

Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no

Brasil

Avançando para uma agenda
de Governo Aberto integrada



Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no

Brasil

Avançando para uma agenda de Governo Aberto integrada

A OCDE atua na vanguarda da análise baseada em evidências de reformas de Governo Aberto em países membros e não-membros há mais de 20 anos. As Revisões de Governo Aberto da OCDE (OGRs) apoiam os governos nacionais e subnacionais em seus esforços para construir governos mais abertos, participativos e responsáveis que possam restaurar a confiança dos cidadãos e promover o crescimento inclusivo. As Revisões fornecem uma avaliação baseada em evidências das estruturas do país e da governança das reformas de Governo Aberto e sua implementação em relação às dez disposições da Recomendação da OCDE do Conselho sobre Governo Aberto (2017), juntamente com recomendações acionáveis.

Capítulo 1 • Introdução.....	03
Capítulo 2 • O ambiente propício para um Governo Aberto no Brasil.....	08
Capítulo 3 • O roteiro para uma agenda de Governo Aberto e integrada no Brasil....	12
Capítulo 4 • O espaço cívico como facilitador de um Governo Aberto no Brasil.....	16
Capítulo 5 • Participação cidadã no Brasil.....	23
Capítulo 6 • Transparência na prática no Brasil.....	28
Capítulo 7 • Dados Governamentais Abertos no Brasil.....	33
Capítulo 8 • Em direção a um governo mais responsável no Brasil.....	36

Capítulo 1

Introdução: o espaço para um Governo Aberto no Brasil



Introdução: o espaço para um Governo Aberto no Brasil

O governo brasileiro solicitou o apoio da OCDE para identificar os pontos fortes e as oportunidades de melhoria de suas atuais estratégias e iniciativas de governo aberto no nível federal. A *Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no Brasil* analisa as políticas e práticas de Governo Aberto no Brasil durante a última década, reconhecendo que muitas conquistas atuais, bem como desafios, decorrem de reformas empreendidas por várias administrações brasileiras. A Revisão inclui ações-chave a serem consideradas pelo Brasil, nos próximos anos, para fortalecer sua agenda de Governo Aberto em nível federal, nas áreas de transparência e acesso à informação, participação dos cidadãos e partes interessadas, controle social, e dados governamentais abertos e a proteção do espaço cívico.

A abordagem da OCDE para um Governo Aberto

A OCDE define Governo Aberto como “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, controle e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo”. A definição está ancorada na Recomendação da OCDE do Conselho sobre Governo Aberto, que foi adotada em 2017 como o primeiro e único instrumento legal internacionalmente reconhecido na área. A Recomendação sobre Governo Aberto contém dez disposições que orientam os países em sua busca por governos mais transparentes, responsáveis, íntegros e participativos. O Brasil aderiu à Recomendação em 2019.

Figura 1. Os pilares do Governo Aberto



Fonte: Elaboração do próprio autor.

A Recomendação da OCDE destaca que o Governo Aberto constitui uma transformação fundamental na forma como os governos e a sociedade interagem. Embora a maioria dos países tenha implementado iniciativas que visam promover os princípios do Governo Aberto de transparência, integridade, controle e participação das partes interessadas por um longo tempo, o conceito de Governo Aberto visa ir um passo além e estabelecer uma cultura de governança que garanta que estes princípios, implementados em sinergia, guiem qualquer ação governamental desde sua concepção até sua avaliação.

Como tal, o Governo Aberto toca em todos os aspectos da governança pública. A criação de uma cultura de Governo Aberto significa que os cidadãos compreendem como o governo funciona e são capazes de colaborar com as autoridades públicas para melhorar as decisões públicas, políticas, os serviços e todos os tipos de processos governamentais (por exemplo: compras, orçamento etc.). Com o tempo, o Governo Aberto pode alterar o funcionamento central das instituições públicas e da própria democracia. Desde a co-criação de políticas ambientais com os interessados até a promoção da transparência no setor da saúde, os países estão começando a reconhecer que as políticas de Governo Aberto têm o potencial de atuar como um catalisador para atingir objetivos políticos mais amplos, tais como desenvolvimento socioeconômico, coesão social, aumento da confiança e, em última instância, melhoria da democracia.

