidos na temática, sempre que identificados ou mencionados por terceiros. Posteriormente, o pesquisador do IRM também realizou consultas pontuais com membros da sociedade civil quando necessário.

A consulta pública do relatório IRM realizada no Participa.br convidou a sociedade civil a se manifestar sobre três temas:

- Os dados relatados sobre cada um dos 52 compromissos;
- A relação entre sociedade civil e o governo durante a realização do 2º Plano de Ação; e
- Os desafios/recomendações a serem incluídos no final do relatório IRM.

A devolutiva sistematizada das contribuições recebidas foi acertada para ser publicada no portal Participa.br. Durante a revisão do relatório pela OGP, foram incluídas novas entrevistas com ONGs de renome em suas áreas, como também comentários da sociedade civil feitos em mídia nacional ou publicações online de referência. Isso foi feito para suprir a pouca participação no Participa.br sobre o conteúdo dos compromissos em si – sendo pouco mais de 200 visualizações e a maior parte da participação referente ao modelo de governança da OGP no país.

Nota-se que, na data de início da consulta, quatro compromissos não haviam sido revistos devido à não

colaboração dos responsáveis pelo compromisso. Após sucessivas tentativas e uma carta de aviso de que estas seriam avaliadas como não entregues pelo relatório IRM, e com o apoio da CGU em obter a contribuição das agências, o processo foi regularizado e todos os compromissos foram colocados para consulta pública. Foi observada, porém, a situação de atraso no envio do material, e a sua inclusão foi notificada no Google Groups OGP-Br.

Os quatro compromissos entregues com atraso pelo governo foram:

- 1.5 - Geração de conhecimento e capacitação de parceiros gestores e operadores de recursos públicos educacionais e de conselheiros de controle social, Ministério da Educação;
- 2.17 - Fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria do SUS, Ministério da Saúde;
- 3.11 - Melhoria dos serviços de saúde por meio da intensificação do uso do Cartão Nacional de Saúde, Ministério da Saúde;
- 5.4 - (enviado com atraso) Reformulação dos atuais programas de proteção, Secretaria de Direitos Humanos, Presidência da República.

Como princípio de transparência, porém, todos que aceitaram dar entrevistas semiestruturadas tiveram sua participação publicada na consulta, após aprovação do formato final. Foram três as entrevistas publicadas: Joara Marchezini,⁶ Jorge Machado⁷ e Luiz Otávio.⁸

Repositório de conteúdos

Todos os relatórios individuais dos compromissos foram publicados no portal Participa.br durante a consulta da sociedade civil.

¹ <http://www.participa.br/governoaberto/consulta-relatorio-independente-de-progresso>

² <https://groups.google.com/forum/#!forum/lista-inda-gt3>

³ <https://groups.google.com/forum/#!forum/ogp-br>

⁴ <https://groups.google.com/forum/#!forum/thackday>

⁵ https://groups.google.com/forum/#!forum/internet_e_politica

⁶ <http://www.participa.br/governoaberto/consulta-relatorio-independente-de-progresso/comente-sobre-a-participacao-da-social-no-2o-plano-de-acao/teste-de-discussao.../outros-comentarios/entrevista-artigo-19>

⁷ <http://www.participa.br/governoaberto/consulta-relatorio-independente-de-progresso/comente-sobre-a-participacao-da-social-no-2o-plano-de-acao/teste-de-discussao.../outros-comentarios/entrevista-jorge-machado>

⁸ <http://www.participa.br/governoaberto/consulta-relatorio-independente-de-progresso/comente-sobre-a-participacao-da-social-no-2o-plano-de-acao/teste-de-discussao.../outros-comentarios/entrevista-luiz-otavio-ativista>

Sobre o Mecanismo Independente de Avaliação

O IRM é um documento essencial por meio do qual governos, sociedade civil e o setor privado podem manter-se informados sobre os compromissos e as ações do governo em relação aos Planos de Ação bianuais. O *design* da pesquisa e o controle de qualidade desses relatórios são feitos por um Painel de Experts Internacionais, composto por especialistas provindos das áreas de transparência, participação, *accountability* e métodos de pesquisa em Ciências Sociais. Atualmente o painel é formado por:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Liliane Corea
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

Um pequeno time do IRM está localizado no escritório de Washington, DC, Estados Unidos, e gerencia os processos do relatório em coordenação próxima com o relator do IRM. Questões e comentários sobre o processo podem ser enviados para irm@opengovpartnership.org

IX | CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Em setembro de 2012, a OGP decidiu a começar a recomendar com ênfase governos participantes a adotar compromissos ambiciosos em relação a performance do país nos critérios de elegibilidade da OGP.

A Unidade de Apoio da OGP atualiza os critérios de elegibilidade de todos países anualmente. Os resultados do Brasil são apresentados a abaixo.¹

Quando pertinente o relatório IRM contextualize o avanço ou retrocesso da pontuação na seção de Contexto do país.

2011	Atual	Mudança	Explicação
TRANSPARÊNCIA FISCAL²			
4	4	Inalterado	4 = Proposta orçamentária executiva e relatório de auditoria publicados 2 = Um dos dois publicado 0 = Nenhum documento publicado
ACESSO À INFORMAÇÃO³			
3	4	↑	4 = Lei de Acesso à Informação em vigência 3 = Provisão constitucional para acesso à informação 1 = Lei de Acesso à Informação em minuta 0 = Nenhuma lei de acesso à informação
DIVULGAÇÃO PATRIMONIAL⁴			
4	4	Inalterado	4 = Lei para divulgação patrimonial com dados publicados 2 = Lei para divulgação patrimonial sem dados publicados 0 = Nenhuma lei
PARTICIPAÇÃO CIDADÃ			
4 (9.12) ⁵	4 (9.12) ⁶	Inalterado	(EIU Citizen Engagement Score, cifra crua) 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
TOTAL / POSSÍVEL (PORCENTAGEM)			
15 / 16 (94%)	16 / 16 (100%)	↑	75% dos pontos possíveis para ser elegível

¹ Para maiores informações, acesse <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

² Para maiores informações, veja a Tabela 1 em <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para avaliações atualizadas, veja <http://www.obstracker.org/>

³ Os dois bancos de dados usados são 'Provisões Constitucionais' <http://www.right2info.org/constitutional-protections> e 'Leis e projetos de leis' em <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): bit.ly/19nDEFk; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009). [://bit.ly/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf); Para informações mais recentes, veja <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. Em 2014, o Comitê Diretivo da OGP aprovou uma mudança no indicador para divulgação patrimonial. A existência de uma lei e acesso público de fato reemplaçaram os indicadores antigos para divulgação por políticos e divulgação por funcionários públicos de alto nível. Para maiores informações, veja a nota orientativa sobre os Critérios de Elegibilidade 2014 em <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (Londres: Economist, 2010). Disponível em: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (Londres: Economist, 2014). Disponível em: <http://bit.ly/18kEzCt>



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW
Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership



INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM