

ANÁLISE DE IMPACTO (AI)

ANÁLISE DE IMPACTO Nº. 01/2013		DATA: 11.09.2013
Unidade responsável: Superintendência Executiva – SUE Coordenação de Assessoria Técnica – COT	Assinatura/Carimbo: Maurício Hirata Filho Superintendente Executivo ANCINE/SIAPE nº 2588768	
Processo nº. 01580.011083/2013-74		

1. Delimitação do problema

A questão a ser enfrentada pela ANCINE em sede de participação social refere-se à inclusão mais profunda e qualificada dos entes diretamente interessados nas matérias tratadas pela Agência, especialmente em seus processos decisórios.

Embora a ANCINE garanta a participação social através das instâncias de **Consulta Pública** e **Audiência Pública**, tais instrumentos, em razão de sua natureza, são utilizados em estágio avançado do processo de construção normativa. Ou seja, o assunto amadurece no interior da ANCINE antes de ser apresentado ao público em geral.

E é exatamente para permitir que o público participe de mais etapas do amadurecimento dos assuntos, e não somente das fases finais, estreitando assim os canais de relacionamento e aumentando o espectro de contribuições externas na ANCINE, que a Superintendência Executiva – SUE propõe a expansão do projeto de **Participação Social** através da instituição de **Câmaras Técnicas**. Deste modo, o público poderá atuar *a priori* na discussão das ações da Agência, funcionando assim como instância de relação estreita e horizontal com os entes sociais, tal que estes participem amplamente da formação de atos institucionais.

Esta ação de aprofundamento da participação social no âmbito da ANCINE compõe a Agenda Regulatória para o biênio 2013-2014.

2. Justificativa

Na **Exposição de Assunto – EA** referente a este tema fora ressaltado o arcabouço axiológico e normativo que sustenta a instituição de instrumentos cada vez mais efetivos para a concretização de qualificada participação social no âmbito da ANCINE. Porém, cabe ainda somar a tais justificativas algumas questões relevantes e que reforçam a razão de adoção de Câmaras Técnicas no âmbito da Agência.

Em 20 de setembro de 2011 fora lançada a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*). Esta iniciativa internacional contou com o Brasil como membro fundador, em conjunto com



Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos. Fundamentalmente, os citados Estados comprometeram-se a adotar medidas que fortaleçam as seguintes características da atividade pública: transparência, eficiência, responsabilidade e participação social.

Por conseguinte, o governo brasileiro elaborou o 1º Plano de Ação para a OGP¹, de forma a designar ações públicas aptas a perseguir os objetivos traçados no âmbito da OGP. No citado Plano de Ação é possível verificar que foram planejadas diversas ações voltadas para “Participação Social e Engajamento Cidadão”, entre elas a promoção de uma conferência nacional, de um seminário e de diversos encontros, além de outras atividades, todas com o objetivo de fomentar a participação social.

Nesse contexto do compromisso internacional assumido pelo Brasil, a iniciativa da ANCINE de estimular a participação cidadã em suas práticas, através da instituição de Câmaras Técnicas, está em total acordo com os paradigmas promulgados no âmbito da Parceria para Governo Aberto.

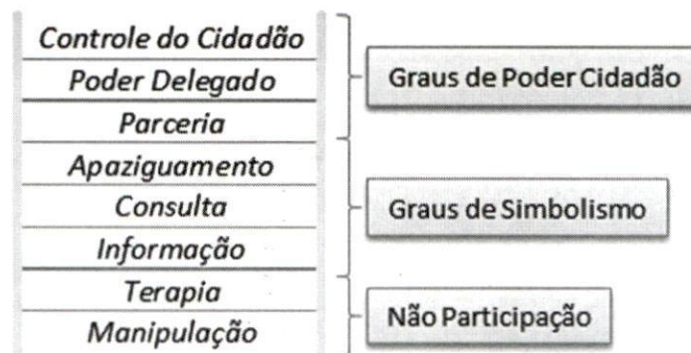
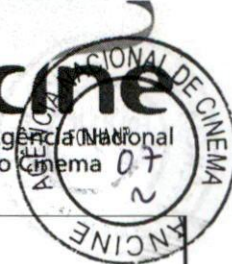
Em uma perspectiva acadêmica, é possível encontrar no trabalho de Sherry R. Arnstein, denominado “*A Ladder of Citizen Participation*”², razões para a constante expansão e reformulação dos meios de participação social. Em seu escrito, Arnstein desenvolve o sentido da “*ladder of citizen participation*” (escada de participação social, em tradução livre), explicitando que os instrumentos de participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos podem ser encarados hierarquicamente, considerando o quanto cada um deles oferece de poder político de fato.

A escada de participação social funciona como um modelo exemplificativo de como é possível ampliar a participação de entes sociais em processos decisórios, tendo como métrica o grau de influência efetiva que cada ente social possui no todo decisório. Utilizando o modelo de Arnstein, resta visualmente clara a razão para a instituição de Câmaras Técnicas como forma de participação social, em adição às práticas já existentes e praticadas na Agência (Consulta Pública e Audiência Pública): aumentar o grau de compartilhamento democrático de poder.

No desenho de Arnstein, um esquema semelhante a uma escada, cada degrau representa um grau de distribuição do poder político, ascendente de baixo para cima, conforme figura abaixo:

¹<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoDaCorrupcao/CompromissosInternacionais/GovernoAberto/documentos/arquivos/ogp-brazil-actionplan.pdf>

² Originalmente publicado no *American Institute of Planners Journal*, vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.



Os procedimentos promovidos pela ANCINE de Consulta Pública e Audiência Pública podem ser encaixados no quarto degrau, indicado como o **degrau de consulta**. Como é possível notar no esquema acima, a consulta está entre os Graus de Simbolismo (*tokenism*). Abaixo está um trecho da obra de Arnstein que ajuda a entender a razão da classificação de tais instrumentos como simbólicos:

Inviting citizens' opinions, like informing them, can be a legitimate step toward their full participation. But if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings.³

Ou seja, a consulta, por si mesmo, não é suficiente. Como destacado no Tópico 1 (um) desta AI, os instrumentos de consulta são utilizados em momento tardio do processo decisório, após o assunto já ter sido praticamente esgotado no âmbito interno da Agência. Desse modo, as chances de determinado ente social conseguir contribuir substancialmente para o enriquecimento do assunto ficam severamente reduzidas, considerando o grau de maturidade do assunto ora objeto de consulta.

Ademais, a Audiência e a Consulta são instrumentos casuísticos, sem permitir discussões não provocadas pela Agência. Nesse modelo, a ANCINE determina quais assuntos, e quando, serão discutidos com a sociedade, e em quais limites.

O modelo de Câmaras Técnicas, por sua vez, alcança o **degrau de parceria**, este entre os Graus de Participação Cidadã. Mais uma vez, recorre-se aqui ao texto de Arnstein:

At this rung of the ladder, power is in fact redistributed through negotiation between citizens and powerholders. They agree to share planning and decision-making responsibilities through such structures as joint policy boards, planning committees and mechanisms for resolving impasses. After the groundrules have been established through some form of give-and-take, they are not subject to unilateral change.⁴

Aplicando o contexto teórico explanado por Arnstein, as Câmaras Técnicas constituem-se em verdadeiras parcerias por proporcionarem diálogo constante e direto entre a sociedade e a Agência. Nesta situação, a Agência deixa de ocupar uma posição verticalizada em relação aos entes sociais, convidando-os para um diálogo aberto e horizontal. As contribuições aos debates são incorporadas enquanto ideias, conceitos, e não como críticas a uma

³ American Institute of Planners Journal, vol. 35, No. 4, July 1969, p. 219.

⁴ American Institute of Planners Journal, vol. 35, No. 4, July 1969, p. 221.



minuta já estabelecida pela Agência.

3. Premissas adotadas

- A adoção de Câmaras Técnicas é uma realidade madura e bem sucedida de articulação social em outras Agências, tais como a ANVISA e a ANS;
- O aumento das atribuições regulatórias da Ancine nos últimos anos, especialmente com a edição da Lei nº. 12.485, de 12 de setembro de 2012, expandiu a possibilidade de intervenção da Agência no mercado nacional de audiovisual, o que requererá cada vez mais intenso e amplo contato com os agentes privados e demais interessados no setor;
- Na instância de Câmara Técnica é possível evitar perplexidades derivadas da edição de atos institucionais, já que a participação social *a priori* antecipa o debate público sobre a conveniência ou pertinência de determinada solução, enquanto a Consulta Pública e a Audiência Pública, instrumentos de intervenção *a posteriori*, deixam o debate com a sociedade para etapas tardias do processo decisório;
- A participação em Câmara Técnica pode estimular o engajamento técnico e político das personagens envolvidas, aumentando a maturidade dos processos, a eficácia dos resultados pretendidos e a transparência da Agência, dentro dos conceitos de governança e *accountability*.
- Setores da indústria audiovisual poderão encorajar-se a buscar maior organização de seus interesses, de forma a elaborar soluções de longo prazo e de ampla abrangência, em decorrência das atividades de debate e estudo proporcionadas pelas reuniões das Câmaras Técnicas.

4. Experiências internacionais

Reino Unido

A Fundação Involvement publicou interessante trabalho denominado "*Public Participation in the UK: Lessons from the UK experience*", o qual, embora não trate especificamente sobre Câmaras Técnicas, serve como referencial quanto aos desafios e passos referentes à participação social no Reino Unido.

Abaixo está breve excerto do documento, o qual mostra a seriedade com que o tema participação social tem sido tratado no âmbito do Reino Unido:

The number of government initiatives has lately been astounding. In 2007 and 2008 alone we have seen the government produce or announce the following:

- **Governance of Britain Green Paper** – Reviewing how Britain is governed, including the division of powers between parliament and the executive
- **Participatory Budgeting Strategy** – Setting out the Government's intention to bring citizens into the budgeting process
- **Local Government & Public Involvement in Health Act** – Increasing opportunities for citizen action, including 'Community calls for action'
- **Sustainable Communities Act** – led to the creation of local sustainability strategies which communities play a key role in drawing up

- **Empowerment White Paper** – marks a landmark step in embedding public participation and empowerment in central Government policy
- **Duty to Involve** – Upcoming requirement to ‘inform, consult and involve the people they serve’
- **National Empowerment Partnership** – a new national partnership set up to ‘improve the quality, coordination and evidence of empowerment across England’
- **Best value framework** – All local authorities are now obliged to consult residents much more than previously through mechanisms such as Best Value Performance Indicator surveys
- **Quirk review** – Recommended wider transfer of assets to community groups
- **Lyons Review** – Recommended more power to communities alongside devolution to local councils
- **MoJ national framework for greater citizen engagement** – discussion paper exploring cross-Government methods and approaches to public participation and citizen engagement

This is not limited to just words. We have also seen an increase in the scale of public involvement. For example the 2003 “GM Nation” process involved 40,000 people across the UK in over 200 community events, and more recently debates on health and pensions both directly involved several thousand members of the public. There is a lot of activity and many state institutions have massively improved the way they engage and communicate with the public. Today the principle that the public has a right to be consulted on issues that will affect them is established to a degree that was not the case ten years ago. A new generation of civil servants tends to be more open to the idea of citizen empowerment which means that we are likely to see further developments in this direction.⁵

Para os fins da presente análise considera-se interessante a perspectiva do programa *Duty to Involve*, o qual promove a mobilização dos membros dos serviços públicos locais quanto à importância de informar, consultar e envolver as pessoas que são alvo de tais serviços públicos. É nesse escopo que se compreende a afirmativa do último parágrafo copiado, o qual indica que uma nova geração de servidores públicos tende a estar mais receptiva à ideia de compartilhamento de poder com o cidadão.

É essa perspectiva, de participação cidadã com compartilhamento de responsabilidade e poder decisório que o modelo de participação social, via Câmaras Técnicas, pode promover.

5. Identificação de soluções alternativas

Como alternativa à instituição de Câmaras Técnicas vislumbra-se a criação de Câmaras Setoriais ou Comitês Representativos, espaços de discussão ampla quanto às questões sob regulação da ANCINE, tendo como exemplo as que funcionam regularmente no âmbito da ANVISA⁶. Tais Câmaras Setoriais ou Comitês Representativos poderiam funcionar em detrimento das Câmaras Técnicas, ou em conjunto, de forma que nas duas primeiras alternativas restassem concentrados temas de natureza majoritariamente política, enquanto no segundo fórum estariam os debates qualificados por uma pauta técnica e preponderantemente pontual, casuística.

6. Estudo com análise dos impactos externos e benefícios esperados para as alternativas consideradas, incluindo a hipótese de absentismo administrativo

Espera-se que o resultado imediato da ampliação dos instrumentos de Participação Social seja a troca contínua de

⁵ POTTER, Dominic. *Public Participation in the UK: Lessons from the UK experience*, Involve Foundation, p. 3.

⁶ Conferir estudo sobre participação social em outras instâncias públicas, documento em anexo a este AI.



informações entre a Agência e o público externo, de modo que os principais debates quanto à pertinência, impactos e alternativas a decisões representem de fato o resultado de práticas adequadas a um Estado Democrático de Direito.

Enquanto efeito mediato prevê-se a disseminação e o reforço da cultura democrática, a aproximação da Agência dos entes sociais e o incremento da legitimidade dos atos da ANCINE, considerando neste último caso que a sociedade poderá ver-se de fato representada dentro da estrutura da Agência em uma relação horizontal.

Quatro são as hipóteses aqui avaliadas: 1) Absenteísmo; 2) Estabelecimento de Câmaras Setoriais; 3) Estabelecimento de Câmaras Técnicas; e 4) Estabelecimento misto de Câmaras Setoriais e Técnicas. Porém, antes de expor aqui as hipóteses propostas nesta Análise de Impacto, cabe uma exposição sobre as principais questões a serem enfrentadas para o estabelecimento de Câmaras, Comitês ou instâncias similares.

A. Composição

Considerando a aspiração democrática promovida pelos instrumentos de participação social, a definição de como deve ser composta uma câmara perpassa questões sensíveis relativas à inclusão efetiva e qualificada das parcelas sociais a que se pretende garantir voz.

A primeira questão a ser enfrentada na presente análise refere-se à amplitude da formação de uma câmara, seja ela eminentemente de caráter técnico ou político. A princípio, a pluralidade de perspectivas e a observação de todos os interesses envolvidos em determinada matéria é a grande vantagem de se constituir um fórum de participação social. Contudo, embora um amplo espectro de participantes possa contribuir para a garantia da diversidade inerente ao debate democrático, esta mesma virtude pode facilmente tornar-se um vício.

Para compreender o potencial prejuízo causado pela inclusão de membros em demasia em uma câmara, basta aqui cogitar-se o tempo que seria necessário para a consecução de debates, mesmo com limitação de tempo para falas. Este é um dos preços da democracia: é preciso dispendir tempo a fim de que cada uma das partes possa ver seus interesses representados de algum modo.

Buscando inspiração em Aristóteles, especialmente em sua obra "Ética a Nicômaco", resta nesta breve análise a recomendação de que se adote o estudo de cada caso para a melhor determinação do número de membros componentes de cada câmara, buscando sempre o equilíbrio entre representatividade e eficiência. Assim, o instituidor da câmara, ciente da natureza da matéria a ser tratada e dos potenciais interessados, determinará o número de participantes, sem pender para a não ou sub-representação de determinados setores, ou mesmo para dimensões não administráveis de tão amplas. A busca pela justa medida em cada caso evitará uma fórmula excessivamente rígida e perigosamente perniciososa aos objetivos da participação social.

Como existe uma infinidade de assuntos aptos à discussão em câmaras, e como cada assunto pode envolver restritas parcelas sociais ou mesmo numerosos grupos, a norma geral que permitirá a criação das câmaras, caso

seja concebida, carecerá de elementos para, antecipadamente, encontrar um quantitativo ideal de membros para as câmaras a serem criadas.

Superada a questão numérica da composição, restando por ora solidificado que não há qualquer vantagem na definição da quantidade de membros *a priori*, em norma genérica, mas tão somente no ato específico de criação da câmara, é salutar a observação de como os membros de cada câmara serão escolhidos.

De partida, cabe afirmar que não existe qualquer indicativo de que as câmaras devam ser preferencialmente compostas por entidades ou pessoas naturais em nome próprio. Ao contrário, recomenda-se aqui a análise material quando da hipótese de formação de determinada câmara, de forma que seja avaliada a conveniência de composição por entidades ou por pessoas naturais, ainda que em regime misto.

A título ilustrativo, aqui se coloca a possibilidade de construção de uma câmara com o fim de produção de parecer técnico. Nesta hipótese, a participação exclusiva de pessoas naturais, em nome próprio, é razoável, caso considere-se o caráter personalíssimo de um parecer técnico, sempre assumido por um responsável, esta pessoa natural investida de autoridade técnica ou acadêmica.

Avançando na questão referente à composição, recomenda-se até o momento que uma norma geral garanta ao instituidor de cada câmara a prerrogativa de determinar o número de participantes e a natureza dos participantes (pessoa jurídica ou natural). Resta agora refletir sobre o processo de seleção das pessoas pertencentes ao público externo e que comporão cada câmara.

Em resumo esquemático, a presente análise indica 4 (quatro) hipóteses de entrada de público externo:

Entrada de Público Externo em Câmara Técnica	
Opção 1:	Livre Nomeação em Portaria
Opção 2:	Chamada Pública:
<i>Opção 2.1:</i>	<i>Chamada pública sem seleção</i>
<i>Opção 2.2:</i>	<i>Chamada pública com seleção arbitrária a posteriori</i>
<i>Opção 2.3:</i>	<i>Chamada pública com critérios a priori</i>

De imediato, é importante ressaltar que a **Opção 2.1 – Chamada pública sem seleção não é recomendada**. Esta opção abarca, por excelência, valores democráticos de ampla participação. Contudo, como já exposto em momento pertinente, a recepção de pessoas em número indiscriminado e sem qualquer critério sobre conveniência poderá significar o soterramento de qualquer câmara em debates muito longos, ou mesmo resultar na impossibilidade logística de realização de sessões.

Por sua vez, a **Opção 1 – Livre Nomeação em Portaria** é a mais conveniente para a Administração, pois ao adotar esta opção o critério de entrada do público externo será tão somente ser nomeado, por ato da ANCINE. Não há neste modelo a necessidade de indicar detalhadamente a nomeação, mas tão somente apresentar a motivação da escolha do nome, respeitado assim os princípios gerais dos atos administrativos. Ademais, não há necessidade de investir tempo em chamadas públicas, o que torna esta modalidade de composição a mais ágil de todas.



Embora o modelo de livre nomeação em portaria possa ser útil e praticado com legitimidade em determinados momentos, a adoção exclusiva desta alternativa pode significar a exclusão de interesses que, por ventura, não tenham sido considerados pela Agência quando da formação de alguma câmara. Além, pode-se questionar que a livre nomeação prioriza a eficiência e, por tal razão, diminui o grau de participação social no processo de escolha e na previsibilidade dos critérios, assim como não permite a livre candidatura à participação.

A **Opção 2.2 – Chamada pública sem critérios *a priori*** aproxima-se da livre nomeação em portaria. A diferença entre as duas resume-se na seguinte característica: neste caso (Opção 2.2) a Agência também decidirá por critérios de conveniência, mas deverá considerar os nomes que se apresentaram publicamente para a composição de determinada câmara. Esta modalidade permite grau de flexibilidade de escolha um pouco menor quando comparada à Opção 1, com o diferencial de que a Agência poderá beneficiar-se do fato de se cientificar sobre as pessoas interessadas na matéria a ser tratada.

Dois são os grandes inconvenientes da Opção 2.2: o tempo demandado para que o público externo possa avaliar o quadro e manifestar interesse na participação, assim como a restrita transparência dos atos, já que os critérios de participação só serão definidos quando a lista de candidatos já estiver formada e a deliberação pela composição estiver em andamento.

Como última alternativa aqui apresentada está a **Opção 2.3 – Chamada pública com critérios *a priori***. Tem-se aqui como grande vantagem a transparência em relação aos critérios utilizados pela Agência para composição da câmara a ser formada. Neste modelo há um incremento na credibilidade pública em relação ao procedimento de seleção, assim como na legitimidade da participação social como um todo. Porém, este meio de entrada tende a ser lento, em razão das necessárias análises de atendimento de critérios e potenciais recursos derivados.

Para fins didáticos, abaixo está um quadro que resume os benefícios e as desvantagens de cada um dos modelos.

	Principais Benefícios	Principais Desvantagens
Livre Nomeação em Portaria	a) Maior conveniência para a Agência; b) Maior velocidade na composição.	a) Exclusão de interesses que por ventura não sejam considerados pela Agência
Chamada pública sem seleção	a) Ampla participação; b) Valorização radical da participação social.	a) Excesso de participantes; b) Inviabilização de sessões dado o potencial de reunião de grandes números.
Chamada pública com critérios <i>a posteriori</i>	a) Possui grau de flexibilidade inferior à livre nomeação em Portaria, porém superior à chamada com critérios <i>a priori</i> ; b) Evita que interesses inicialmente não considerados pela Agência sejam excluídos do processo.	a) Demanda tempo para manifestação do público interessado; b) Não prioriza a transparência, já que as regras de participação são definidas após a chamada.
Chamada pública com critérios <i>a priori</i>	a) Transparência em relação aos critérios de participação; b) Maior credibilidade em relação ao processo de formação.	a) Demanda tempo para manifestação do público interessado; b) Necessita de análises de atendimento de critérios.

Nesta análise há recomendação pela adoção de norma mista, a qual inclui os modelos de entrada por meio de



Livre Nomeação em Portaria, Chamada Pública com critérios *a posteriori* e Chamada Pública com critérios *a priori*, de modo que o instituidor de cada câmara possa julgar a conveniência de cada método, de acordo com suas vantagens, desvantagens e avaliação de cenário.

B. Apoio de Gestão das Câmaras

A rotina de funcionamento das câmaras necessitará de apoio administrativo especializado, pronto a satisfazer as condições de realização de sessões, assim como demais pormenores de natureza burocrática.

Na presente análise considera-se como possíveis soluções o suporte administrativo prestado nos seguintes modelos: **Opção 1) Ouvidoria**; **Opção 2) Superintendência Executiva – SUE**; e **Opção 3) Instância organizacional designada como responsável pela matéria**. A solução aqui recomendada é pela concentração do suporte administrativo às câmaras na **Ouvidoria**, adotando-se assim a **Opção 1**, porém com participação subsidiária da instância designada como responsável pela matéria. Abaixo estão pormenorizadas as razões para tal indicação.

Não se recomenda aqui pela adoção exclusiva da **Opção 3) Instância organizacional designada como responsável pela matéria** porque a fragmentação do suporte administrativo neste modelo gera diversos inconvenientes. O primeiro deles é a maior dificuldade em se manter padrões de procedimentos, já que cada instância organizacional pode considerar a adoção de práticas particulares, o que em última análise poderá prejudicar a análise de dados finais do desempenho do projeto de participação social como um todo, assim como dar azo ao desperdício ou ineficiência de recursos.

Outra dificuldade relativa à **Opção 3** que não pode ser desconsiderada está na impossibilidade de formação em curto prazo de corpo técnico especializado em questões relativas a participação social, apto a enfrentar questões de ordem administrativa e pragmáticas.

Por sua vez, a concentração em uma só área, como preveem as **Opções 1 e 2** otimizam o uso de recursos e concentram os esforços de pessoal especializado, criando-se assim um ambiente propício à eficiência no trato das questões relativas às câmaras.

A recomendação para que se opte pela **Opção 1) Ouvidoria**, e não pela **Opção 2) Superintendência Executiva – SUE** deve-se à natureza do projeto, qual seja, **participação social**, de forma que o corpo da Ouvidoria possa concentrar este tópico e nele se especializar, em todos os aspectos. Esta perspectiva considera que a Ouvidoria já está envolvida diretamente nos projetos da ANCINE de participação social ao capitanear os procedimentos de Consulta Pública e Audiência Pública.

Não é excessivo ressaltar que embora a Ouvidoria seja recomendada como instância para capitanear a gestão das câmaras, esta dependerá de íntima interação com ao menos três outras esferas, quais sejam, a área solicitante da matéria, a Assessoria de Comunicação – ACO e a Secretaria de Gestão Interna – SGI.

Recomenda-se que a área demandante seja sempre a líder da câmara, de forma que a condução dos trabalhos



não perca o foco inicialmente determinado, quando da solicitação pela área a favor da criação da câmara. Ou seja, embora a proposta seja pela Ouvidoria enquanto gestora no âmbito geral, aqui se considera pertinente que as áreas demandantes liderem cada uma das câmaras por elas solicitadas, com a divisão harmônica de atribuições.

Por sua vez, a ACO poderá funcionar como instância garantidora da transparência e da publicidade das práticas realizadas no âmbito de participação social como um todo. Para isso, a Assessoria de Comunicação faz diversas sugestões de práticas positivas de promoção da imagem da Agência e para divulgação de informações ao público, em memorando em anexo a esta Análise de Impacto.

A SGI poderá colaborar em questões relativas à disponibilidade de infraestrutura e de orçamento para qualquer eventual custeio. Cabe ressaltar nesta Análise de Impacto que é conveniente a consulta à SGI quanto à disponibilidade de recursos, quando uma área fim for propor a criação de uma câmara, de modo que o funcionamento da mesma não seja posteriormente frustrado em razão da descoberta tardia de insuficiência de recursos.

Por fim, no Item 8 desta Análise de Impacto estão relacionados os custos operacionais apontados pela Ouvidoria para a condução da gestão aqui proposta.

C. Duração das Câmaras (Temporalidade)

Dois são os modelos de temporalidade aqui abordados: **a) Câmaras com prazo determinado**; e **b) Câmaras com prazo indeterminado**.

A conveniência de adoção de modelo de prazo determinado ou indeterminado é variável de acordo com o cenário em que se encontre a matéria quando da criação da câmara. Alguns assuntos são pontuais, limitados e objetivos, enquanto outros demandam tempo incerto, ou mesmo constantes visitas e reflexões.

Assim, recomenda-se aqui a **adoção de norma geral com modelo misto**, de modo que o instituidor de determinada câmara, após análise preliminar da matéria a ser tratada, possa optar pela formação com prazo determinado ou indeterminado. Contudo, **faz-se ressalva para que a norma geral determine o prazo máximo de duração das câmaras com prazo determinado**, assim como a possibilidade de prorrogação e seu respectivo limite, de modo a criar maior previsibilidade e evitar o prolongamento inconveniente do funcionamento de câmaras criadas com o intuito de serem temporárias.

D. Frequência de Sessões (Periodicidade)

No que se refere à periodicidade das sessões de cada câmara, esta análise vislumbra duas possibilidades: **1) Periodicidade Definida**; e **2) Periodicidade Indefinida**. Caso a **primeira opção** seja adotada, toda câmara deverá ser instituída com previsão de dia para suas reuniões, considerando tempo necessário de intervalo entre cada



reunião.

Já o modelo colocado na **segunda opção** deixa a periodicidade em aberto, de modo que a mesa presidente da câmara (ou instância similar) decida pelas datas de sessão. A diferença essencial está no **período de intervalo, rígido na periodicidade definida e flexível na periodicidade indefinida**.

A fim de permitir maior flexibilidade às câmaras, **recomenda-se** aqui que a **norma geral adote modelo misto, permitindo a criação de câmaras com periodicidade definida ou indefinida**.

E. Registro das Sessões

O trabalho de registro das sessões permitirá a publicidade dos temas discutidos, a transparência dos atos praticados e a construção de históricos de atividades aptos a serem utilizados futuramente em avaliações quanto ao funcionamento do modelo como um todo, ou mesmo de uma câmara em particular.

Para o registro são avaliadas aqui duas possibilidades, quais sejam, **a) Registro em Ata e b) Gravação de Áudio**.

A utilização do **Registro em Ata** garante um acessível resumo do teor da sessão, em que constam os principais pontos da reunião e o registro de atendimento dos requisitos aptos a legitimar e validar a existência da reunião relatada. Como desvantagem deste modelo de registro destaca-se sua excessiva síntese, o que a incapacita como matriz para consulta do teor das discussões promovidas no interior da câmara.

Por sua vez, a **Gravação de Áudio** permite a manutenção completa e inalterada do teor de toda a discussão promovida no âmbito de qualquer câmara. Em contrapartida, sua potencial amplitude dificulta uma pesquisa pontual, restrita, em relação ao todo gravado.

Antes de se apontar aqui a recomendação de opção a ser adotada, cabe ressaltar a hipótese de **transcrição da gravação de áudio**. Este método fora discutido com servidores da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS que operam o suporte administrativo de câmaras na citada autarquia, como pode ser observado no Relatório de Visita Técnica em anexo à Análise de Impacto.

Durante a exposição na ANS fora destacado com ênfase que a transcrição é uma atividade custosa, seja em tempo dispendido ou outros recursos, de pouco retorno e cujo resultado final nem sempre é satisfatório, apesar das diversas tentativas, com métodos diferenciados, praticadas pela Agência.

Por todo o exposto quanto ao registro de sessões, esta análise recomenda a adoção de **modelo misto, com obrigatoriedade de registro em ata e gravação de áudio** de qualquer sessão, com a possibilidade de supressão temporária da gravação de áudio, a critério de deliberação da câmara a fim de resguardar informações confidenciais ou privilegiadas, **porém sem qualquer exigência de transcrição**. Ademais, que se exija a **publicação obrigatória de todas as atas** e disponibilidade das gravações para os interessados.



F. Infraestrutura

Embora a Agência Nacional do Cinema – ANCINE tenha como objetivos legais questões de âmbito nacional, sua presença física no amplo território brasileiro ainda é limitado. Esta consideração é essencial para que se reflita por qual opção de infraestrutura o modelo de câmaras deve seguir: **Opção 1) Infraestrutura Presencial; ou Opção 2) Infraestrutura de Videoconferência.**

Abaixo está um quadro que apresenta as principais questões de ordem prática a serem consideradas para cada uma das opções, considerando a realidade da ANCINE e a diversidade nacional:

Infraestrutura Presencial	Infraestrutura de Videoconferência
- Sala para reuniões apta a receber todos os membros;	- Rede estável e veloz o suficiente para não frustrar a sessão;
- Conexão à internet para uso dos membros durante as sessões;	- Ponto de acesso na ANCINE e em ambientes remotos para membros externos;
- Necessário deslocamento físico de cada um dos membros;	- Suporte técnico;
- Equipamento e materiais de suporte às reuniões.	- Equipamentos e materiais de suporte às reuniões.

Nesta análise não se vislumbra qualquer vantagem da infraestrutura presencial em relação à de videoconferência. Contudo, é necessário considerar que embora a tecnologia da informação esteja cada vez mais difundida no Brasil, ainda são muitos os lugares que não podem contar com uma conexão estável e veloz. Este último fator pode mostrar-se como elemento de frustração da realização de sessões, caso a videoconferência seja adotada.

Por sua vez, a SGI declara que a tecnologia de videoconferência **está em fase de desenvolvimento** na Agência, de modo que não existe prazo determinado para que a mesma possa ser considerada uma alternativa real e viável. Porém, cabe ressaltar que no dia 25.06.2013 fora realizado Seminário de Prestação de Contas pela Agência com transmissão para 24 (vinte e quatro) capitais. Este fora um evento experimental, porém exitoso e apto a demonstrar a capacidade futura da Agência em praticar esta modalidade de reunião.

Outra vantagem da videoconferência é a economia de tempo, já que não há necessidade de grandes deslocamentos, assim como na economia de custos totais no médio e longo prazo, já que a videoconferência dispensa gastos com diárias e passagens.

Em uma estimativa de custo para deslocamentos no eixo Rio de Janeiro – São Paulo, por exemplo, a SGI declara o preço médio de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) por viagem, que inclua apenas um pernoite e com emissão de passagem com no mínimo 10 (dez) dias de antecedência, para voos realizados entre terças e quintas-feiras.

Considerando as questões colocadas, assume-se aqui que o modelo de videoconferência, embora mais vantajoso do ponto de vista econômico, pode não ser viável em algumas situações, de modo que **se recomenda aqui a adoção em norma geral de possibilidade de realização de sessões presenciais ou em videoconferência**, a critério do instituidor da câmara ou por deliberação da mesma.



Porém, cabe salientar que, caso a infraestrutura presencial seja privilegiada em algum momento, recomenda-se também que as sessões sejam realizadas em **ambiente interno da ANCINE, preferencialmente**, com a ressalva de que na presente data a política de Tecnologia da Informação da Agência não permite o acesso à internet por usuários externos através da rede interna.

G. Financiamento de Participação

Como questão derradeira está a discussão sobre a possibilidade de financiamento, no todo ou em parte, dos custos a serem arcados pelos membros das câmaras oriundos do público externo. Ainda, caso o financiamento seja considerado indispensável, se o mesmo deverá estar disponível para todos os membros ou apenas para determinada classe, em razão de critérios.

O risco de não se considerar esta questão com seriedade é a possibilidade de se criar uma **barreira econômica à participação social**, de modo que apenas aqueles com poder econômico sentir-se-ão estimulados ou aptos a participar dos futuros fóruns estabelecidos no âmbito da ANCINE.

Para evitar este tipo de barreira, a qual degrada todos os valores democráticos e a própria razão de existência da participação social, este enquanto instrumento amplo de inclusão, esta análise **recomenda pela adoção em norma geral de modelo que permita a concessão de auxílio financeiro**, caso o futuro membro da câmara seja economicamente vulnerável.

Recomenda-se também que a vulnerabilidade econômica seja indicada pela proponente de criação da câmara e fundamentada, de modo que se comprove por todos os meios lícitos que, caso não haja ajuda financeira, a participação de determinado membro será inviabilizada.

Como recomendação final, esta análise sugere que todo auxílio à participação de membros em câmaras sejam fartamente instruídos por documentos aptos a comprovar a hipossuficiência, e que o processo administrativo correspondente seja submetido à Diretoria Colegiada da Agência para apreciação quanto à concessão ou negação, considerando especialmente a disponibilidade orçamentária e o impacto total do auxílio.

Alternativas Propostas considerando o Escopo das Câmaras e o Absenteísmo

Após a exposição de todas as questões aqui consideradas relevantes para a instituição ou não de câmaras, vislumbram-se quatro alternativas, 3 (três) considerando o possível escopo das câmaras e 1 (uma) em alusão ao absenteísmo da Agência.

Importante ressaltar que **qualquer uma das soluções adotadas que não seja o absenteísmo** implicará na reflexão quanto às questões apontadas acima, quais sejam, forma de composição, financiamento, entre outras.

Hipótese 1: Absenteísmo

Caso a ANCINE decida por não adotar qualquer medida para aperfeiçoamento de seus mecanismos de



participação social, o impacto negativo está diretamente relacionado à perda da oportunidade de maior envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios da ANCINE, assim como a impossibilidade da Agência de estreitar as relações com os demais entes civis.

Não se vislumbra nesta Análise de Impacto qualquer efeito positivo derivado do absentismo.

Hipótese 2: Estabelecimento de Câmaras Setoriais

A segunda hipótese vislumbrada é o estabelecimento de Câmaras Setoriais, instâncias de caráter **eminente político**, cuja função maior será reunir os setores interessados no debate ora proposto. Nesta hipótese a prioridade **não é a composição de ordem técnica, acadêmica**, mas sim a **representatividade do ponto de vista social e político**.

Hipótese 3: Estabelecimento de Câmaras Técnicas

Nesta terceira hipótese vislumbra-se a criação de Câmaras Técnicas, instâncias de caráter **eminente acadêmico/técnico**, exercendo assim o papel de subsidiar a Agência com elementos de caráter científico. Para esta hipótese a prioridade está na **representatividade do conhecimento**, em detrimento de composições com caráter político (ou seja, com menos ênfase na representatividade social).

Hipótese 4: Estabelecimento de Sistema Misto (Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas)

Esta é a **hipótese recomendada**, já que esta soma os benefícios das **Câmaras Setoriais e das Câmaras Técnicas**, cabendo à instância instituidora a análise da pertinência de se ressaltar o caráter político ou técnico de determinada câmara.

Assim, a presente Análise de Impacto recomenda que a norma geral de instituição de câmaras permita a criação de Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas, cada uma delas privilegiando um determinado tipo de formação, de acordo com seu escopo material.

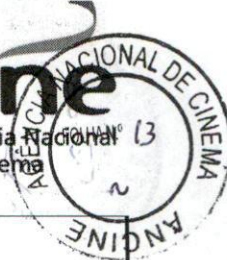
7. Mensuração dos custos para os regulados

A instituição de câmaras pode prever dois modos de reunião dos membros, e para cada solução haverá um custo particular. Assim, é relevante expor tais modos e o possível custo atrelado a cada um.

Além, independente de qual seja o modo de reunião adotado, espera-se que os regulados possam engajar consultores diversos nas discussões das câmaras, por seu arbítrio, como forma de obtenção de subsídio técnico para os trabalhos. Contudo, a ocorrência deste tipo de custo é incerta e inestimável.

Modo 1: Reuniões Presenciais como Regra

Neste modo de realização de câmaras prevê-se custo com deslocamento e diárias, considerando que o âmbito



das discussões concernentes à ANCINE é nacional.

Cabe aqui ressaltar que as despesas para deslocamento de pessoal poderão ser atribuídas aos próprios entes participantes da câmara, ou apoiada pela Agência, seja na totalidade dos casos, seja somente quando o ente participante não possuir meios para garantir sua presença nas reuniões. Caso o modo presencial seja predominante na organização das câmaras, e ainda assim não haja qualquer auxílio financeiro, ainda que tão somente aos entes financeiramente vulneráveis, a participação destes últimos restará invariavelmente prejudicada, o que prejudicará a própria natureza democrática que se pretende conceder às instâncias de câmaras.

Como já ressaltado nesta Análise de Impacto, a SGI declara o preço médio de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) por viagem no eixo Rio de Janeiro – São Paulo, que inclua apenas um pernoite e com emissão de passagem com no mínimo 10 (dez) dias de antecedência, para voos realizados entre terças e quintas-feiras.

Outro custo atrelado a esta modalidade de realização de reuniões é o tempo gasto em deslocamentos, o qual pode dificultar a harmonização de agendas entre os membros das câmaras, já que todos precisarão estar disponíveis no mesmo dia não só para a atividade da câmara em si, mas também para cumprir com a viagem.

Modo 2: Reuniões por Videoconferência como Regra

Embora este modo também inclua despesas de ordem financeira, o custo tende a ser menor do que aquele previsto para o Modo 1, considerando que para a realização de videoconferência é necessário apenas um investimento fixo, inicial, em equipamento, e este será útil para todas as reuniões seguintes.

De qualquer forma, não se exclui aqui a necessidade de previsão de auxílio financeiro por parte da ANCINE, ou auxílio por meio de disponibilização de infraestrutura, já que a ausência dos meios necessários à videoconferência pode causar desequilíbrio entre os membros de determinada câmara, até o ponto de determinado membro não conseguir participar da reunião por não conseguir arcar com os meios. Nesse sentido, restaria prejudicado o plano de inserção democrática dos entes civis.

Uma diferença também em relação ao Modo 1 está no custo de tempo. Como não há deslocamento físico para as reuniões, o agendamento dos debates pode encaixar-se nas rotinas de cada um dos membros sem grandes impactos.



8. Dimensionamento dos impactos internos, considerando revisão de procedimentos, sistemas de informática, infraestrutura e redimensionamento da força de trabalho

Revisão de Procedimentos

Os procedimentos atuais da ANCINE não precisam de revisão, considerando que as câmaras atuarão de modo subsidiário ao processo decisório, contribuindo na formulação de ideias e projetos, e não substitutivo.

Sistemas de Informática e Infraestrutura

Caso o modo de realização de reuniões via videoconferência prevaleça sobre o modo presencial, há necessidade de adequação dos equipamentos e instalações da Agência, de forma que tal prática seja viável.

Na hipótese de adoção de solução presencial para as reuniões, infraestrutura deverá ser disponibilizada para a realização dos trabalhos das câmaras.

Redimensionamento da Força de Trabalho

As atividades das câmaras poderão suscitar a necessidade de secretariado, de acordo com o tamanho das mesmas e o interesse da Agência em manter memória e assessoria aos trabalhos realizados pelas mesmas.

Caso a Ouvidoria seja indicada como instância de secretariado às atividades complementares aqui discutidas de Participação Social, Ouvidor-Geral da Agência informa que o custo médio previsto em força de trabalho é o indicado abaixo, embora nem todas algumas das tarefas indicadas sejam obrigatórias. Entende-se nesta Análise de Impacto que o custo indicado será o mesmo para qualquer outra área indicada ao secretariado.

Tarefa	Custo em Horas	Custo em Funcionários
- Reunião para definição do tema da Câmara	1	1
- Preparar o Edital	3	1
- Reunião para aprovação do Edital	1	1
- Pedir pela publicação do Edital	1	1
- Preparar mala direta	2	1
- Credenciamento	6	1
- Enviar mala direta	2	1
- Sessão da Câmara de Participação Social	4	1
- Preparar Ata	8	1
- Juntar a documentação	2	1

Custos diversos com a realização de sessões

A Assessoria de Comunicação da Agência informou custos para os seguintes elementos, de acordo com o Termo de Referência para contratação de serviços de organização de eventos atualmente utilizado:

Elemento	Preço	Unidade
- Gravação/Degração de Audio	R\$ 140,00	Por lauda
- Filmagem	R\$ 1.083,00	Por sessão
- Diária de operador de audiovisual	R\$ 256,00	Por dia de operação
- <i>Coffee break</i> 1: chocolate quente,	R\$ 40,00	Por pessoa



<p>cappuccino, café, chá, suco natural de frutas (2 tipos), refrigerante normal/light/dietético (3 tipos) e, no mínimo, 10 variedades de salgados, bolos, sanduíches, canapés doces, frutas variadas, misto de nozes e água mineral (com ou sem gás)</p>		
<p>- <i>Coffee break 2</i>: café, água, 2 tipos de suco, 2 tipos de refrigerante (1 dietético), 3 tipos de biscoitos finos, pão de metro, cesta de pães variados, torradas, 3 tipos de patê, 2 tipos de bolo, 1 tipo de salgado, misto de nozes e água mineral (com ou sem gás)</p>	<p>R\$ 43,60</p>	<p>Por pessoa</p>

Em anexo a esta Análise de Impacto há uma simulação de 3 (três) cenários possíveis em relação à instituição de câmaras, a título de ilustração de opções, custos e impactos.

9. Impacto no estoque regulatório atual, considerando a correlação com atos normativos de outros órgãos

Ocorrerá o reforço dos princípios governamentais de participação social e inclusão cidadã, sem qualquer interferência nas normas em vigor.

Como as câmaras possuem caráter consultivo, a instituição das mesmas não interferirá nos processos burocráticos, mas sim na maior qualificação dos produtos regulatórios produzidos. Qualquer câmara poderá se inserir na estrutura já prevista para os processos decisórios, funcionando como um grupo de trabalho, porém mais qualificado e institucionalizado.

10. Considerações referentes ao resultado de processos de pré-consulta realizados durante o período de elaboração da Análise de Impacto

Como processo de consulta prévia fora realizada visita técnica à Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Em anexo a esta Análise de Impacto está o relato da visita.

Destaca-se abaixo especialmente a diferença que a ANS promove em entre Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho (a sigla CAMSS refere-se à Câmara de Saúde Suplementar, instância explanada no relato):

Câmaras Técnicas – CT:

- Dura em média de 6 (seis) a 8 (oito) meses;
- Usualmente reúne-se em intervalos de 30 (trinta) dias;
- Necessariamente os membros do CAMSS são convidados para compor qualquer Câmara Técnica (a participação dos mesmos é por adesão);
- É possível convidar membros não pertencentes ao CAMSS para a composição das Câmaras Técnicas;
- A área interessada na criação da CT fundamenta a necessidade da mesma e submete à Diretoria Colegiada para aprovação (normalmente já com minuta de Regimento Interno);
- O secretariado é de responsabilidade da área interessada.

Grupos de Trabalho – GT:

- Dura em média de 6 (seis) a 8 (oito) meses;
- Usualmente reúne-se em intervalos de 15 (quinze) dias;
- Não há qualquer regra para composição dos Grupos de Trabalho, podendo inclusive serem formados



exclusivamente por membros do público interno;

- Trata de assuntos objetivos, mais delineados do que os submetidos às Câmaras Técnicas;
- O GT formado exclusivamente por membros da ANS não possui Regimento Interno; e
- O secretariado é de responsabilidade da área interessada.

11. Recomendação de ação


Instituição de norma **ampla e aberta** no âmbito da ANCINE que permita a criação de câmaras, técnicas ou setoriais, e que permita ao gestor público a adoção de diversas opções, a depender da análise da situação em concreto.


12. Estabelecimento de metas e indicadores destinados à avaliação da ação regulatória

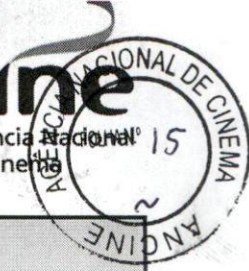
Não há previsão de estabelecimento de metas e indicadores, considerando que o projeto de câmaras não possui um fim em si mesmo e a maior parte de suas externalidades positivas são de difícil mensuração.

Assinaturas


Frederico Simões Senna Técnico Administrativo
Técnico Administrativo ANCINE / SIAPE Nº 1890539


Akio Assunção Nakamura
Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e do Audiovisual
Akio Assunção Nakamura
Especialista em Regulação
ANCINE/SIAPE nº 154.700


Maurício Hirata Filho
Superintendente Executivo
ANCINE/SIAPE nº 2586768



DOCUMENTOS ANEXOS

Anexo I

1º Plano de Ação para a OGP – Brasil

Anexo II

Artigo “A Ladder of Citizen Participation”, de S. Arnstein

Anexo III

“Public Participation in the UK: Lessons from the UK experience”, da Involve Foundation

Anexo IV

Participação Social – Memorando de Pesquisa Preliminar

Anexo V

Memorando da Assessoria de Comunicação – ACO

Anexo VI

Apresentação da COT/SUE ao CAR

Anexo VII

Memória da Reunião do Comitê de Assuntos Regulatórios – CAR do dia 29 de maio de 2013

Anexo VIII

Simulação de Cenários de Criação de Câmaras

ANEXO



PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO - VERSÃO EM PORTUGUÊS

BRAZILIAN ACTION PLAN - ENGLISH VERSION



Plano de Ação do Governo Brasileiro Parceria para Governo Aberto (OGP)

I. Introdução

A participação brasileira na Parceria para Governo Aberto (OGP) reflete o compromisso do país com o fortalecimento da transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios.

O processo democrático é um processo contínuo, que não se esgota na escolha de governantes e de representantes políticos por meio do voto. Deve ser fortalecido e aprofundado, beneficiando-se no século XXI das novas tecnologias da comunicação e da informação, que permitem novas formas de participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e conferem maior legitimidade às políticas públicas.

Cabe ao Estado prestar contas de sua atuação e oferecer aos seus cidadãos o acesso a informações públicas, por meio de ferramentas de fácil compreensão, bem como estimular o uso destas informações pela sociedade.

Firme nesta convicção, o Brasil compromete-se neste Plano de Ação de Governo Aberto com medidas que irão permitir que o país siga avançando em transparência pública e, conseqüentemente, aperfeiçoando suas práticas de prevenção e combate à corrupção, acesso a informação, gestão de recursos públicos, promoção da integridade nos setores público e privado, fomento da participação cidadã e prestação eficiente de serviços públicos.

Estes são os grandes objetivos que o governo brasileiro busca alcançar com o seu Plano de Ação para Governo Aberto e com a sua participação na Parceria para Governo Aberto (OGP). São objetivos que serão alcançados com o fortalecimento de iniciativas brasileiras já em curso e com o desenvolvimento de novas atividades, assim como com o auxílio dos atores nacionais públicos e privados engajados nas áreas do plano de ação, com o uso de novas tecnologias da informação e de comunicação e com o estímulo à participação de cada cidadão na criação de uma sociedade mais justa, livre e igualitária.

O Plano de Ação foi desenvolvido por meio de consultas a diversos órgãos públicos do Poder Executivo Federal brasileiro, bem como ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo e colegiado vinculado à Controladoria-Geral da União. Acaba de ser criado pela Presidenta Dilma Rousseff¹ o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), que será o fórum para os debates em torno da

¹ Decreto presidencial de 15 de setembro de 2011.



implementação e atualização dos Planos de Ação para Governo Aberto do Brasil na Parceria para Governo Aberto.

Para este primeiro ano da OGP, o processo de consulta à sociedade e aos atores privados sobre o plano de ação foi realizado por meio de reuniões presenciais e também utilizando-se a experiência e os contatos das redes de consulta à sociedade já existentes, instituídas pelos diversos órgãos públicos brasileiros para assuntos específicos.

Registre-se que o processo de elaboração do Plano de Ação brasileiro para o primeiro ano da OGP beneficiou-se também de debates no Congresso Nacional, em evento organizado pela Câmara dos Deputados reunindo órgãos públicos, entidades privadas e organizações da sociedade civil.

O processo de consulta à sociedade será um processo contínuo, buscando engajar no debate sobre os compromissos do país em transparência e governo aberto toda a gama de atores nacionais e por meio de um crescente número de veículos e ferramentas de comunicação.

II. Histórico das Medidas de Governo Aberto do Governo Brasileiro²

A Constituição de 1988 é o marco brasileiro da garantia de direitos aos cidadãos e da obrigação do Estado de prestar contas de sua atuação. A Constituição garante, por exemplo, aos cidadãos o direito de apresentar ao Congresso projetos de lei de iniciativa popular e o direito de acesso a informação, bem como mecanismos de proteção aos direitos dos cidadãos.

Desde 2000, o governo brasileiro tem adotado inúmeras medidas legais e institucionais de promoção da transparência, alinhadas com as melhores práticas e padrões internacionais. Algumas das principais medidas desse período inicial referem-se ao constante aperfeiçoamento do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e à criação do Portal ComprasNet, com informações sobre licitações públicas, fornecedores e a realização de pregões eletrônicos.

Em 2004, o governo brasileiro lançou o Portal da Transparência, mantido pela Controladoria-Geral da União, ministério encarregado, entre outras competências, das ações de transparência, controle interno e prevenção da corrupção no Poder Executivo federal. O Portal publica na internet dados da execução orçamentária federal, em linguagem de fácil compreensão pela sociedade e sem a necessidade de obtenção de senha de acesso. As informações do Portal da Transparência, desde 2010, são

² Será publicado documento mais expressivo das medidas já adotadas pelo governo brasileiro nas diversas áreas de governo aberto.



atualizadas diariamente, o que significa dizer que todos os gastos feitos em um dia estão já publicados na manhã do dia seguinte no Portal, para livre consulta pelo cidadão brasileiro.

A partir da aprovação da Lei complementar nº 131 de 2009, todos os entes federativos brasileiros passaram a ter a obrigação de disponibilizar aos cidadãos dados sobre a execução de seus orçamentos na *internet* em tempo real, e isto vem sendo implementado gradualmente pelos governos estaduais e municipais.

Cumprir destacar também outras importantes iniciativas de transparência adotadas pelo país, como o Portal de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV); o Portal Brasil, para a disponibilização de inúmeros serviços online; o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), sobre dados de empresas e profissionais prestadores de serviços de saúde; e o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), que confere publicidade às punições aplicadas pela União e demais entes federativos a empresas que praticam fraudes, atos de corrupção e descumprem obrigações em licitações e contratos administrativos.

No campo da prevenção e combate à corrupção, o Brasil é parte de três importantes convenções: i) Convenção Interamericana contra Corrupção (OEA); ii) Convenção contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU). Além disso, participa de outros importantes fóruns sobre o tema como a *Partnering against Corruption Initiative (PACI)* e o *Global Agenda Council on Anti-Corruption* do Fórum Econômico Mundial; a *International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA)*; e o Grupo de Trabalho contra Corrupção do G-20.

No âmbito da participação social como valor democrático, o Brasil realizou grandes avanços nos últimos anos em relação à ampliação da participação social nas políticas públicas por meio das Conferências Nacionais e Conselhos. As Conferências Nacionais são espaços públicos e democráticos de deliberação coletiva sobre diretrizes para a estruturação e condução de políticas públicas a serem implementadas pelo governo federal, bem como o acompanhamento das suas resoluções. As Conferências ocorrem em etapas municipais, regionais, estaduais, livres, virtuais e, finalmente, nacionais, fortalecendo-se a cada etapa as contribuições da sociedade para a elaboração e implementação das políticas públicas.

Por sua vez, os Conselhos Nacionais são organizações institucionais setoriais ou temáticas, de caráter consultivo e/ou deliberativo, com a finalidade de produzir e acompanhar políticas públicas no âmbito do Governo Federal. Nos Conselhos de atuação mais expressiva, aproximadamente 60% de seus membros são oriundos da

sociedade civil, constituindo um espaço democrático de participação da sociedade brasileira.

Ressalte-se que o país tem evoluído igualmente no processo de consultas públicas sobre anteprojetos de lei a serem apresentados pelo governo ao Congresso Nacional. Exemplos dessa prática foram a reforma da lei de direitos autorais e a elaboração do marco civil da internet.

Não se pode deixar de registrar também o importante instrumento, previsto pela Constituição de 1988, da possibilidade de apresentação de leis de iniciativa popular ao Congresso Nacional. Forte exemplo da aplicação deste preceito constitucional é a Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis políticos com condenações judiciais. A lei foi aprovada em 2010 e seu anteprojeto foi enviado ao Congresso após a reunião de mais de um milhão de assinaturas de cidadão apoiando a proposta.

Desde 2006, conta o país com um processo eletrônico de envio de declarações de imposto de renda à Secretaria da Receita Federal, facilitando o envio das informações pelo cidadão e aperfeiçoando o processo de fiscalização.

Com relação ao Poder Judiciário, os cidadãos brasileiros podem consultar pela internet, nos sítios eletrônicos de cada tribunal, dados sobre processos judiciais, decisões e jurisprudência. Desde 2009, o Poder Judiciário brasileiro conta com o processo judicial eletrônico, que tem por resultado a redução do tempo de atividades acessórias ao processo judicial, permitindo que sejam praticados mais atos tendentes à solução do processo e, portanto, agilizando a solução dos conflitos.

O breve histórico aqui relatado demonstra o firme compromisso do Brasil com a melhoria na prestação de serviços à população, o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos, o incremento da transparência, o incentivo e a promoção da participação cidadã e com a prevenção e o combate à corrupção. Com a sua participação na Parceria para Governo Aberto, o Brasil reafirma seu compromisso de continuar avançando nessas áreas.

III. Compromissos

O Brasil compromete-se a implantar no primeiro ano de funcionamento da Parceria para Governo Aberto (OGP), compreendido no período de setembro de 2011 a setembro de 2012, as medidas de transparência e governo aberto a seguir descritas. Os cronogramas de implementação são indicativos, podendo as medidas serem definitivamente implantados em tempo diverso do que o expressado neste plano de ação, em virtude de circunstâncias supervenientes.



1) *Aumento da Integridade Pública*

1.1 Sistema Federal de Acesso à Informação

Pesquisa diagnóstica sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro: pesquisa qualitativa com autoridades públicas e quantitativa com amostra de servidores públicos.

Implementação: até DEZEMBRO DE 2011

Estudo diagnóstica sobre o papel das Ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal na Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas.

Implementação: até MARÇO DE 2012

Elaboração de Guia e/ou Cartilha sobre acesso a informação para servidores públicos.

Implementação: até DEZEMBRO DE 2011

Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa.

Implementação: até JUNHO DE 2013

Desenvolvimento de modelo para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e de procedimentos para o funcionamento do sistema de acesso a informações públicas.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Elaboração de Curso EaD (educação à distância) para capacitação de servidores públicos no tema Acesso à Informação.

Implementação: até JUNHO DE 2012

Elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes a gestão da informação.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

As ações acima objetivam desenvolver os procedimentos e adquirir a experiência necessária para a implantação do Sistema Federal de Acesso a Informação, proporcionando ao governo federal o ambiente adequado para a futura implementação da Lei de Acesso a Informação, atualmente em trâmite junto ao Congresso Nacional.

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União em cooperação com UNESCO.

Confecção de Catálogo de Dados e Informações Públicas disponibilizados na internet por órgãos e entidades da Administração Pública Federal: objetivo de facilitar o acesso aos dados e informações e orientar a elaboração de políticas públicas de promoção da transparência pública. O projeto envolve o mapeamento, registro e catalogação de metadados de dados e informações disponibilizadas na internet pelos órgãos e entidades do Poder Executivo.

Implementação: até JUNHO DE 2013



Órgãos responsáveis: Controladoria-Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em cooperação com UNESCO.

1.2 Transparência Ativa e Dados Abertos

Definição e Construção do Data Warehouse do Portal da Transparência: criação da estrutura e definição do processo para armazenagem de dados em banco de dados único que integrará os dados do Portal e das Páginas de Transparência Pública e possibilitará o trabalho com grandes volumes de dados de maneira mais dinâmica e integrada.

Implementação: até SETEMBRO DE 2013

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União

Reestruturação do Portal da Transparência: revisão do Portal da Transparência, orientada pelos princípios de dados abertos; integração e ampliação de conteúdos (inclusão das Páginas de Transparência); melhoria da usabilidade do Portal, a fim de facilitar o acesso à informação pelo usuário, assim como a sua compreensão dos dados fornecidos; incremento da interatividade: o Portal passará a se relacionar com a sociedade de novas maneiras e a disponibilizar conteúdos e formatos de informações que atendam interesses de diferentes públicos; publicação do Portal da Transparência em formato que possa ser acessado por meio de dispositivos móveis.

Implementação:

1ª fase - até SETEMBRO DE 2013 – disponibilização do banco de dados completo do Portal para download; criação de uma área para divulgação de aplicativos; integração com ferramentas de redes sociais; criação de glossário em formato *wiki*; disponibilização de fórum; aprimoramento da área de controle social; e melhoria do layout.

2ª fase – até DEZEMBRO DE 2013 – consultas interativas, gráficos e outras medidas.

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União

Disponibilização de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) em formato de dados abertos: o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV – é um sistema de governo que possui informações sobre transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O governo brasileiro compromete-se a implementar soluções de abertura de dados para este sistema e a promover o aumento da integridade das informações públicas por meio de uma plataforma aberta de interoperabilidade.

Implementação: até MARÇO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



Construção da Plataforma para Gestão de Informação Estratégica em Ciência, Tecnologia e Inovação (Plataforma Aquarius): criação de plataforma em dados abertos e uso de tecnologias de informação e comunicação, com o objetivo de modernizar e dinamizar a gestão estratégica do Ministério da Ciência e Tecnologia, garantir maior transparência e melhores resultados aos investimentos públicos em ciência, tecnologia e inovação (CT&I), permitir maior controle social e facilitar modelos de gestão compartilhada. A Plataforma envolve a implantação de processos automatizados, integração com dados do Portal da Transparência e sistemas de informação em CT&I disponíveis, assim como contribuições das redes sociais e exposição em sala de situação pública.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgãos Responsáveis: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Controladoria Geral da União

Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA): conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos, em conformidade com o disposto nos padrões de interoperabilidade de governo eletrônico (e-PING).

Sobre a INDA, compromete-se o governo com as seguintes ações:

- **Desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos:** publicação do plano de ação para a INDA, com os objetivos da infraestrutura para os próximos anos, seu histórico, modelo de desenvolvimento colaborativo e a forma de gestão.

Implementação:

1ª fase - início do desenvolvimento colaborativo do plano de ação – até SETEMBRO DE 2011

2ª fase - publicação do plano de ação – até MARÇO DE 2012

- **Plano de capacitação da INDA:** desenho e implementação de um plano de capacitação para servidores públicos federais, de maneira a aumentar a qualidade dos dados disponibilizados pelo governo.

Implementação: até DEZEMBRO DE 2012

- **Ações de disseminação:** delineamento e implementação de linha temática sobre dados abertos em plano de comunicação do Programa Governo eletrônico sob responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

- **Portal Brasileiro de Dados Abertos:** desenvolvimento de ambiente virtual acessado pelo endereço www.dados.gov.br, de maneira a simplificar a pesquisa e o acesso a dados públicos. Esse portal será



o ponto de convergência do acesso aos dados do setor público brasileiro de todas as esferas do governo.

Implementação: versão beta do Portal de Dados Abertos – até DEZEMBRO DE 2011

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

1.3 Participação Social e Engajamento Cidadão

Realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial): serão debatidos, durante todo o processo conferencial, quatro eixos temáticos: a promoção da transparência e acesso à informação e dados públicos; mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle e diretrizes para a prevenção e o combate à corrupção. Além das etapas estaduais e municipais, a sociedade poderá debater os eixos temáticos em conferências livres e virtuais. Quanto ao caráter propositivo da conferência, pretende-se que as diretrizes subsidiem a elaboração de um Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social para os órgãos da Administração Pública e orientadoras da atividade no seio da sociedade.

Conferências municipais: JULHO A SETEMBRO DE 2011

Conferências virtuais: SETEMBRO de 2011 a ABRIL de 2012

Conferências estaduais: NOVEMBRO DE 2011 A ABRIL DE 2012

Conferência nacional: MAIO DE 2012

Órgão responsável: Comissão Organizadora Nacional (Controladoria-Geral da União preside)

Realização do Seminário Nacional de Participação Social: objetiva aprofundar os estudos sobre os mecanismos e as instâncias de participação social, bem como qualificar o exercício da democracia e da cidadania ativa. Discutirá o Sistema Nacional de Participação Social, realizará um balanço sobre os processos de participação social do governo federal e debaterá iniciativas, perspectivas e estratégias norteadoras da ação governamental para o período 2011 - 2014.

Implementação: OUTUBRO DE 2011

Órgão Responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República

Realização de Encontros do Fórum Interconselhos PPA 2012-2015 (2ª Etapa): cuida-se de processo de participação social na elaboração e monitoramento do Plano Plurianual federal (PPA 2012-2015), com representação dos Conselhos Nacionais. O objetivo do encontro é apresentar à sociedade a proposta do PPA 2012-2015, que será discutida pelo Congresso Nacional, e destacar as contribuições incorporadas ao plano a partir das sugestões formuladas na primeira etapa do Fórum.

Implementação: OUTUBRO DE 2011



Órgão Responsável: Secretaria-Geral da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Filiação e Celebração de parceria com a organização W3C Brasil³: objetiva estimular e capacitar os governos subnacionais para a publicação de dados abertos governamentais por meio de ações como: mapeamento de iniciativas e boas práticas na publicação de dados abertos; realização de palestras de sensibilização e treinamentos sobre transparência e dados abertos para gestores públicos e técnicos de TI; desenvolvimento de curso EaD⁴ sobre transparência e dados abertos; apoio técnico à CGU na reestruturação do Portal da Transparência.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em cooperação com W3C Brasil e movimento Transparência Hacker

Celebração de parceria com o Laboratório de Cultura Digital: objetiva estimular e capacitar a sociedade para fazer uso de informações públicas e dados abertos governamentais por meio de medidas como: fomento ao desenvolvimento de aplicativos que processem, interpretem e apresentem informações e dados públicos sob novas perspectivas, inclusive por meio de concurso de aplicativos, e realização de oficinas sobre transparência e dados abertos para treinamento e estímulo à participação de universitários e membros da sociedade civil.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União em cooperação com W3C Brasil e movimento Transparência Hacker

Realização do I Encontro Nacional de Dados Abertos: O evento objetiva: a) motivar o uso de dados abertos como plataforma de colaboração com a sociedade; b) compartilhar ações desenvolvidas pela sociedade civil e pelo governo, a fim de acompanhar e demonstrar as vantagens da publicação de dados abertos; c) compartilhar a visão das partes interessadas no assunto e troca de experiências entre os envolvidos.

Implementação: até OUTUBRO DE 2011

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

2. Gestão Mais Efetiva dos Recursos Públicos

2.1 Transparência Orçamentária e Gestão de Recursos Públicos

³ O Consórcio World Wide Web (W3C) é um consórcio internacional no qual organizações filiadas debatem e definem conjuntamente padrões para a Web a fim de que essa rede atinja todo o seu potencial.

⁴ Educação à distância



Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola Interativo): metodologia de planejamento da gestão escolar que busca auxiliar escolas na melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem, fortalecendo o seu projeto político-pedagógico, por meio de diagnósticos de problemas em plataforma eletrônica que geram planos de ação específicos para os desafios identificados, com atividades financiadas pelo Ministério da Educação ou por outra fonte. Compromete-se o governo brasileiro a disponibilizar a ferramenta para todas as escolas públicas e a publicar na internet os planos de ação das escolas usuárias do PDE Escola Interativo validados pelo Ministério da Educação, aumentando a transparência e facilitando o controle social.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério da Educação

Facilitação do acesso a bases de dados específicas no Portal da Transparência: disponibilização de consultas específicas sobre informações relativas a beneficiários do "Seguro Defeso", beneficiários do "Seguro Desemprego" e a dados dos "Cartões de Pagamento da Defesa Civil". À exemplo do que já é feito com o programa Bolsa Família e com os gastos dos Cartões de Pagamento do Governo Federal, as medidas permitirão especializar e facilitar o acesso por qualquer cidadão a informações sobre a execução orçamentária federal, a transparência e o controle dos gastos governamentais, além de permitir o melhor acompanhamento dos investimentos nas ações da Defesa Civil para a resposta a desastres naturais e catástrofes ambientais.

Implementação - "Cartões de Pagamento da Defesa Civil": até OUTUBRO DE 2011; "Seguro Defeso": até DEZEMBRO DE 2011; e "Seguro Desemprego": até SETEMBRO DE 2012.

Órgão Responsável: Controladoria-Geral da União

Disponibilização de dados do Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF: o governo brasileiro compromete-se a aumentar a integridade pública por meio da publicação de dados detalhados de fornecedores do governo federal através do Portal de compras públicas do governo federal: ComprasNet. O módulo de dados abertos do SICAF está disponível em <http://api.comprasnet.gov.br/> em caráter experimental. A proposta é disponibilizá-lo em produção, com dados atualizados quinzenalmente, e realizar a divulgação para o uso dos dados.

Implementação: até MARÇO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

2.2 Licitações e Contratos Públicos

Registro de Preços Nacional da Educação: O Registro de Preços Nacional (RPN) é um modelo de compras centralizadas, planejado para atender a todos os estados e municípios. Com o RPN, torna-se possível a realização de um único procedimento licitatório, centralizado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), onde ficam registrados os preços de alguns bens a serem



adquiridos para a atividade educacional, gerando economia nas compras e diminuição do tempo dos processos de licitação para aquisição de bens escolares. O governo brasileiro compromete-se a aumentar o número bens com atas de registro de preço, atualmente em 11 itens.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério da Educação

Contratação e Gestão Contratual de Serviços de Tecnologia da Informação: compromete-se o governo brasileiro a melhorar o processo de compras e o fornecimento de serviços de tecnologia da informação do governo federal por meio da racionalização do processo de contratação e gestão contratual destes serviços, bem como pelo uso de metodologias consolidadas de governança de tecnologia da informação.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

3. Aumento da Responsabilidade Corporativa

3.1 Prevenção da Corrupção

Implementação do Cadastro Empresa Pro-Ética: o Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Empresa Pró-Ética) é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União e do Instituto Ethos que objetiva dar visibilidade às empresas que investem em medidas de ética, integridade, prevenção da corrupção e engajadas na construção de um ambiente de maior confiança nas relações entre o setor público e o setor privado. Compromete-se o governo brasileiro a adotar medidas para avançar na completa implementação do Cadastro.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão responsável: Controladoria-Geral da União

4. Melhoria da Prestação de Serviços Públicos

4.1 Mapeamento da Prestação de Serviços Públicos

Integração Sistêmica de Ouvidorias: A iniciativa busca contribuir para o estabelecimento de um ambiente de transparência e de interlocução construtiva entre o Estado e sociedade, com a criação e utilização de indicadores para a melhoria da qualidade dos serviços públicos. Compromete-se, portanto, o governo brasileiro com ações de: a) desenvolvimento e disponibilização de softwares livres para facilitar tanto a participação do cidadão quanto a gestão compartilhada das reclamações



relativas aos mais diferentes serviços públicos; e b) elaboração participativa de normativo para a integração sistêmica das Ouvidorias Públicas Federais.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão responsável: Controladoria-Geral da União

Política de Formação Continuada para as Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal: compromete-se o governo brasileiro com a elaboração de uma política de formação continuada para as Ouvidores do governo federal, por meio da organização de um banco de experiências paradigmáticas e de boas práticas (*casoteca virtual*), a fim de estruturar a política de formação para ouvidores e ouvidorias.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão responsável: Controladoria-Geral da União

4.2 Serviços de Educação

Painel de Controle do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Módulo Público): O Ministério da Educação e suas autarquias vinculadas⁵ desenvolve um Painel de Controle para auxiliar seus altos gestores no monitoramento de ações consideradas estratégicas. Esse sistema online objetiva permitir a visualização de diversos indicadores dos principais programas do Ministério e de suas autarquias, possibilitando, ainda, que o gestor ou cidadão filtre a informação solicitada de diversas formas. Compromete-se o governo brasileiro a completar a implantação desse sistema, incluindo a ampliação do número de indicadores disponíveis no Painel de Controle para consulta pública.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério da Educação

4.3 Serviços Online ao Cidadão

Portal Guia de Serviços Públicos: criação de portal com uma interface simples e intuitiva, portátil para outros meios de acesso como canais móveis, e com uma organização de serviços estruturada a partir do ponto de vista do cidadão, e de acordo com as diretrizes do programa brasileiro de governo eletrônico. O Guia terá sua interface padronizada, unificada e disponibilizará um catálogo de serviços prestados pelo governo à sociedade.

Implementação: até SETEMBRO DE 2012

Órgão Responsável: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

⁵ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; e INEP- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.



Brazilian Government Action Plan Open Government Partnership (OGP)

I. Introduction

Brazil's participation in the Open Government Partnership (OGP) reflects the country's commitment to strengthen the transparency of Government action, to prevent and combat corruption and foster democratic ideals based on citizen participation in decision making.

The democratic process is a continuous process, one not limited merely to selecting leaders and political representatives at the ballot box. It is a process that must be strengthened and deepened. In the 21st century, it has benefited from the rise of new communication and information technologies that have served to enable new forms of citizen participation in managing public resources, while conferring added legitimacy to public policies.

It is the State's duty to account for its activities and to offer citizens access to public information through accessible and easy-to-use tools, as well as to encourage the broader society to make full use of that information.

Moved by this conviction, Brazil undertakes through the Action Plan for Open Government to adopt measures that will allow the country to continue making headway in public transparency and, in this way, strengthen the existing practices to prevent and combat corruption, ensure access to information, manage public funds, promote integrity in the public and private sectors, foster citizen participation, and deliver public services.

These are the overarching objectives the Brazilian Government seeks to achieve through its Action Plan for Open Government and participation in the Open Government Partnership (OGP). The objectives pursued will be attained by enhancing initiatives currently underway and developing new measures, as well as by engaging public and private actors on the domestic front in the action plan's various components, through the application of new information and communication technologies and by efforts to stimulate citizen participation in the consolidation of a fairer, free, and more equal society.

Development of the Action Plan was based on consultations held with multiple public agencies of the Brazilian Federal Executive Branch as well as the Public Transparency and Anticorruption Council, an advisory committee within the Office of the Comptroller General of Brazil. An Inter-Ministerial Committee on Open Government (CIGA) has just been established by President Dilma Rousseff⁶. The Committee will serve as the forum for

⁶ Presidential Decree of September 15th 2011.



discussions on the implementation and update of Brazil's Action Plans within the Open Government Partnership.

In this first year of the OGP, consultations on the action plan with society and private actors have been accomplished through meetings and the use of the experiences and contacts of existing consultation networks implemented by various Brazilian public agencies for specific thematic areas.

Also contributing to the development of Brazil's action plan in the first year of the OGP were the debates held in the National Congress as part of an event organized by the Chamber of Deputies that brought together public agencies, private entities, and civil society organizations.

The consultations with society on the action plans will be an ongoing process and will strive to engage the full range of national actors in the debate on Brazil's commitments in the area of transparency and open government through the application of a growing number of communication channels and tools.

II. Background on the Open Government Measures Adopted by the Brazilian Government⁷

The Brazil's 1988 Constitution is a milestone for the guarantee of civil rights and for the government's duty to account for its activities. The Constitution guarantees, for example, citizens' right to submit bills to the National Congress and the right of access to public information as well the mechanisms to repair and protect citizens from civil rights violations.

Since 2000, the Brazilian Government has taken a number of legal and institutional measures to promote transparency based on best practices and international standards. Some of the key measures taken during this initial period refer to ongoing enhancement of the Integrated Financial Administration System (Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI) and the development of the ComprasNet Portal, through which information on government procurement processes and suppliers is provided and electronic reverse bidding procedures are conducted.

In 2004, the Transparency Portal (Portal da Transparência) was launched by the Office of the Comptroller General of Brazil, the official body charged with, among other duties, internal control activities, promotion of transparency and the implementation of corruption prevention measures within the Federal Executive Branch. The Portal provides online information on the execution of the federal budget in clear and understandable language

⁷ A document with more detailed information on the open government measures already adopted by Brazil will be published to complement the background section of the action plan.



without requiring usernames or passwords to access the pertinent information and data. As of 2010, the Transparency Portal is updated daily, meaning that all of the expenditures executed on a given day are published and available for consultation by Brazilian citizens the following morning.

After the enactment of Complementary Law n. 131 in 2009, all levels of government must disclose in real time on the internet their budgetary execution data, which is being gradually implemented by state and municipal governments.

Brazil has adopted a number of other important transparency initiatives, including the Resource Transfer Agreements and Contracts Portal (Portal de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV); the Brazil Portal (Portal Brasil), offering citizens a variety of online services; the National Health Establishments Database (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES), providing data on firms and professionals engaged in the delivery of health services; the National Registry of Debarred and Suspended Companies (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS), a tool designed to give publicity to the sanctions applied by the Union and sub national governments to companies found to have engaged in fraud and corruption or to have failed to meet their obligations under the pertinent procurement procedures or administrative contracts.

In regard to preventing and combating corruption, Brazil is party to three key anti-corruption conventions: i) the Inter-American Convention against Corruption (OAS); ii) the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD); and iii) the United Nations Convention against Corruption (UNCAC). In addition, Brazil actively participates in a number of other leading forums on the issue, including the Partnering against Corruption Initiative (PACI) and the Global Agenda Council on Anti-Corruption of the World Economic Forum; the International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA) and the G-20's Working Group against Corruption.

In regard to social participation as a democratic value, it is worth noting that social participation in public policy-making in Brazil has greatly increased through the instruments of National Conferences and Councils. National Conferences are public and democratic spaces for collective deliberation on guidance for the elaboration and implementation of public policies by the federal government, as well as the follow-up of its own resolutions. Conferences are organized in municipal, regional, state, free, virtual and, finally, national levels, in which contributions from society to the elaboration and implementation of public policies are build up, further developed and strengthened.

National Councils are sectorial or thematic institutional organizations, with consultative and/or deliberative characteristics, created for the purpose of producing and following up on federal public policies. In the most expressive Councils, approximately 60% of its



members are representatives from civil society, which leads to a democratic space for society participation.

The country has also secured progress in the public consultation process in connection with the draft bills prepared by the Executive Branch for submission to the National Congress. Examples in this area include the reform of the copyright law and the crafting of the Internet rights statute.

An important instrument for civic participation must be mentioned as well: the citizens' right to submit bills to the National Congress, established by Brazil's 1988 Constitution. A very strong example of the use of this instrument is the Clean Records Law (Lei da Ficha Limpa), which determines that criminally convicted people cannot be candidates in elections and run for political offices. The law was enacted in 2010 and its draft proposal was sent to the Congress with a public petition comprising more than one million signatures supporting the measure.

In 2006, Brazil implemented an electronic system to enable citizens to file their income tax returns directly with the Brazilian Federal Revenue Department (Secretaria da Receita Federal), simplifying the procedures for submitting the required information and strengthening oversight and enforcement efforts.

In regard to the Judicial Branch, Brazilian citizens are today able to gather information on judicial proceedings, decisions, and precedents handed down by the courts on the official Web sites of each judicial court. In 2009, the Judicial Branch launched the electronic judicial proceeding system aimed at reducing the time spent on bureaucratic and ancillary aspects of ongoing judicial proceedings and devoting, in this way, greater energy toward deciding cases and, by extension, resolving disputes.

This brief background reveals Brazil's firm commitment to improving service delivery to the population, enhancing the management of public resources, increasing transparency, incentivizing and promoting citizen participation, and preventing and combating corruption. Through its participation in the Open Government Partnership, Brazil reaffirms its commitment to continue moving forward in these areas.

III. Commitments

Brazil undertakes in the first year of the Open Government Partnership (OGP), encompassing the period of September 2011 to September 2012, to adopt the transparency and open government measures described below. The timetables for implementation are indicative. As such, the timeframe reflected in this action plan for final implementation of the commitments may be subject to changes, by virtue of supervening circumstances.



1) *Increased Public Integrity*

1.1 Federal Access to Information System

Diagnostic study on the values, knowledge, and culture governing the access to public information in the Brazilian Federal Executive Branch: a qualitative survey with public authorities and a quantitative survey based on a sample of public servants.

Implementation: until DECEMBER 2011

Diagnostic study on the role of Federal Ombudsman Units in Brazil's Access to Public Information Policy.

Implementation: until MARCH 2012

Development of a Guide and/or Primer for public officials on access to information.

Implementation: until DECEMBER 2011

Research study to identify the demands of society in regard to access to information, with a view to strengthening active transparency policies.

Implementation: until JUNE 2013

Development of a model to organize information services for citizens in agencies and entities of the Federal Executive Branch and the procedures for operation of the system governing the access to public information.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Development of a Distance Education program to build capacity of public officials on the issue of access to information.

Implementation: until JUNE 2012

Development and delivery of capacity building programs for public officials on issues connected to information management.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

The measures are aimed at developing procedures and acquiring the necessary experience for implementation of the Federal Access to Information System, with a view to providing the Federal Government with the appropriate environment for future enactment of the Access to Information Law (Lei de Acesso a Informação), currently under deliberations in the National Congress.

Responsible Agency: Office of the Comptroller General of Brazil in cooperation with UNESCO.

Preparation of a Catalogue of Public Data and Information provided on the Internet by agencies and entities of the Federal Public Administration: the objective is to facilitate the access to data and information and provide guidance to the formulation of policies on the promotion of public transparency. The project involves mapping, entering, and cataloguing metadata drawn from data and information published online by agencies and entities of the Federal Executive Branch.

Implementation: until JUNE 2013



Responsible Agencies: Office of the Comptroller General of Brazil and Ministry of Planning, Budget, and Management in cooperation with UNESCO.

1.2 Active Transparency and Open Data

Development and Construction of the Transparency Portal's Data Warehouse: development of the structure and determination of the procedures for storing data in a unified database designed to consolidate the information provided on the Transparency Portal and the Public Transparency Pages and enable dynamic and integrated processing and handling of large data volumes.

Implementation: until SEPTEMBER 2013

Responsible Agency: Office of the Comptroller General of Brazil.

Restructuring the Transparency Portal: review of the Transparency Portal based on the principles of open data; integrated and expanded content (inclusion of Transparency Pages's data); enhanced Portal usability, with a view to facilitating the access to information by users and understanding of the related information; increased interactivity: the Portal will interact in new ways with society and provide content and information formats capable of meeting the interests of different audiences; publication of the Transparency Portal in a format that ensures mobile access.

Implementation:

1st phase – until SEPTEMBER 2013 – publication of complete Transparency Portal database for download; establishment of an area for dissemination of application software; integration with social networking tools; development of a glossary in wiki format; creation of a forum; enhancement of public oversight section; and improvement of the Portal's layout.

2nd phase – until DECEMBER 2013 – interactive consultations, graphics, and other measures.

Responsible Agency: Office of the Comptroller General of Brazil

Providing data from the Resource Transfer Agreements and Contracts System (SICONV) in open data format: The Resource Transfer Agreements and Contracts System (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV) provides information on resource appropriations of the Federal Fiscal and Social Security Budgets. The Brazilian Government undertakes to implement open data solutions for the system and promote expanded integrity of the respective public information through an open interoperability platform.

Implementation: until MARCH 2012

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management



Construction of the Strategic Science, Technology, and Innovation Management Platform (Aquarius Platform): development of an open data and communication and information technology platform aimed at modernizing and leveraging the Ministry of Science and Technology's strategic management capabilities, ensuring greater transparency and enhanced allocation of public investments in science, technology, and innovation (R,D&I), enabling more effective public oversight, and facilitating shared management models. The Platform involves the implementation of automated procedures within the Ministry, their integration with Transparency Portal information and data and with the available R,D&I information systems, including information derived from social networks displayed in a dedicated public situation room.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agencies: Ministry of Science, Technology, and Innovation and the Office of the Comptroller General of Brazil

National Open Data Infrastructure (INDA): The INDA consists of the set of methodologies, standards, technologies, procedures, and control mechanisms necessary to deliver adequate condition to the dissemination and sharing of public data and information in open data format, according to the Brazilian electronic government interoperability standards (e-PING).

On INDA, Brazil undertakes to implement the following commitments:

- **Development of the National Open Data Infrastructure:** publication of the INDA's action plan, comprising its infrastructure objectives for the next year, its background, collaborative development model and its management structure.

Implementation:

commencement of collaborative development of action plan – until SEPTEMBER 2011

publication of action plan – until MARCH 2012

- **Capacity Building Plan for INDA:** design and implementation of a capacity building plan for federal officials, with a view to strengthening the quality of information made available by the government.

Implementation: until DECEMBER 2012.

- **Awareness Raising Activities:** elaboration and implementation of a communications plan comprising the theme of open data for the Electronic Government Program under the Ministry of Planning, Budget, and Management.

Implementation: until SEPTEMBER 2012.

- **Launch of the Brazil Open Data Portal:** development of a portal at www.dados.gov.br, aimed at simplifying research and access to public data. The portal will be a one-stop shop for access to public data from every level of government.



Implementation of the Brazil Open Data Portal's beta version – until DECEMBER 2011

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management

1.3 Social Participation and Citizen Engagement

Organization of the 1st National Conference on Transparency and Social Control (1st Consocial): four thematic axis will be debated during the whole Conference process: promotion of transparency and access to public data and information; mechanisms for citizen oversight, engagement and capacity building of society to monitor public management of funds; work of public policy councils as control and guidance levels in preventing and combating corruption. Besides the state and municipal stages of the Conference, society will also debate the thematic axis in free and virtual conferences. The specific purpose of the initiative is to formulate guidelines capable of assisting in the development of a National Transparency and Social Control Plan (Plano Nacional sobre Transparência e Controle Social) for agencies of the Public Administration and contribute toward focusing the activities undertaken by the broader society.

Implementation:

Municipal Conferences: JULY - SEPTEMBER 2011

Virtual Conferences: SEPTEMBER 2011- APRIL 2012

State Conferences: NOVEMBER 2011 - APRIL 2012

National Conference: MAY 2012

Responsible Agency: National Organizing Committee (headed by the Office of the Comptroller General of Brazil)

Organization of the National Seminar on Social Participation: aims at further developing studies on social participation mechanisms and forums, as well as qualifying democratic and citizen engagement. The Seminar will center on discussions relating to the National System of Social Participation, take stock of social participation processes carried out by the federal government, and discuss initiatives, perspectives and strategies to guide governmental action for the period of 2011-2014.

Implementation: until OCTOBER 2011

Responsible Agency: General Secretariat of the Presidency of the Republic

Organization of a Meeting of the Inter-Council Forum PPA 2012-2015 (2^a Phase): aims to promote social participation in the elaboration and monitoring of the federal Multi Annual Plan for the period of 2012-2015 (PPA 2012-2015⁸), engaging also the National Councils. The objective of the meeting is to present to citizens the proposal for the PPA 2012-2015, to be considered by the National

⁸ One of Brazil's mandatory budgetary laws.



Congress, and to highlight the contributions from society made during the first phase of the Forum that were incorporated to the proposal.

Implementation: until OCTOBER 2011

Responsible Agencies: General Secretariat of the Presidency of the Republic and Ministry of Planning, Budget, and Management.

Partnership with W3C Brazil: the objective is to stimulate and build capacity of sub national governments to publish public open data through measures like: mapping of initiatives and good practices for the publication of open information; organization of awareness-raising lectures and training programs on transparency and open data for public managers and IT technicians; development of a Distance Education course program on transparency and open data; technical support to the Office of the Comptroller General of Brazil in restructuring the Transparency Portal.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agencies: Office of the Comptroller General and Ministry of Planning, Budget, and Management in cooperation with *W3C Brasil* and the *Transparência Hacker* movement

Partnership with the Digital Culture Laboratory: the objective is to stimulate and build capacity of society in the use of public open data and information and data through measures like: support to the development of application software to process, interpret, and present public information and data from distinct perspectives, including through an application software selection procedure; organization of workshops on transparency and open data aimed at training and stimulating university students and members of civil society.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Office of the Comptroller General in cooperation with *W3C Brasil* and the *Transparência Hacker* movement

Organization of the 1st National Open Data Meeting: The 1st National Open Information Meeting (I Encontro Nacional de Dados Abertos) will include the participation of representatives of the three levels of Government, information technology firms, and ordinary citizens interested in the subject. The event will be organized jointly by Government and organized civil society entities. The objectives of the event are: a) to encourage the use of open information as a platform for collaborating with society; b) to share and exchange actions developed by civil society and Government to monitor and demonstrate the advantages of publishing open information; c) to foster a shared vision of the subject by interested parties and the exchange of experiences between participants.

Implementation: until OCTOBER 2011

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management



2. Enhanced Management of Public Resources

2.1 Budget Transparency and Public Resource Management

School Development Plan (Interactive School PDE): The School Development Plan (Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE Escola) is a school management planning methodology that seeks to assist institutions in the effort to expand the quality of education and learning by strengthening the respective underlying policy-education framework. Through an online platform, schools can identify problems. This diagnosis is used to craft a action plan to address identified challenges and whose activities may be funded by the Ministry of Education or by other resources.

The Brazilian Government undertakes to make the tool available to all public schools and to publish the individual action plans prepared by participating interactive PDE schools, that have been approved by the Ministry of Education, with a view to increasing transparency and fostering public oversight.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Ministry of Education

Facilitation of the Access to Specific Databases on the Transparency Portal: Brazil undertakes to publish specific consultation features for information on the recipients of Unemployment Benefits for Artisanal Fishermen (*Seguro Defeso*), on the recipients of Unemployment Benefits (*Seguro Desemprego*), and on the Civil Defense Payment Cards (*Cartões de Pagamento da Defesa Civil*). As with the procedures adopted for the Family Stipend (*Bolsa Família*) program and Federal Government Payment Card (*Cartões de Pagamento do Governo Federal*) expenses, the initiative will allow for increased citizen access to information on federal budget execution, transparency, and oversight of Government expenditures, in addition to more effective tracking of the investments directed to Civil Defense responses to natural disasters and environmental catastrophes.

Implementation - Civil Defense Payment Cards: until OCTOBER 2011; Unemployment Benefits for Artisanal Fishermen: until DECEMBER 2011; Unemployment Benefits: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Office of the Comptroller General

Availability of data of the Unified Suppliers Registry (SICAF) and Agreements: the Brazilian Government undertakes to increase public integrity through the publication of detailed information on the Federal Government Procurement Portal (*ComprasNet*). Information is made available in open data format at <http://api.comprasnet.gov.br/> on an experimental basis. The objective is to make data available, update it biweekly and carry out activities to raise awareness on the availability of such data.

Implementation: until MARCH 2012

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management



2.2 Procurement Procedures and Government Contracts

Registry of National Education Prices: The Registry of National Prices (*Registro de Preços Nacional – RPN*) is a centralized procurement model designed to serve all states and municipalities. The RPN provides for a single procurement procedure, centralized under National Educational Development Fund (*Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE*), where the prices of a number of select educational supplies are stored (price tables). The measure leads to an economy in purchases and a decrease of the time of public procurement procedures. The Brazilian Government undertakes to increase the number of supplies with registered price tables,⁹ as a means to optimize procurement procedures in the Brazilian educational system.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Ministry of Education

Contracting and Contractual Management of Information Technology Services: the Brazilian Government undertakes to improve procurement procedures and the delivery of Federal Government information technology services through rationalization of the contracting and contractual management of the related services, as well as the application of consolidated information technology governance methodologies.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management
Implementação: até SETEMBRO DE 2012

3. Increasing Corporate Responsibility

3.1 Corruption Prevention

Implementation of the Pro-Ethics Company Registry: the National Registry of Companies Committed to Ethics and Integrity (*Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade – Cadastro Empresa Pró-Ética*) is an initiative of the Office of the Comptroller General of Brazil and the Ethos Institute aimed at giving visibility to companies that invest in ethics, integrity, and corruption prevention and engage in establishing a confidence-building environment for the public and private sectors. Brazil undertakes to adopt measures to advance in the full implementation of the Registry.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Office of the Comptroller General of Brazil

⁹ There are currently 11 items.



4. Strengthening Public Service Delivery

4.1 Federal Ombudsman Units

Systemic Integration of Ombudsman Units: The initiative will contribute significantly to the establishment of a transparent environment and constructive interaction between the State and society through the use of indicators designed to improve the quality of public service deliveries. In this light, the Brazilian Government undertakes to adopt the following measures: a) to develop and provide open software for the purpose of facilitating citizen participation and the shared management of complaints related to the delivery of the diversity of public services; b) to establish a participatory development process for the normative act that will promote systemic integration of the Federal Ombudsman Units.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Office of the Comptroller General

Continuing Training for the Public Ombudsman Units of the Federal Executive Branch: the Brazilian Government undertakes to formulate a policy to provide continuing training to the Federal Government's Ombudsman Units through the organization of a database of paradigmatic experiences and good practices (*virtual casoteca*). The database is aimed at the development of training policies for Ombudsman units and their officials.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Office of the Comptroller General of Brazil

4.2 Educational Services

Control Panel for the Integrated Monitoring and Oversight System (Public Module): the Ministry of Education and its subordinate bodies¹⁰ develop a Control Panel (Painel de Controle) designed to assist managers in monitoring the agency's strategic actions. Available on the Internet, the system displays various indicators in connection with the key programs implemented by the Ministry and its subordinate bodies, while enabling managers and citizens to filter requested information in a number of ways. The Brazilian Government undertakes to complete the implementation of this system, through measures that will include the increase of the number of indicators available for consultation on the Control Panel.

¹⁰ FNDE – National Educational Development Fund; CAPES – Coordination for the Development of Higher Education Personnel; and INEP – National Institute for Educational Studies and Research.



Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Ministry of Education

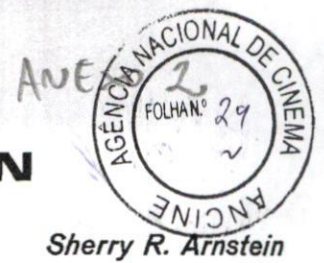
4.3 Online Delivery of Services to Citizens

Public Services Portal (*Portal Guia de Serviços Públicos*): development of a portal with a simple interface, accessible through mobile technology, and with the organization of services structured from the point of view of citizens and according to the guiding principles of the Brazilian electronic government program. The Portal will have a standardized and unified interface and hold a directory of service delivered by the government.

Implementation: until SEPTEMBER 2012

Responsible Agency: Ministry of Planning, Budget, and Management

A LADDER OF CITIZEN PARTICIPATION



The heated controversy over "citizen participation," "citizen control," and "maximum feasible involvement of the poor," has been waged largely in terms of exacerbated rhetoric and misleading euphemisms. To encourage a more enlightened dialogue, a typology of citizen participation is offered using examples from three federal social programs: urban renewal, anti-poverty, and Model Cities. The typology, which is designed to be provocative, is arranged in a ladder pattern with each rung corresponding to the extent of citizens' power in determining the plan and/or program.

The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you. Participation of the governed in their government is, in theory, the cornerstone of democracy—a revered idea that is vigorously applauded by virtually everyone. The applause is reduced to polite handclaps, however, when this principle is advocated by the have-not blacks, Mexican-Americans, Puerto Ricans, Indians, Eskimos, and whites. And when the have-nots define participation as redistribution of power, the American consensus on the fundamental principle explodes into many shades of outright racial, ethnic, ideological, and political opposition.

There have been many recent speeches, articles, and books¹ which explore in detail *who* are the have-nots of our time. There has been much recent documentation of *why* the have-nots have become so offended and embittered by their powerlessness to deal with the profound inequities and injustices pervading their daily lives. But there has been very little analysis of the content of the current controversial slogan: "citizen participation" or "maximum feasible participation." In short: *What* is citizen participation and what is its relationship to the social imperatives of our time?

Citizen Participation is Citizen Power

Because the question has been a bone of political contention, most of the answers have been purposely buried in innocuous euphemisms like "self-help" or "citizen involvement." Still others have been embellished with misleading rhetoric like "absolute control" which is something no one—including the President of the

Sherry R. Arnstein is Director of Community Development Studies for The Commons, a non-profit research institute in Washington, D.C. and Chicago. She is a former Chief Advisor on Citizen Participation in HUD's Model Cities Administration and has served as Staff Consultant to the President's Committee on Juvenile Delinquency, Special Assistant to the Assistant Secretary of HEW, and Washington Editor of *Current Magazine*.

United States—has or can have. Between understated euphemisms and exacerbated rhetoric, even scholars have found it difficult to follow the controversy. To the headline reading public, it is simply bewildering.

My answer to the critical *what* question is simply that citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberately included in the future. It is the strategy by which the have-nots join in determining how information is shared, goals and policies are set, tax resources are allocated, programs are operated, and benefits like contracts and patronage are parceled out. In short, it is the means by which they can induce significant social reform which enables them to share in the benefits of the affluent society.

EMPTY RITUAL VERSUS BENEFIT

There is a critical difference between going through the empty ritual of participation and having the real power needed to affect the outcome of the process. This difference is brilliantly capsulized in a poster painted last spring by the French students to explain the student-worker rebellion.² (See Figure 1.) The poster highlights the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the power-holders to claim that all sides were considered, but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo. Essentially, it is what has



FIGURE 1 French Student Poster. In English, I participate; you participate; he participates; we participate; you participate . . . They profit.

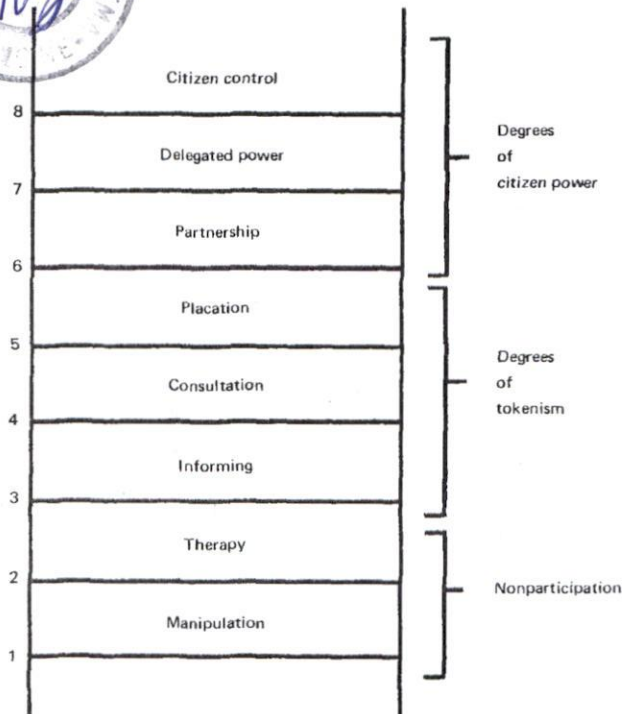


FIGURE 2 *Eight Rungs on a Ladder of Citizen Participation*

been happening in most of the 1,000 Community Action Programs, and what promises to be repeated in the vast majority of the 150 Model Cities programs.

Types of Participation and "NonParticipation"

A typology of eight levels of participation may help in analysis of this confused issue. For illustrative purposes the eight types are arranged in a ladder pattern with each rung corresponding to the extent of citizens' power in determining the end product.³ (See Figure 2.)

The bottom rungs of the ladder are (1) *Manipulation* and (2) *Therapy*. These two rungs describe levels of "non-participation" that have been contrived by some to substitute for genuine participation. Their real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programs, but to enable powerholders to "educate" or "cure" the participants. Rungs 3 and 4 progress to levels of "tokenism" that allow the have-nots to hear and to have a voice: (3) *Informing* and (4) *Consultation*. When they are proffered by powerholders as the total extent of participation, citizens may indeed hear and be heard. But under these conditions they lack the power to insure that their views will be heeded by the powerful. When participation is restricted to these levels, there is no followthrough, no "muscle," hence no assurance of changing the status quo. Rung (5) *Placation*, is simply a higher level tokenism because the groundrules allow have-nots to advise, but retain for the powerholders the continued right to decide.

Further up the ladder are levels of citizen power with increasing degrees of decision-making clout. Citizens

can enter into a (6) *Partnership* that enables them to negotiate and engage in trade-offs with traditional powerholders. At the topmost rungs, (7) *Delegated Power* and (8) *Citizen Control*, have-not citizens obtain the majority of decision-making seats, or full managerial power.

Obviously, the eight-rung ladder is a simplification, but it helps to illustrate the point that so many have missed—that there are significant gradations of citizen participation. Knowing these gradations makes it possible to cut through the hyperbole to understand the increasingly strident demands for participation from the have-nots as well as the gamut of confusing responses from the powerholders.

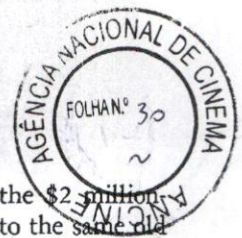
Though the typology uses examples from federal programs such as urban renewal, anti-poverty, and Model Cities; it could just as easily be illustrated in the church, currently facing demands for power from priests and laymen who seek to change its mission; colleges and universities which in some cases have become literal battlegrounds over the issue of student power; or public schools, city halls, and police departments (or big business which is likely to be next on the expanding list of targets). The underlying issues are essentially the same—"nobodies" in several arenas are trying to become "somebodies" with enough power to make the target institutions responsive to their views, aspirations, and needs.

LIMITATIONS OF THE TYPOLOGY

The ladder juxtaposes powerless citizens with the powerful in order to highlight the fundamental divisions between them. In actuality, neither the have-nots nor the powerholders are homogeneous blocs. Each group encompasses a host of divergent points of view, significant cleavages, competing vested interests, and splintered subgroups. The justification for using such simplistic abstractions is that in most cases the have-nots really do perceive the powerful as a monolithic "system," and powerholders actually do view the have-nots as a sea of "those people," with little comprehension of the class and caste differences among them.

It should be noted that the typology does not include an analysis of the most significant roadblocks to achieving genuine levels of participation. These roadblocks lie on both sides of the simplistic fence. On the powerholders' side, they include racism, paternalism, and resistance to power redistribution. On the have-nots' side, they include inadequacies of the poor community's political socioeconomic infrastructure and knowledge-base, plus difficulties of organizing a representative and accountable citizens' group in the face of futility, alienation, and distrust.

Another caution about the eight separate rungs on the ladder: In the real world of people and programs, there might be 150 rungs with less sharp and "pure" distinctions among them. Furthermore, some of the characteristics used to illustrate each of the eight types might be



applicable to other rungs. For example, employment of the have-nots in a program or on a planning staff could occur at any of the eight rungs and could represent either a legitimate or illegitimate characteristic of citizen participation. Depending on their motives, powerholders can hire poor people to coopt them, to placate them, or to utilize the have-nots' special skills and insights.⁴ Some mayors, in private, actually boast of their strategy in hiring militant black leaders to muzzle them while destroying their credibility in the black community.

Characteristics and Illustrations

It is in this context of power and powerlessness that the characteristics of the eight rungs are illustrated by examples from current federal social programs.

1. MANIPULATION

In the name of citizen participation, people are placed on rubberstamp advisory committees or advisory boards for the express purpose of "educating" them or engineering their support. Instead of genuine citizen participation, the bottom rung of the ladder signifies the distortion of participation into a public relations vehicle by powerholders.

This illusory form of "participation" initially came into vogue with urban renewal when the socially elite were invited by city housing officials to serve on Citizen Advisory Committees (CACs). Another target of manipulation were the CAC subcommittees on minority groups, which in theory were to protect the rights of Negroes in the renewal program. In practice, these subcommittees, like their parent CACs, functioned mostly as letterheads, trotted forward at appropriate times to promote urban renewal plans (in recent years known as Negro removal plans).

At meetings of the Citizen Advisory Committees, it was the officials who educated, persuaded, and advised the citizens, not the reverse. Federal guidelines for the renewal programs legitimized the manipulative agenda by emphasizing the terms "information-gathering," "public relations," and "support" as the explicit functions of the committees.⁵

This style of nonparticipation has since been applied to other programs encompassing the poor. Examples of this are seen in Community Action Agencies (CAAs) which have created structures called "neighborhood councils" or "neighborhood advisory groups." These bodies frequently have no legitimate function or power.⁶ The CAAs use them to "prove" that "grassroots people" are involved in the program. But the program may not have been discussed with "the people." Or it may have been described at a meeting in the most general terms; "We need your signatures on this proposal for a multiservice center which will house, under one roof, doctors from the health department, workers from the welfare department, and specialists from the employment service."

The signators are not informed that the \$2-million-per-year center will only refer residents to the same old waiting lines at the same old agencies across town. No one is asked if such a referral center is really needed in his neighborhood. No one realizes that the contractor for the building is the mayor's brother-in-law, or that the new director of the center will be the same old community organization specialist from the urban renewal agency.

After signing their names, the proud grassroots dutifully spread the word that they have "participated" in bringing a new and wonderful center to the neighborhood to provide people with drastically needed jobs and health and welfare services. Only after the ribbon-cutting ceremony do the members of the neighborhood council realize that they didn't ask the important questions, and that they had no technical advisors of their own to help them grasp the fine legal print. The new center, which is open 9 to 5 on weekdays only, actually adds to their problems. Now the old agencies across town won't talk with them unless they have a pink paper slip to prove that they have been referred by "their" shiny new neighborhood center.

Unfortunately, this chicanery is not a unique example. Instead it is almost typical of what has been perpetrated in the name of high-sounding rhetoric like "grassroots participation." This sham lies at the heart of the deep-seated exasperation and hostility of the have-nots toward the powerholders.

One hopeful note is that, having been so grossly affronted, some citizens have learned the Mickey Mouse game, and now they too know how to play. As a result of this knowledge, they are demanding genuine levels of participation to assure them that public programs are relevant to their needs and responsive to their priorities.

2. THERAPY

In some respects group therapy, masked as citizen participation, should be on the lowest rung of the ladder because it is both dishonest and arrogant. Its administrators—mental health experts from social workers to psychiatrists—assume that powerlessness is synonymous with mental illness. On this assumption, under a masquerade of involving citizens in planning, the experts subject the citizens to clinical group therapy. What makes this form of "participation" so invidious is that citizens are engaged in extensive activity, but the focus of it is on curing them of their "pathology" rather than changing the racism and victimization that create their "pathologies."

Consider an incident that occurred in Pennsylvania less than one year ago. When a father took his seriously ill baby to the emergency clinic of a local hospital, a young resident physician on duty instructed him to take the baby home and feed it sugar water. The baby died that afternoon of pneumonia and dehydration. The overwrought father complained to the board of the local



Community Action Agency. Instead of launching an investigation of the hospital to determine what changes would prevent similar deaths or other forms of malpractice, the board invited the father to attend the CAA's (therapy) child-care sessions for parents, and promised him that someone would "telephone the hospital director to see that it never happens again."

Less dramatic, but more common examples of therapy, masquerading as citizen participation, may be seen in public housing programs where tenant groups are used as vehicles for promoting control-your-child or cleanup campaigns. The tenants are brought together to help them "adjust their values and attitudes to those of the larger society." Under these groundrules, they are diverted from dealing with such important matters as: arbitrary evictions; segregation of the housing project; or why is there a three-month time lapse to get a broken window replaced in winter.

The complexity of the concept of mental illness in our time can be seen in the experiences of student/civil rights workers facing guns, whips, and other forms of terror in the South. They needed the help of socially attuned psychiatrists to deal with their fears and to avoid paranoia.⁷

3. INFORMING

Informing citizens of their rights, responsibilities, and options can be the most important first step toward legitimate citizen participation. However, too frequently the emphasis is placed on a one-way flow of information—from officials to citizens—with no channel provided for feedback and no power for negotiation. Under these conditions, particularly when information is provided at a late stage in planning, people have little opportunity to influence the program designed "for their benefit." The most frequent tools used for such one-way communication are the news media, pamphlets, posters, and responses to inquiries.

Meetings can also be turned into vehicles for one-way communication by the simple device of providing superficial information, discouraging questions, or giving irrelevant answers. At a recent Model Cities citizen planning meeting in Providence, Rhode Island, the topic was "tot-lots." A group of elected citizen representatives, almost all of whom were attending three to five meetings a week, devoted an hour to a discussion of the placement of six tot-lots. The neighborhood is half black, half white. Several of the black representatives noted that four tot-lots were proposed for the white district and only two for the black. The city official responded with a lengthy, highly technical explanation about costs per square foot and available property. It was clear that most of the residents did not understand his explanation. And it was clear to observers from the Office of Economic Opportunity that other options did exist which, considering available funds, would have brought about a more equitable distribution of facilities. Intimidated by futility, legalistic jargon, and prestige of

the official, the citizens accepted the "information" and endorsed the agency's proposal to place four lots in the white neighborhood.⁸

4. CONSULTATION

Inviting citizens' opinions, like informing them, can be a legitimate step toward their full participation. But if consulting them is not combined with other modes of participation, this rung of the ladder is still a sham since it offers no assurance that citizen concerns and ideas will be taken into account. The most frequent methods used for consulting people are attitude surveys, neighborhood meetings, and public hearings.

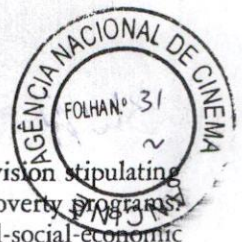
When powerholders restrict the input of citizens' ideas solely to this level, participation remains just a window-dressing ritual. People are primarily perceived as statistical abstractions, and participation is measured by how many come to meetings, take brochures home, or answer a questionnaire. What citizens achieve in all this activity is that they have "participated in participation." And what powerholders achieve is the evidence that they have gone through the required motions of involving "those people."

Attitude surveys have become a particular bone of contention in ghetto neighborhoods. Residents are increasingly unhappy about the number of times per week they are surveyed about their problems and hopes. As one woman put it: "Nothing ever happens with those damned questions, except the surveyer gets \$3 an hour, and my washing doesn't get done that day." In some communities, residents are so annoyed that they are demanding a fee for research interviews.

Attitude surveys are not very valid indicators of community opinion when used without other input from citizens. Survey after survey (paid for out of anti-poverty funds) has "documented" that poor housewives most want tot-lots in their neighborhood where young children can play safely. But most of the women answered these questionnaires without knowing what the options were. They assumed that if they asked for something small, they might just get something useful in the neighborhood. Had the mothers known that a free prepaid health insurance plan was a possible option, they might not have put tot-lots so high on their wish lists.

A classic misuse of the consultation rung occurred at a New Haven, Connecticut, community meeting held to consult citizens on a proposed Model Cities grant. James V. Cunningham, in an unpublished report to the Ford Foundation, described the crowd as large and "mostly hostile."⁹

Members of The Hill Parents Association demanded to know why residents had not participated in drawing up the proposal. CAA director Spitz explained that it was merely a proposal for seeking Federal planning funds—that once funds were obtained, residents would be deeply involved in the planning. An outside observer who sat in



the audience described the meeting this way:

"Spitz and Mel Adams ran the meeting on their own. No representatives of a Hill group moderated or even sat on the stage. Spitz told the 300 residents that this huge meeting was an example of 'participation in planning.' To prove this, since there was a lot of dissatisfaction in the audience, he called for a 'vote' on each component of the proposal. The vote took this form: 'Can I see the hands of all those in favor of a health clinic? All those opposed?' It was a little like asking who favors motherhood."

It was a combination of the deep suspicion aroused at this meeting and a long history of similar forms of "window-dressing participation" that led New Haven residents to demand control of the program.

By way of contrast, it is useful to look at Denver where technicians learned that even the best intentioned among them are often unfamiliar with, and even insensitive to, the problems and aspirations of the poor. The technical director of the Model Cities program has described the way professional planners assumed that the residents, victimized by high-priced local storekeepers, "badly needed consumer education."¹⁰ The residents, on the other hand, pointed out that the local storekeepers performed a valuable function. Although they overcharged, they also gave credit, offered advice, and frequently were the only neighborhood place to cash welfare or salary checks. As a result of this consultation, technicians and residents agreed to substitute the creation of needed credit institutions in the neighborhood for a consumer education program.

5. PLACATION

It is at this level that citizens begin to have some degree of influence though tokenism is still apparent. An example of placation strategy is to place a few hand-picked "worthy" poor on boards of Community Action Agencies or on public bodies like the board of education, police commission, or housing authority. If they are not accountable to a constituency in the community and if the traditional power elite hold the majority of seats, the have-nots can be easily outvoted and outfoxed. Another example is the Model Cities advisory and planning committees. They allow citizens to advise or plan ad infinitum but retain for powerholders the right to judge the legitimacy or feasibility of the advice. The degree to which citizens are actually placated, of course, depends largely on two factors: the quality of technical assistance they have in articulating their priorities; and the extent to which the community has been organized to press for those priorities.

It is not surprising that the level of citizen participation in the vast majority of Model Cities programs is at the placation rung of the ladder or below. Policy-makers at the Department of Housing and Urban Development (HUD) were determined to return the genie of citizen power to the bottle from which it had escaped

(in a few cities) as a result of the provision stipulating "maximum feasible participation" in poverty programs. Therefore, HUD channeled its physical-social-economic rejuvenation approach for blighted neighborhoods through city hall. It drafted legislation requiring that all Model Cities' money flow to a local City Demonstration Agency (CDA) through the elected city council. As enacted by Congress, this gave local city councils final veto power over planning and programming and ruled out any direct funding relationship between community groups and HUD.

HUD required the CDAs to create coalition, policy-making boards that would include necessary local powerholders to create a comprehensive physical-social plan during the first year. The plan was to be carried out in a subsequent five-year action phase. HUD, unlike OEO, did not require that have-not citizens be included on the CDA decision-making boards. HUD's Performance Standards for Citizen Participation only demanded that "citizens have clear and direct access to the decision-making process."

Accordingly, the CDAs structured their policy-making boards to include some combination of elected officials; school representatives; housing, health, and welfare officials; employment and police department representatives; and various civic, labor, and business leaders. Some CDAs included citizens from the neighborhood. Many mayors correctly interpreted the HUD provision for "access to the decision-making process" as the escape hatch they sought to relegate citizens to the traditional advisory role.

Most CDAs created residents' advisory committees. An alarmingly significant number created citizens' policy boards and citizens' policy committees which are totally misnamed as they have either no policy-making function or only a very limited authority. Almost every CDA created about a dozen planning committees or task forces on functional lines: health, welfare, education, housing, and unemployment. In most cases, have-not citizens were invited to serve on these committees along with technicians from relevant public agencies. Some CDAs, on the other hand, structured planning committees of technicians and parallel committees of citizens.

In most Model Cities programs, endless time has been spent fashioning complicated board, committee, and task force structures for the planning year. But the rights and responsibilities of the various elements of those structures are not defined and are ambiguous. Such ambiguity is likely to cause considerable conflict at the end of the one-year planning process. For at this point, citizens may realize that they have once again extensively "participated" but have not profited beyond the extent the powerholders decide to placate them.

Results of a staff study (conducted in the summer of 1968 before the second round of seventy-five planning grants were awarded) were released in a December 1968 HUD bulletin.¹¹ Though this public document uses much more delicate and diplomatic language, it



attests to the already cited criticisms of non-policy-making policy boards and ambiguous complicated structures, in addition to the following findings:

1. Most CDAs did not negotiate citizen participation requirements with residents.

2. Citizens, drawing on past negative experiences with local powerholders, were extremely suspicious of this new panacea program. They were legitimately distrustful of city hall's motives.

3. Most CDAs were not working with citizens' groups that were genuinely representative of model neighborhoods and accountable to neighborhood constituencies. As in so many of the poverty programs, those who were involved were more representative of the upwardly mobile working-class. Thus their acquiescence to plans prepared by city agencies was not likely to reflect the views of the unemployed, the young, the more militant residents, and the hard-core poor.

4. Residents who were participating in as many as three to five meetings per week were unaware of their minimum rights, responsibilities, and the options available to them under the program. For example, they did not realize that they were not required to accept technical help from city technicians they distrusted.

5. Most of the technical assistance provided by CDAs and city agencies was of third-rate quality, paternalistic, and condescending. Agency technicians did not suggest innovative options. They reacted bureaucratically when the residents pressed for innovative approaches. The vested interests of the old-line city agencies were a major—albeit hidden—agenda.

6. Most CDAs were not engaged in planning that was comprehensive enough to expose and deal with the roots of urban decay. They engaged in "meetingitis" and were supporting strategies that resulted in "projectitis," the outcome of which was a "laundry list" of traditional programs to be conducted by traditional agencies in the traditional manner under which slums emerged in the first place.

7. Residents were not getting enough information from CDAs to enable them to review CDA developed plans or to initiate plans of their own as required by HUD. At best, they were getting superficial information. At worst, they were not even getting copies of official HUD materials.

8. Most residents were unaware of their rights to be reimbursed for expenses incurred because of participation—babysitting, transportation costs, and so on.

9. The training of residents, which would enable them to understand the labyrinth of the federal-state-city systems and networks of subsystems, was an item that most CDAs did not even consider.

These findings led to a new public interpretation of HUD's approach to citizen participation. Though the requirements for the seventy-five "second-round" Model City grantees were not changed, HUD's twenty-seven page technical bulletin on citizen participation repeatedly advocated that cities share power with residents.

ARNSTEIN

It also urged CDAs to experiment with subcontracts under which the residents' groups could hire their own trusted technicians.

A more recent evaluation was circulated in February 1969 by OSTI, a private firm that entered into a contract with OEO to provide technical assistance and training to citizens involved in Model Cities programs in the northeast region of the country. OSTI's report to OEO corroborates the earlier study. In addition it states:¹²

In practically no Model Cities structure does citizen participation mean truly shared decision-making, such that citizens might view themselves as "the partners in this program. . . ."

In general, citizens are finding it impossible to have a significant impact on the comprehensive planning which is going on. In most cases the staff planners of the CDA and the planners of existing agencies are carrying out the actual planning with citizens having a peripheral role of watchdog and, ultimately, the "rubber stamp" of the plan generated. In cases where citizens have the direct responsibility for generating program plans, the time period allowed and the independent technical resources being made available to them are not adequate to allow them to do anything more than generate very traditional approaches to the problems they are attempting to solve.

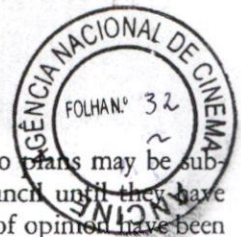
In general, little or no thought has been given to the means of insuring continued citizen participation during the stage of implementation. In most cases, traditional agencies are envisaged as the implementors of Model Cities programs and few mechanisms have been developed for encouraging organizational change or change in the method of program delivery within these agencies or for insuring that citizens will have some influence over these agencies as they implement Model Cities programs. . . .

By and large, people are once again being planned *for*. In most situations the major planning decisions are being made by CDA staff and approved in a formalistic way by policy boards.

6. PARTNERSHIP

At this rung of the ladder, power is in fact redistributed through negotiation between citizens and powerholders. They agree to share planning and decision-making responsibilities through such structures as joint policy boards, planning committees and mechanisms for resolving impasses. After the groundrules have been established through some form of give-and-take, they are not subject to unilateral change.

Partnership can work most effectively when there is an organized power-base in the community to which the citizen leaders are accountable; when the citizens group has the financial resources to pay its leaders reasonable honoraria for their time-consuming efforts; and when the group has the resources to hire (and fire) its own technicians, lawyers, and community organizers. With these ingredients, citizens have some genuine bargain-



ing influence over the outcome of the plan (as long as both parties find it useful to maintain the partnership). One community leader described it "like coming to city hall with hat on head instead of in hand."

In the Model Cities program only about fifteen of the so-called first generation of seventy-five cities have reached some significant degree of power-sharing with residents. In all but one of those cities, it was angry citizen demands, rather than city initiative, that led to the negotiated sharing of power.¹³ The negotiations were triggered by citizens who had been enraged by previous forms of alleged participation. They were both angry and sophisticated enough to refuse to be "conned" again. They threatened to oppose the awarding of a planning grant to the city. They sent delegations to HUD in Washington. They used abrasive language. Negotiation took place under a cloud of suspicion and rancor.

In most cases where power has come to be shared it was *taken by the citizens*, not given by the city. There is nothing new about that process. Since those who have power normally want to hang onto it, historically it has had to be wrested by the powerless rather than proffered by the powerful.

Such a working partnership was negotiated by the residents in the Philadelphia model neighborhood. Like most applicants for a Model Cities grant, Philadelphia wrote its more than 400 page application and waved it at a hastily called meeting of community leaders. When those present were asked for an endorsement, they angrily protested the city's failure to consult them on preparation of the extensive application. A community spokesman threatened to mobilize a neighborhood protest *against* the application unless the city agreed to give the citizens a couple of weeks to review the application and recommend changes. The officials agreed.

At their next meeting, citizens handed the city officials a substitute citizen participation section that changed the groundrules from a weak citizens' advisory role to a strong shared power agreement. Philadelphia's application to HUD included the citizens' substitution word for word. (It also included a new citizen prepared introductory chapter that changed the city's description of the model neighborhood from a paternalistic description of problems to a realistic analysis of its strengths, weaknesses, and potentials.)

Consequently, the proposed policy-making committee of the Philadelphia CDA was revamped to give five out of eleven seats to the residents' organization, which is called the Area Wide Council (AWC). The AWC obtained a subcontract from the CDA for more than \$20,000 per month, which it used to maintain the neighborhood organization, to pay citizen leaders \$7 per meeting for their planning services, and to pay the salaries of a staff of community organizers, planners, and other technicians. AWC has the power to initiate plans of its own, to engage in joint planning with CDA committees, and to review plans initiated by city agen-

cies. It has a veto power in that no plans may be submitted by the CDA to the city council until they have been reviewed, and any differences of opinion have been successfully negotiated with the AWC. Representatives of the AWC (which is a federation of neighborhood organizations grouped into sixteen neighborhood "hubs") may attend all meetings of CDA task forces, planning committees, or subcommittees.

Though the city council has final veto power over the plan (by federal law), the AWC believes it has a neighborhood constituency that is strong enough to negotiate any eleventh-hour objections the city council might raise when it considers such AWC proposed innovations as an AWC Land Bank, an AWC Economic Development Corporation, and an experimental income maintenance program for 900 poor families.

7. DELEGATED POWER

Negotiations between citizens and public officials can also result in citizens achieving dominant decision-making authority over a particular plan or program. Model City policy boards or CAA delegate agencies on which citizens have a clear majority of seats and genuine specified powers are typical examples. At this level, the ladder has been scaled to the point where citizens hold the significant cards to assure accountability of the program to them. To resolve differences, powerholders need to start the bargaining process rather than respond to pressure from the other end.

Such a dominant decision-making role has been attained by residents in a handful of Model Cities including Cambridge, Massachusetts; Dayton, and Columbus, Ohio; Minneapolis, Minnesota; St. Louis, Missouri; Hartford and New Haven, Connecticut; and Oakland, California.

In New Haven, residents of the Hill neighborhood have created a corporation that has been delegated the power to prepare the entire Model Cities plan. The city, which received a \$117,000 planning grant from HUD, has subcontracted \$110,000 of it to the neighborhood corporation to hire its own planning staff and consultants. The Hill Neighborhood Corporation has eleven representatives on the twenty-one-member CDA board which assures it a majority voice when its proposed plan is reviewed by the CDA.

Another model of delegated power is separate and parallel groups of citizens and powerholders, with provision for citizen veto if differences of opinion cannot be resolved through negotiation. This is a particularly interesting coexistence model for hostile citizen groups too embittered toward city hall—as a result of past "collaborative efforts"—to engage in joint planning.

Since all Model Cities programs require approval by the city council before HUD will fund them, city councils have final veto powers even when citizens have the majority of seats on the CDA Board. In Richmond, California, the city council agreed to a citizens' counter-



veto, but the details of that agreement are ambiguous and have not been tested.

Various delegated power arrangements are also emerging in the Community Action Program as a result of demands from the neighborhoods and OEO's most recent instruction guidelines which urged CAAs "to exceed (the) basic requirements" for resident participation.¹⁴ In some cities, CAAs have issued subcontracts to resident dominated groups to plan and/or operate one or more decentralized neighborhood program components like a multipurpose service center or a Headstart program. These contracts usually include an agreed upon line-by-line budget and program specifications. They also usually include a specific statement of the significant powers that have been delegated, for example: policy-making; hiring and firing; issuing subcontracts for building, buying, or leasing. (Some of the subcontracts are so broad that they verge on models for citizen control.)

8. CITIZEN CONTROL

Demands for community controlled schools, black control, and neighborhood control are on the increase. Though no one in the nation has absolute control, it is very important that the rhetoric not be confused with intent. People are simply demanding that degree of power (or control) which guarantees that participants or residents can govern a program or an institution, be in full charge of policy and managerial aspects, and be able to negotiate the conditions under which "outsiders" may change them.

A neighborhood corporation with no intermediaries between it and the source of funds is the model most frequently advocated. A small number of such experimental corporations are already producing goods and/or social services. Several others are reportedly in the development stage, and new models for control will undoubtedly emerge as the have-nots continue to press for greater degrees of power over their lives.

Though the bitter struggle for community control of the Ocean Hill-Brownsville schools in New York City has aroused great fears in the headline reading public, less publicized experiments are demonstrating that the have-nots can indeed improve their lot by handling the entire job of planning, policy-making, and managing a program. Some are even demonstrating that they can do all this with just one arm because they are forced to use their other one to deal with a continuing barrage of local opposition triggered by the announcement that a federal grant has been given to a community group or an all black group.

Most of these experimental programs have been capitalized with research and demonstration funds from the Office of Economic Opportunity in cooperation with other federal agencies. Examples include:

1. A \$1.8 million grant was awarded to the Hough Area Development Corporation in Cleveland to plan economic development programs in the ghetto and

to develop a series of economic enterprises ranging from a novel combination shopping-center-public-housing project to a loan guarantee program for local building contractors. The membership and board of the non-profit corporation is composed of leaders of major community organizations in the black neighborhood.

2. Approximately \$1 million (\$595,751 for the second year) was awarded to the Southwest Alabama Farmers Cooperative Association (SWAFCA) in Selma, Alabama, for a ten-county marketing cooperative for food and livestock. Despite local attempts to intimidate the coop (which included the use of force to stop trucks on the way to market), first year membership grew to 1,150 farmers who earned \$52,000 on the sale of their new crops. The elected coop board is composed of two poor black farmers from each of the ten economically depressed counties.

3. Approximately \$600,000 (\$300,000 in a supplemental grant) was granted to the Albina Corporation and the Albina Investment Trust to create a black-operated, black-owned manufacturing concern employing inexperienced management and unskilled minority group personnel from the Albina district. The profit-making wool and metal fabrication plant will be owned by its employees through a deferred compensation trust plan.

4. Approximately \$800,000 (\$400,000 for the second year) was awarded to the Harlem Commonwealth Council to demonstrate that a community-based development corporation can catalyze and implement an economic development program with broad community support and participation. After only eighteen months of program development and negotiation, the council will soon launch several large-scale ventures including operation of two supermarkets, an auto service and repair center (with built-in manpower training program), a finance company for families earning less than \$4,000 per year, and a data processing company. The all black Harlem-based board is already managing a metal castings foundry.

Though several citizen groups (and their mayors) use the rhetoric of citizen control, no Model City can meet the criteria of citizen control since final approval power and accountability rest with the city council.

Daniel P. Moynihan argues that city councils are representative of the community, but Adam Walinsky illustrates the nonrepresentativeness of this kind of representation:¹⁵

Who . . . exercises "control" through the representative process? In the Bedford-Stuyvesant ghetto of New York there are 450,000 people—as many as in the entire city of Cincinnati, more than in the entire state of Vermont. Yet the area has only one high school, and 80 per cent of its teen-agers are dropouts; the infant mortality rate is twice the national average; there are over 8000 buildings abandoned by everyone but the rats, yet the area received not one dollar of urban renewal funds

during the entire first 15 years of that program's operation; the unemployment rate is known only to God.

Clearly, Bedford-Stuyvesant has some special needs; yet it has always been lost in the midst of the city's eight million. In fact, it took a lawsuit to win for this vast area, in the year 1968, its first Congressman. In what sense can the representative system be said to have "spoken for" this community, during the long years of neglect and decay?

Walinsky's point on Bedford-Stuyvesant has general applicability to the ghettos from coast to coast. It is therefore likely that in those ghettos where residents have achieved a significant degree of power in the Model Cities planning process, the first-year action plans will call for the creation of some new community institutions entirely governed by residents with a specified sum of money contracted to them. If the ground-rules for these programs are clear and if citizens understand that achieving a genuine place in the pluralistic scene subjects them to its legitimate forms of give-and-take, then these kinds of programs might begin to demonstrate how to counteract the various corrosive political and socioeconomic forces that plague the poor.

In cities likely to become predominantly black through population growth, it is unlikely that strident citizens' groups like AWC of Philadelphia will eventually demand legal power for neighborhood self-government. Their grand design is more likely to call for a black city hall, achieved by the elective process. In cities destined to remain predominantly white for the foreseeable future, it is quite likely that counterpart groups to AWC will press for separatist forms of neighborhood government that can create and control decentralized public services such as police protection, education systems, and health facilities. Much may depend on the willingness of city governments to entertain demands for resource allocation weighted in favor of the poor, reversing gross imbalances of the past.

Among the arguments against community control are: it supports separatism; it creates balkanization of public services; it is more costly and less efficient; it enables minority group "hustlers" to be just as opportunistic and disdainful of the have-nots as their white predecessors; it is incompatible with merit systems and professionalism; and ironically enough, it can turn out to be a new Mickey Mouse game for the have-nots by allowing them to gain control but not allowing them sufficient dollar resources to succeed.¹⁰ These arguments are not to be taken lightly. But neither can we take lightly the arguments of embittered advocates of community control—that every other means of trying to end their victimization has failed!

NOTES

¹ The literature on poverty and discrimination and their effects on people is extensive. As an introduction, the following will be

helpful: B. H. Bagdikian, *In the Midst of Plenty, The Poor in America* (New York: Beacon, 1964); Paul Jacobs, "The Brutalizing of America," *Dissent*, XI (Autumn 1964), pp. 433-8; Stokely Carmichael and Charles V. Hamilton, *Black Power: The Politics of Liberation in America* (New York: Random House, 1967); Eldridge Cleaver, *Soul on Ice* (New York: McGraw-Hill, 1968); L. J. Duhl, *The Urban Condition; People and Policy in the Metropolis* (New York: Basic Books, 1963); William H. Grier and P. M. Cobbs, *Black Rage* (New York: Basic Books, 1968); Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States* (New York: Macmillan, 1962); Peter Marris and Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the United States* (New York: Atherton Press, 1967); Mollie Orshansky, "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty," *Social Security Bulletin*, XXVII (July 1965), 3-32; and Richard T. Titmuss, *Essays on the Welfare State* (New Haven: Yale University Press, 1968).

² The poster is one of about 350 produced in May or June 1968 at Atelier Populaire, a graphics center launched by students from the Sorbonne's Ecole des Beaux Art and Ecole des Arts Decoratifs.

³ This typology is an outgrowth of a more crude typology I circulated in March 1967 in a HUD staff discussion paper titled "Rhetoric and Reality." The earlier typology consisted of eight levels that were less discrete types and did not necessarily suggest a chronological progression: Inform, Consult, Joint Planning, Negotiate, Decide, Delegate, Advocate Planning, and Neighborhood Control.

⁴ For an article of some possible employment strategies, see, Edmund M. Burke, "Citizen Participation Strategies," *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIV, No. 5 (September 1968), 290-1.

⁵ U.S., Department of Housing and Urban Development, *Workable Program for Community Improvement, Answers on Citizen Participation*, Program Guide 7, February, 1966, pp. 1 and 6.

⁶ David Austin, "Study of Resident Participants in Twenty Community Action Agencies," CAP Grant 9499.

⁷ Robert Coles, "Social Struggle and Weariness," *Psychiatry*, XXVII (November 1964), 305-15. I am also indebted to Daniel M. Fox of Harvard University for some of his general insights into therapy being used as a diversion from genuine citizen participation.

⁸ See, Gordon Fellman, "Neighborhood Protest of an Urban Highway," *Journal of the American Institute of Planners*, XXXV, No. 2 (March 1969), 118-22.

⁹ James V. Cunningham, "Resident Participation, Unpublished Report prepared for the Ford Foundation, August 1967, p. 54.

¹⁰ Interview with Maxine Kurtz, Technical Director, Denver CDA.

¹¹ U.S., Department of Housing and Urban Development, "Citizen Participation in Model Cities," *Technical Assistance Bulletin*, No. 3 (December 1968).

¹² Organization for Social and Technical Innovation, *Six-Month Progress Report to Office of Economic Opportunity, Region 1*, February 1, 1969, pp. 27, 28, and 35.

¹³ In Cambridge, Massachusetts, city hall offered to share power with residents and anticipated the need for a period in which a representative citizens group could be engaged, and the ambiguities of authority, structure, and process would be resolved. At the request of the mayor, HUD allowed the city to spend several months of Model Cities planning funds for community organization activities. During these months, staff from the city manager's office also helped the residents draft a city ordinance that created a CDA composed of sixteen elected residents and eight appointed public and private agency representatives. This resident-dominated body has the power to hire and fire CDA staff, approve all plans, review all model city budgets and contracts, set policy, and so forth. The ordinance, which was unanimously passed by the city council also includes a requirement that all Model City plans must be approved by a majority of residents in the neighborhood through a referendum. Final approval power rests with the city council by federal statute.

¹⁴ U.S., Office of Economic Opportunity, *OEO Instruction, Participation of the Poor in the Planning, Conduct and Evaluation of Community Action Programs* (Washington, D.C.: December 1, 1968), pp. 1-2.

¹⁵ Adam Walinsky, "Review of Maximum Feasible Misunderstanding" by Daniel P. Moynihan, *New York Times Book Review*, February 2, 1969.

¹⁶ For thoughtful academic analyses of some of the potentials and pitfalls of emerging neighborhood control models, see, Alan Altshuler, "The Demand For Participation in Large American Cities," An Unpublished Paper prepared for the Urban Institute, December 1968; and Hans B. C. Spiegel and Stephen D. Mittenhal, "Neighborhood Power and Control, Implications for Urban Planning," A Report prepared for the Department of Housing and Urban Development, November 1968.

ANEXO 3



Public Participation in the UK

Lessons from the UK experience

Background paper for a SIGMA workshop on
consultation.

Bucharest, Romania, 14th October 2008

Written by Dominic Potter, Researcher at Involve

involve



Acknowledgements

This background paper is a personal reflection on the state of empowerment and participation in the UK. It is based on the work of Involve and other organisations, and I am indebted to the work of many. In particular I would like to acknowledge the work of Edward Andersson and Richard Wilson without whom I could not have written this document.

The coverage of the Devolved Administrations is patchy at best. It would be presumptuous of me to assume that the paper reflects the experiences of others.

About Involve

The Involve Foundation is a not for profit and non-partisan organisation, based in London, UK. Involve are public participation specialists, bringing institutions, communities and citizens together to accelerate innovation, understanding, discussion and change.

We breathe new life into institutions and communities in the UK and across the world, by working with senior people in government and business as well as community activists. We were set up by a number of UK based practitioners and our chair is Geoff Mulgan. Involve has over the past few years worked with organisations in the UK and across the world

More information can be found on the Involve website www.involve.org.uk or People and participation, our practitioner site www.peopleandparticipation.net

About the Author

Dominic Potter is a researcher at Involve. He has recently been working on diverse range of projects regarding youth engagement, user evaluation of services, and the links between participation, empowerment and community cohesion. Alongside this Dominic is responsible for the management of People and Participation.net, an online portal for public participation practitioners, and the Involve Seminar Series

Dominic has previously worked for Demos, SIGMA and several UK Members of Parliament on a diverse range of social and public policy issues.

Summary

This paper takes a critical look at the current situation for public participation and empowerment in the UK. It seeks to counter the fact that we often find that people are overly impressed with the UKs progress on citizen engagement and sometimes we tend to overlook some key difficulties and challenges. This paper explores some of the key challenges for public participation in the UK.

In my view the two main problems are that we have so far seen far more quantity than quality when it comes to government run public participation processes and that there has been a lot of confusion regarding what citizen empowerment actually means. The paper will explore these problems in two chapters. The paper ends with an overview of some of the work that Involve is doing to deal with these issues.

I would welcome feedback on this report. Please get in touch through:

dominic@involve.org.uk

+44 (0) 20 76320102
Involve 212 High Holborn
London, WC1V 7BF

INTRODUCTION

The United Kingdom has in the past decade seen a tremendous amount of government sponsored activity to increase the involvement of people in decisions, policies and services in public life. For a number of reasons government, at all levels, have committed publicly to increasing the involvement and empowerment of ordinary citizens.

The number of government initiatives has lately been astounding. In 2007 and 2008 alone we have seen the government produce or announce the following:

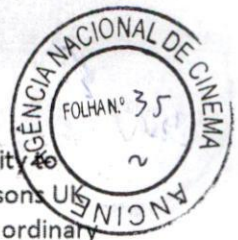
- Governance of Britain Green Paper** –Reviewing how Britain is governed, including the division of powers between parliament and the executive
- Participatory Budgeting Strategy** –Setting out the Government's intention to bring citizens into the budgeting process
- Local Government & Public Involvement in Health Act** –Increasing opportunities for citizen action, including 'Community calls for action'
- Sustainable Communities Act** –led to the creation of local sustainability strategies which communities play a key role in drawing up
- Empowerment White Paper** –marks a landmark step in embedding public participation and empowerment in central Government policy
- Duty to Involve** –Upcoming requirement to 'inform, consult and involve the people they serve'
- National Empowerment Partnership** –a new national partnership set up to 'improve the quality, coordination and evidence of empowerment across England'
- Best value framework** – All local authorities are now obliged to consult residents much more than previously through mechanisms such as Best Value Performance Indicator surveys.
- Quirk review** –Recommended wider transfer of assets to community groups
- Lyons Review** –Recommended more power to communities alongside devolution to local councils
- MoJ national framework for greater citizen engagement** – discussion paper exploring cross-Government methods and approaches to public participation and citizen engagement

This is not limited to just words. We have also seen an increase in the scale of public involvement. For example the 2003 "GM Nation" process involved 40,000 people across the UK in over 200 community events, and more recently debates on health and pensions both directly involved several thousand members of the public. There is a lot of activity and many state institutions have massively improved the way they engage and communicate with the public. Today the principle that the public has a right to be consulted on issues that will affect them is established to a degree that was not the case ten years ago. A new generation of civil servants tend to be more open to the idea of citizen empowerment which means that we are likely to see further developments in this direction.

This is not limited to England. In many ways other parts of the United Kingdom are further ahead than England is in terms of supporting participation. Also it is worth noting that this enthusiasm for public engagement is not limited to the governing Labour party. The Conservatives and Liberal Democrats have also committed themselves to the idea of a 'new politics' where citizens play a more active role.

Compared to many other countries public participation in the UK is more likely to be funded by government funds, rather than NGOs. It is also often clearly linked to the decision makers and is often delivered by market or social research companies.

From this list of initiatives you can see the scale of activity taking place around citizen empowerment and engagement in the UK. However, there are worrying signs that all is not well when it comes to citizens' empowerment in the UK. For example many initiatives, such as the Commission for Patient and Public Involvement in Health and the Scottish Civic Forum have been short lived due to a lack of long term government commitment. The next sections explore some of the grey clouds on the horizon for public participation in the UK. The final section will examine some of the solutions that Involvement is working on.





PARTICIPATION IN THE UK

One of the biggest problems in UK participation today is that the focus has been on quantity rather than quality. Two common assumptions that many people hold are that 'participation is always a good thing' and that 'if we build it they will come'. We often assume that there is a vast untapped reserve of active people who want to get involved. There has been an explosion in opportunities for the public to get involved in decisions over the last years. Today if you lived in a local area of England you might, in any one month, be invited to take part in decisions through the following structures:

Foundation Trust membership
Local Involvement Network
Citizens' Panel
Local Area Forum
Residents/Tenants Association
Police Consultative Committee
Participatory Budgeting meetings

School Governing Body
Housing Association Management Board
Service user panels
Surestart Board
Focus groups
Citizens' juries
Local Strategic Partnerships

Despite all these opportunities the truth is that only a small proportion of the population take part in the UK today. The 'Audit of Political Engagement' survey for 2007 shows that only 12% of the British population could be said to be activists and almost half had not taken part in any form of political activity (in the broadest sense) whatsoever.¹

It wouldn't be so bad if the 12% who take part were an accurate reflection of society at large. However those who take part are disproportionately well off, elderly and white. Only one percent of members of minority ethnic groups were activists, compared to white respondents to the survey. Education was also important. Those without qualifications had an activist rate of three percent compared to twenty-six percent for those with postgraduate degrees. Obviously this will skew the results that participation delivers.

It has been common to criticise 'the usual suspects' or 'NIMBYS'; the same people who turn up to all events, and who, according to some, are a small group of unelected people who have captured local decisions. Clearly it is not a lack of opportunities that puts the majority off participating. So why is it that only a small proportion of the population take part?

Our experiences at Involve point to a combination of bad practice, time pressures and the overwhelming number of opportunities to get involved that explains this.

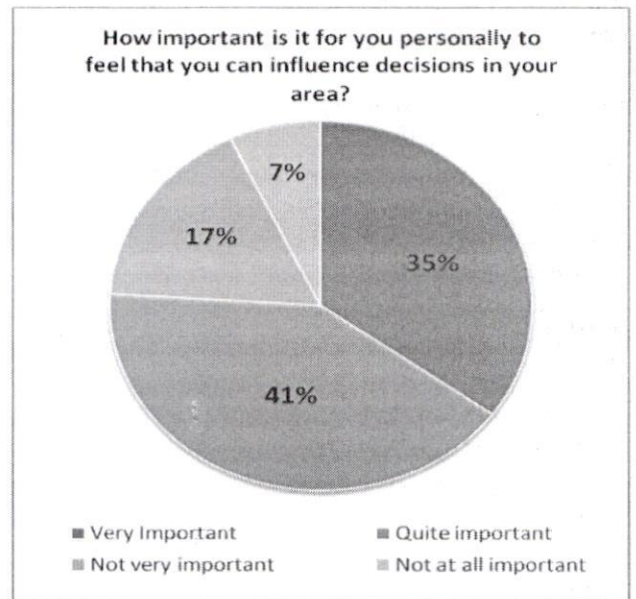
'Tick-box' tokenism and bad practice

It is unfortunately the case that a lot of public engagement in the UK today leads nowhere. A significant number of processes are flawed, either because the people in charge of them lack the skills or resources to run them properly or because the motives behind the process are not genuine.

Speaking to community activists, the prevailing view is that consultations and other forms of engagement rarely influence decision-making; that a lot takes place because of requirements and not out of a conviction and commitment to involving people in decision-making; and that decisions have often already been made. The term 'tick box' consultation is becoming frequently used to express this.

¹ Hansard Society (2008) Audit of Political Engagement 5 (London: Hansard Society)

Source: Citizenship Survey 2007



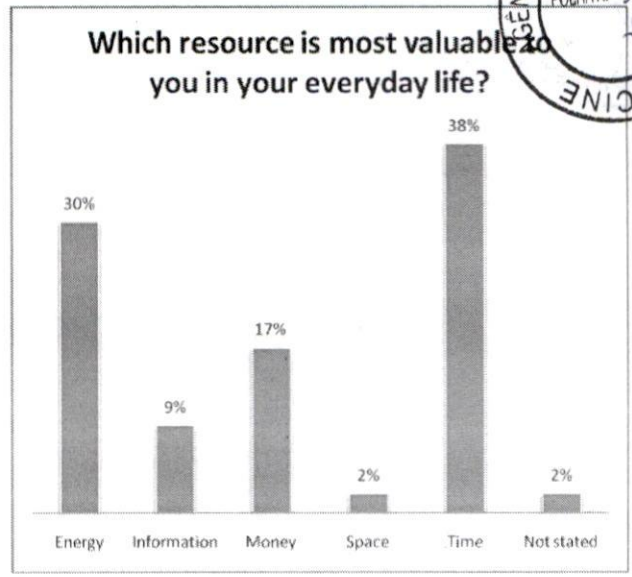


Time pressures

It is easy to assume that people will somehow find the time to take part. People in the UK have never felt busier than today. They work the longest hours in Europe and recent survey results show that for many people time has become more precious than money.² (see figure). In many experts' view a substantial amount of our processes are designed for people with lots of time on their hands. It is therefore strange that we are then surprised when we don't get a representative group.

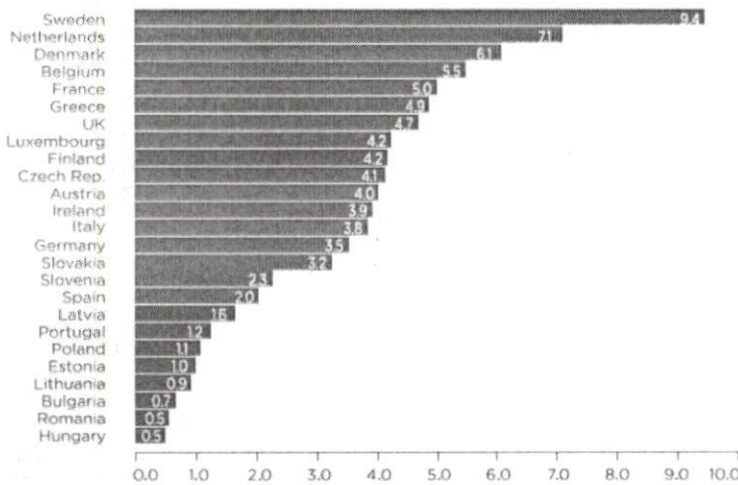
To be effective, engagement processes need to look at multiple ways of engaging, so that those with little time on their hands can choose a quick and easy way to take part.

It is also necessary to accept that most issues will not motivate a large part of the population to take part. However, it isn't impossible to encourage a far larger part of the population to be actively involved – it boils down to being more innovative and inventive around how we design processes and invite people to them.



Source: The Everyday Democracy Index, Demos (London)

Figure 4 EDI Activism and Participation dimension



Flood of opportunities

So if a majority claim they want more of a say, so why do they not get involved? Time pressures and tokenistic, poorly designed processes are important reasons - but these are not the only reasons. A large part of the answer lies in how participation is organised in the UK today.

It is often based around institutional boundaries that make no sense to the average citizen. We often see cases where the police service, health service and local authority consult the same people about the same issues in parallel. According to researchers in the average Welsh authority there are 92 partnerships where citizens could get involved.³ With all likelihood the same is true in other parts of the UK as well.

In this context, how do we expect citizens with precious little time to understand how they can best be involved? In the face of relatively high levels of activism and participation in our society (see figure above) we have in many cases created a labyrinth of opportunities and partnerships. Because of the high number of opportunities and the lack of central co-ordination the system becomes un-transparent and hard to access, in spite of the genuine levels of responsiveness to such processes that exist within the UK.

Portsmouth City Council – pointing the way towards quality rather than quantity

The solution has to start with better rather than just more participation. If anything we need a substantial decrease in the number of forums, partnerships and other participative events. This can be done by joining up the many events that cover the same or related topics.

² Planning for Consumer Change research programme, Henley Centre 2007

³ Bound, K. Et al. (2005) Mapping governance at the local level (York: JRF)



We also need to focus on what's in it for the participants. Why should people give up their valuable time to take part? Hopefully a citizen centred process is more likely to deliver real change than one which is primarily focussed on the needs and wants to government.

We also need to pay more attention to how we communicate these opportunities to people. Portsmouth City Council provided their citizens with clear information about what the options available to citizens were around local issues. This had a dramatic impact on how citizen perceived their local council. The Community Involvement Directory provides residents with a menu of options on how they can get involved in their communities and local area as active citizens. This includes low intensive ways of getting involved, as through surveys and text messaging. The directory has contributed to significant increases in public satisfaction with opportunities for participation, which has risen from 48% (2001) to 56% (2005).

PARTICIPATION, OR EMPOWERMENT?

What is empowerment?

Words like participation and empowerment are often very vague and they take on many different meanings depending on who uses them. This is why so many different (and fundamentally opposed) organisations such as parties across the political spectrum, can sign up to the concept of participation. What they mean in practice is obviously very different.

So how is empowerment different from participation? Empowerment, unlike participation, is an outcome and not an activity. While it is relatively straightforward to measure levels of participation by counting those who take part it is much harder to assess empowerment in any meaningful way. It is important not to presume that public participation always leads to empowerment. This is a critical concern when working with those who have less power within society.

The state cannot empower people. It can put in place structures and carry out activities that increase the likelihood of empowerment, or remove barriers, but ultimately it is down to the citizens to empower themselves. This makes empowerment different from participation. After all in countries with compulsory turnout at elections, government enforces mandatory participation. By its nature the same cannot be done with empowerment.

So exactly what is empowerment? Is it legal rights, a sense of being able to influence things or actually affecting change? In Involve's view it can be all three:

- De jure empowerment** (the opportunity to influence) – formal legal or judicial rights, such as the right to. These opportunities and rights are primarily provided through law, contract or other official record. De jure empowerment does not actually need to be exercised to exist.
- De facto empowerment** (actual influence) – control or influence (power) over an outcome or a decision. For example, some referendums and participate partnerships have de facto power because they actually make binding decisions. Importantly, the presence or absence of de facto power is independent of perceptions – those who took part in a referendum will have exercised de facto power even though they may not be aware of this causal relationship.
- Subjective empowerment** (the sense of influence) – the feeling, or perception, of being able to influence, control or affect a situation. Importantly, subjective empowerment is a psychological state and does not need to be linked to actual power. A person or a group can have subjective power without de facto power if they feel that they have power over things that they cannot in fact influence. Similarly, subjective disempowerment can be defined as when individuals or groups believe themselves to be without power, whether or not this is actually the case. Subjective empowerment is especially important, as there is a strong correlation with community cohesion. A recent study found a strong positive link between “feeling able to influence local decisions” and community cohesion.⁴

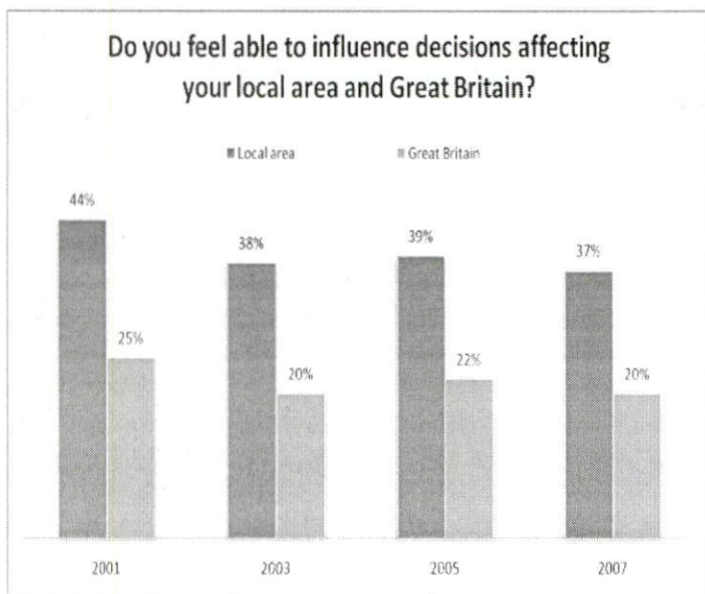
⁴ CLG (2008) Predictors of community cohesion (London: CLG)

The Empowerment Gap

With this in mind, how are different participation opportunities offered by public authorities affecting power relationships at a local level? After all, as we have seen record investments in empowerment initiatives over the past years we should expect to see all facets of empowerment rise.

De jure empowerment (the legal opportunities) has been substantially increased over the past ten years. This becomes evident when you look at the list of policy initiatives mentioned earlier. Legal instruments such as the Freedom of Information Act has also played a part in increasing the legal rights of citizens.

De facto empowerment is harder to measure. How much influence over decisions do citizens in the UK actually have today? While it is clear that much 'participation' is tokenistic in nature, it is unlikely that the increased opportunities would have led to a decrease in actual influence. With this in mind de facto empowerment has probably risen or stayed the same over the last years.



Subjective empowerment has actually decreased in the past decade, despite all the investment in participation and engagement. The latest citizenship survey shows that 37 per cent of people in England agreed that they could influence decisions in their local area and one-fifth (20%) of people felt they could influence decisions affecting Great Britain in 2007. In 2001 the figures were 44 per cent and 25 per cent respectively (See figure below).⁵ This is a worrying result and one that calls out for explanation. Why is it when government has created multiple new structures for citizens to take part there has been no increase in the sense of power? Might the government's approach to participation in fact be to some degree contributing to this situation?

This 'empowerment gap' - the growing mismatch between the increased de-facto opportunities to affect change - and the differing capacity and willingness to use these opportunities amongst individuals is a real issue. If nothing is done to counter balance this it is likely that the increase in opportunities for influence are simply increasing opportunities for certain sections of society to exercise ever greater power. Put starkly, people who do not feel able to influence things tend not to sign petitions, and tend not to participate in participative events, no matter how innovative they may be.

Whilst de-facto opportunities are vital, on their own they cannot guarantee that larger segments of the public will take part. The growth of structural and institutional mechanisms to empower communities and to increase opportunities for de-facto empowerment locally must be matched by action to develop a subjective sense of empowerment across British society.

The UK therefore needs a twin track approach to empowerment; one that supports both the de facto opportunities, combined with programmes to build a culture which values participation and empowers all citizens to contribute. Without this twin track approach there is a real risk that the empowerment agenda will increase inequalities in power between groups.

⁵ Communities and Local Government (2008) Citizenship Survey 2007 (London: CLG)



Devaluing empowerment

Empowerment is a word that is frequently used in the UK, most often without any clarification. In the UK policy arena, despite attempt to clarify the terms, terms such as empowerment, engagement, consultation and participation are often used as synonyms.

Using the word empowerment tends to raise expectations amongst the participants, as they will expect more from a process labelled empowering than one where they are merely being consulted. In the short term it can be in the interest of an institution to use vague terms and allow multiple interpretations.

Much of what passes for empowerment in the UK today are activities that could actually be characterised as consultation or communication exercises. As a result one of the key risks that we face in the UK today is that the term empowerment will be devalued in the public's eyes.

Institutional culture

It is quite clear that a lot of the issues outlined above are related to the behaviours of civil servants. For this reason it is surprising that to date there has been very limited research into how civil servants relate to public engagement. Involve recently carried out primary interviews with civil servants as part of a research project for the Sustainable Development Commission.⁶

Involve uses a framework for understanding how to secure institutional cultural change, which highlights both "hard" elements such as structural systems and "soft" elements such as the culture, skills and attitudes.⁷

The "hard" dimensions are often easier to identify, most commonly presented through strategy statements, corporate plans, organisational charts and other documentations. These are the elements most likely to be determined through legislative change. In contrast, the "soft" dimensions of good working practice are more difficult to quantify because they are a facet of the relationships and cultures within and between groups of people. In processes of attempted wide-scale change it is these softer dimensions that can lag behind in implementation and most threaten success.

Engage for change

The research used a social representations approach, which looked at the relationship between perceptions and the personal and social identities of those who hold them. The case of civil servants we found a direct link between their sense of professional identity civil servants and their view of public engagement.

Most of the interviewees perceived policy as something that is done for and to the public, rather than created in collaboration with them. They also emphasised benefits from public engagement that accrued to public bodies (such as educating the public or creating buy in from public) rather than benefits that accrued to the participants.

We also found that the use of external consultants to deliver engagement activities meant that many participants viewed public engagement as a specialist enterprise, rather than a way of working within government. This also reinforced internal divisions between those who produce policy research and analysis, and those who work within communications and engagement teams.

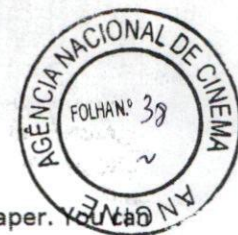
Those who had directly taken part in an activity or even contributed to designing it, were much more likely to champion engaging with the public in policy making. Because of a lack of direct experience of public engagement many participants could not see how it could be useful in their work. As a consequence, they did not seek to participate themselves in any engagement activities, resulting in a lack of experience as to what it can and cannot deliver.

Based upon our experience in this, there is too much focus on methods and not enough on either the purpose behind engagement or the wider context it is situated in. Government capacity building has tended to focus too much on which methods, despite a lot of research which shows that it is not so much delivering the right approach (e.g. citizens jury or development trust) that matters, but rather how culturally disposed any given organisation is to empowering others.⁸

⁶ Involve (2007) Engage for Change (London: Involve)

⁷ This work builds on concepts of collaboration and whole-system attitudinal change; see for example, Waddell S (2005). Societal Learning and Change: How Governments, Business and Civil Society are Creating Solutions to Complex Multi-Stakeholder Problems. Greenleaf Publishing, Sheffield

⁸ Lowndes, V. et al (2006) Locality matters (London: Ippr)



4. WHAT INVOLVE IS DOING

This section outlines some of Involve's recent projects relating to the issues raised in this background paper. find more information on all these projects on the Involve website www.involve.org.uk

Working with citizens: Say and Play

Involve is working with Lambeth Council and five local schools to run children's fun days as a form of public consultation with parents, carers and young people. Funded by Lambeth Council and the Esmee Fairbairn Charitable Trust the project aims to demonstrate a flexible approach to engagement which fits in with the busy lives that people lead today.

Working with practitioners: Peopleandparticipation.net

Involve has developed a successful practitioner portal which contains information about over 35 methods of engagement and provides the facility for site users to upload their own case studies and events. The site features an interactive planning tool. The site is aimed to be a definitive place to go for up to date information about participation methods and practice.

Working with civil servants: Participation Partners

Involve is supporting central government teams who are new to engagement through an innovative mentoring and support programme, funded by the Ministry of Justice. So far Involve has supported teams in DEFRA, MoJ, DCMS and the Northern Ireland Office. The programme aims to build the capacity of government to run meaningful engagement processes.

Quality assurance: Principles for deliberation

Involve and the National Consumer Council are developing a set of best practice principles to improve the quality and impact of deliberative public engagement processes. The principles have been developed with leading practitioners. The final document will be launched in the summer of 2008.

Scaling up participation: Teleparticipation

The Ministry of Justice is funding Involve to produce a guidance document looking at how public engagement activities can seek to engage large numbers of people - on the scale of millions. The project focuses on the implementation of new technology in a mass engagement context and how this will interlink with mass media and face to face approaches in order to produce a 360degree engagement process.

I would welcome feedback on this report. Please get in touch through:

dominic@involve.org.uk

+44 (0) 20 76320102
Involve 212 High Holborn
London, WC1V 7BF

ANEXO 4

ancine



Memorando COT/SUE

Em 16 de janeiro de 2013

Ao Sr. Coordenador COT/SUE

Assunto: **AGENDA REGULATÓRIA 2013-2014 – Item 7 – Desenvolvimento da Participação Social na ANCINE – pesquisa preliminar de soluções adotadas na Administração Pública Federal**

1. Em atendimento à solicitação encaminhada verbalmente pelo Sr. Coordenador, abaixo está relatório de pesquisa preliminar sobre as soluções adotadas no âmbito da Administração Pública Federal para garantir a efetiva participação da sociedade na formulação de políticas públicas e na adoção de medidas com repercussão coletiva.

2. Importante ressaltar que a consulta pública e a audiência pública, embora também sejam instrumentos de efetivação da participação social, não foram considerados nesta pesquisa preliminar, pois os mesmos já são utilizados amplamente pela ANCINE. Assim, o escopo desta pesquisa considera apenas outras soluções que não sejam a consulta e a audiência públicas.

3. A fim de facilitar a utilização e a compreensão deste memorando, o mesmo apresenta três partes: **(I) breve resumo do resultado da pesquisa e reflexões para a realidade da ANCINE; (II) resultado analítico da pesquisa; e (III) apresentação analítica de possíveis conclusões para a ANCINE.**

I. Breve resumo do resultado da pesquisa e reflexões para a realidade da ANCINE

4. Foram escolhidos para análise a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.



Após estudo da estrutura e da experiência de cada um dos entes citados, a recomendação a se fazer é pela adoção de dois instrumentos: **Câmaras Setoriais** e **Câmaras Técnicas**, com a possibilidade de ambas instalarem **Grupos de Trabalho**.

6. A divisão entre duas instâncias deve-se ao caráter que cada uma delas assume. As Câmaras Setoriais desempenhariam caráter eminentemente político, através da presença de membros representantes de diversos segmentos da sociedade. Ou seja, esta se constituiria como fórum de debate e encontro dos diferentes interesses manifestos nos vários grupos sociais envolvidos diretamente nas questões do audiovisual.

7. Por sua vez, as Câmaras Técnicas restringir-se-iam a encontros técnico-científicos, priorizando uma composição baseada no notório saber de seus membros, e não critérios de representatividade (embora estes não estejam de todo descartados neste modelo).

8. Já os Grupos de Trabalho poderiam ser estabelecidos pelas Câmaras Técnicas ou pelas Câmaras Setoriais, de acordo com critérios pré-determinados.

9. Encontra-se a seguir um quadro-resumo comparativo entre o padrão de Câmaras Setoriais e o padrão de Câmaras Técnicas propostos ao final deste estudo.

	Câmara Setorial	Câmara Técnica
Composição	Representantes dos diversos segmentos sociais interessados na matéria	Pessoas de notório saber
Escopo	Debate político	Debate técnico-científico
Duração	Permanente ou temporária	Permanente ou temporária
Remuneração dos Membros	Sem remuneração	Sem remuneração

II. Resultado analítico da pesquisa

10. Para os fins desta pesquisa foram analisadas as estruturas de participação social dos seguintes entes da Administração Pública Federal:

- Agência Nacional de Águas – ANA;



- Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;
- Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL;
- Agência Nacional do Petróleo – ANP;
- Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS;
- Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ;
- Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA; e
- Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.

11. A metodologia de pesquisa baseou-se fundamentalmente na leitura da legislação organizacional de cada uma das entidades listadas, especialmente o ato de instituição de cada uma delas e respectivos regimentos internos, de forma a identificar se a legislação dos entes citados estabelece diretrizes e regimentos para a participação social e, se positivo, em quais termos.

12. Adicionalmente, foram consultados os sítios virtuais oficiais de cada um dos entes, como meio de obtenção de informação institucional, e o Diário Oficial da União – DOU, em sua versão digital no sítio virtual <http://www.in.gov.br>, para o resgate de normas concernentes às estruturas de participação social de cada ente.

13. Apesar da extensa lista de entes estudados, apenas 3 (três) foram escolhidos para figurar analiticamente neste memorando, a saber, a **Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA**, a **Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS** e o **Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA**.

14. Os critérios utilizados para a seleção desses 3 (três) entes foram a proximidade com a natureza institucional da ANCINE, a complexidade da estrutura de participação social, o tempo de exercício efetivo dos instrumentos de participação social, a diversidade de estruturas e a disponibilidade de informações institucionais em seus respectivos sítios virtuais.

15. Esclarecidos os aspectos preliminares da pesquisa, abaixo está a estrutura de cada um dos entes analisados.



Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANVISA

16. Além de sua estrutura organizacional prevista na legislação, a ANVISA possui previsão em seu Regimento Interno (Portaria nº. 354, de 11 de agosto de 2006) da possibilidade de instalação de 5 (cinco) tipos de instâncias de atuação, a saber:

- a. Comitês;
- b. Câmaras Técnicas;
- c. Câmaras Setoriais;
- d. Comissões; e
- e. Grupos de Trabalho.

17. Entre estas estão diretamente relacionadas com o conceito de participação social os **Comitês**, as **Câmaras Técnicas** e as **Câmaras Setoriais**. Por tal razão, as **Comissões** e os **Grupos de Trabalho** não serão expostos neste trabalho, pois além de não servirem tipicamente à participação social, não há informação substancial disponível sobre os mesmos no sítio virtual da ANVISA.

18. A ANVISA apresenta a forma de organização de participação social mais complexa entre todas as agências reguladoras federais pesquisadas, talvez em razão da variedade e dificuldade dos temas tratados pela Agência, a maioria cercada de profundas questões éticas e científicas, tais como alimentos, medicamentos, saneantes, bens de uso médico, cosméticos, órgãos humanos, entre muitos outros.

19. A seguir é possível compreender as características de cada uma dessas instâncias, desde sua instituição até seu escopo.

A. Comitês

20. O Regimento Interno da ANVISA define os Comitês como formas organizadas de atuação temática, de caráter consultivo e deliberativo sobre aspectos técnicos e científicos na orientação da **definição das diretrizes nacionais** de vigilância sanitária. Esta definição encontra-se no Artigo 53, I do Regimento Interno.



21. Como exemplo de um Comitê que compõe parcela da estrutura de participação social da ANVISA é possível citar o Comitê Nacional para a Promoção do Uso Racional de Medicamentos. Embora este não faça parte direta da estrutura da ANVISA, pois sua criação deu-se por Portaria do Ministro de Estado da Saúde, este representa mais uma esfera de contato entre a ANVISA e a sociedade.

22. Outro caso é o Comitê Nacional de Biotecnologia – CNB, composta não só pela ANVISA, mas também pelo Instituto Nacional de Propriedade Intelectual – INPI e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, entre outros.

23. Abaixo estão dados básicos sobre o Comitê Nacional para a Promoção do Uso Racional de Medicamentos, a título de exemplo:

C.1. Comitê Nacional para a Promoção do Uso Racional de Medicamentos

Instituição: Portaria nº. 1.555, de 27 de junho de 2007 (página 2).

Regimento Interno: Portaria nº. 2, de 1º de fevereiro de 2008.

Objetivo: identificar e propor estratégias e mecanismos de articulação, de monitoramento e de avaliação direcionadas à promoção do Uso Racional de Medicamentos, de acordo com os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.


Composição: 10 (dez) entes públicos, entre estes a ANVISA, e 9 (nove) instituições com interesse direto, tais como o Conselho Federal de Medicina – CFM e o Conselho Federal de Farmácia – CFF.

B. Câmaras Técnicas

24. Segundo o Artigo 53, II do Regimento Interno da ANVISA, uma Câmara Técnica é uma forma de organização temática, de **caráter de assessoramento para realizar estudos, pesquisas e recomendações**. Em seguida, o § 3º do mesmo Artigo estabelece que as Câmaras Técnicas sejam compostas de 7 (sete) **membros de notório saber** e que sua organização e funcionamento devem ser estabelecidos por regulamento próprio.

25. Logo a seguir estão compiladas informações básicas sobre algumas Câmaras Técnicas da ANVISA:

B.1. Câmara Técnica de Alimentos – CTA



Instituição: Resolução RDC nº. 116, de 8 de junho de 2001.

Regimento Interno: Resolução RDC nº. 191, de 18 de julho de 2003.

Objetivo: prestar assessoramento técnico-científico em matéria relacionada à área de alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes inorgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários, avaliação de alegações de propriedade funcional ou de saúde em rótulos de alimentos e análise de risco e regulamentação na área de alimentos.

B.2. Câmara Técnica de Cosméticos – CATEC

Instituição: Portaria nº. 485, de 7 de julho de 2004 (retificação).

Regimento Interno: Portaria nº. 487, de 7 de julho de 2004 (página 2).

Objetivo: prestar consultoria e assessoramento e emitir parecer técnico em matéria relacionada a produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes.

B.3. Câmara Técnica de Medicamentos – CATEME

Instituição: Resolução RDC nº. 89, de 8 de maio de 2001 (alterações).

Regimento Interno: Portaria nº. 685, de 7 de maio de 2012.

Objetivo: prestar consultoria e assessoramento em matéria relacionada a fármacos, medicamentos e insumos farmacêuticos em geral, em especial a emissão de pareceres relativos a produtos novos.

B.4. Câmara Técnica de Medicamentos Fitoterápicos – CATEF

Instituição: Resolução RDC nº. 296, de 29 de novembro de 2004 (página 2).

Regimento Interno: Portaria nº. 453, de 19 de junho de 2007.

Objetivo: assessorar a Gerência Geral de Medicamentos nos processos envolvendo temas técnico-científicos notadamente quanto à análise de qualidade, eficácia e segurança de medicamentos fitoterápicos.

B.5. Câmara Técnica de Tecnologia de Produtos para a Saúde – CATEPS

Instituição: Resolução RDC nº. 221, de 29 de julho de 2005.

Regimento Interno: Portaria nº. 300, de 29 de julho de 2005.

Objetivo: orientar a definição de métodos e procedimentos científicos, realizar estudos e pesquisas e emitir recomendações e subsidiar a Gerência Geral de Tecnologia de Produtos para a Saúde – GGTPS no que concerne a equipamentos, produtos para diagnóstico *in vitro* e produtos para uso em saúde.

B.6. Câmara Técnica de Saneantes – CATES

Instituição: Portaria nº. 584, de 29 de setembro de 2004.

Regimento Interno: Portaria nº. 585, de 29 de setembro de 2004.



Objetivo: assessorar a Gerência-Geral de Saneantes nos procedimentos relativos à regulação de produtos saneantes.

B.7. Câmara Técnica de Terapias Celulares – CAT

Instituição: Portaria nº. 1.700, de 12 de dezembro de 2012.

Regimento Interno: Portaria nº. 1.701, de 12 de dezembro de 2012.

Objetivo: assessorar a Gerência Geral de Sangue, outros Tecidos, Células e Órgãos (GGSTO) na área de terapias celulares, incluindo pesquisas clínicas.

C. Câmaras Setoriais

26. A ANVISA foi pioneira na utilização de Câmaras Setoriais como forma de instrumento de controle (ou participação) social. Segundo informações de seu sítio virtual¹, esta foi a primeira agência reguladora a criar Câmaras Setoriais. Tais Câmaras possuem **natureza consultiva e as mesmas devem identificar os temas prioritários para discussão e propor diretrizes estratégicas** para a atuação da ANVISA, sem deixar de observar as áreas temáticas.

27. As 6 (seis) primeiras Câmaras Setoriais da ANVISA surgiram por meio de um só ato legal, a Portaria nº. 404, de 13 de outubro de 2005 (página 2). Esta norma estabelece as entidades que participarão de cada uma das Câmaras Setoriais, sempre obedecendo ao critério de pertencimento a 1 (um) entre 3 (três) grandes grupos: Setor Regulado, Sociedade Civil e Governo. Com o decorrer do tempo as demais câmaras foram instituídas.

28. Através desse arranjo que reúne sempre os citados 3 (três) grandes grupos, as Câmaras Setoriais oferecem participação social mais ampla do que as Câmaras Técnicas, especialmente por considerar a diversidade de interesses presentes no contexto social.

29. Outra característica particular das Câmaras Setoriais no âmbito da ANVISA relaciona-se com o Regimento Interno. Todas se submetem à mesma norma: Portaria nº. 612, de 27 de agosto de 2007.

30. São Câmaras Setoriais da ANVISA:

C.1. Câmara Setorial de Cosméticos

C.2. Câmara Setorial de Medicamentos

C.3. Câmara Setorial de Produtos para a Saúde

¹ http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/sociedade/camaras_setoriais.htm





- C.4. Câmara Setorial de Propaganda e Publicidade de Produtos Sujeitos a Vigilância Sanitária
- C.5. Câmara Setorial de Serviços de Saúde
- C.6. Câmara Setorial de Toxicologia
- C.7. Câmara Setorial de Alimentos
- C.8. Câmara Setorial de Saneantes
- C.9. Câmara Setorial de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados
- C.10. Câmara Setorial de Sangue, Tecidos e Órgãos

31. Exposta a título de exemplo a estrutura de participação social da ANVISA, os programas de participação social da ANS podem ser analisados.



Agência Nacional de Saúde Suplementar

32. A ANS possui uma legislação específica sobre os instrumentos utilizados na agência reguladora para a promoção da participação da sociedade. Trata-se da Resolução Normativa nº. 242, de 7 de dezembro de 2010, cujo escopo é a inclusão da sociedade civil e dos agentes regulados nos processos de edição de normas e de tomada de decisões no âmbito da ANS.

33. Além dos dispositivos de consulta pública e de audiência pública, tal normativo prevê em seu Artigo 17 a instituição de Câmaras Técnicas com o fim de ouvir e colher subsídios de outros órgãos, entidades, pessoas naturais ou jurídicas, previamente convidados.

34. Por sua vez, o sítio virtual da ANS indica a existência de duas outras instâncias de participação da sociedade na ANS, a saber, a Câmara de Saúde Suplementar – CAMSS e o Comitê de Padronização das Informações em Saúde Complementar – COPISS. Ambos serão abordados abaixo, a fim de seja possível compreender as diferenças entre os mesmos e as Câmaras Técnicas.



35. Ao final desta abordagem sobre a ANS estão alguns exemplos de Câmaras Técnicas. Como estas não possuem permanência, aqui são abordadas as Câmaras ativas quando desta pesquisa.

A. Câmara de Saúde Complementar – CAMSS

36. Apesar de sua constituição ter se dado através da Lei nº. 9.656, de 3 de junho de 1998, este normativo pouco trás sobre a CAMSS. Para compreender seu escopo, estrutura e funcionamento é necessária a remissão à Resolução Normativa nº. 237, de 21 de outubro de 2010.

37. Neste último ato encontra-se a informação de que a CAMSS possui caráter permanente e consultivo e que sua finalidade institucional é auxiliar a Diretoria Colegiada da ANS em suas discussões.

38. Entre as competências da CAMSS está o acompanhamento e a elaboração de políticas no âmbito da saúde complementar, análise de medidas que possam melhorar as relações entre os diversos segmentos do setor, a indicação de membros para a composição de grupos temáticos e a colaboração direta no trabalho das Câmaras Técnicas.

39. A composição da CAMSS é bem plural, dela participando 7 (sete) representantes de instâncias governamentais, como a própria ANS, 16 (dezesesseis) ligados a entidades de interesse público (Associação Médica Brasileira, Conselho Federal de Medicina, Federação Brasileira de Hospitais, entre outros), 5 (cinco) entidades representativas de segmentos regulados e 6 (seis) pessoas ligadas a entidades de segmentos conexos ao consumo dos serviços de saúde suplementar.

B. Comitê de Padronização das Informações em Saúde Complementar – COPISS

40. Ao contrário da CAMSS, cuja criação deu-se por força de lei federal, o COPISS foi criado por ato normativo emanado no interior da ANS. Atualmente, a norma que fundamenta a existência do COPISS é a Resolução Normativa nº. 305, de 9 de outubro de 2009.

41. O funcionamento do COPISS está previsto na Instrução Normativa nº. 20, de 27 de março de 2006. Lá é possível constatar que entre as finalidades da COPISS está a promoção do desenvolvimento e o aperfeiçoamento do padrão de Troca de Informações em



Saúde Suplementar – TISS e da troca eletrônica de informações entre as operadoras de planos de saúde, os prestadores de serviços de saúde e a ANS.

42. Compõem a COPISS representantes da ANS, do Ministério da Saúde, das operadoras de planos privados de assistência à saúde, dos prestadores de serviços de saúde, das instituições de ensino e pesquisa e das entidades representativas de usuários de planos privados de assistência à saúde. Além, a COPISS poderá contar com a participação de entes convidados e instituir Grupos Técnicos.

C. Câmaras Técnicas e Grupos Técnicos

43. As Câmaras Técnicas funcionam como espaços de discussão aprofundada de assuntos pertinentes à área de saúde suplementar. Sua formação é temporária e a composição variável, contando com membros da ANS e representantes de todos os envolvidos no setor, a convite da ANS, de acordo com o nível de complexidade e importância do assunto a ser tratado.

44. Já os Grupos Técnicos realizam um estudo técnico mais aprofundado e específico, porém sem as formalidades típicas de uma Câmara Técnica.

45. De qualquer forma, as conclusões dos debates, sejam oriundas das Câmaras Técnicas ou dos Grupos Técnicos, são utilizadas como subsídios no processo decisório da ANS.

46. Abaixo estão exemplos de Câmaras Técnicas e Grupos Técnicos em atividade à data desta pesquisa:

- C.1. Câmara Técnica de Hierarquização de Procedimentos Médicos;
- C.2. Câmara Técnica sobre Mecanismos de Regulação;
- C.3. Grupo Técnico de Assistência Farmacêutica.

47. Por fim, adiante está o exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, ente com organização institucional atípica.



Conselho Nacional do Meio Ambiente

48. O CONAMA foi escolhido para figurar nesta pesquisa em razão de sua estrutura organizacional, a qual inclui grande parcela de participação social, seja em seu Plenário, instância executiva maior, ou em suas ativas Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho.

49. Ademais, grande parte das atribuições do CONAMA inclui tomada de decisões com alto teor de interesse público, especialmente por tratar de um bem comum, o ambiente. Assim, sua estrutura de participação social é bem madura e ampla, exatamente para atender às expectativas de todos os setores envolvidos nos debates de caráter ambiental.

50. Em relação às Câmaras Técnicas, estas são instâncias de desenvolvimento, exame e relatoria ao Plenário de assuntos de sua competência. A Portaria nº. 452, de 17 de novembro de 2011 (Regimento Interno CONAMA) prevê a existência de 7 (sete) Câmaras Técnicas e estas podem criar Grupos de Trabalho, estes com existência por tempo determinado para analisar, estudar e apresentar propostas sobre matérias de sua competência.

51. A composição das Câmaras Técnicas observa a presença de 2 (dois) membros representantes de cada um dos segmentos que compõem o CONAMA, a saber, entes federais, entes estaduais, entes municipais, empresariado e sociedade civil. Os Grupos de Trabalho possuem a mesma regra de composição.

52. Uma característica interessante é a possibilidade de reuniões conjuntas das Câmaras Técnicas. Nestas hipóteses cada Câmara deverá estar com ao menos metade de seus membros presentes e as reuniões podem ter caráter deliberativo.

53. Adicionalmente, cabe ressaltar que os Grupos de Trabalho estabelecidos pelas Câmaras Técnicas possuem duração de até 1 (um) ano, prorrogável, de acordo com os atos que os criaram.

54. Abaixo estão as Câmaras Técnicas em funcionamento à data desta pesquisa, assim como os respectivos Grupos de Trabalhos em operação:



- A.1. Câmara Técnica Assuntos Jurídicos;
- A.2. Câmara Técnica Biodiversidade;
 - a. Grupo de Trabalho sobre Quirópteros;
- A.3. Câmara Técnica Controle Ambiental;
- A.4. Câmara Técnica Educação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável;
- A.5. Câmara Técnica Florestas e Demais Formações Vegetacionais;
- A.6. Câmara Técnica Gestão Territorial, Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas;
 - a. Grupo de Trabalho Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação das Unidades de Conservação;
 - b. Grupo de Trabalho Capacidade de Suporte Ambiental;
- A.7. Câmara Técnica Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos
 - a. Grupo de Trabalho PCBs (Bifenilas Policloradas);
 - b. Grupo de Trabalho Recuperação de Ambientes Hídricos;
 - c. Grupo de Trabalho Revisão da Resolução CONAMA nº. 5/93.

III. Apresentação analítica de possíveis conclusões para a ANCINE

55. Observados cada um dos modelos pesquisados, cabe agora refletir sobre possíveis conclusões que os mesmos podem oferecer à ANCINE quanto à institucionalização de instrumentos que garantam efetiva participação social.

56. Porém, antes de pensar propriamente na estrutura em seu âmbito formal, é também relevante pensar em como cada um dos entes estudados insere a sociedade como um todo em seus processos decisórios. Em interessante artigo publicado na Revista de Administração Pública – RAP 42 (3), edição de Maio/Junho de 2008, o Prof. Carlos R. S. Milani propõe a seguinte questão:

(...) Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma equitativa. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática local. Em segundo



lugar, os atores não-governamentais (e somente alguns deles) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões, participando, assim e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação praticada dessa forma pode aumentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, contudo, ela não garante, de modo necessário e automático, a legitimidade do processo institucional participativo na construção do interesse coletivo.

(...)

(...) Com esse intuito, questionamos uma série de práticas de participação social no âmbito local, na América Latina e na Europa, sob duas óticas de análise: quem participa e que desigualdades subsistem na participação; e como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação social.²

57. Ou seja, a decisão política que define os participantes de cada uma das estruturas de participação social é tão relevante quanto a estrutura formal, considerando que esta, por si só, não é capaz de garantir a efetividade das metas de participação.

58. Exposta essa reflexão, tratada aqui marginalmente por não ser o escopo maior deste memorando, resta pensar em uma proposta de estrutura de participação social para a ANCINE.

59. Retomando o exemplo da ANVISA, talvez seja salutar pensar na introdução de um modelo que inclua a existência de dois tipos de câmaras: a Câmara Setorial e a Câmara Técnica. Por que razão?

60. Como visto no estudo analítico, a Câmara Setorial possui caráter consultivo e de assessoramento, no sentido de subsidiar a Agência, enquanto a Câmara Técnica realiza estudos, pesquisas e recomendações. Inclusive, é importante lembrar que a Câmara Setorial é formada por segmentos sociais (governo, agentes regulados e sociedade civil), já a Câmara Técnica possui como critério de seleção de membros não o pertencimento a determinado grupo social, mas sim o notório saber, característica esta individual.

61. Nesse sentido, a Câmara Setorial pode desenvolver um trabalho eminentemente político, de análise de conveniência ou meios de atuação na realidade do

² MILANI, Carlos R. S., in "O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias". Revista de Administração Pública – RAP, número 42 (3), Maio/Junho de 2008, EBAPE/FGV, p. 555.



setor, já que nela estão representados segmentos sociais, cada qual manifestando seus interesses e perspectivas. Por sua vez, o trabalho majoritariamente técnico, que implique em análises profundas e produção de estudos fica atribuído à Câmara Técnica.

62. Por sua composição, a Câmara Técnica consegue enfrentar questões sem a influência direta de elementos que não sejam aqueles de natureza técnico-científica, facilitando assim a produção de estudos e soluções aptos a atender demandas de mesma natureza.

63. Considerando tais fatos, pode ser interessante à ANCINE a adoção de duas esferas de discussão e participação social, uma eminentemente técnica, e outra de caráter político, onde interesses e expectativas sociais possam ser expressos. Nessa monta, o modelo da ANVISA de Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas, com adaptações à realidade da ANCINE, parece razoável e eficiente.

64. Quanto à atuação das Câmaras, é possível pensar no modelo do CONAMA e adotar a possibilidade de reuniões conjuntas de Câmaras Técnicas ou de Câmaras Setoriais, ou mesmo em reuniões mistas entre Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas, de acordo com critérios pré-estabelecidos. Ademais, parece razoável também que cada Câmara Técnica possa submeter algum tópico para discussão em uma Câmara Setorial, e vice-versa.

65. Em adição ao modelo de dois fóruns permanentes, um político e outro técnico-científico, figura-se conveniente a possibilidade de instalação de Grupos de Trabalho, estes formados por deliberação das Câmaras Setoriais ou das Câmaras Técnicas, observadas as naturezas das atribuições materiais de cada tipo de Câmara. Ou seja, uma Câmara não poderia delegar a um Grupo de Trabalho uma atribuição que não lhe pertence, a não ser que seja admitida a composição mista de Grupos de Trabalho.

66. Definida a estrutura básica, resta pensar como essa estrutura de participação social pode ser inserida dentro do esquema organizacional da ANCINE. Antes, é interessante observar como a estrutura de participação social fora proposta até este momento através de um exemplo didático:



67. Ademais, é também interessante pensar em como os instrumentos de Audiência Pública e de Consulta Pública, ambos atualmente regulados pela Resolução de Diretoria Colegiada ANCINE nº. 40, podem ser integrados às Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas.

68. Porém, considerando o caráter preliminar da pesquisa aqui relatada, este tópico em específico não será observado, pois esta abordagem só seria produtiva caso os modelos de Câmaras Setoriais e Câmaras Técnicas já estivessem definidos.

69. Sem mais para o presente momento e à disposição para posterior discussão.

Atenciosamente,

Frederico Senna
 Técnico Administrativo
 ANCINE / SIAPE Nº 1890539
FREDERICO SENNA
 Coordenação de Assessoria Técnica – COT
 Superintendência Executiva – SUE

Memorando 068/2013/ACO

Em, 21 de junho de 2013

À Superintendência Executiva - SUE
Sr. Maurício Hirata

Assunto: Implementação das Câmaras Técnicas na ANCINE

Em atenção à consulta feita a esta Assessoria de Comunicação – ACO a respeito dos serviços necessários à operação das Câmaras Técnicas da ANCINE informamos que:

1. Caso seja necessário confeccionar materiais impressos, como folhetos informativos, formulários e convites, esses podem ser produzidos ao abrigo do contrato de edição e impressão mantido pela ANCINE. O conteúdo desses materiais deverá ser oferecido pela governança das CTs, cabendo à ACO, revisar, editar e coordenar a produção dos impressos, levando em conta os formatos e tiragens estipulados no contrato. O ideal é que as demandas de impressão sejam enviadas com pelo menos 02 meses de antecedência.

2. As atividades das CTs poderão ser divulgadas periodicamente nos canais de comunicação da ANCINE que estão sob gerência da ACO – portal, intranet, boletim externo, página no Facebook e perfil no Twitter. No Portal ANCINE, além de divulgação de notícias na seção “Notícias da ANCINE”, poderá ser criada uma seção específica para as atividades das CTs. Uma solução é substituir o atual item “Consulta Pública” por um novo item, “**Participação Social**”, que incluiria os sub-itens “**Câmaras Técnicas**”, “**Consultas Públicas**” e “**Audiências Públicas**” – já que são temas relacionados – além de links para a “Ouvidoria” e a “Assessoria de Comunicação”.

