

# Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Relatório Intermediário do Brasil 2018–2020

---

Fabro Steibel, Pesquisador Independente

## Sumário

	<b>3</b>
Resumo Executivo: Brasil	<b>3</b>
Recomendações	5
<b>I. Introdução</b>	<b>6</b>
<b>II. Contexto aberto do governo no Brasil</b>	<b>7</b>
<b>III. Liderança e processo multissetorial</b>	<b>9</b>
3.1 Liderança	9
3.2 Processo multissetorial durante a implementação do plano de ação	9
Nível de influência pública	10
Durante o desenvolvimento do plano	10
Nenhuma consulta	10
<b>IV. Compromissos</b>	<b>14</b>
1. Governo Aberto em Estados e Municípios	16
2. Ecossistema de Dados Abertos	19
3. Inovação e Governo Aberto na Ciência	21
4. Controle Social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN	23
5. Análise e Satisfação dos Usuários e Impacto Social da Regulação da ANTT	25
6. Transparência e Controle no Processo de Reparação de Mariana e de outros Municípios da Região	27
7. Transparência do Processo Legislativo	30
8. Transparência Fundiária	32
9. Governo aberto e clima	35
10. Governo aberto e recursos hídricos	38
11. Transparência Governamental – LAI em Estados e Municípios	40
<b>V. Recomendações gerais</b>	<b>42</b>
5.1 Recomendações do IRM	42
5.2 Resposta às recomendações anteriores do IRM	43
Recomendação	43
Recomendação respondida?	43
Recomendação inserida no plano de ação?	43
<b>VI. Metodologia e fontes</b>	<b>45</b>





## Resumo Executivo: Brasil

O Brasil liderou um forte processo de co-criação colaborativa (desenvolvido com o governo federal, a sociedade civil e alguns atores dos governos estaduais e municipais). Os participantes abordaram temas como liberdade de expressão, orçamento e responsabilidade pública. O processo de consulta foi extenso, porém no geral o plano de ação carece de mais ambição. Como passos futuros, recomenda-se ao governo incluir de forma ainda mais ampla organizações da sociedade civil no processo de desenvolvimento do plano, e buscar construir compromissos com estratégias mais claras para alcançar resultados.

A Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) é uma parceria global que reúne reformadores do governo e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem governos mais inclusivos, responsivos e responsáveis. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) monitora os planos de ação para garantir que os governos cumpram os compromissos. O Brasil ingressou na OGP em 2011. Desde então, implementou três planos de ação. Este relatório avalia o desenho do quarto plano de ação do país.

### Visão geral do plano de ação

Apesar das mudanças resultantes das transições políticas, o Brasil continua comprometido com os esforços de governo aberto. O quarto plano de ação responde aos desafios do país em relação à liberdade de expressão, participação no orçamento e responsabilidade pública.

O desenvolvimento do plano de ação ocorreu por meio de processo de consulta interativa, e manteve a paridade entre o governo e a sociedade civil durante toda a sua extensão. O desenvolvimento do plano envolveu ativamente 105 pessoas, representando 88 instituições, sendo 39 da sociedade civil, 39 do governo federal e 10 dos governos estadual e municipal. Entre os entrevistados pelo pesquisador independente, há a visão de que este processo foi mais abrangente que os anteriores, mas que ainda é necessário ampliar a gama de atores envolvidos. Como foi o caso do plano de ação anterior, o nível de influência pública atingiu o limiar de "colaboração", de

#### Tabela 1. Síntese

Participante desde: 2011  
Planos de ação submetidos: 4  
Tipo do relatório: Desenho  
Número de compromissos: 11

#### Consulta do plano de ação

Existe um fórum multissetorial? Sim  
Nível de interação com público: Colaboração  
Agiu contrário ao processo da OGP? Não

#### Desenho do plano de ação

Compromissos relevantes aos valores da OGP: 9 (81%)  
Compromissos transformadores: 0 (0%)  
Compromissos com potencial estrelado: 0 (0%)

#### Implementação do plano de ação

Compromissos estrelados: N/A  
Compromissos finalizados: N/A  
Compromissos com perfil DIOG\*: N/A  
Compromissos transformadores: DIOG\*: N/A

\*DIOG: Did it Open Government

acordo com o "Espectro de participação" da Associação Internacional para Participação Pública.

Apesar do processo de desenvolvimento do plano atender aos padrões da OGP e ter forte envolvimento público, o resultado final inclui compromissos pouco ambiciosos. Dos 11 compromissos do plano de ação, seis são considerados de pequeno impacto potencial, e há limitações no escopo geral e escalabilidade. Apenas quatro compromissos atingiram potencial moderado, enquanto nenhum foi considerado de potencial transformador. O plano de ação se concentrou em nove temas: governos subnacionais, ecossistema de dados abertos, ciência aberta, controle social e feedback dos cidadãos, transparência na reparação de desastres ambientais, legislatura aberta, transparência fundiária, clima e recursos hídricos, e liberdade de informação.

**Tabela 2. Compromissos em destaque**

<b>Descrição do compromisso</b>	<b>Próximos passos</b>	<b>Situação de implementação ao fim do ciclo</b>
<p><b>3. Inovação e Governo Aberto na Ciência</b></p> <p>Promover o uso de dados abertos e práticas de dados abertos em pesquisa científica.</p>	<p>As realizações desse compromisso podem ser usadas como modelo para encarar desafios enfrentados pelo governo e pela sociedade civil em campos fora da ciência.</p>	<p>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</p>
<p><b>6. Transparência e responsabilidade pública em processos de reparação</b></p> <p>Promover acesso à informação e responsabilidade pública na mitigação de desastres naturais de barragens.</p>	<p>Destacar as atividades conduzidas pelo portal da Fundação Renova, que incluem a criação de escritórios locais para orientar o monitoramento e reparos na região, além de produzir materiais sobre prestação de contas, construir ferramentas de transparência orçamentária e documentar melhores práticas para uso futuro.</p>	<p>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</p>
<p><b>8. Transparência Fundiária</b></p> <p>Consolidar um registro completo, atualizado e georreferenciado de propriedades urbanas e rurais.</p>	<p>O compromisso pode ser fortalecido pela institucionalização das oportunidades da participação cívica no processo de consolidação e atualização do registro.</p>	<p>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</p>
<p><b>11. Acesso à informação em estados e municípios</b></p> <p>Criar uma plataforma unificada para solicitações de acesso à informação, disponível gratuitamente para estados e municípios.</p>	<p>Divulgar amplamente o portal para sociedade civil e poder público, além de promover o uso por autoridades.</p>	<p>Nota: a ser avaliado ao final da implementação do plano de ação.</p>

## Recomendações

As recomendações do IRM visam informar o desenvolvimento do próximo plano de ação e orientar a implementação do atual plano de ação.

Tabela 3. Recomendações principais

Ampliar a base de participação no processo OGP.
Desenvolver compromissos mais ambiciosos.
Ampliar o envolvimento do Poder Executivo com outros poderes do governo.
Aumentar o intercâmbio de conhecimentos por meio da iniciativa OGP subnacional de São Paulo.
Aumentar a visibilidade de iniciativas não incluídas como compromissos na OGP.

## SOBRE O AUTOR

**Fabro Steibel** é afiliado ao Centro Berkman Klein de Internet e Sociedade, da Universidade de Harvard, e membro do Conselho Global do Fórum Econômico Mundial. Ele é Doutor em Comunicações pela Universidade de Leeds (Reino Unido) e tem Pós-Doutorado em Consultas Públicas pela Universidade Federal Fluminense (Brasil). É *fellow* em governo aberto da Organização dos Estados Americanos e Diretor Executivo do Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro.

**A Parceria para o Governo Aberto** (Open Government Partnership - OGP) busca garantir compromissos concretos dos governos para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias que fortaleçam a governança. O Mecanismo de Relatório Independente da OGP avalia o desenvolvimento e a implementação de planos de ação nacionais, a fim de promover o diálogo entre as partes interessadas e de aperfeiçoar a responsabilização dos governos.



## I. Introdução

A Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) é uma parceria global que reúne reformadores do governo e líderes da sociedade civil para criar planos de ação que tornem governos mais inclusivos, responsivos e responsáveis. O Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) monitora os planos de ação para garantir que os governos cumpram os compromissos. Os líderes da sociedade civil e do governo usam as avaliações para refletir sobre seu próprio progresso e determinar se as ações tiveram impacto na vida das pessoas.

O Brasil ingressou na OGP em 2011. Este relatório cobre o desenvolvimento e desenho do quarto plano de ação do Brasil para 2018-2020.

O Mecanismo de Independente de Avaliação da OGP fez parceria com Fabro Steibel, pesquisador independente, para realizar a análise. O IRM avalia o desenvolvimento e a implementação de planos de ação nacionais para promover o diálogo entre as partes interessadas e melhorar a prestação de contas. Para uma descrição completa da metodologia do IRM, visite

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. Contexto aberto do governo no Brasil

O quarto plano de ação foi o primeiro plano elaborado por um governo e implementado por outro com programas políticos opostos. Mesmo assim, o pesquisador IRM encontrou um contexto de governo aberto de continuidade, no qual os compromissos receberam em geral apoio tanto por parte do governo como por parte da sociedade civil.

A fase de consulta do processo de co-criação ocorreu entre abril a dezembro de 2018, durante o último ano da administração de Michel Temer, que assumiu a Presidência após o processo de impeachment de Dilma Rousseff, em 2016. Nesse período, eleições nacionais ocorreram como planejado em outubro de 2018, quando Jair Bolsonaro, candidato posicionado como oposição, ganhou as eleições. A eleição foi bastante disputada, e resultou em um processo de polarização tanto da sociedade civil como de servidores públicos.<sup>1</sup>

Apesar da polarização durante o período eleitoral, o pesquisador IRM identificou que, na agenda de governo aberto, houve manutenção da implementação do plano. As lideranças da OGP no país, tanto do lado do governo como do lado da sociedade civil, mantiveram-se estáveis, incluindo a liderança exercida pela Controladoria-Geral da União e do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (o qual teve inclusive eleições para selecionar novos membros). Outra característica do período foi a participação ativa de atores do governo e da sociedade civil tanto no processo de consulta quanto na fase de implementação do plano. O pesquisador IRM identificou ainda apoio crescente e orgânico à agenda de governo aberto no país, tanto dentro do governo como por membros da sociedade civil.

A troca de governo resultou em diversas mudanças nas políticas públicas promovidas pela gestão anterior. Isso resultou, por exemplo, na redução drástica de número de ministérios, o que levou à liderança do plano de ação a revisar as instituições e equipes envolvidas na implementação dos compromissos. Processo semelhante aconteceu na passagem do governo Rousseff para o governo Temer, sugerindo que transições de governo aumentam a complexidade de gestão para manutenção de compromissos previamente aprovados.

Em relação a ações que impactam diretamente na agenda de governo aberto, pelo menos duas decisões da gestão Bolsonaro resultaram em controvérsias entre governo e sociedade civil. A primeira foi a publicação do Decreto 9.690/19, que reduziu exigências para antes do governo federal classificarem documentos como secretos ou ultrassecretos, e reduziu também a senioridade de cargos autorizados para tomar tais decisões. Do ponto de vista do governo, a mudança visou reduzir a burocracia e facilitar processos de acesso à informação.<sup>2</sup> Já do ponto de vista da sociedade civil, organizações, como Artigo 19, denunciaram essas medidas como contrárias aos princípios internacionais de proteção de dados, ao reduzir níveis de aplicação da Lei de Acesso à Informação.<sup>3</sup> O Decreto 9.690/19 foi posteriormente analisado pelo Congresso, que foi contrário ao seu conteúdo, e ao final a Presidência revogou a proposta, tornando-a sem efeito posterior.

Uma outra política proposta pela nova administração que opôs governo e sociedade civil foi o Decreto 9.759/20, que propunha a potencial revogação de todos conselhos da administração federal, afora os apoiados formalmente pela administração atual, o que resultou em conselhos ativos sendo suspensos, ou impedidos de prosseguir<sup>4</sup>. Do ponto de vista da sociedade civil, os conselhos representavam importantes mecanismos de participação cívica e desenvolvimento de políticas públicas, como o caso do Conselho da Segurança Nutricional e Alimentar, referenciado em compromissos incluídos no plano de ação atual<sup>5</sup>. Do ponto de vista do governo, a política proposta visava remover conselhos inoperantes ou ineficientes, e sugeria formas de aprimorar a administração e composição dos membros.

Mesmo no contexto de troca de governo, o período foi marcado pela manutenção e por vezes melhorias em indicadores de governo aberto. A pontuação dada pela *Freedom House* no Brasil, por exemplo, indicou quadro de estabilidade entre 2018 a 2019<sup>6</sup>, mostrando que o país se caracteriza por

“eleições competitivas e um vibrante debate público. No entanto, jornalistas independentes e ativistas da sociedade civil continuam correndo o risco de assédio e ataques envolvendo violência<sup>7</sup>.”

Já a posição do Brasil no Índice de Percepção de Corrupção publicado pela Transparência Internacional caiu entre os anos de 2017 e 2018, passando de 37 para 35 pontos, de um total máximo de 100 pontos<sup>8</sup>. Como observa o relatório, “além do alto grau de abuso e corrupção em diversas instituições do Brasil, [a pontuação] retrata um crescente sentimento de cinismo e desesperança no cidadão”<sup>9</sup>.

E segundo o ranking do Direito Global à Informação, o país está na segunda melhor categoria no que se refere ao direito à informação<sup>10</sup>. Relata o índice que “a lei brasileira sobre o direito à informação tem boa estrutura e excelentes características positivas (...), embora infelizmente o marco regulatório peque por detalhamento específico vago em áreas vitais”<sup>11</sup>. Outro ranking internacional relevante para compreender o período é a Pesquisa do Orçamento Aberto, que relata o período de 2017, e classifica o país com alto grau de transparência e supervisão orçamentária (i.e. 77 e 76 pontos atingidos, em escala de 0 a 100), e baixo grau de participação cívica (com apenas 35 de 100 pontos atingidos)<sup>12</sup>. E em termos de supervisão orçamentária no período, a Parceria Internacional de Orçamento<sup>13</sup> vai na mesma linha, e indica que se por um lado o país “fornece informações orçamentárias suficientes para permitir que o público se envolva em discussões orçamentárias de maneira informada”, por outro ainda oferece poucas oportunidades para o público se envolver no processo orçamentário<sup>14</sup>.

Em resumo, o contexto geral no Brasil em governo aberto no período é caracterizado por um ambiente propício, embora permaneçam desafios relacionados à liberdade de expressão, participação no orçamento e responsabilidade por corrupção.

---

<sup>1</sup> Paula Laboissière, “Polarização na Eleição é Destaque na Imprensa Internacional,” Empresa Brasileira de Comunicação, 7 Outubro 2018, <https://bit.ly/2OHOZcH>.

<sup>2</sup> Ana Cristina Campos, “Mourão diz que Decreto da LAI Reduz Burocracia e Garante Transparência,” Empresa Brasileira de Comunicação, 24 Janeiro 2013, <http://bit.ly/2YCtACc>.

<sup>3</sup> João Fellet, “O que Muda com Decreto do Governo que Altera Regras para Classificação de Informações Ultrassecetas,” BBC News Brasil, 24 Janeiro 2019, <https://bbc.in/2YHzUEx>.

<sup>4</sup> Tulio Kruse e Ricardo Galhardo, “Governo Bolsonaro Paralisa e Esvazia Conselhos e Comissões,” Estado de São Paulo, 3 Março 2019, <http://bit.ly/2YEgaBi>.

<sup>5</sup> Camilo Rocha, “O que é o Consea, Conselho sobre Alimentação Omitido por Bolsonaro,” Nexo, 3 Janeiro 2019, <http://bit.ly/2LXtrU2>.

<sup>6</sup> Freedom House, “Brasil,” Freedom in the World 2017, <http://bit.ly/2T2WuG5>.

<sup>7</sup> Freedom House, “Brasil” Freedom in the World 2019, <https://bit.ly/2E6uDIY>.

<sup>8</sup> Transparência Internacional, “Brasil” Índice de Percepção de Corrupção 2018, <http://bit.ly/2OCquua>.

<sup>9</sup> Transparência Internacional, “Américas: enfraquecimento da democracia e aumento do populismo dificultam esforços anticorrupção”, <https://bit.ly/2Sdnzcl>.

<sup>10</sup> Global Right to Information, “Mapa Global de Classificação do Direito à Informação,” Access Info Europe e Centre for Law and Democracy, acessado em Julho 2019, <http://bit.ly/2T2XMAV>.

<sup>11</sup> Global Right to Information, “Brasil,” “Mapa Global de Classificação do Direito à Informação,” Access Info Europe e Centre for Lei e Democracy, acessado em Julho 2019, <http://bit.ly/2OBxxTQ>.

<sup>12</sup> International Budget Partnership, Brasil, “Open Budget Survey 2017,” <http://bit.ly/2Yp12gb>.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.



### III. Liderança e processo multissetorial

O Brasil é caracterizado por um ambiente colaborativo e multissetorial, posição que é compartilhada por membros do governo e da sociedade civil. Se caracteriza ainda por uma liderança da OGP no Poder Executivo federal, um grupo de trabalho consultivo com membros da sociedade civil e um processo detalhado de consulta para construção do plano de ação.

#### 3.1 Liderança

Esta seção descreve a liderança e o contexto institucional da OGP no Brasil .

No Brasil, o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) faz parte da Controladoria Geral da União (CGU) e é responsável pela execução da OGP no país. O CIGA foi estabelecido pelo Decreto Presidencial em setembro de 2011, e é considerado um órgão de decisão que inclui 18 ministérios<sup>15</sup>. O CIGA é liderado pela Casa Civil da Presidência da República, que ocupa um dos 18 assentos, e é administrado pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto (GE-CIGA), que conta com 7 instituições governamentais e é comandado pela Controladoria-Geral da União. O GE-CIGA é responsável por elaborar e submeter o plano de ação para aprovação do CIGA, como também por implementá-lo.

Tanto a CIGA quanto a GE-CIGA têm poder legal para promover políticas públicas em outras instituições governamentais, principalmente entre aquelas da administração executiva federal. O governo aloca funcionários ao GE-CIGA para supervisionar e implementar o plano de ação, e dedica orçamento específico para atividades relacionadas à OGP no país, recursos administrados pelo Gabinete da Controladoria-Geral da União e pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção. As atividades são supervisionadas pelo servidor público de carreira Otávio Castro Neves, diretor da Divisão de Transparência e Controle Social.

Além disso, o CIGA e o GE-CIGA possuem representantes apenas do governo. A participação da sociedade civil esteve presente anteriormente de forma informal durante o processo de consulta do segundo plano, mas foi interrompida logo depois, durante a implementação do mesmo plano de ação. Ao final de 2015, contudo, foi formalmente criado o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GT-SC). O GT-SC é formado por sete organizações, eleitas por meio de chamada pública na qual entidades da sociedade civil podem votar e ser votadas. Os membros eleitos para o período de 2015-2017 foram responsáveis pelo processo de consulta do plano de ação atual, e uma nova turma de eleitos, para o período de 2018-2020, é responsável por monitorar a implementação dos compromissos<sup>16</sup>. Nos próximos planos de ação, a mesma situação deve ocorrer, em que um grupo de entidades do GT-SC participa do processo de consulta, e outro, do processo de implementação.

Por fim, é importante observar que o Brasil é um sistema altamente federalizado, no qual o executivo federal depende na maioria dos casos de cooperação voluntária com os entes subnacionais e os demais poderes. No entanto, o plano de ação inclui compromissos de demais entes, o que demonstra a capacidade de coordenar com êxito mesmo em situação adversa. Importante realçar, ainda, que a cidade de São Paulo faz parte da OGP subnacional.

#### 3.2 Processo multissetorial durante a implementação do plano de ação

Em 2017, a OGP adotou os Padrões de Participação e Co-criação, destinados a apoiar a participação e a co-criação entre governo e sociedade civil em todas as etapas do ciclo da OGP. Todos os países participantes do OGP devem atender a esses padrões, que visam elevar a ambição e a qualidade da participação durante o desenvolvimento, implementação e revisão dos planos de ação da OGP.

Os Artigos de Governança da OGP também estabelecem os requisitos de participação e co-criação que um país deve atender no desenvolvimento e implementação de seu plano de ação, de forma a estar de acordo com o processo da OGP. No plano de ação atual, o Brasil cumpriu os requisitos previstos e necessários pela OGP.<sup>17</sup>

Consulte o Anexo I para obter uma visão geral do desempenho do Brasil implementando os Padrões de Co-criação e Participação durante o desenvolvimento do plano de ação.

### Tabela 3.2: Nível de influência do público

O IRM adaptou o "Espectro de Participação" da Associação Internacional para Participação Pública (IAP2) para aplicar ao OGP.<sup>18</sup> O espectro mostra o nível potencial de influência do público no conteúdo do plano de ação. No espírito da OGP, a maioria dos países deve aspirar por “colaboração”.

Nível de influência pública		Durante o desenvolvimento do plano
Empoderamento	O governo entregou poder de decisão a membros do público.	
Colaboração	Houve um diálogo interativo e o público ajudou a definir a agenda.	✓
Envolvimento	O governo deu feedback sobre como as contribuições públicas foram consideradas.	
Consulta	O público pôde dar contribuições.	
Informação	O governo forneceu ao público informações sobre o plano de ação.	
Nenhuma consulta	Nenhuma consulta	

### Fórum multissetorial

No Brasil, o governo e a sociedade civil têm papéis na administração da OGP. O governo é representado pelo Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) e o Grupo Executivo do CIGA (GE-CIGA), enquanto a sociedade civil é representada pelo o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GT-SC). O GT-SC tem no seu mandato institucional o papel de caráter “consultivo”, porém tem acordado informalmente com o GE-CIGA desempenhar papel de “colaboração”, o que aconteceu durante o processo de consulta e implementação do plano de ação.

Em termos de procedimentos, reuniões regulares acontecem entre governo e representantes da sociedade civil, marcadas com antecedência e documentadas on-line. Há ainda um grupo de representantes do governo e da sociedade civil estabelecido para monitoramento de cada compromisso, com um líder do processo de cada setor.<sup>19</sup> A participação remota é disponibilizada para todas reuniões, tendo o pesquisador IRM participado de três reuniões para validar a possibilidade e qualidade da atuação remota. Atas das reuniões são disponibilizadas no site da OGP do país, em formatos abertos e proprietários<sup>20</sup>.

### Participação e engajamento durante o processo de consulta do plano

O processo de consulta para formulação do plano de ação atual seguiu passos similares ao processo adotado no plano anterior, e envolve processo de colaboração entre membros do governo e da sociedade civil. A Controladoria-Geral da União é responsável por desenhar a metodologia em parceria com o GT-SC, e o processo ocorreu em três fases sequenciais.

Durante a primeira fase do processo, o GE-CIGA e o GT-SC definiriam um conjunto de temas estruturantes para nortear o processo<sup>21</sup>. Primeiro foi feita uma lista de temas centrais na agenda de governo aberto, a partir da preferência dos membros participantes, e posteriormente a interação de um líder de cada setor definiu um processo para eleger seus temas prioritários. Os representantes do governo conduziram o processo através de reuniões internas e ampla participação de seus públicos, incluindo representantes da administração pública federal, órgãos legislativos e instituições subnacionais. Os representantes da sociedade civil criaram uma consulta pública no site [www.governoaberto.gov.br](http://www.governoaberto.gov.br)<sup>22</sup>, que resultou em 92 temas sugeridos e priorizados a partir de 2.002 votos, sendo os mais votados considerados para a próxima fase.

Dos oito temas priorizados, o governo propôs, através de seu processo, quatro: Inovação e Governo Aberto na Ciência, Controle Social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Análise e Satisfação dos Usuários e Impacto Social da Regulação de Transportes Terrestres, e Processo de Reparação de Mariana e Região. Do ponto de vista da sociedade civil, quatro outros temas foram priorizados: Transparência Fundiária; Clima; Recursos hídricos, e Lei de Acesso à Informação em Estados e Municípios. Além dos oito temas, foram também frutos da colaboração dois temas estruturantes (Governo Aberto em Estados e Municípios e Ecossistema de Dados Abertos), além de um quinto proposto pelo governo (Transparência no Processo Legislativo), totalizando 11 temas estruturantes<sup>23</sup>. O processo foi ainda documentado e publicado online pelo governo<sup>24</sup>.

Os 11 temas prioritários foram utilizados em 22 oficinas de co-criação, financiadas pelo governo, e resultaram nos 11 compromissos do plano de ação. As reuniões foram documentadas e publicadas online, incluindo fotos dos eventos e detalhes dos temas discutidos<sup>25</sup>. Cada um dos workshop, realizados entre maio e agosto de 2018<sup>26</sup>, teve coliderança de um membro do governo e outro da sociedade civil.

Para participar do processo, o GE-CIGA e o GT-SC enviaram convites através das listas de e-mails de cada rede. Segundo dados publicados pelo governo, o processo de consulta contou com a participação, na segunda fase, de 105 pessoas, representantes de 88 instituições: 39 vindas da sociedade civil, 39 de órgãos do governo federal e 10 vindas de outros órgãos do governo, como órgãos estaduais e municipais<sup>27</sup>. Embora os dados não tenham capturado a diversidade de gênero nas etapas da consulta, é relevante mencionar que dos 11 grupos de trabalho, 5 tiveram mulheres entre os líderes do processo.

Uma inovação do processo de consulta atual em relação ao anterior, fruto de aprendizados acumulados, foi a inclusão de uma etapa para priorização de compromissos. Cada tema estruturante foi foco de duas oficinas de desenvolvimento. No processo atual, contudo, na primeira oficina foram geradas até três propostas de compromissos que, durante 15 dias, foram priorizadas pelos participantes. Na segunda edição da oficina foi então desenvolvido o texto do compromisso mais priorizado. Os entrevistados pelo pesquisador IRM, tanto do lado da sociedade civil quanto do governo, consideram importante e positiva a inovação desenvolvida, o que aumentou o potencial transformador dos compromissos finais.

Uma vez redigidos os compromissos, na terceira fase do processo os mesmos foram submetidos para aprovação do GE-CIGA. Os membros da sociedade civil entrevistados pelo pesquisador IRM consideram que o plano de ação atual, devido a essa dinâmica, representa um processo de colaboração no qual a sociedade civil e governo foram envolvidos em todas as etapas da seleção dos compromissos,<sup>28</sup> e no qual a “diversidade foi compartilhada por ambos os setores”<sup>29</sup>.

Durante a implementação do plano de ação, metodologias de cunho colaborativo também foram implementadas<sup>30</sup>, incluindo a realização de reuniões periódicas de seguimento com o governo e o GT-SC. Os entregáveis dos compromissos eram revisados durante as reuniões, e um relator de cada setor

coordenava o debate. As reuniões foram realizadas com periodicidade semestral, sendo a primeira realizada em novembro de 2018 e outra em junho de 2019. Notas das reuniões foram tomadas pelo governo, e publicadas online, com chamada para participação nas reuniões enviadas com antecedência por e-mail, e oportunidade para participação online.

Como resultado dos mecanismos adotados durante a consulta e implementação do plano de ação, o pesquisador IRM considera que houve um processo transparente, participativo, e responsável, com características de colaboração entre governo e sociedade civil, o que é reforçado pelos entrevistados. Ajudam nessa percepção o fato de todo o processo ter sido tornado público<sup>31</sup> — inclusive a metodologia de tomada de decisão<sup>32</sup> — e as evidências de que a sequência de etapas tomadas contribuiu de forma clara para o resultado final do plano de ação construído<sup>33</sup>.

## Recomendações sobre o processo de participação e co-criação durante a consulta

Há fortes evidências da existência de uma atuação ativa multissetorial no desempenho da OGP no país. A participação de membros é diversa, e há um mandato claramente delineado dos processos e entes envolvidos, o que se reflete nos procedimentos colocados em prática e nas ações de comunicação entre os pares observadas. Há ainda a organização de informação em website específico, o que promove um sentimento de confiança do governo e da sociedade civil no processo estabelecido.

Em relação aos esforços de comunicação e divulgação, o GE-CIGA trabalha em estreita colaboração com o GT-SC na tentativa de aumentar o alcance de atores participantes da sociedade civil. As formas de comunicação utilizadas incluem tanto as redes dos membros do grupo da sociedade civil e as da CGU, como também o site da OGP no país, uso de e-mail, além de páginas relacionadas do Facebook e Twitter<sup>34</sup>.

Há, porém, oportunidades para melhoria do processo, o que é citado como desejável por pelo menos 12 entrevistados pelo pesquisador IRM (um sentimento que é ainda mais forte entre membros da sociedade civil). O que se expressa é que o conjunto de atores é diverso, mas se assemelha em muito a redes já envolvidas em processos de governo aberto e principalmente de interações com os planos de ação anteriores. A demanda, em geral, é para aumentar a rede de contribuidores, identificar e convidar especialistas de temas emergentes para participar no processo. Como um membro da sociedade civil expressou, "o uso mais amplo dos canais de comunicação pode resultar em ainda mais participantes"<sup>35</sup>.

Como forma de avançar no processo de consulta, o pesquisador IRM sugere as seguintes recomendações:

1. Continuar realizando o evento anual do governo aberto, incluindo eventos satélites paralelos. Esses eventos poderiam ser realizados a partir do encontro anual como o realizado em novembro 2019, co-organizado pelo governo e sociedade civil (atualmente na quarta edição)<sup>36</sup>. Uma forma de expandir o evento para novos públicos é atrair organizações relacionadas a diferentes temas do espectro político, como também através da realização de parcerias com instituições acadêmicas.
2. Aumentar a participação de novos atores, especialmente em áreas ainda prioritárias para OGP com potencial para ampliação frente aos planos de ação anteriores, em temas como combate à corrupção, meio ambiente, reforma agrária, educação e transparência.
3. Promover oportunidades de mapeamento e documentação de iniciativas de governo aberto não relacionadas à OGP e seus atores-chave. Tais atividades podem ser usadas para envolver novos atores no processo de consulta, em áreas relevantes para o processo de OGP.

---

<sup>15</sup> Na prática, existem apenas 13 ministérios. Na época deste relatório, o decreto legal de 2011 ainda não havia sido atualizado com as reformas ministeriais implementadas pelas presidências Temer e Bolsonaro. Originalmente, o CIGA tinha 18 ministérios; no entanto, durante o processo, cinco destes mudaram o status ministerial: Ministério das Fazenda (agora parte do Ministério da Economia); Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (agora parte do Ministério da Economia);

---

Ministério do Esporte (agora parte do Ministério da Cidadania); Ministério da Integração Nacional (agora parte do Ministério do Desenvolvimento Regional); e Ministério do Desenvolvimento Social (agora parte do Ministério da Cidadania). Segundo a CGU, um novo decreto foi elaborado, mas aguarda aprovação.

<sup>16</sup> Governo do Brasil, “Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União,” Diário Oficial Da União- Seção 2, 18 Dezembro 2018, <http://bit.ly/2YGLKCF>.

<sup>17</sup> Agir de forma contrária ao processo - O país não cumpriu (1) “envolver” durante o desenvolvimento ou “informar” durante a implementação do governo do NAP (2) falha ao coletar, publicar e documentar um repositório no site / página nacional do OGP, de acordo com Orientação do IRM.

<sup>18</sup> “Espectro de Participação Pública da IAP2”, IAP2, 2014, <http://bit.ly/337A6jO>.

<sup>19</sup> Governo do Brasil, “4º Plano de Ação do Brasil,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2GWosyP>.

<sup>20</sup> Governo do Brasil, “2º Encontro de Coordenadores do 4º Plano de Ação,” gov.br, 27 Maio 2019, <http://bit.ly/2LX70Oq>.

<sup>21</sup> Governo do Brasil, “Definição de termos – 4º Plano de Ação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2Yyzi>.

<sup>22</sup> Governo do Brasil, “Priorização de temas – 4º Plano de Ação,” gov.br, 27 Abril 2013, <http://bit.ly/2Krc9eO>.

<sup>23</sup> Governo do Brasil, “Definição de temas – 4º Plano de Ação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <https://bit.ly/2YhMlm4>.

<sup>24</sup> OGP, *Devolutiva da Consulta Pública para Definição Dos Temas da Sociedade Civil –Fases 1 e 2* (2018), <http://bit.ly/339FCIG>.

<sup>25</sup> Governo do Brasil, “Co-Workshops – 4º Plano de Ação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2KmkIHG>.

<sup>26</sup> Governo do Brasil, “Governo aberto em estados e municípios – 2º workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2QBtHKc>.

<sup>27</sup> Governo do Brasil, *4º Plano de Ação* (OGP, 2018), <http://bit.ly/2YG6N4a>.

<sup>28</sup> Wagner Oliveira (Departamento de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas), Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

<sup>29</sup> Vitor Bukvar Fernandes (Unicamp), Entrevista com Pesquisador IRM, 19 Março 2019.

<sup>30</sup> Governo do Brasil, “4º Plano de Ação – Monitoramento e execução,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2KkUEfZ>.

<sup>31</sup> Tatiane Pacanaro Trinca (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Entrevista com Pesquisador IRM, 15 Março 2019.

<sup>32</sup> Paulo Aparecido Farinha (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Entrevista com Pesquisador IRM, 25 Março 2019.

<sup>33</sup> Joara Marchezini (Artigo 19), Entrevista com Pesquisador IRM, 26 Março 2019.

<sup>34</sup> Tamara Figueiredo (CGU), Entrevista com Pesquisador IRM, 1 Novembro 2019.

<sup>35</sup> Raquel Aparecida Pereira (CGU), Entrevista com Pesquisador IRM, 21 Março 2019.

<sup>36</sup> Isis Reis, “3º Encontro de Governo Aberto acontece em São Paulo na próxima semana,” Open Knowledge Brasil, 30 Novembro 2018, <http://bit.ly/2Kjxnew>.

## IV. Compromissos

Todos os governos participantes da OGP desenvolvem Planos de Ação com compromissos concretos, a ser implementados em um período de dois anos. Os governos ainda compartilham durante o período estratégias específicas desenvolvidas para implementação dos compromissos e detalhes das ações em andamento.

Vale lembrar que os compromissos devem ser ajustados às circunstâncias e aos desafios particulares de cada país. Os compromissos também devem ser relevantes para os valores da OGP, estabelecidos nos Artigos de Governança da OGP, e na Declaração de Governo Aberto, assinados por todos os países participantes da OGP.<sup>37</sup> Os indicadores da metodologia utilizada pelo pesquisador IRM podem ser encontrados no Manual de Procedimentos do IRM.<sup>38</sup>

Em suma, os indicadores usados pelo IRM para avaliar os compromissos são os seguintes:

1. **Especificidade:**
  - Não suficientemente específico para ser verificado. Conforme o texto proposto, os objetivos e ações propostas são insuficientes em sua clareza e especificidade para serem objetivamente verificados enquanto a sua entrega.
  - Suficientemente específico para ser verificado. Conforme o texto proposto, os objetivos e ações propostas são suficientes em sua clareza e especificidade para serem objetivamente verificados enquanto a sua entrega.
2. **Relevância.** Esta variável avalia a relevância do compromisso para os valores da OGP. Com base em uma leitura atenta do texto do compromisso conforme expresso no Plano de Ação, as questões norteadoras para determinar a relevância são:
  - Acesso à Informação: O governo divulgará mais informações ou melhorará a qualidade das informações disponibilizadas ao público?
  - Participação Cívica: O governo criará ou melhorará oportunidades ou capacidades para o público informar ou influenciar decisões?
  - Responsabilidade Pública: O governo criará ou melhorará oportunidades para responsabilizar os funcionários por suas ações?
  - Tecnologia e Inovação para Transparência e *Accountability*: A inovação tecnológica será usada em conjunto com um dos outros três valores da OGP para promover a transparência ou a prestação de contas?
3. **Impacto potencial:** Esta variável avalia o *impacto potencial* do compromisso, se concluído como escrito. O avaliador IRM usa o texto do Plano de Ação para:
  - Identificar o problema social, econômico, político ou ambiental;
  - Estabelecer o status quo no início do Plano de Ação; e
  - Avaliar o grau em que o compromisso, se implementado, afetaria o desempenho e enfrentaria o problema.
4. **Progresso:** Essa variável avalia a implementação do compromisso e progresso das atividades, e é medida apenas no Relatório Final do IRM, realizado depois da implementação do plano de ação.
5. **Abriu o governo?:** A fim de captar mudanças na prática do governo para além dos entregáveis mensuráveis, essa variável observa como a prática do governo tem mudado como consequência da implementação do compromisso, e é avaliada apenas no Relatório Final do IRM.

### O que faz um compromisso potencialmente estrelado?

Um compromisso potencialmente estrelado é aquele que tem grande potencial de ser ambicioso e implementado. Um compromisso potencialmente estrelado é aquele que descreve claramente:

1. **Problema:** Qual é o problema econômico, social, político ou ambiental? Em lugar de descrever uma questão ou ferramenta administrativa (por exemplo, 'Alocação incorreta de fundos de assistência social' é mais útil que 'falta de um site'.)
2. **Status quo:** qual é o status quo da questão política no início de um plano de ação (por exemplo, “26% das queixas de corrupção judicial não são processadas atualmente”)?
3. **Mudança:** em vez de declarar resultados intermediários, qual é a mudança de comportamento que se espera da implementação do compromisso (por exemplo, “Dobrar as taxas de resposta às solicitações de informações” é uma meta mais forte do que “publicar um protocolo para resposta”)?

### Compromissos estrelados

O critério do “compromisso estrelado” (🌟) merece explicações mais detalhadas, devido ao seu interesse particular aos leitores e a sua utilidade de incentivar uma competição positiva entre os países/entidades participantes do OGP. Compromissos estrelados são aqueles considerados exemplares para OGP. Para receber uma estrela, um compromisso deve atender a vários critérios:

- Estrela em potencial: o design do compromisso deve ser **específico, relevante** para os valores da OGP e ter um impacto potencial **transformador**.
- O governo deve fazer um progresso significativo nesse compromisso durante o período de implementação do plano de ação, recebendo uma avaliação da implementação **substancial** ou **completa**.

Essa variável é avaliada ao final do ciclo de implementação, no *Relatório Final do IRM*.

### Visão geral dos compromissos

O plano de ação focou em nove temas: governos subnacionais (Compromisso 1), ecossistema de dados abertos (2), ciência aberta (3), controle social e feedback cidadão (4 e 5), transparência em temas ambientais e reparação de desastres (6), legislativo aberto (7), transparência fundiária (8), clima e recursos hídricos (9 e 10), e acesso à informação (11).

---

<sup>37</sup> OGP, “Parceria de Governo Aberto: artigos de governança,” Junho 2012 (atualizado em Março 2014 e Abril 2015), <https://bit.ly/2IZTbOe>.

<sup>38</sup> OGP, “Manual de procedimentos do IRM,” <https://bit.ly/2ISoaRv>.

## I. Governo Aberto em Estados e Municípios

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto com vistas a promover o engajamento subnacional.

O compromisso visa não somente difundir o conceito de Governo Aberto no âmbito subnacional, mas também iniciativas que estimulem novas práticas colaborativas de gestão pública, com vistas a promover a implementação de ações de governo aberto em estados e municípios”

- I.1. Articulação com entidades para disseminação de conceitos e práticas de governo aberto
- I.2. Realização de mapeamento e pesquisa de casos e boas práticas de governo aberto
- I.3. Construção de um curso EAD em governo aberto
- I.4. Elaboração de EAD para uso prático de ferramentas de governo aberto em temas multissetoriais
- I.5. Construção de recursos educacionais abertos para capacitação em governo aberto
- I.6. Realização de uma oficina para entes subnacionais no Encontro Nacional de Governo Aberto
- I.7. Apresentação do tema governo aberto ao CONACI<sup>39</sup>, buscando envolvimento dos órgãos de controle interno estaduais e municipais
- I.8. Estabelecimento de diretrizes para a formação de uma rede de subnacionais

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto completo do compromisso em

<https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu o governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso	Participação	Responsabilidade	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
I. Geral		✓	Incerto					✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O compromisso tem por objetivo enfrentar as dificuldades de difusão de conceitos de governo aberto e suas práticas entre estados e municípios, justamente onde essa prática é menos disseminada. Apesar dos avanços em anos recentes, apenas nove por cento das cidades brasileiras atingiram índices elevados de transparência, segundo o Programa Brasil Transparente<sup>40</sup>. Entre os estados, a situação é semelhante, com ao menos dois (Amapá e Rio de Janeiro) com baixos índices de transparência mesmo em atividades básicas<sup>41</sup>. Estudos acadêmicos mostram que, além de transparência, há limites da adoção de práticas de governo aberto nos estados e municípios também em temas relacionados à participação cívica e responsabilidade pública<sup>42</sup>.

Para lidar com esse desafio, o compromisso busca ampliar a integração entre membros da sociedade civil e do governo, tanto nos estados, como nos municípios. De acordo com Vanessa Meneguetti<sup>43</sup>



(Instituto de Governo Aberto) e Valdênia Santos Souza<sup>44</sup> (Escritório da Controladoria-Geral da União), práticas de governo aberto em áreas subnacionais aumentam o impacto positivo nas mesmas, tendo como resultado justamente o aumento de interações entre sociedade civil e governo. Gabriela Boechat<sup>45</sup> (Gabinete do Prefeito de São Paulo) considera ainda que o compromisso pode trazer contribuições particularmente no acesso à informação em estados e municípios<sup>46</sup>.

As soluções propostas no texto do compromisso incluem o mapeamento e pesquisa de boas práticas para serem utilizadas em nível subnacional (marcos 1.1 e 1.2), a promoção de práticas de governo aberto através de diferentes formas, incluindo aprendizado à distância, materiais educacionais abertos, workshops e eventos (1.3 – 1.7) e o incentivo ao ganho de sustentabilidade dos esforços, estabelecendo diretrizes para desenvolvimento para uma rede subnacional (1.8).

O compromisso é específico o suficiente para ser verificável e inclui resultados que podem ser observáveis. Isto se dá, por exemplo, ao incluir no seu texto previsão de gerar materiais específicos de ensino (vide marcos 1.3 e 1.4), eventos de divulgação de resultados (1.7) e diretrizes para a implementação da política (1.8).

Um compromisso pode referir-se indiretamente a todos os valores potenciais de OGP mas, da forma como está redigido, acabar não se referindo diretamente a nenhum. Para que os compromissos sejam considerados relevantes para os valores de OGP, seus marcos precisam incorporar um item relacionado com a divulgação de informação ao público (ou seja, o acesso à informação), incluir algum tipo de componente participação da sociedade civil (ou seja, participação cívica), ou melhorar as oportunidades para o público responsabilizar os funcionários (ou seja, a responsabilidade pública).

Se implementado completamente, o compromisso tem o potencial de aumentar a conscientização sobre as práticas de governo aberto em estados e municípios. Isso acontecerá, por exemplo, se novos públicos forem atraídos para participar de cursos e eventos promovidos como parte do compromisso, como também se melhores práticas e diretrizes inspirarem a integração da sociedade civil com organismos públicos a nível subnacional. No entanto, como a amplitude e alcance do compromisso são incertos, seu impacto potencial é limitado, embora trate-se de um importante tema para avanço da cultura de governo aberto no país.

### Próximos passos

O compromisso tem alta relevância e deve ser priorizado em futuros planos de ação. O governo federal é, em geral, mais avançado em práticas de governo aberto que estados e municípios<sup>47</sup>, o que se reflete em temas importantes e basilares como acesso à informação.<sup>48</sup>

Como forma de aumentar o impacto potencial do compromisso, os marcos poderiam incluir entregáveis que fossem além da sensibilização de públicos. O Marco 1.8, por exemplo, cria princípios para implementação da cultura de governo aberto em estados e municípios, e representa um bom caminho. Outra forma de avançar é especificar, no próximo plano de ação, como a rede criada com atores subnacionais pode operar, ou então propor a implementação de ações específicas de governo aberto no nível subnacional, incluindo, por exemplo, interações com os participantes do OGP em São Paulo.

<sup>39</sup> Conselho Nacional de Controle Interno.

<sup>40</sup> CGU, “Visão Geral dos Governos Municipais: Escala Brasil Transparente - 3ª Avaliação,” 2018, <http://bit.ly/2LY67oS>.

<sup>41</sup> CGU, “Visão Geral dos Governos Municipais: Escala Brasil Transparente - 3ª Avaliação,” 2018, <http://bit.ly/334eXH2>.

<sup>42</sup> Thiago Ferreira Dias, Anna Rodrigues Garcia, e Natalia Camilo, “Um Olhar sobre o Governo Aberto no Nível Subnacional: O Índice Institucional do Governo Municipal Aberto nas Principais Cidades do Brasil,” *GIGAPP Grupo de Trabalho* 6, no. 115 (2019), <http://bit.ly/2YAKVHC>.

<sup>43</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 14 Março 2019.

<sup>44</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 21 Março 2019.

<sup>45</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

<sup>46</sup> CLP, “As cidades também devem trabalhar em iniciativas abertas do governo,” 2017, <https://www.clp.org.br/os-municipios-precisam-trabalhar-iniciativas-de-governo-aberto/>.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> AMORIM, ALMADA. Artigo. “E-transparency: proposal a methodological model to the analysis of transparency in national executives portals”, 2017,

<https://storage.googleapis.com/stateless-inctdd-website/2017/12/alamda.pdf>



## 2. Ecossistema de Dados Abertos

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Estabelecer, de forma colaborativa, modelo de referência de política de dados abertos que promova integração, capacitação e sensibilização entre sociedade e as três esferas de governo a partir do mapeamento das demandas sociais.

O compromisso tem como objetivo principal fomentar a criação de um ecossistema que estimule a utilização de dados abertos e promova a abertura de dados dos governos federal, estaduais e municipais de interesse da sociedade.”

- 2.1. Identificação dos atores nas três esferas de governo e na sociedade<sup>49</sup>
- 2.2. Mapeamento dos modelos de abertura de dados existentes
- 2.3. Identificação das potencialidades e dos limites dos modelos existentes
- 2.4. Elaboração de estrutura de modelo de referência
- 2.5. Elaboração de texto de cada tópico da estrutura de modelo de referência
- 2.6. Realização de consulta pública sobre o texto do modelo
- 2.7. Plano de comunicação e disseminação do modelo para as três esferas do governo e sociedade civil
- 2.8. Lançamento do modelo de referência
- 2.9. Disseminação do modelo de referência

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brazil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
2. Geral		✓		✓		✓		✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O compromisso visa criar um ecossistema de dados aberto como forma de promover a utilização eficaz dos dados públicos, uma demanda identificada por atores do governo e da sociedade civil durante a fase de consulta pública<sup>50</sup>, e tida como central para avançar na adoção de dados abertos no país. O uso efetivo de dados abertos foi identificado como uma área essencial para promover o governo aberto<sup>51</sup>, incluindo a importância do fomento à criação de um ecossistema de dados abertos.<sup>52</sup>

Para atender a essa necessidade identificada, o compromisso pretende promover a divulgação e uso de dados abertos nos três níveis de organização – federal, estadual, e municipal. Isto inclui marcos que

versam sobre a co-criação, com a sociedade civil, de um modelo de divulgação de dados abertos (marcos 2.1 - 2.6), como também a promoção do modelo criado nos diferentes níveis de governo (2.7 - 2.9).

Em relação aos valores da OGP, o compromisso diz respeito ao tema de dados abertos com potencial de promover tanto acesso à informação (pois promove a melhoria de padrões de dados abertos) como também potencialmente ao valor de participação cívica (dada a natureza de co-criação adotada no marco 2.6.) Atores envolvidos entrevistados pelo pesquisador IRM apontam a relevância do compromisso para a cultura de dados abertos,<sup>53</sup> e consideram significativa a participação cívica adotada ao longo do compromisso. Há, contudo, do ponto de vista da adoção pelo texto do compromisso, uma limitação em apontar propriamente o valor de acesso à informação, uma vez que a implementação do modelo desenvolvido não tem previsão da execução como parte do plano. Ainda assim, há relevância do compromisso ao apontar o valor da OGP de participação cívica.

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável, e todos os marcos têm uma entrega específica. As entregas incluem o mapeamento de modelos de ecossistemas de dados abertos existentes (marco 2.2), a elaboração de um modelo de referência (2.4), e uma consulta pública sobre o material desenvolvido (2.6).

O compromisso tem impacto potencial pequeno, capaz de trazer avanços na adoção da cultura de dados abertos em todo o governo. O potencial poderia ser elevado se houvessem marcos claros envolvidos na implementação do modelo desenvolvido.

## Próximos passos

O compromisso é relevante para o escopo da OGP e pode ser priorizado nos planos de ação futuros, tendo como melhoria em sua concepção a previsão de implementação das atividades desenvolvidas. Na visão de um representante da sociedade civil entrevistado pelo IRM, um modelo de dados abertos pode criar “integração de conjuntos de dados abertos entre governos nacionais e subnacionais”, bem como dar “mais oportunidades para participação cívica em processos de dados abertos.”<sup>54</sup> O compromisso possui ainda potencial futuro para “aumentar o uso de dados por organizações e empresas da sociedade civil” e “aumentar os canais para a sociedade civil exigir que o governo abra mais conjuntos de dados.”<sup>55</sup>, principalmente nas cidades.

Para aumentar o impacto potencial do compromisso, os marcos relacionados ao lançamento e promoção do modelo de referência (2.8 e 2.9) precisam ser implantados no prazo e na íntegra. Se isso for feito, há ainda oportunidade de ir além e promover a adoção do modelo desenvolvido em ações de transparência e prestação de contas, por exemplo, ou de adotar instrumentos com maior capacidade de trazer a participação cívica em torno da cultura de dados abertos governamentais para estados e municípios.

---

<sup>49</sup> “Esferas do governo” se referem aos poderes do governo.

<sup>50</sup> Governo do Brasil, “Ecossistema de Dados Abertos – 1º workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <https://bit.ly/2D2c3Hw>.

<sup>51</sup> José Antônio de Carvalho Freitas, Remis Balaniuk, Ana Paula Bernardi da Silva, e Vitoria Santiago da Silveira, “O Ecossistema de Dados Abertos do Governo Federal: Um Estudo sobre a Composição e Desafios,” *Ci. Inf., Brasília, DF* 47, no. 2 (26 Setembro 2018), <https://bit.ly/2FXqZqX>.

<sup>52</sup> Lairson Emanuel R. de Alencar Oliveira, Marcelo Lury S. Oliveira, e Bernadette Farias Lóscio, *Um Survey sobre Soluções para Publicação de Dados na Web sob a Perspectiva das Boas Práticas do W3C* (2015), <http://sbbd.org.br/2017/wp-content/uploads/sites/3/2018/02/p148-159.pdf>.

<sup>53</sup> Wagner Oliveira (Fundação Getúlio Vargas), Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Jarbas Lopes Cardoso Junior (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação), Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

### 3. Inovação e Governo Aberto na Ciência

#### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Estabelecer mecanismo de governança de dados científicos para o avanço da ciência aberta no Brasil.

O compromisso pretende avançar nos processos relacionados à disponibilização de dados abertos de pesquisa científica por meio do aprimoramento de instrumentos de governança.”

- 3.1. Implantação de uma rede interinstitucional pela Ciência Aberta
- 3.2. Realização de diagnóstico nacional e internacional da Ciência Aberta
- 3.3. Definição de diretrizes e princípios para políticas institucionais de apoio à Ciência Aberta
- 3.4. Promoção de ações de sensibilização, participação e capacitação em Ciência Aberta
- 3.5. Articulação com agências de fomento para a implantação de ações de apoio à Ciência Aberta
- 3.6. Articulação com editores científicos para a implantação de ações em apoio à Ciência Aberta
- 3.7. Implantação de infraestrutura federada piloto de repositórios de dados de pesquisa
- 3.8. Proposição de padrões de interoperabilidade para repositórios de dados de pesquisa
- 3.9. Proposição de conjunto de indicadores para aferição da maturidade em Ciência Aberta

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
3. Geral		✓	✓	✓		✓			✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

#### Contexto e objetivos

“Ciência Aberta” é uma aplicação da cultura de governo aberto à prática de produção de conhecimento, que se materializa através de práticas como abertura de dados, métodos colaborativos de investigação, abertura dos métodos usados para investigação, dentre outros<sup>56</sup>. Visando isso, o compromisso busca em particular promover a abertura de dados e práticas científicas no país, com foco no apoio do governo para esses fins. O compromisso do plano atual dá inclusive extensão ao compromisso do plano anterior, que versou sobre dados educacionais abertos<sup>57</sup>, e remete a um tema que tem forte reverberação tanto entre atores do governo como da sociedade civil<sup>58</sup>.

Durante a fase de construção do compromisso, argumentos utilizados para justificá-lo incluíram a falta de padronização de dados abertos para uso na ciência e de políticas públicas para promover práticas de ciência aberta<sup>59</sup>.

Os atores envolvidos também observaram a necessidade de aumentar a governança de conjuntos de dados de ciência aberta<sup>60</sup>. Em entrevista ao pesquisador IRM, incluíram o desenvolvimento de práticas e normas baseadas na cultura de ciência aberta<sup>61</sup>, a promoção de resultados de pesquisa publicados em formatos abertos<sup>62</sup>, e o aumento da transparência em investimentos na ciência<sup>63</sup> como objetivos do compromisso.

O compromisso propõe implementar uma rede interinstitucional de práticas de ciência aberta (marco 3.1), desenvolver políticas e práticas institucionais de apoio à ciência aberta (3.2 e 3.3), aumentar o reconhecimento do papel da ciência aberta (3.4), encorajar o financiamento de práticas de ciência aberta em investimentos em pesquisa (3.5), e desenvolver um projeto piloto que funcione como repositório federal de dados abertos para pesquisa (3.7). O objetivo desse repositório seria promover a interoperabilidade entre bases de dados (3.8) como também mensurar os avanços nas práticas de ciência aberta (3.9).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável. Contudo, o escopo e escalabilidade dos marcos são pouco claros. Por exemplo, o marco 3.2 propõe a “realização de diagnóstico nacional e internacional da Ciência Aberta”, o que não fornece detalhamento suficiente para mensurar como o compromisso pode avançar no seu objetivo. Como recomendação, é indicado deixar as atividades envolvidas no compromisso com linguagem mais precisa, e os entregáveis, mais específicos.

O texto do compromisso é relevante para os temas da OGP de acesso à informação e participação cívica, o que pode ser evidenciado pelas menções sobre o uso de dados abertos e práticas colaborativas para desenvolvimento do compromisso, e práticas de ciência aberta. A promoção de publicação de dados abertos e fomento ao uso de padrões abertos para compartilhamento de dados, por exemplo, tornam o compromisso relevante também para o valor de inovação.

O compromisso tem um impacto potencial moderado. Essa análise se baseia no fato dos marcos concentrarem esforços na formulação de políticas públicas (como os marcos 3.1-3.3), implementação das políticas desenvolvidas (3.5 - 3.7), e monitoramento e controle do que for implementado (3.8 e 3.9). Para o compromisso aumentar o impacto potencial, seria importante o foco na institucionalização de práticas de ciência aberta de forma mais efetiva, e uso de linguagem mais específica nos marcos sobre os entregáveis envolvidos no processo.

### Próximos passos

Embora o compromisso seja relevante, como os marcos são desenhados para serem finalizados ao fim do processo, não é necessária nova submissão do compromisso em planos futuros. Ainda que o tema de ciência aberta tenha potencial para novos compromissos, ele não precisa ser incluído em planos futuros se for totalmente implementado. Para aumentar o impacto potencial do compromisso, outra possibilidade seria ainda promover práticas de documentação e a transferência de conhecimento para outras áreas da pesquisa em políticas públicas, promovendo a aplicação direta de práticas de ciência aberta para enfrentamento de outros desafios encarados pelo governo e pela sociedade civil.

<sup>56</sup> “Definição de Ciência Aberta,” FOSTER, 2018, <http://bit.ly/2KeonID>.

<sup>57</sup> Ver compromisso 6 do relatório final, para mais detalhes, <https://bit.ly/2mdnXZx>.

<sup>58</sup> Ver por exemplo atividades documentadas pela Fundação Oswaldo Cruz (“Ciência Aberta,” acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2LWNfx6>).

<sup>59</sup> Governo do Brasil, “Inovação e Governo Aberto na Ciência – 1o Workshop de co-criação,” 2018, <https://bit.ly/2lhV6Ar>.

<sup>60</sup> Governo do Brasil, “Inovação e Governo Aberto na Ciência- 2o Workshop de co-criação,” 2018, <https://bit.ly/2uQAYsX>.

<sup>61</sup> Milena Ambrosio Telles (Embrapa), Entrevista com Pesquisador IRM, 20 Março 2019.

<sup>62</sup> Neide Alves Dias De Sordi (Open Knowledge), Entrevista com Pesquisador IRM, 20 Março 2019.

<sup>63</sup> Tatiane Pacanaro Trinca (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), Entrevista com Pesquisador IRM, 15 Março 2019.

## 4. Controle Social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Implementar ações de formação voltadas aos gestores públicos e à sociedade civil com o objetivo de ampliar o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e fortalecer o controle social da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

O compromisso pretende ampliar a participação e o controle social na Política de Segurança Alimentar por meio do apoio aos estados (CAISANS e CONSEAS Estaduais) para elaboração e monitoramento do Planos de Segurança Alimentar e Nutricional em nível local.”

4.1. Mapeamento de ações de formação EAD em execução

4.2. Construção de uma agenda de convergência para formações em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

4.3. Realização de duas rodadas de seminários estaduais sobre controle social em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

4.4. Disponibilização de três cursos à distância em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)

4.5. Disponibilização de cursos em plataforma virtual

4.6. Inclusão dos temas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) em cursos ofertados pela ENAP

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
4. Geral		✓		✓				✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O compromisso busca aumentar a participação cívica e o controle social de políticas de segurança alimentar e nutricional, como também promover soluções entre diferentes setores para os problemas relacionados a esta temática. Durante a etapa de formulação do compromisso, os participantes da sociedade civil e do governo justificaram a relevância do mesmo com base na necessidade de garantir a

participação da sociedade no monitoramento das políticas de segurança nutricional, e na importância de avanços nos desafios correspondentes através da colaboração de entes federados com estados e municípios<sup>64</sup>. A importância do compromisso também está relacionada a pesquisas científicas que associam o aumento de participação cívica a melhorias no desenvolvimento de planos de segurança nutricional e alimentícia<sup>65</sup>. É importante ainda considerar que o compromisso se dedica a atuar sobre Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, que são, por lei, participativos<sup>66</sup>.

Pesquisas científicas apontam para primazia de avançar na participação cívica na criação e implementação de políticas de segurança nutricional em todo o país<sup>67</sup>. Como um ator do governo municipal do Rio de Janeiro argumenta, a participação da sociedade civil nessa temática, nas cidades e estados, ainda é insuficiente e precisa ser fomentada<sup>68</sup>.

O compromisso foca nas atividades em torno ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e ao controle social da Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o que é pretendido através de promoção de seminário (marco 4.3) e cursos de ensino à distância sobre o item (4.1, 4.4 - 4.6), além da proposição da criação de agenda convergente para o desenvolvimento da formação relacionada SAN e DDHA (4.2). Com base na promoção de integração da sociedade civil e governo ao longo da sua execução, o compromisso foca ainda na promoção dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), tanto a nível federal como a nível estadual.<sup>69</sup>

O compromisso é verificável, e os marcos incluídos no texto visam promover temas relacionados à segurança alimentar e nutricional, enquanto políticas públicas. O impacto do compromisso é, contudo, pequeno, devido ao foco na criação e fortalecimento de políticas públicas, e não no aumento direto do envolvimento de cidadãos na fiscalização da política de segurança nutricional.

### Próximos passos

Se implementado na íntegra, o compromisso não precisa ser incluído no próximo plano de ação, pois as ações propostas se completam ao longo do plano atual. Para maior impacto, pode-se focar em planos futuros para que a participação cívica seja priorizada na implementação de atividades do compromisso. Os cursos à distância, por exemplo, poderiam ser projetados e realizados em colaboração com a sociedade civil, além de ser direcionados a públicos mais amplos. Além disso, existe a oportunidade de promover e apoiar as melhores práticas para a sociedade civil e o governo colaborarem no desenho e na entrega de políticas, o que exigirá, contudo, aumento no alcance de novos atores para participação na política pública relacionada.

<sup>64</sup> Governo do Brasil, “Fortalecimento do controle social do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANASAN – 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <https://bit.ly/2Umw3z7>.

<sup>65</sup> Ana Vasconcellos e Leides de Moura, “Segurança Alimentar e Nutricional: Análise da Situação da Descentralização nas Políticas Públicas Nacionais,” *Cad. Public Health* 34, no. 2 (1 Março 2018), <https://bit.ly/2l2nRxt>.

<sup>66</sup> Patrícia Constante Jaime, “Por que é necessário o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional?” *Journal da USP* (7 Janeiro 2019), <https://bit.ly/2le7wVQ>.

<sup>67</sup> Mick Machado, Cristine Garcia Gabriel, Claudia Soar, Gisel Rockenbach Mamed, Patricia Maria de Oliveira Machado, Josimari Telino de Lacerda, Milena Correa Martins, e Maria Cristina Marcon, “Cumprimento das diretrizes dos planos estaduais de segurança alimentar e nutricional no Brasil,” *Cad. Public Health* 34, no. 1 (5 Fevereiro 2018), <https://bit.ly/2D1gBhb>.

<sup>68</sup> Márcia Valéria O. do Nascimento (Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro), Entrevista com Pesquisador IRM, 21 Março 2019.

<sup>69</sup> Fundação Alimentar e Instituto de Estudos do Desenvolvimento, Políticas Brasileiras de Garantia de Direitos Alimentícios (Julho 2017), [https://foodfoundation.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/5-Briefing-Brasil\\_vF.pdf](https://foodfoundation.org.uk/wp-content/uploads/2017/07/5-Briefing-Brasil_vF.pdf).



## 5. Análise e Satisfação dos Usuários e Impacto Social da Regulação da ANTT<sup>70</sup>

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Definir mecanismo de coleta de dados para melhoria de serviços regulados pela Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT) e estímulo da participação da sociedade nas pesquisas de satisfação.

O compromisso busca, essencialmente, promover regulação por meio de incentivos e com a melhor observação dos problemas dos mercados regulados, por meio da otimização do processo de coleta de dados sobre a satisfação dos usuários com os serviços e melhoria efetiva desses serviços.”

- 5.1. Levantamento interno dos dados necessários para avaliação do serviço
- 5.2. Mapeamento das opções de ferramentas de coleta de dados
- 5.3. Estudo de viabilidade para definição das ferramentas de pesquisa
- 5.4. Definição da estratégia para a seleção da ferramenta
- 5.5. Aplicação da estratégia para a seleção da ferramenta
- 5.6. Seleção da ferramenta

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
5. Geral		✓	Incerto					✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

Em 2017, foi aprovada legislação exigindo participação cívica no monitoramento da prestação de serviços públicos<sup>71</sup>. No entanto, a previsão legal ainda carece de adequação e implementação no sistema de transporte<sup>72</sup>. Em resposta a esta demanda, o compromisso busca otimizar a coleta de dados de satisfação dos usuários em torno dos serviços de transporte, incluindo políticas relacionadas às rodovias, ferrovias e ônibus interestaduais.

Os marcos do compromisso incluem a identificação de ferramentas para coleta de dados de satisfação de usuários (marcos 5.1-5.2), e estratégias para organizar e processar os dados (5.3 - 5.6). O compromisso é suficientemente específico para ser verificável, mas não é diretamente relevante para nenhum dos valores da OGP. A proposta do compromisso gira em torno da melhora na coleta de dados

sobre sistemas de transporte, produzidos pelo cidadão, mas os marcos não incluem diretamente a participação do usuário na sua realização, nem apontam de forma direta oportunidades de avanço na participação cívica ou responsabilidade pública.

Se implementado na íntegra, o compromisso terá um impacto pequeno na cultura de governo aberto no país, promovendo, contudo, avanços na otimização de processos de coleta e análise de dados produzidos pela sociedade. Para ter maior impacto, seria necessário ainda que compromisso propusera marcos que se refiram a temas para além da criação das ferramentas, envolvendo também a implementação das mesmas ou envolvimento direto da sociedade civil no processo, de forma ativa.

### Próximos passos

O compromisso é importante para implementação de políticas públicas com previsão legal para envolvimento da sociedade em questões de transporte, o que pode ser buscado em planos de ação futuros. Para aumentar o impacto, os marcos podem focar tanto na forma como os dados do cidadão são utilizados para melhoria dos serviços públicos, quanto em envolver de outras formas o cidadão no processo. Isso pode implicar a ampliação de canais para colaboração do cidadão com serviços de transporte, e aproximação dos contribuintes de opinião aos tomadores de decisão no governo. Além disso, é possível ainda propor a abertura de dados coletados, de forma a dar transparência ao processo, bem como a co-criação de soluções de transporte com os cidadãos.

---

<sup>70</sup> Agência Nacional de Transporte Terrestres.

<sup>71</sup> Presidência da República (Brasil), “Prevê participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos da administração pública,” Lei No. 13,460, (26 Junho 2017), <http://bit.ly/2KswFvg>.

<sup>72</sup> Governo do Brasil, “Análise de satisfação do usuário e impacto social da regulamentação da ANTT - 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <https://bit.ly/2l5mZs2>.

## 6. Transparência e Controle no Processo de Reparação de Mariana e de outros Municípios da Região

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Implementar instrumentos e ações de transparência, acesso à informação e construção de capacidades para ampliar e qualificar a participação e o controle social no processo de reparação.

O compromisso busca encontrar formas de promover ações de transparência e controle social no processo de reparação de Mariana e de outros municípios da região, em decorrência do rompimento de barragens, priorizando o trabalho junto aos envolvidos no processo.”

- 6.1. Levantamento realizado para identificar informações demandadas pelos atingidos e municípios para o Portal da Transparência
- 6.2. Portal de Transparência da Renova com linguagem acessível criado, priorizando a disponibilização de dados em formato aberto
- 6.3. Ações de divulgação do Portal de Transparência realizadas
- 6.4. Levantamento de viabilidade para criação do repositório de conhecimento técnico-científico
- 6.5. Promoção de capacitação para gestores e técnicos dos estados e municípios atingidos sobre transparência e acesso à informação
- 6.6. Promoção de capacitação para atingidos para monitoramento de políticas públicas e controle social em articulação com assessorias técnicas
- 6.7. Oficinas de capacitação em gestão de riscos de rompimento de barragens para prefeituras dos municípios atingidos

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
6. Geral		✓	✓	✓		✓			✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

Em 2015, a represa de dejetos de uma empresa privada, Samarco, rompeu-se na cidade de Mariana, causando graves danos à cidade e arredores, matando 19 pessoas<sup>73</sup>. O Desastre de Samarco é descrito como um dos mais graves desastres ambientais do Brasil recente<sup>74</sup>, e trouxe à tona temas complexos relacionados aos processos judiciais e políticos envolvidos na reparação de danos desse tipo à sociedade<sup>75</sup>, incluindo ações relacionadas ao acesso à justiça, e s avaliação de ações de reparação em

áreas abrangentes que envolvem temas não só de meio ambiente, como também de direito de trabalho e outros. Dentro desse contexto, o compromisso visa promover a transparência, responsabilidade pública e acesso à informação em processos de reparação em desastres como o de Samarco em Mariana.

A participação cívica e monitoramento de políticas públicas é essencial para promover a recuperação de desastres de forma eficaz, incluindo a identificação de outras barragens na região com riscos semelhantes. Após o desastre que motivou a criação do compromisso, um outro rompimento de barragem aconteceu, dessa vez em propriedade da empresa Vale, em 2019, matando mais de 200 pessoas na cidade de Brumadinho<sup>76</sup>.

Como marcos do compromisso, são propostas ações de mapeamento de solicitações de informações de reparação no Portal da Transparência (marco 6.1)<sup>77</sup>. O compromisso também propõe o lançamento de um portal temático em parceria com as organizações da sociedade civil (OSCs), com autorização do governo<sup>78</sup>. O portal prevê a organização das informações e atividades já realizadas na recuperação de áreas afetadas, e inclui ainda conhecimento técnico e científico, e oferta de dados no formato aberto (6.2 - 6.4). Na mesma linha, os gestores do portal pretendem ainda treinar os cidadãos para utilizar a ferramenta de forma a ajuda na prevenção de futuros desastres (6.5 - 6.7).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificado, e relaciona-se com os valores da OGP associados ao acesso à informação (por promover a divulgação de informação ao público, como as informações sobre a reparação de danos publicados online) e também com o valor de participação cívica (como, por exemplo, na parceria feita entre governo e sociedade civil para gestão do portal).

Um ponto de atenção é a contribuição do compromisso também para o valor de responsabilidade pública. Raquel Aparecida Pereira, do Gabinete da Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>79</sup>, ressaltou em entrevista para o pesquisador IRM que o compromisso avança em práticas de acesso à informação e participação cívica por funcionar como conselhos formados para fins semelhantes, a nível subnacional. Já Valdênia Santos Souza (também da CGU) elogia a potencial contribuição do compromisso para avanços na responsabilidade pública<sup>80</sup>, argumentando que o acesso à informação no contexto do compromisso é uma oportunidade de controle social.

No entanto, de acordo com os padrões do procedimento IRM, para que um compromisso seja diretamente relevante à responsabilidade pública, este deve efetivamente aprimorar um mecanismo para que a sociedade civil exerça controle social sobre o governo. O compromisso contudo atua primariamente nas pré-condições para que a responsabilidade pública aconteça, como no aumento do acesso à informação e atividades de participação cívica, o que não é suficiente para apontar ao valor de responsabilidade pública.

Uma inovação importante de ser mencionada pelo compromisso é o acordo de colaboração entre a Fundação Renova, uma organização da sociedade civil criada em face dos desafios gerados pelo desastre da Samarco, e a CGU. A parceria inclui a criação de um portal para promoção de ações de reparo de desastres, o que motiva os marcos de entrega incluídos no compromisso.<sup>81</sup>

O compromisso tem um impacto potencial moderado. Seu objetivo é melhorar processos de prestação de contas em ações de reparo, e seus marcos estão focados em ações de acesso à informação. Além disso, o fato de a Fundação Renova e o portal terem sido iniciados em data anterior ao início do plano de ação dificulta a avaliação do pesquisador IRM sobre a contribuição específica do compromisso no período de implementação do plano. No entanto, é importante mencionar a ampla gama de parceiros da sociedade civil e do governo envolvidos no compromisso e a importância das atividades do mesmo não só para o Desastre da Samarco, mas sim para outros similares na região.

Os portais de transparência e os mecanismos de colaboração permitem à sociedade civil não apenas monitorar as ações de recuperação, mas também aumentar o acesso às políticas de reparação aos afetados na região que precisam de compensação. Isso são inovações importantes, assim como facilitar

com que membros de uma mesma família solicitem reparação de danos de forma conjunta, ou em grupo. Outra inovação é a realização de ações de engajamento, e fortalecimento de atores envolvidos no processo de reparação. Em termos de transparência, o portal se debruça ainda em um tema de pouca produção de conhecimento, sendo significativa a existência do acordo para sua realização envolvendo governo e sociedade civil.

### Próximos passos

O compromisso deve ser priorizado em planos de ação futuros. Ameaças de surgimento de desastres semelhantes estão presentes no cotidiano da região, e podem ser encaradas com ações de parceria entre governo e sociedade civil. Uma área chave de melhoria no compromisso é a alteração do foco na reação de desastres ambientais para o foco em ações de monitoramento ativo. Isso pode ser feito, por exemplo, promovendo atividades de participação cívica para monitorar de forma periódica e permanente obras de infraestrutura pública ou privada.

Para aumentar o impacto potencial do compromisso, seus marcos podem destacar as ações promovidas para além do portal. Isso inclui proposta de atividades presenciais para orientar monitoramento cívico e reparo de danos na região, promovendo demandas de prestação de contas dos envolvidos no processo, ferramentas de transparência orçamentária, e documentação de melhores práticas.

---

<sup>73</sup> Adriano de Oliveira Dias, Gustavo Silveira da Luz, Viviane Kraieski de Assunção, e Teresinha Maria Gonçalves. “Mariana, o maior desastre ambiental do Brasil: uma análise do conflito social e ambiental,” in *Planejamento e Gerenciamento Territorial: A sustentabilidade dos ecossistemas urbanos* (Criciúma, SC: EDIUNESC, 2018), <http://bit.ly/2OEVbPp>.

<sup>74</sup> Nathalia Passarinho, “Inspeção de barragens: Agência Federal de Controle é a segunda mais exposta a fraudes e corrupção, diz TCU,” BBC, 13 Fevereiro 2019, <https://bbc.in/2Klyuu0>.

<sup>75</sup> Mariane Morato Stival e Sandro Dutra e Silva, “O desastre da barragem de mineração em Mariana e os impactos no direito internacional ambiental e no direito brasileiro,” *Revista Direito Ambiental e Sociedade* 8, no. 2 (2018), <https://bit.ly/2WKYZh8>; Carlos de Freitas, Mariano da Silva, e Fernanda de Menezes, “O desastre da barragem de mineração da Samarco - fratura exposta dos limites do Brasil na redução de riscos de desastres,” *Cienc. Cult.* 68, no. 3 (Julho/Setembro 2016), <https://bit.ly/2G2oBiV>.

<sup>76</sup> Renata Okumura, “Sobe para 224 o Número de Mortos Identificados na Tragédia de Brumadinho,” *Estadão*, 7 Abril 2019, <http://bit.ly/2T3YE8x>; “Tragédia repetida: Barreira de Brumadinho quebra e pune Minas Gerais novamente,” *GI*, 27 Janeiro 2019s, <https://glo.bo/2Uk9LK3>.

<sup>77</sup> Fundação Renova website, <https://www.fundacaorenova.org/>.

<sup>78</sup> O caminho da reparação, <https://www.caminhodareparacao.org/>.

<sup>79</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 21 Março 2019.

<sup>80</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 21 Março 2019.

<sup>81</sup> Carolina Gonçalves, “Governo publica resolução determinando inspeção de barragem,” *Agência Brasil*, 29, Janeiro 2019, <https://bit.ly/2G8SbVx>.

## 7. Transparência do Processo Legislativo

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo (elaboração de normas) a partir de esforços integrados que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação e promovam a inovação.

O compromisso pretende aprimorar a transparência do processo legislativo por meio do aperfeiçoamento da apresentação das informações de tramitação de proposições, para possibilitar um melhor acompanhamento das matérias e maior participação dos cidadãos e entidades da sociedade civil.”

7.1. Glossário unificado/ vinculativo descritivo de termos legislativos

7.2. Implementação de harmonização da identificação de proposições legislativas bicamerais

7.3. Disponibilização de textos iniciais articulados em formato LEXML de proposições legislativas apresentadas eletronicamente em conformidade com a Lei 95/1998

7.4. Apresentação das informações de tramitação com previsão da trilha legislativa orientada ao cidadão nos portais institucionais

7.5. Disseminação de materiais para explicar o processo legislativo ao cidadão contemplando a diversidade de públicos

7.6. Participação em pelo menos dois eventos de alcance nacional para divulgação das ações do compromisso

7.7. Atualização do guia do parlamento aberto com base nas lições aprendidas dentro do compromisso

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
7. Geral		✓	✓						✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O compromisso visa aumentar a participação cívica no processo legislativo, tendo como foco a redução das dificuldades do cidadão em entender como dito processo funciona, até a aprovação das leis. De forma ampla, o compromisso busca aumentar a compreensão e acesso ao processo administrativo da criação das leis, desde as fases de proposição e discussão, até a etapa de aprovação final. Durante o processo de construção do compromisso, as justificativas para sua inclusão listaram temas como a falta de transparência para o cidadão de como leis são alteradas, a necessidade de ampliar o acesso ao

processo por parte dos cidadãos, e o desafio relacionado à falta de conhecimento técnico para acompanhar em detalhe a tramitação de leis na casa legislativa.<sup>82</sup>

O pesquisador IRM recebeu feedback sobre o compromisso de três funcionários públicos alocados na Câmara de Deputados (Antônio Neto<sup>83</sup>, Vanderlei Batista dos Santos<sup>84</sup>, e Thiago Gomes Eirão<sup>85</sup>), além de dois membros do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil da OGP (Fernanda Scovino<sup>86</sup> e Rodrigo Roll<sup>87</sup>). Todos concordam quanto à necessidade de aumentar a acessibilidade do conhecimento legislativo para os cidadãos e quanto à relevância dessa temática para a agenda de governo aberto.

Os marcos do compromisso propõem a criação de um dicionário de termos legislativos (marco 7.1), a harmonização dos termos entre as duas casas do Congresso Nacional (7.2), a utilização de tecnologia para publicar informação sobre o andamento de processos (7.3 e 7.4), a sensibilização dos públicos sobre atividades realizadas (7.5 e 7.6), e a documentação das práticas para promoção das atividades em casa legislativas subnacionais (7.7).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável, e aborda o valor da OGP de acesso à informação, pois torna informações já existentes mais acessíveis para cidadãos.

Os esforços do compromisso estão alinhados com atividades paralelas em andamento em outras casas legislativas. O LabHacker, por exemplo, é um laboratório de inovação dentro do Câmara dos Deputados, e lidera melhorias em legislativo aberto desde 2013<sup>88</sup>. Outras organizações envolvidas no processo incluem a União Nacional das Casas Legislativas Estaduais e Municipais (UNALE), que atua na temática desde 1996. No entanto, os esforços similares reportam desafios institucionais constantes. Por esse motivo, o impacto potencial do compromisso é moderado. Cabe destacar, contudo, que se trata do primeiro compromisso em que as duas casas legislativas do Congresso Nacional atuam juntas em ações de governo aberto, não só no desenho como na implementação de atividades.

## Próximos passos

O compromisso aborda tema de grande relevância para agenda de governo aberto, como apresentado na referente seção de contexto. Os marcos nele incluídos, se finalizados na íntegra, não precisam ser incluídos no próximo plano de ação. Anota-se que o desenho do compromisso diz respeito a uma das recomendações do pesquisador IRM do plano de ação anterior, relacionada à inclusão de atores na agenda de governo aberto para além dos já envolvidos em planos atuais, e para além do governo federal.

Para aumentar o impacto potencial do compromisso, os marcos desenvolvidos precisam incluir mais atores da sociedade civil no processo e institucionalizar mecanismos de participação cívica em ações similares. Porém, com base na lista de participantes envolvidos, existem apenas duas organizações da sociedade civil participantes (IBCCrim<sup>89</sup> e Pulso Público). Além disso, dois membros da sociedade civil entrevistados pelo pesquisador IRM (Fernanda Scovino<sup>90</sup> e Rodrigo Roll<sup>91</sup>) enfatizaram que, apesar dos aspectos positivos do compromisso, seria desejável ter na sua execução maior participação da sociedade civil.

<sup>82</sup> Governo do Brasil, “Transparência do Processo Legislativo - 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <https://bit.ly/2uZHxXD>.

<sup>83</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 15 Março 2019.

<sup>84</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 15 Março 2019.

<sup>85</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

<sup>86</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 5 Abril 2019.

<sup>87</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 5 Abril 2019.

<sup>88</sup> Andrew Young, Jeffrey Brown, Hannah Pierce, e Stefaan Verhulst, *Inovação liderada por pessoas: rumo a uma metodologia para resolver problemas urbanos no século XXI* (GovLab e Bertelsmann Foundation, Janeiro 2018), <https://bit.ly/2OWesbt>.

<sup>89</sup> Instituto Brasileiro de Ciências Criminais.

<sup>90</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 5 Abril 2019.

<sup>91</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 5 Abril 2019.

## 8. Transparência Fundiária

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Implementar as bases cadastrais rurais (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR) e urbanas de forma integrada, disponibilizando os dados à sociedade, com vistas à operacionalização do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER).

O compromisso pretende promover iniciativas que viabilizem o registro unificado, completo, atualizado e georreferenciado das propriedades de terra urbana e rural, com vistas a garantir a transparência das informações fundiárias. Tal medida seria materializada por meio da integração das diversas bases cadastrais produzidas pelos órgãos da administração pública em um cadastro único, urbano e rural, garantindo à sociedade acesso aos dados.”

- 8.1. Envolvimento da Casa Civil na discussão sobre a efetivação do CNIR<sup>92</sup>
- 8.2. Definição entre INCRA<sup>93</sup> e Receita Federal sobre a hospedagem da informação cartográfica do CNIR
- 8.3. Apresentação, pelo Governo, das categorias de dados que compõem o CNIR e das bases cadastrais associadas
- 8.4. Apresentação, pela sociedade civil, de demandas por dados do CNIR e das bases associadas
- 8.5. Criação de um comitê da sociedade civil e governo para o acompanhamento da implementação da interface pública do CNIR
- 8.6. Realização de oficina para apresentação e discussão da interface pública do CNIR junto à sociedade
- 8.7. Proposição de um modelo de cadastro urbano
- 8.8. Conclusão das especificações, definições e implementação do SIGEF 2.0<sup>94</sup>
- 8.9. Articulação de parceria para a realização de estudo para avaliar as iniciativas do Poder Público em relação ao cadastro urbano e rural, com apresentação de proposta de soluções técnicas para a efetivação de uma política nacional de cadastro, preferencialmente por meio de consultoria especializada

Data de início: Outubro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
8. Geral		✓	✓	✓		✓			✓					Avaliado ao final do ciclo do plano de ação					

### Contexto e objetivos



O compromisso visa consolidar o acesso às informações territoriais e se propõe a produzir uma base de dados unificada, completa, atualizada e georreferenciada de registro de propriedades territoriais urbanas e rurais. Durante as oficinas de co-criação, os participantes observaram que os registros desse tipo se encontram fragmentados, em formato fechado, e geralmente sem dados de georreferenciamento, o que torna difícil tanto para o governo como para a sociedade civil monitorar políticas públicas relacionadas ao registro de terras<sup>95</sup>. Pelo lado da sociedade civil, análises realizadas documentam as dificuldades do processo, enfatizando os desafios para o controle social que envolvem temas como direito à terra, direito de minorias e direitos ambientais<sup>96</sup>. Os problemas a serem enfrentados incluem tanto custo para acesso à informação como a inconsistência de registros, além de eventos envolvendo corrupção de intermediários, impunidade de infratores e outros envolvidos no processo de registro de terra no país.

O pesquisador do IRM entrevistou três partes interessadas no compromisso. Argumentos levantados para proposição dos marcos incluem o interesse em fortalecer a cultura de dados abertos entre os servidores públicos que lidam com registro de terras (Paulo Aparecido Farinha, INCRA<sup>97</sup>), a necessidade de promover o controle social e a transparência de dados abertos de forma coligada (Vitor Bukvar Fernandes, Unicamp<sup>98</sup>) e a necessidade de conectar os esforços da organização da sociedade civil aos servidores públicos encarregados do registro de terras (Ana Paula Valdiones, Observatório do Código Florestal<sup>99</sup>).

O compromisso propõe o desenvolvimento de um novo registro de dados territoriais (marcos 8.1 - 8.3), com base na coleta de feedback da sociedade civil e do estabelecimento de mecanismo de participação cívica para implementação da proposta (8.4 - 8.6) e inclui o desenho final do banco de dados para lançamento futuro (8.7 - 8.9).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável e é relevante para dois valores da OGP: acesso à informação e participação cívica. Aborda o acesso à informação ao propor dados abertos com base no registro de territórios de áreas urbanas, e aborda a participação cívica ao propor um mecanismo de consulta à sociedade civil sobre o modelo de dados criado.

O compromisso tem impacto potencial moderado, especialmente pela atual baixa adesão de práticas de governo aberto em temas de gerenciamento territoriais, conforme relatado pelos entrevistados do governo e da sociedade civil. Representa importantes ganhos em transparência, principalmente devido ao escopo nacional do banco de dados, à novidade dos dados disponibilizados, ao seu formato aberto e à remoção de cobranças para acessá-los. O compromisso é, no entanto, limitado em seu escopo por não incluir provisão para promover a adoção do registro em si. Para atingir maior impacto potencial, o compromisso poderia justamente atuar na adoção do registro e do uso da base criada.

### **Próximos passos**

O compromisso é relevante para a temática de governo aberto, e pode ser proposto enquanto temática no plano de ação futura. Enquanto marcos e entregas, contudo, o compromisso, se entregue, encerra-se no presente plano de ação. Vale notar que a integração de base de dados territoriais foi a temática adotada pelo único compromisso estrelado do segundo plano de ação, e que o compromisso nesse plano foi o que recebeu a maior votação no processo de priorização por parte da sociedade.

Conforme relatado pelo pesquisador do IRM no relatório final do plano de ação anterior, o banco de dados rural foi identificado como uma grande melhoria no acesso à informação no Brasil, motivado pelo ineditismo em disponibilizar de forma aberta, digital e organizada, informações de territórios de zonas rurais do país. O banco de dados desenvolvido no plano de ação anterior também resultou na redução de custos de acesso à dados e redução de vulnerabilidades associadas à corrupção. Esse compromisso pode expandir o banco de dados anterior com dados urbanos e promover práticas abertas do governo relacionadas ao acesso à informação.

Como próximos passos, o impacto potencial do compromisso poderia ser aprimorado ao fomentar usos do registro de informações desenvolvido. Por exemplo, ao conectar os dados abertos à programas de governo, ao monitoramento público, ou ao uso dos dados pela sociedade civil e pela iniciativa

privada. Outro ponto importante é visar a sustentabilidade do modelo desenvolvido, incluindo a participação da sociedade civil no processo.

---

<sup>92</sup> Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

<sup>93</sup> Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

<sup>94</sup> SIGEF 2.0 é o Sistema de gestão do INCRA.

<sup>95</sup> Governo do Brasil, “Transparência Fundiária - 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2T215sm>.

<sup>96</sup> Dário Cardoso Jr., Rodrigo Oliveira, e Brenda Brito, *Transparência das agências estatais na Amazônia Legal* (Bethlehem: Imazon, 2018), <https://bit.ly/2EURrUP>.

<sup>97</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 25 Março 2019.

<sup>98</sup> Universidade Estadual de Campinas.

<sup>99</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

## 9. Governo aberto e clima

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Construir de forma participativa um mecanismo transparente para avaliação de ações e políticas associadas à mudança do clima.

O compromisso é voltado para o aprimoramento da gestão e do planejamento da Política Climática, por meio da avaliação de políticas e ações, e para a ampliação dos espaços de participação social.”

- 9.1. Identificação e mapeamento de estudos e artigos acadêmicos que anatem impactos na mudança climática
- 9.2. Identificação e mapeamento de documentos e experiências nacionais e internacionais em avaliação de políticas e ações associadas à mudança do clima
- 9.3. Definição do escopo das políticas e ações alvo da avaliação
- 9.4. Identificação e mapeamento de atores relevantes para avaliação de ações e políticas associadas à mudança do clima
- 9.5. Realização de evento público para debate de escopo método e indicadores
- 9.6. Definição dos indicadores e metodologia a serem usados na avaliação
- 9.7. Proposta de gestão e responsabilidade do mecanismo
- 9.8. Definição do canal de divulgação do mecanismo e divulgação dos resultados

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
9. Geral		✓	✓					✓			Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

## Contexto e objetivos

O compromisso visa melhorar o planejamento e a gestão de políticas climáticas com base na participação cívica. Organizações da sociedade civil que trabalham com a temática de meio ambiente e clima não participaram diretamente dos dois primeiros planos de ação, mas de 2016 em diante tiveram atuação de destaque<sup>100</sup>. O compromisso se dedica a conectar políticas públicas de acesso à informação de clima a mecanismos de participação cívica. Para alcançar essa meta, pretende estruturar formas de participação em temáticas relacionadas à gestão do clima no governo federal. Durante o processo de desenvolvimento do plano, foi identificado, por exemplo, o desafio da diversidade e quantidade de atores envolvidos na agenda de clima junto ao governo, consideradas limitadas, como também a insuficiência das formas de participação cívica na gestão e planejamento de políticas de meio ambiente<sup>101</sup>. Do ponto de vista da sociedade civil, essas atividades são fundamentais para melhorias nas políticas climáticas governamentais<sup>102</sup>.

Duas entrevistas sobre o compromisso com membros do governo foram realizadas pelo pesquisador do IRM. Andréa Araújo (Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação, e Comunicação)<sup>103</sup> argumentou que as contribuições da sociedade civil trazem conhecimentos valiosos para o desenho de indicadores climáticos. Já Milena Ambrósio Telles (Embrapa)<sup>104</sup> destacou a importância do uso de dados abertos para geração de pesquisas baseadas em evidências e orientação dos processos de tomada de decisão política.

O compromisso propõe a organização de artigos acadêmicos e melhores práticas sobre a avaliação de clima (marcos 9.1 e 9.2), o planejamento de ações de avaliação, como o mapeamento de atores de mudanças climáticas, incluindo desenvolvimento de indicadores e campanha de sensibilização (9.3 - 9.7), e publicação dos resultados finais do processo (9.8).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável, e aborda os valores da OGP de acesso à informação ao propor uma metodologia de acesso a dados. O potencial do compromisso é pequeno, uma vez que os marcos propostos se dedicam a estágios preliminares da colaboração das partes interessadas, e não incluem implementação de políticas públicas.

## Próximos passos

O compromisso é central para agenda de governo aberto no país. No entanto, por ter marcos específicos e finitos, não precisa ser incluído em plano de ação futuro. Destaca-se que o compromisso já dá continuidade à temática de compromissos adotados no plano de ação anterior, o que sugere uma tendência de interesse crescente do governo e da sociedade civil nos tópicos de meio ambiente e clima.

Como próximos passos, no futuro o compromisso pode ganhar impacto se incluir em sua formulação formas de implementar políticas públicas de participação social, principalmente nas fases de monitoramento dessas políticas, e se adotar por exemplo princípios de ciência aberta e mecanismos de dados abertos.

---

<sup>100</sup> “29 Novembro 2016: 1º Encontro Brasileiro de Governo Aberto,” Imaflora, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2YFKKe3>.

<sup>101</sup> Governo do Brasil, “Governo aberto e clima- 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2yGIWry>.

<sup>102</sup> Mark Robinson, Eliza Northrop, Peter Veit, e Jessica Webb, “Reformas abertas do governo aceleram a ação climática e o desenvolvimento sustentável,” World Resources Institute, 15 Fevereiro 2018, <http://bit.ly/2YCOOn7>.

<sup>103</sup> Entrevista com Pesquisador IRM, 13 Março 2019.

<sup>104</sup> Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

## 10. Governo aberto e recursos hídricos

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) com vistas ao fortalecimento dos Comitês em áreas críticas para gestão integrada dos Recursos Hídricos.

O compromisso buscou encontrar mecanismos para viabilizar o levantamento e a disponibilização de dados de políticas públicas que têm repercussão ou que sofram impacto da gestão dos recursos hídricos, com vistas a dar maior transparência sobre a situação das águas no país e dos desafios para a melhoria de sua disponibilidade em qualidade e quantidade.

10.1. Mapeamento e seleção de áreas críticas

10.2. Oficinas para capacitação e avaliação do Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) para comitê de bacias e sociedade civil

10.3. Consulta online sobre o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH)

10.4. Mapeamento e registro, em documento público, das informações que faltam no SNIRH

10.5. Avaliação e priorização das sugestões de mudanças no SNIRH e informação faltantes no Sistema, constando o planejamento das alterações que serão feitas com governo e sociedade civil

10.6. Implementação de ações de melhoria do SNIRH viáveis até o final da vigência do 4o Plano de Ação

10.7. Relatório sobre a apropriação das informações do SNIRH pelos comitês de bacias das áreas críticas selecionadas

10.8. Capacitação para formação de redes de representantes dos diferentes segmentos participantes das instâncias colegiadas do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
10. Geral		✓	✓	✓		✓					Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O compromisso visa melhorar o processo de informação sobre gestão de recursos hídricos, particularmente em áreas críticas, e tornar políticas públicas relacionadas à água uma prioridade na agenda pública, como também aprimorar mecanismos de monitoramento e avaliação. Durante a consulta, os participantes observaram que a gestão de água possui insuficiente informação estratégica

para governo e sociedade civil monitorarem recursos, como também inadequados mecanismos de participação cívica, o que se reflete na baixa prioridade dada às questões da água em debates políticos<sup>105</sup>.

Marcus Fuckner (Agência Nacional de Águas) <sup>106</sup> destacou o potencial do compromisso em aumentar o acesso à informação sobre políticas de bacias hidrográficas. Joara Marchezini (da organização da sociedade civil Artigo 19) observou que o compromisso pode aprimorar mecanismos já existentes de participação cívica em torno do uso das bacias hidrográficas.

O compromisso propõe a capacitação e coleta de informações junto à sociedade civil sobre melhorias do Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (marcos 10.2 e 10.3), como também o mapeamento de melhorias necessárias no sistema (10.1, 10.4 e 10.5), as melhorias do sistema em si (10.6), e o fomento a sua utilização (10.7 e 10.8).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificável e aborda dois valores da OGP: o acesso à informação (através do aumento de dados publicados sobre gestão de recursos hídricos) e a participação cívica (através do método colaborativo usado para melhorar o sistema de banco de dados).

O compromisso tem impacto potencial pequeno, por focar em um problema específico, mas avança, contudo, ao propor um sistema de acesso à informação, mecanismos de participação e uma ligação entre ambos.

### Próximos passos

O compromisso é relevante para a temática de governo aberto no país, e deve ser priorizado em planos de ação futuros (embora os marcos do compromisso, em si, finalizem se implementados na íntegra, como hoje desenhados). O tema já esteve presente no segundo plano de ação do país (quando foi tratado o uso de dados abertos para gestão de cisternas em áreas áridas).

Para aumento do potencial do compromisso, medidas que podem ser adotadas incluem fomento ao uso dos dados produzidos, como também à associação dos mecanismos de participação a problemas específicos de escassez e falta de recursos hídricos.

---

<sup>105</sup> Governo do Brasil, “Governo aberto e recursos hídricos - 1º Workshop de co-criação,” gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/2KgHt5z>.

<sup>106</sup> Agência Nacional de Águas.

## 11. Transparência Governamental – LAI em Estados e Municípios

### Texto do compromisso aprovado no Plano de Ação:

“Desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para solicitação de informações (e-SIC) com o objetivo de implementar a Lei de Acesso à Informação (LAI) em estados e municípios.

O compromisso busca incrementar o acesso à informação pública no âmbito de estados e municípios por meio, principalmente, do desenvolvimento e implantação de uma plataforma unificada para pedido de acesso à informação, sendo essencial, ainda, sua disponibilização sem custo para os entes subnacionais.”

- 11.2. Identificação de parceiros (gestores e sociedade) para engajamento
- 11.3. Desenvolvimento de análise da viabilidade técnica do sistema
- 11.4. Enquete sobre o sistema
- 11.5. Definição de requisitos e exigências do sistema
- 11.6. Desenvolvimento do Sistema
- 11.7. Realização de ações de articulação com programas de fomento à transparência
- 11.8. Elaboração de materiais de apoio aos gestores e sociedade
- 11.9. Elaboração de ações de divulgação do sistema/LAI

Data de início: Janeiro 2018

Data de conclusão: Julho 2020

Nota editorial: veja o texto do compromisso em <https://www.opengovpartnership.org/documents/Brasil-national-action-plan-2018-2020/>.

Compromisso	Especificidade		Valores da OGP (originalmente descritos)				Impacto potencial				Progresso				Abriu governo?				
	Insuficiente para ser verificado	Específico o suficiente para ser verificado	Acesso à informação	Participação Cívica	Responsabilidade pública	Tecnologia e inovação para transparência, participação e responsabilidade	Nenhum	Pequeno	Moderado	Transformador	Não iniciado	Limitado	Substancial	Completo	Piorou	Sem alteração	Marginal	Grande	Transformador
11. Geral		✓	✓			✓			✓		Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				Avaliado ao final do ciclo do plano de ação				

### Contexto e objetivos

O objetivo do compromisso é fortalecer canais de acompanhamento de acesso a pedidos de informação em portais de nível estadual e municipal. Portais de acesso à informação foram estabelecidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI), aprovada em 2012. A nível federal, os portais são supervisionados pelo Gabinete Geral da Controladoria-Geral da União e incluem ações de apoio como compartilhamento de dados e capacitação de atores públicos<sup>107</sup>. Para além do poder executivo, existem outras agências implementadoras do processo e aos estados e municípios cabe aprovação de legislação própria, como também mecanismos particulares de implementação. Em sentido amplo, as práticas de acesso à informação têm melhorado desde então, mas os desafios a nível subnacional ainda são expressivos.

Dentre os desafios a serem enfrentados, pesquisas acadêmicas mostram que 50% das respostas a pedidos de informação feitos por cidadãos são devolvidas fora dos limites máximos de tempo



estabelecidos por lei. Outro desafio são os índices de acompanhamento genéricos, principalmente no que se refere a temporalidade de etapas envolvidas no processo de resposta à pedidos de informação<sup>108</sup>. Outro estudo científico demonstrou que em pedidos efetuados entre 2013 e 2017, a taxa de resposta foi mais alta a nível federal (91%) do que a nível estadual (53%) e municipal (44%). Além das limitações temporais, outro desafio é a precisão das respostas dadas, pois apenas 37% das respostas dadas por estados e 54% das respostas dadas por municípios atendem minimamente ao exigido por Lei (contra 74% de taxa de eficiência a nível federal).<sup>109</sup>

Para enfrentar os desafios de implementação da LAI, o compromisso visa criar uma plataforma unificada de respostas e pedidos de acesso à informação. A plataforma seria disponibilizada sem custo para os estados e municípios, o que não só unifica indicadores de controle de implementação da LAI, como facilita o controle a nível subnacional.

O compromisso propõe um conjunto de atividades, incluindo o desenvolvimento de uma nova plataforma (marcos 11.1 - 11.3), o desenvolvimento de novas ferramentas de controle (11.4 e 11.5) e ações de lançamento e sensibilização das ferramentas desenvolvidas (11.6 - 11.9).

O compromisso é suficientemente específico para ser verificado, e corresponde aos valores da OGP de acesso à informação, com uso de tecnologia.

O pesquisador IRM recebeu feedback de três entrevistados sobre o compromisso, todos salientando a importância de estabelecer indicadores unificados de controle de implementação da política pública de acesso à informação. Joara Marchezini (sociedade civil, Artigo 19) acredita que a qualidade do serviço é uma questão urgente para avançar na agenda de transparência no Brasil. Valdênia Santos Souza (governo, CGU) argumenta que a sociedade civil pode ajudar no aprimoramento de mecanismos de controle social, e Gregory Michener (academia, Fundação Getúlio Vargas)<sup>110</sup> afirma que ter um portal unificado de indicadores é fundamental para avançar na prestação de serviços na esfera subnacional.

O compromisso é uma etapa importante para ajudar os governos estaduais e municipais a melhorar seus portais de acesso à informação. O mesmo permite melhorar ferramentas de controle necessários para elevar a implementação de processo fora do governo federal, o que resulta para a agenda de governo aberto em melhor acesso dos cidadãos a pedidos de acesso à informação. Outro avanço esperado é reduzir a quantidade de cliques em sítios digitais para fazer um pedido de acesso à informação, critério sugerido pela organização Artigo 19<sup>111</sup>.

Apesar de resultados positivos, o impacto potencial do compromisso é moderado por focar na criação de uma nova plataforma e indicadores, sem adentrar propriamente no uso de indicadores ou melhoria de processos.

## Próximos passos

O compromisso é relevante para os esforços do governo aberto no país, e dá continuidade a uma temática inserida em todos os seus planos de ação, com extensão para portais de transparência em estados e municípios<sup>112</sup>.

Para aumentar o impacto do compromisso, recomenda-se focar na difusão e adoção do portal criado junto à sociedade civil, e na atualização constante da plataforma com dados de monitoramento subnacional, além de fomentar a capacitação de atores do governo a nível estadual e municipal. Os atores entrevistados pelo pesquisador IRM inclusive reforçam que o desempenho inferior a nível subnacional pode ser explicado, em parte, pela falta de conscientização da agência responsável pela implementação da lei em cada jurisdição<sup>113</sup>. Outro ponto de ação é o uso dos indicadores para aumentar o conhecimento sobre os gargalos do processo, focando na implementação de melhorias no acesso à informação a partir dos dados gerados.

<sup>107</sup> CGU, "Lei de Acesso à Informação em estados e municípios," <http://www.acaoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/lei-de-acesso-nos-estados-e-municipios>.

<sup>108</sup> Gregory Michener, Evelyn Contreras, e Irene Niskier, *Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois*, 2018. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).

<sup>109</sup> Ibid.

<sup>110</sup> Fundação Getúlio Vargas.

<sup>111</sup> Artigo 19, "Panorama do Acesso Eletrônico a Sistemas de Informação 2019," [https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19\\_ESICS\\_web\\_2019.pdf](https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/05/A19_ESICS_web_2019.pdf).

<sup>112</sup> Governo do Brasil, "Escala Brasil Transparente – transparência passiva," gov.br, acessado em Agosto 2019, <http://bit.ly/33bmGmH>.

<sup>113</sup> Michener, Contreras, Niskier. *Da opacidade a transparência?*

## V. Recomendações gerais

Esta seção tem como objetivo informar o desenvolvimento do próximo plano de ação e orientar a implementação do atual plano de ação. Está dividida em duas partes: 1) recomendações do IRM para melhorar o processo e os planos de ação da OGP no país ou entidade; e 2) uma avaliação de como o governo respondeu às recomendações feitas anteriormente pelo IRM.

### 5.1 Recomendações do IRM

Como resultado da análise contida nas seções anteriores, o pesquisador do IRM fornece cinco recomendações para melhorar o processo de co-criação do próximo plano de ação e a implementação de seus compromissos:

1. **Ampliar a base de participação no processo OGP.** As entrevistas realizadas pelo pesquisador IRM confirmaram que o processo de consulta foi transparente, participativo e responsável. No entanto, existe a percepção de que uma participação mais ampla pela sociedade civil é desejável e necessária. Ao menos 12 entrevistados nesta pesquisa expressaram o desejo de envolver uma ampla gama de atores, versando sobre a tarefa de atrair organizações não atuantes na OGP e que ampliem o leque de temas de interesse. Espera-se que a responsabilidade pela ampliação da base de participação seja compartilhada entre sociedade civil e governo (GE-CIGA e GT-SC). No entanto, recomenda-se que seja iniciativa do governo convidar organizações de maior espectro político para trabalhar suas diferenças dentro dos compromissos, como também para promover parcerias com instituições acadêmicas.
2. **Desenvolver compromissos mais ambiciosos.** O Brasil tem histórico positivo de ambição das ações incluídas nos planos de ação. O segundo plano de ação tinha apenas um compromisso estrelado (dentre 52 implementados), já o terceiro plano obteve dois compromissos estrelados (dentre 16 implementados). O atual plano de ação carece, contudo, de compromissos com impacto de potencial transformador. Para avançar nisso, é recomendável melhorar a elaboração do processo de consulta de forma a indicar redações e estratégias para alterar um status quo bem definido, ainda na fase de consulta do plano de ação.
3. **Expandir as conexões entre instituições do governo executivo federal e outros ramos e níveis do governo.** Há uma clara melhoria na diversidade de atores envolvidos no plano de ação atual em relação ao anterior. A grande maioria de instituições envolvidas, entretanto, continuam sendo agentes federais. Há potencial para inclusão de atores ainda ausentes nos planos de ação, como órgãos do Ministério Público, e outros órgãos em posições mais estratégicas. Com base nisso, o pesquisador IRM recomenda que o processo de consulta do próximo plano aumente os convites e as formas de envolvimento de atores fora do governo executivo federal para participar da co-criação de compromissos.

4. **Aumentar o intercâmbio com a iniciativa da OGP São Paulo.** Embora os programas nacional e subnacional sejam iniciativas formalmente separadas, e atores envolvidos na OGP de São Paulo participem de forma pontual no plano de ação atual, há espaço para o aumento do compartilhamento de experiência na gestão e implementação de planos de ação. Isso inclui tanto ações realizadas pela sociedade civil como boas práticas de monitoramento de compromissos. A proposta é fortalecer colaborações institucionalizadas entre as iniciativas, de forma a fortalecer tanto o nível federal como o nível subnacional da OGP no país.
5. **Aumentar a visibilidade de iniciativas de governo aberto fora da OGP.** É fato que a maior parte das atividades de governo aberto no país são aquelas incluídas formalmente no plano de ação. Mas há também iniciativas que são desenvolvidas em paralelo à OGP e que demonstram grande potencial, como no caso das iniciativas expostas na conferência anual de governo aberto realizada pela CGU em parceria com organizações da sociedade civil, que tem crescido em número de participantes e diversidade de atores – que tem sido registrada no site da OGP no país. Uma maneira de incentivar outras atividades de governo aberto é promover o uso da metodologia de co-criação de compromissos para criar conexões com outras iniciativas abertas do governo no Brasil. Se realizada previamente ao processo de consulta do próximo plano, é possível ainda aumentar o número e a diversidade de atores participantes no processo.

Tabela 5.1: Cinco recomendações centrais

1	Ampliar a base de participação no processo OGP
2	Desenvolver compromissos mais ambiciosos.
3	Continuar a expandir o envolvimento do poder executivo com outros ramos do governo.
4	Aumentar o intercâmbio de conhecimentos por meio da iniciativa OGP subnacional de São Paulo.
5	Aumentar a visibilidade de iniciativas de governo aberto não pertencentes à OGP.

## 5.2 Resposta às recomendações anteriores do IRM

O governo deve responder às recomendações centrais do IRM. Esta seção fornece uma visão geral de quais foram as recomendações do IRM respondidas e como essas recomendações foram incorporadas ao plano de ação.

Tabela 5.2: Recomendações anteriores do IRM

	Recomendação	Recomendação respondida?	Recomendação inserida no plano de ação?
1	Redesenhar a metodologia de consulta para incentivar o governo e a sociedade civil a alcançar compromissos mais ambiciosos.	×	✓
2	Abordar temas centrais da agenda pública, como financiamento de partidos políticos e esforços anticorrupção.	×	✓

3	Engajar mais o setor privado na implementação de compromissos, de forma a expandir modelos de negócios abertos e o interesse do setor em promover princípios abertos do governo.	×	×
4	Envolver outras áreas do governo, como o Ministério Público, o governo subnacional de São Paulo e casas legislativas, em mecanismos abertos do governo.	×	✓
5	Estabelecer um plano de transição para o OGP para garantir a sustentabilidade das atividades após as eleições gerais.	×	✓

O governo não abordou explicitamente nenhuma das recomendações do IRM em seu relatório de auto avaliação. Inclusive, esse conteúdo não foi incluído no relatório de auto avaliação, como indicado<sup>114</sup>. Dito isso, as recomendações 1, 2, 4, e 5 foram integrados no plano de ação atual, e são comentadas a seguir.

Sobre a primeira recomendação, apesar do número de compromissos potencialmente transformadores ter diminuído no plano atual, o processo de consulta foi de fato redesenhado para alcançar compromissos mais ambiciosos, como indicado pelo IRM (Recomendação 1).

Em relação à Recomendação 2, o plano de ação final não abordou os temas centrais sugeridos pelo IRM. Mesmo assim, esses temas foram considerados no processo de consulta, e ficaram de fora por não terem sido priorizados nem pelo governo nem pela sociedade civil, o que é condizente com o processo adotado na formulação do plano de ação.

Além disso, as recomendações de envolver mais atores subnacionais e legislativos no plano de ação (Recomendação 4) e de manter as tarefas executivas da OGP após a eleição geral (Recomendação 5), foram desenvolvidas de forma condizente com as recomendações do IRM.

Já a Recomendação 3 foi a única a não ser integrada ao plano de ação atual. A provisão indicava o engajamento de atores setor privado no plano de ação, mas no plano atual nenhum representante da iniciativa privada fez parte da consulta ou da implementação dos compromissos. No entanto, isso não deve ser considerado uma falha. Em vez disso, pode ser lido como a priorização dos envolvidos por parte do governo e da sociedade civil de focar esforços em atrair outros atores, com destaque para atores acadêmicos e entidades subnacionais. Também deve-se anotar o esforço feito para incluir outras partes interessadas, convidando, no início do processo de elaboração, o antigo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.<sup>115</sup>

<sup>114</sup> Governo do Brasil, *Relatório de Autoavaliação Final do Brasil 2016–2018* (OGP, 30 Novembro 2018), <https://bit.ly/2uZO1sp>.

<sup>115</sup> “CGU inicia discussões sobre temas de governo aberto para o 4o Plano de Ação,” gov.br, 25 Abril 2018, <http://governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2018/stpc-cgu-da-inicio-as-discussoes-para-definicao-dos-temas-do-governo-para-o-4o-plano-de-acao>.

## VI. Metodologia e fontes

Os relatórios do IRM são escritos por pesquisadores de cada país ou por entidades participantes da OGP. Todos os relatórios do IRM passam por um processo de controle de qualidade para garantir a aplicação dos mais altos padrões de pesquisa e a devida diligência.

A análise do progresso dos planos de ação da OGP é feita através da combinação de entrevistas, pesquisa documental, observação de campo e feedback de partes interessadas não-governamentais. O relatório do IRM baseia-se nas evidências disponíveis no repositório OGP do Brasil (ou repositório online)<sup>116</sup>, websites, informações da auto avaliação do governo e quaisquer outras avaliações da sociedade civil, setor privado ou organizações internacionais. No início de cada ciclo de relatórios, a equipe do IRM compartilha um plano de pesquisa com os governos para abrir um período de sete dias de comentários ou feedback sobre a abordagem de pesquisa proposta.

Cada pesquisador do IRM realiza entrevistas com as partes interessadas para garantir uma representação precisa dos eventos. Dadas as restrições orçamentárias e de calendário, o IRM não pode consultar todas as partes interessadas ou visitar os locais de implementação. Em alguns casos é necessário dar anonimato aos entrevistados e o IRM reserva o direito de remover as informações de identificação pessoal nesses casos. Devido às limitações necessárias do método, o IRM incentiva o recebimento de comentários durante o período de revisão pré-publicação de cada relatório.

Cada relatório passa por um processo de controle de qualidade que inclui uma análise interna da equipe do IRM e do Painel de Especialistas Internacionais (IEP) do IRM. Cada relatório também passa por uma revisão externa, na qual os governos e a sociedade civil são convidados a fornecer comentários sobre o conteúdo do projeto.

Esse processo de revisão, incluindo o procedimento para incorporar os comentários recebidos, é descrito em mais detalhes na Seção III do Manual de Procedimentos<sup>117</sup>.

### Entrevistas e contribuições das partes interessadas:

O pesquisador do IRM coletou informações de acordo com os procedimentos abaixo:

1. O IRM pesquisador solicitou para a liderança do governo da OGP no Brasil (o Gabinete da Controladoria-Geral da União) uma lista de contatos de todos os envolvidos na consulta ou implementação do plano de ação. Uma lista de 131 contatos foi fornecida.
2. Todos os 131 contatos foram convidados por e-mail para compartilhar sua visão sobre o plano de ação. Os participantes podiam preencher uma pesquisa Typeform e ainda solicitar uma entrevista com um link Doodle. O e-mail convite foi enviado em 4 de abril de 2019, após o recesso de Carnaval, e permaneceu aberto por 30 dias.
3. Vinte e quatro participantes preencheram a pesquisa e oito participantes participaram de entrevista por vídeo. O questionário e pesquisa foram organizados em torno de dois grupos de questões: (a) a percepção de quão colaborativo, aberto, e transparente o processo de consulta foi, e (b) qual impacto potencial que os compromissos tiveram do ponto de vista de cada participante.

### Sobre o Mecanismo de Relatório Independente

O Mecanismo de Relatório Independente (IRM) é uma ferramenta essencial pelo qual todas as partes interessadas podem acompanhar o progresso da OGP nos países e entidades participantes. O Painel de Especialistas Internacionais (IEP) supervisiona o controle de qualidade de cada relatório. O IEP é composto por especialistas em transparência, participação, responsabilidade e métodos de pesquisa em ciências sociais.

Os membros atuais do Painel de Especialistas Internacionais são

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Uma pequena equipe com sede em Washington, DC coordena o processo de IRM em estreita colaboração com os pesquisadores. Perguntas e comentários sobre este relatório podem ser direcionados à equipe em [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

---

<sup>116</sup> OGP, “Brasil,” <https://www.opengovpartnership.org/countries/Brasil>.

<sup>117</sup> Manual de procedimentos do IRM, V. 3, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

## Anexo I. Visão geral do desempenho do Brasil ao longo do desenvolvimento do plano de ação

Codificação:

Verde = Atende ao padrão

Amarelo = Em andamento (foram tomadas medidas para atender ao padrão, mas o padrão não é atendido)

Vermelho = Não há evidência de ação

<b>Fórum Multissetorial</b>	
<b>1a. Fórum estabelecido: Existe um fórum para supervisionar o processo OGP</b>	
1b. Regularidade: o fórum se reúne pelo menos trimestralmente, pessoalmente ou remotamente.	
1c. Desenvolvimento do mandato colaborativo: Os membros do fórum desenvolvem conjuntamente sua estrutura de missão, associação e governança.	
1d. Mandato público: informações sobre a estrutura de mandato, associação e governança do fórum estão disponíveis no site da OGP.	
<b>2a Multissetorialismo: O fórum inclui representantes governamentais e não-governamentais</b>	
2b. Paridade: O fórum inclui um equilíbrio de representantes governamentais e não-governamentais.	
<b>2c. Seleção transparente: os membros não-governamentais do fórum são selecionados através de um processo justo e transparente.</b>	
2d. Representação governamental de alto nível: O fórum inclui representantes de alto nível com autoridade de tomada de decisão do governo.	
<b>3d. Abertura: O fórum aceita contribuições e representação no processo do plano de ação de qualquer sociedade civil ou de outras partes interessadas fora do fórum.</b>	
3e. Participação remota: há oportunidades para participação remota em pelo menos algumas reuniões e eventos.	
3f. Atas: O fórum da OGP comunica e relata de forma proativa suas decisões, atividades e resultados para as partes interessadas mais amplas do governo e da sociedade civil.	

Codificação:

Verde = Atende ao padrão

Amarelo = Em andamento (foram tomadas medidas para atender ao padrão, mas o padrão não é atendido)

Vermelho = Não há evidência de ação

<b>Desenvolvimento do plano de ação</b>	
4a Transparência do processo: existe um site nacional da OGP (ou página da OGP em um site do governo) onde informações sobre todos os aspectos do processo nacional da OGP são publicadas de maneira proativa.	
4b Documentação prévia: O fórum compartilha informações sobre o OGP às partes interessadas com antecedência para garantir que elas sejam informadas e preparadas para participar de todas as etapas do processo.	
4c. Sensibilização: O fórum realiza atividades de sensibilização e conscientização com as partes interessadas relevantes para informá-las do processo OGP.	
4d. Canais de comunicação: O governo facilita a comunicação direta com as partes interessadas para responder às perguntas do processo do plano de ação, particularmente durante períodos de intensa atividade OGP.	
<b>4e. Resposta fundamentada: O fórum multissetorial publica as razões das tomadas de decisão e responde os principais aos comentários recebidos do público.</b>	
<b>5a Repositório: o governo coleta e publica um repositório de documentos no site/página nacional da OGP, que fornece um registro histórico e acesso a todos os documentos relacionados ao processo nacional da OGP, incluindo (mas não limitado a) documentos de consulta, planos de ação nacionais, autoavaliações do governo, relatórios do IRM e documentação de suporte à implementação do compromisso (por exemplo, links para bancos de dados, evidências de reuniões, publicações)</b>	

*Nota editorial: Se um país atender aos seis padrões em negrito, o IRM reconhecerá o processo do país como um "Processo estrelado."*