2.1. No item “Câmaras Técnicas” do Portal deverão constar:



- o **Regimento** ordenador das CTs, fixando suas regras, diretrizes estratégicas e sua natureza consultiva; (neste link, um exemplo de regulamento de Câmaras Técnicas, do Conselho Regional de Farmácia: http://www.crf-rj.org.br/crf/instit/cam_tec/regulamento.asp)

- **lista das CTs em funcionamento (permanentes e temporárias)**, detalhando sua composição, seu escopo, seus objetivos e seu prazo de início e término das atividades, além do e-mail do servidor da ANCINE responsável pela condução da CT (seu "secretário") e seu suplente;

- **Calendário das reuniões e respectivas pautas**: uma agenda pré-definida é fundamental para facilitar o planejamento não apenas dos integrantes das CTs como também o planejamento interno dos encontros;

- **Registro das reuniões** das CTs e histórico das sessões, com um resumo dos temas debatidos e das questões e sugestões apresentadas;

- **Balancos** sobre CTs já encerradas, no caso das CTs temporárias, com avaliação dos seus desdobramentos, metas etc;

- **Relatórios com as AIRs** (Análises de Impacto Regulatório), incluindo justificativas naqueles casos levantados nas CTs em que não se julgar necessária a realização de AIR;

- **Estudos, pesquisas, documentos e pareceres técnicos** eventualmente produzidos a partir do trabalho das CTs;

Todos esses conteúdos, ainda que de forma bruta, deverão ser fornecidos à ACO pela governança das CTs, cabendo à ACO a consolidação, tratamento e publicação no Portal.

3. Em relação ao custeio da operação das CTs, informamos que está em curso processo de contratação de empresa de eventos para atender às necessidades institucionais da ANCINE. Porém, como o Termo de Referência é anterior à consulta feita pela SUE, só será possível afirmar com precisão todas as demandas poderão ser supridas pelo referido contrato após a definição da operação das Câmaras Técnicas. Para fazer o adequado estudo impacto sobre o contrato de eventos é necessário definir a agenda das CTs (com informações sobre número de eventos por



ano e os serviços necessários, por exemplo: gravação/degravação das reuniões (e equipamentos de suporte). O contrato atual não conta, por exemplo, com serviço de transmissão de eventos online ("web cast").

4. A ACO poderá colaborar ainda na elaboração e atualização de mailings, bem como no envio de comunicados e convites virtuais.

Atenciosamente,

Rubia Mazzini

Assessora de Comunicação



Anexo 6



Participação Social

Breves reflexões sobre a criação de Câmaras Técnicas na ANCINE

Apresentação para Reunião do CAR
29/05/2013

1. Exposição do Assunto – EA

2. Justificativa

- a. A legitimidade de uma decisão, quando consideramos um sistema democrático, assume seu máximo potencial na real e efetiva participação dos interessados no processo de tomada de decisão
- b. Ao expandir a Participação Social em seu funcionamento, a Agência fortalece sua legitimidade por estar de acordo com a perspectiva da democracia, da pulverização do poder político de negociação e composição de diversos interesses



Programa da Apresentação

1. Exposição de Assunto – EA
2. Pesquisa sobre experiências em outros entes
3. Resultado da visita técnica à ANS
4. Perspectiva acadêmica
5. Algumas questões a serem enfrentadas em Análise de Impacto – AI



1. Exposição do Assunto – EA

3. Premissas

- a. A adoção de Câmaras Técnicas já é prática bem sucedida em outras instâncias públicas
- b. O recente aumento de atribuições da ANCINE expandiu a possibilidade de intervenção no mercado audiovisual, o que requer contato mais amplo e intenso com os entes do setor
- c. Discutir em Câmara Técnica pode evitar perplexidades derivadas da edição de atos institucionais
- d. Participar em Câmara Técnica pode estimular o engajamento técnico e político das personagens do mercado
- e. Setores do audiovisual poderão encorajar-se a melhor organizar seus interesses



1. Exposição do Assunto – EA

1. Delimitação do Problema

- a. No atual modelo de Participação Social, o público externo participa dos processos decisórios da ANCINE através de **Audiência Pública e Consulta Pública**
- b. Tais instrumentos são acionados em momento derradeiro do processo decisório, quando o assunto já amadureceu no âmbito interno
- c. Como promover a Participação Social de forma que esta apresente-se difusa no processo decisório e represente uma inclusão profunda e qualificada do público externo?
- d. Modelo sugerido neste momento: Câmaras Técnicas



2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

1. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

- a. Apresenta a estrutura de Participação Social mais complexa entre todas as Agências Reguladoras Federais
- b. Regimento Interno prevê a instituição de 5 (cinco) espaços de trabalho em grupo
- c. Contudo, apenas 3 (três) são instâncias fundamentalmente de Participação Social
 - i. Comitês
 - ii. Câmaras Técnicas
 - iii. Câmaras Setoriais





2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

1. Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA

- a. Comitês
 - i. Atuação temática, de caráter consultivo e deliberativo sobre aspectos técnicos e científicos na **definição das diretrizes nacionais** de vigilância sanitária
- b. Câmaras Técnicas
 - i. Atuação temática, de **assessoramento para realizar estudos, pesquisas e recomendações**, composta por 7 (sete) membros de notório saber
- c. Câmaras Setoriais
 - i. Possuem natureza **consultiva**, devendo identificar os temas prioritários para discussão e propor diretrizes estratégicas



2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

2. Agência Nacional Saúde Suplementar – ANS

- c. Câmaras e Grupos Técnicos
 - i. Subsidiar os processos decisórios da ANS com conclusões oriundas de debates
 - ii. Formação temporária e composição variável, contando com membros da ANS e representantes de todos os envolvidos no setor, a convite da ANS ou indicação direta da CAMSS, de acordo com o nível de complexidade e importância do assunto a ser tratado
 - iii. Os Grupos Técnicos se diferenciam das Câmaras pela menor formalidade e formação eminentemente pelo público interno da ANS



2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

2. Agência Nacional Saúde Suplementar – ANS

- a. Possui norma cujo escopo é a inclusão da sociedade civil e dos agentes regulados nos processos de edição de normas e de tomada de decisões
- b. Além da possibilidade de instituição de Câmaras e Grupos Técnicos, a ANS possui em seu âmbito 2 (duas) outras instâncias de participação social
 - i. Câmara de Saúde Suplementar – CAMSS
 - ii. Comitê de Padronização das Informações em Saúde Suplementar – COPISS



2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

3. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA

- a. Órgão de natureza colegiada e de ampla participação social
- b. Regimento Interno prevê a existência de 7 (sete) Câmaras Técnicas e estas podem criar Grupos de Trabalho
- c. Há possibilidade de reunião conjunta de Câmaras Técnicas, desde que cada uma esteja com metade de seus membros presentes
- d. As Câmaras Técnicas são instâncias de desenvolvimento, exame e relatoria de assuntos de sua competência ao Plenário do CONAMA



2. Pesquisa sobre experiências em outros entes

2. Agência Nacional Saúde Suplementar – ANS

- a. Câmara de Saúde Suplementar – CAMSS
 - i. Prevista em lei, possui caráter permanente e consultivo, com finalidade de auxiliar a Diretoria Colegiada
 - ii. Acompanha e elabora políticas no âmbito da saúde suplementar
- b. Comitê de Padronização das Informações em Saúde Suplementar – COPISS
 - i. Promove o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do padrão de Troca de Informações em Saúde Suplementar – TISS e da troca eletrônica de informações entre as operadoras de planos de saúde, os prestadores de serviços e a ANS



3. Resultado da visita técnica à ANS

3. Reflexões gerais

- a. Normas de repercussão externa necessariamente passam pelo escrutínio da CAMSS
- b. Apesar do grande número de membros, a CAMSS é bem ativa e os debates são efetivos
- c. A CAMSS possui e-mail institucional, secretariado dedicado e a área de eventos da ANS organiza as demandas práticas
- d. Somente a ANS faz apresentações, mas todos possuem direito a voz (na prática, a ANS é a grande articuladora)
- e. Custeio de participação é feito pelo membro, mas a ANS custeia dos que assim solicitarem
- f. A CAMSS acompanha a Agenda Regulatória



5. Questões a serem enfrentadas em AI

4. Periodicidade

```

    graph LR
      A[Periodicidade Definida] --- B[Periodicidade Indefinida]
      A --- C[Frequência das Sessões]
      B --- C
    
```

ancine
 Agência Nacional do Cinema

5. Questões a serem enfrentadas em AI

7. Financiamento de Participação

```

    graph LR
      A[Financiamento de Participação] --- B[Entes Públicos]
      A --- C[Entes Privados]
      A --- D[Pessoas Físicas]
      B --- E[Todos]
      B --- F[Com fundos insuficientes]
      C --- G[Todos]
      C --- H[Com fundos insuficientes]
      D --- I[Todos]
      D --- J[Com fundos insuficientes]
    
```

ancine
 Agência Nacional do Cinema

5. Questões a serem enfrentadas em AI

5. Registro das Sessões

```

    graph LR
      A[Registro das Sessões] --- B[Ata]
      A --- C[Gravação]
      C --- D[Sem Transcrição]
      C --- E[Com Transcrição]
    
```

ancine
 Agência Nacional do Cinema

Obrigado

Frederico Senna
 Superintendência Executiva – SUE
 Coordenação de Assessoria Técnica – COT

frederico.senna@ancine.gov.br
 +55 21 3037 6053

ancine
 Agência Nacional do Cinema

5. Questões a serem enfrentadas em AI

6. Infraestrutura

```

    graph LR
      A[Infraestrutura] --- B[Reunião Presencial]
      A --- C[Conferência em Áudio/Video]
      B --- D[Sala]
      B --- E[Conexão à Internet]
      B --- F[Equipamento de Suporte]
      C --- G[Rede Estável e Rápida]
      C --- H[Equipamento de Suporte]
      C --- I[Sala na ANCINE]
      C --- J[Pontos de Acesso Remoto para Membros Externos]
      C --- K[Suporte Técnico]
    
```

ancine
 Agência Nacional do Cinema

MEMÓRIA DA REUNIÃO DO CAR Nº02 DE 2013

ANEXO 7



Data: 29/05/2013, das 14:30h às 17h.

Local: Sala de Reunião, 13º andar.

Coordenação: Superintendente Executivo, Maurício Hirata.

Presentes: Superintendência de Acompanhamento de Mercado, Gabriel Fliege Stuckert; Superintendência de Desenvolvimento Econômico, Felipe Rodrigues Dias Vogas; Superintendência de Fiscalização, Ronaldo Paliscy Barbosa Filho; Superintendência de Fomento, Marcos Felipe Teixeira Delfino; Superintendência de Registro, Daniel Godoy Queiroz; Assessora de Diretoria: Carla Tais dos Santos; Coordenador de Assessoria Técnica – SUE, Akio Assunção Nakamura; Assessor da SUE, Bruno Cunha e Gustavo Rolla, SUE/COT.

Apresentação: Frederico Simões Senna, SUE/COT.

Relatoria: Barbara Tosta de Oliveira (Assessora da SUE).

AIR – TEMA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL (AGENDA REGULATÓRIA 2013/2014)

ABERTURA

Na primeira reunião do CAR, dia 09 de maio, foi solicitado pelo Superintendente Executivo, Sr. Maurício Hirata, que cada representante decidisse junto à sua Superintendência sobre a relatoria das reuniões. O Superintendente Executivo sugeriu que os Relatórios fossem elaborados pelos membros do CAR, em sistema de rodízio.

Gabriel Stuckert, SAM, Ronaldo Paliscy Barbosa Filho, SFI, e Daniel Godoy Queiroz, SRE, se manifestaram favoráveis a que um dos membros da Superintendência Executiva fizesse o Relatório. Felipe Vogas, da SDE, e Marcos Delfino, da SFO, se manifestaram favoráveis pela relatoria por membro do CAR. Consideradas as manifestações dos representantes das áreas, a SUE decidiu que a relatoria das reuniões do CAR ficará a cargo de membros da SUE.

APRESENTAÇÃO DO TEMA PARTICIPAÇÃO SOCIAL /CÂMARAS TÉCNICAS

Frederico Senna, SUE/COT, apresentou o tema Participação Social considerando os seguintes aspectos:

1. Exposição de Assunto – EA;
2. pesquisa sobre experiências em outros entes;
3. resultado da visita técnica à ANS;
4. perspectiva acadêmica;
5. questões a serem enfrentadas em Análise de Impacto: Composição, Suporte Administrativo, Temporalidade, Periodicidade, Registro das Sessões, Infraestrutura e Financiamento de Participação.

Após a apresentação, foi solicitado aos representantes do CAR que verificassem junto as suas respectivas Superintendências se possuíam considerações preliminares que pudessem contribuir para Análise de Impacto Regulatório a ser realizada. As contribuições encaminhadas encontram-se destacadas em anexo.



CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DAS SUPERINTENDÊNCIAS RELATIVAS À ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO SOBRE O TEMA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Superintendência de Fomento – Representante no CAR: Marcos Felipe Teixeira Delfino.

“Visando atingir a legitimidade mencionada na Exposição de Assunto como justificativa para a criação das câmaras técnicas, a Superintendência de Fomento considera fundamental que a composição daquelas apresente vagas abertas a interessados no tema da câmara, além de vagas destinadas a convite da Agência.”

Superintendência de Desenvolvimento Econômico – Representante no CAR: Felipe Rodrigues Dias Vogas.

“1. A EA possui foco na Participação Social, enfatizando os aspectos de transparência, permeabilidade e legitimidade.

a. Acreditamos que não se deve confundir aspectos relacionados ao debate das questões teóricas, das diretrizes, com importantes assuntos técnicos. Existe um risco forte das Câmaras Técnicas (CT) se tornarem grandes assembleias onde pouco se constrói quando se trata de assuntos técnicos e específicos.

b. Para tanto, observamos duas possibilidades:

i. A criação de Câmaras Setoriais (CS) que eminentemente serviriam para questões gerais, para o debate teórico de macro-assuntos, e a destinação das CTs para pautas de caráter técnico, com grupos restritos onde os convidados deverão possuir notório conhecimento do assunto em pauta e assim seja possível construir um ambiente produtivo com participantes mais ativos e com elevada expertise.

ii. Caso não seja possível criar as Câmaras Setoriais, sugerimos que a IN das CTs preveja a possibilidade de CTs blindadas da influência política, ou seja, com nomeações apenas via chamada pública/convite e sempre com critérios/filtros para participação; seria de competência da área que solicitou a criação da CT elencar quais são os critérios/conhecimentos mínimos que os participantes devem possuir.

c. Dois exemplos foram dados para justificar a separação das CTs das CSs: As novas INs do Sistema de Controle de Bilheteria e os aspectos técnicos da digitalização do parque exibidor (VPF, padrão DCI, padrão de encriptação, NOC no Brasil ou no exterior, etc.)

2. A SDE lembrou que nem todas as áreas da ANCINE estão representadas no CAR, e apontou como fato importante ouvir a Ouvidoria e SGI (GAD, GPO e GTI) no momento de elaboração do AIR e da norma. Estes setores irão potencialmente sofrer um impacto relevante com a instalação e operacionalização das CTs.

a. Impactos apontados: necessidade de pessoal na Ouvidoria;

b. de sistemas para gerenciar as contribuições dos grupos (sugerimos um sitio na internet para cada CT talvez em ambiente Wiki com repositório para as contribuições e documentos gerados);

c. necessidade de ampliação do contrato de passagens;

d. necessidade de revisão ou de novo contrato de eventos e locação de espaços;



- e. necessidade de equipamentos para videoconferência e rede de alta velocidade;
 - f. necessidade de orçamento próprio para a boa operação e perenidade das CTs;
3. A norma deveria trazer um rol de assuntos que prioritariamente devem/podem ser objetos de CTs e, talvez, priorizar os assuntos previstos na agenda regulatória;
4. As superintendências, via RESUP, deveriam fazer um pré-planejamento da potencial demanda quanto à instalação de CTs. Esse planejamento dará um norte para que a SGI possa se planejar em termos de orçamento, pessoal e contratações para o ano de 2014.”

Superintendência de Acompanhamento de Mercado – Representante no CAR: Gabriel Stuckert.

“A Exposição de Assunto apresenta a expansão do projeto de Participação Social na ANCINE através da instituição de Câmaras Técnicas.

A SAM acha relevante que a AIR sobre o tema tenha a preocupação de preservar o caráter eminentemente técnico das câmaras chamadas “técnicas”. A perspectiva, no entender da superintendência, seria distinguir esta forma de participação social – que poderiam abarcar questões mais pontuais –, de outras possibilidades, não menos relevantes, de participação social, tais como câmaras setoriais, comitês representativos etc. – estes de caráter mais abrangente.

O caráter mais ou menos técnico do assunto a ser tratado, assim como a maior ou menor abrangência dos mesmos, são questões importante que poderão apresentar reflexos nas soluções a serem apresentadas quanto à composição, temporalidade e periodicidade das instâncias de participação social.

Também entendemos que os assuntos tratados na agenda regulatória da ANCINE poderiam servir como instrumento de análise da AIR de Participação Social. As hipóteses abstratas de participação social em cada um dos assuntos poderiam servir de cenários de análise mais concretos e objetivos. A construção de tais cenários – como poderia se dar a participação social em cada caso – serviria de subsídio à reflexão e mensuração de dados relevantes para as decisões em torno da AIR de participação social, tais como custos administrativos, infraestrutura, tipo de participação, modelos de financiamento etc.”

Superintendência de Fiscalização – Representante no CAR: Ronaldo Palliscy.

“As contribuições da SFI já se encontram essencialmente abarcadas pelas considerações então propostas.

Todavia, em atenção à transparência e à legitimidade que deve permear o processo de constituição das eventuais câmaras, julgamos fundamental que a composição das mesmas se dê por meio de chamadas públicas, bem como que a seleção das entidades ou pessoais naturais esteja condicionada, sem exceções, a critérios objetivos que motivem tais escolhas.

Ademais, dentro das perspectivas de transparência e legitimidade apontadas, julgamos primordial que às conclusões advindas das câmaras seja dada publicidade máxima e irrestrita, sendo vivamente recomendável sua publicação no site da ANCINE.

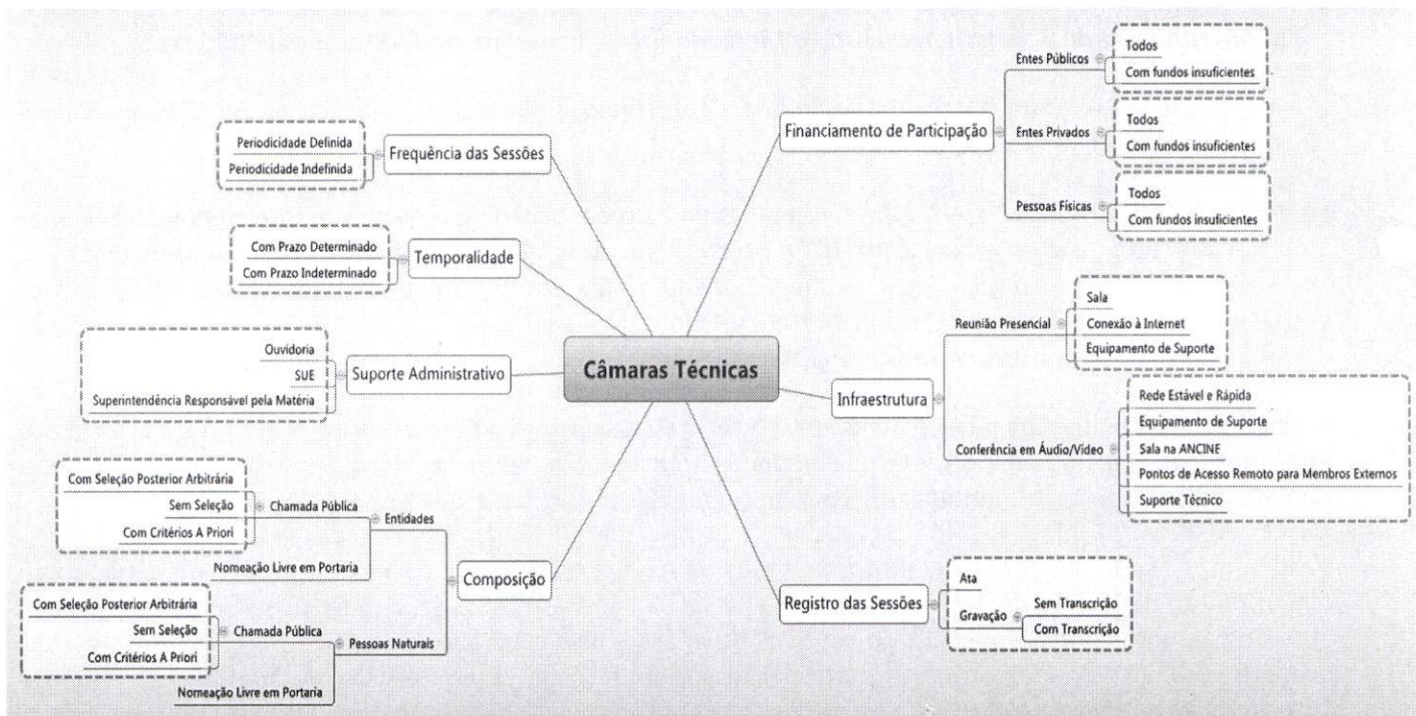
Do mesmo modo, entendemos que o cronograma das reuniões das câmaras deva ser amplamente divulgado, oportunizando a participação, ainda que em número restrito pela norma, de eventuais interessados nos temas tratados.”



Superintendência de Registro – Representante no CAR: Tiago Mafra dos Santos.

“Concordamos em linhas gerais com as considerações apresentadas pelos demais integrantes do CAR e gostaríamos de ressaltar, dentre elas, a necessária circunscrição das CTs a temas estritamente técnicos, sob pena de desnaturar a ferramenta e torná-la apenas uma formalidade a ser enfrentada no processo de elaboração normativa e com possível perda de legitimidade pelo órgão.”

i Questões a serem enfrentadas em Análise de Impacto:



Participação Social

Simulação de Cenários para Análise de Impacto – AI

Para esta simulação de cenários foram considerados 3 (três) tópicos que compõem a Agenda Regulatória 2013/2014 e possíveis soluções de câmaras de participação social para cada um dos casos selecionados.

Exemplo de Câmara 1 (Câmara Pequena): Revisão da estrutura tributária da CONDECINE

Este tópico é aqui considerado **majoritariamente** como de amplo interesse de diversos setores, pois envolve todos os seguimentos do cinema e do audiovisual que são sujeitos passivos da CONDECINE, assim como envolve questões diretamente ligadas ao Orçamento.

- Solução: **Câmara Setorial** (foco na representatividade política de todos os grupos envolvidos)
- Composição: 11 membros por **Chamada pública com critérios a priori**
- Temporalidade: **Câmara com prazo determinado** – 18 (dezoito) meses
- Periodicidade: **Definida** – sessões a cada mês
- Registro das Sessões: **Ata e Gravação de Áudio**
- Infraestrutura: **Presencial** – no Escritório Central (Rio de Janeiro)
- Financiamento: **Desnecessário**

Custo financeiro: coffee-break (11 pessoas em 18 sessões ≈ R\$ 8.632,80) + áudio (R\$ 4.608,00) = R\$ 13.240,80.

Exemplo de Câmara 2 (Câmara Média): Sistema de Controle de Bilheteria – SCB

Este tópico é aqui considerado como de interesse de um setor bem específico (salas de exibição). Ademais, a discussão concentrar-se-á em **questões eminentemente técnicas**.

- Solução: **Câmara Técnica** (foco na produção de conhecimento técnico/acadêmico)
- Composição: 7 membros por **Livre Nomeação em Portaria**
- Temporalidade: **Câmara com prazo determinado** – 8 (oito) meses
- Periodicidade: **Definida** – sessões a cada 2 (dois) mês
- Registro das Sessões: **Ata e Gravação de Áudio**



- Infraestrutura: **Presencial** – no Escritório Central (Rio de Janeiro)

- Financiamento: **Passagem e diária para 1 membro**

Custo financeiro: coffee-break e financiamento de um participante (coffee-break [7 pessoas em 4 sessões ≈ R\$ 1.220,80] + financiamento [1 pessoa em 4 sessões ≈ R\$ 6.000,00] ≈ R\$ 7.220,80 + operação de áudio [quatro sessões ≈ R\$ 1.164,00] ≈ R\$ 8.384,80.

Exemplo de Câmara 3 (Câmara Grande): Regulamentação do uso de recursos públicos federais em projetos de desenvolvimento

Este tópico é aqui considerado **majoritariamente** como de amplo interesse de diversos setores e que inclui o debate **com muitas regiões do país**.

- Solução: **Câmara Setorial** (foco na representatividade política de todos os grupos envolvidos)

- Composição: 25 membros por **Chamada pública com critérios a priori e Livre Nomeação em Portaria** (uma grande câmara com envolvimento de entes públicos e privados)

- Temporalidade: **Câmara com prazo determinado** – 36 (trinta e seis) meses

- Periodicidade: **Definida** – sessões a cada trimestre

- Registro das Sessões: **Ata e Gravação de Áudio**

- Infraestrutura: **Videoconferência** – no Escritório Central (Rio de Janeiro), com auxílio dos escritórios do SERPRO, se necessário.

- Financiamento: **Desnecessário**

Custo financeiro: apenas o custo de disponibilidade dos escritórios do SERPRO, se necessário, e o custo de operação de áudio (R\$ 3.072,00).

Cenário 1: **Apenas o Exemplo 2 em funcionamento (baixa saturação)**

Custos:

Sala:	1 sala a cada 2 meses
Horas de Trabalho da Ouvidoria:	15 horas
Custo Financeiro:	R\$ 8.384,80

Cenário 2: **Exemplos 1, 2 e 3 em funcionamento (saturação média)**

Custos:

Sala:	1 sala a cada mês, 2 salas a cada dois meses e eventualmente 3 salas
Horas de Trabalho da Ouvidoria:	45 horas
Custo Financeiro:	R\$ 24.697,60

Cenário 3: Duas do Exemplo 1, Duas do Exemplo 2 e Uma do Exemplo 3 em funcionamento (saturação máxima)

Custos:

Sala:	2 sala a cada mês, 4 salas a cada dois meses e eventualmente 3 salas
Horas de Trabalho da Ouvidoria:	80 horas
Custo Financeiro:	R\$ 46.323,20