A metodologia desta Revisão

A Revisão da OCDE do Governo Aberto no Brasil é baseada em evidências e dados:

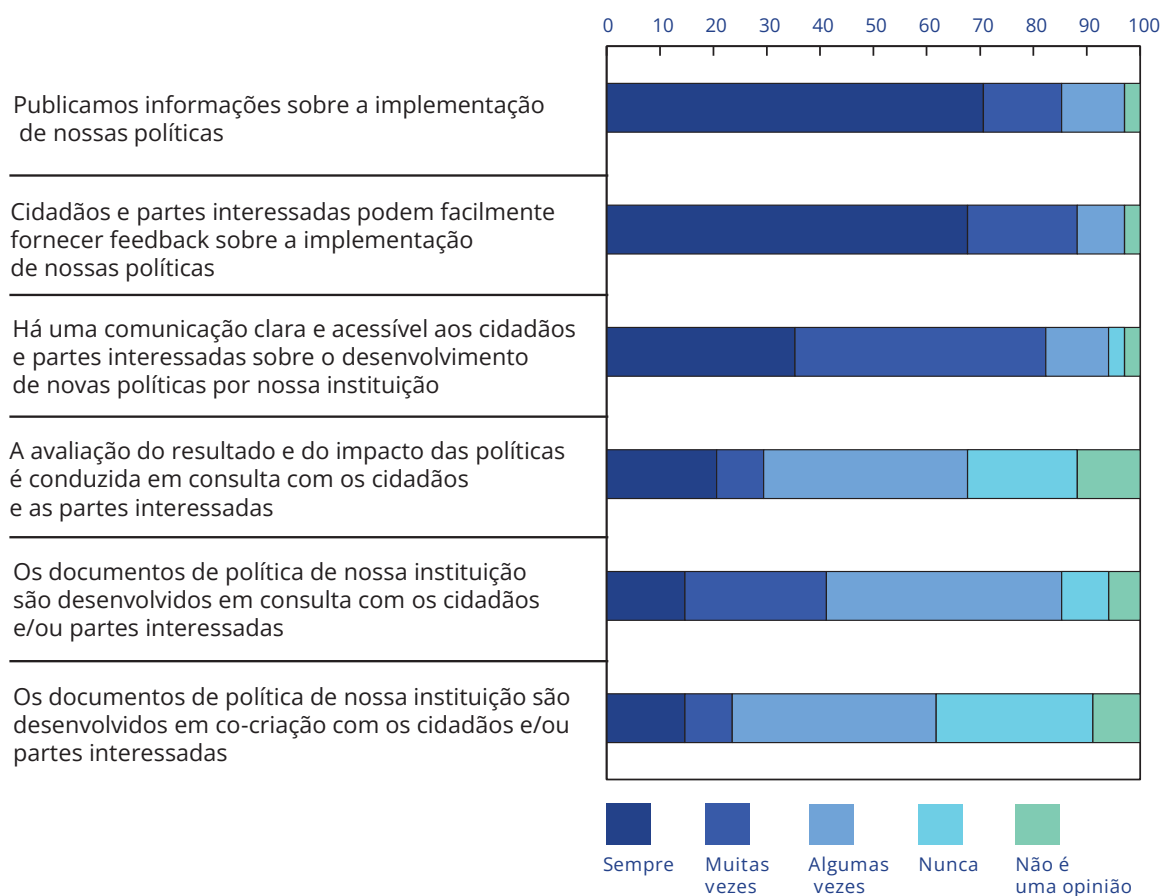
- » Os questionários foram respondidos por 52 instituições públicas em nível federal e subnacional e 24 organizações não governamentais.
- » Respostas do Brasil à Questionário 2020 da OCDE sobre Governo Aberto, que foi administrada a 68 países em novembro de 2020.
- » Uma consulta pública sobre o espaço cívico: 26 contribuições de OSCs brasileiras, acadêmicos, jornalistas, redes, uma fundação e cidadãos.
- » Entrevistas com 42 partes interessadas, governamentais e não governamentais.
- » Quatro mesas redondas com 17 OSCs de diferentes regiões do Brasil.
- » Extensa pesquisa documental feita pela Secretaria da OCDE.

A Revisão começa por estabelecer o cenário para reformas de Governo Aberto, analisando o contexto cultural, histórico, político e socioeconômico do Brasil (Capítulo 1). Em seguida, discute o ambiente propício para um Governo Aberto, incluindo as principais leis, os regulamentos, as políticas e as instituições (Capítulo 2) e os mecanismos de governança que apoiam a agenda do Governo Aberto (Capítulo 3), antes de analisar o papel do espaço cívico como um facilitador de iniciativas de Governo Aberto inclusivas e eficazes (Capítulo 4). Finalmente, a Revisão discute a implementação dos princípios do Governo Aberto de participação dos cidadãos e das partes interessadas (Capítulo 5), transparência (Capítulo 6) e controle (Capítulo 7). Observando sua importância na agenda do Governo Aberto no Brasil, a Revisão inclui um capítulo dedicado aos dados abertos no país (Capítulo 8).

O caminho brasileiro em direção a um Governo Aberto

Embora o termo “Governo Aberto” possa ser relativamente novo, há décadas os governos em nível federal e regional do Brasil vêm implementando iniciativas para tornar a ação pública mais transparente, responsável e participativa.

Figura 2. Práticas de Governo Aberto já estão sendo implementadas em todo o governo federal brasileiro

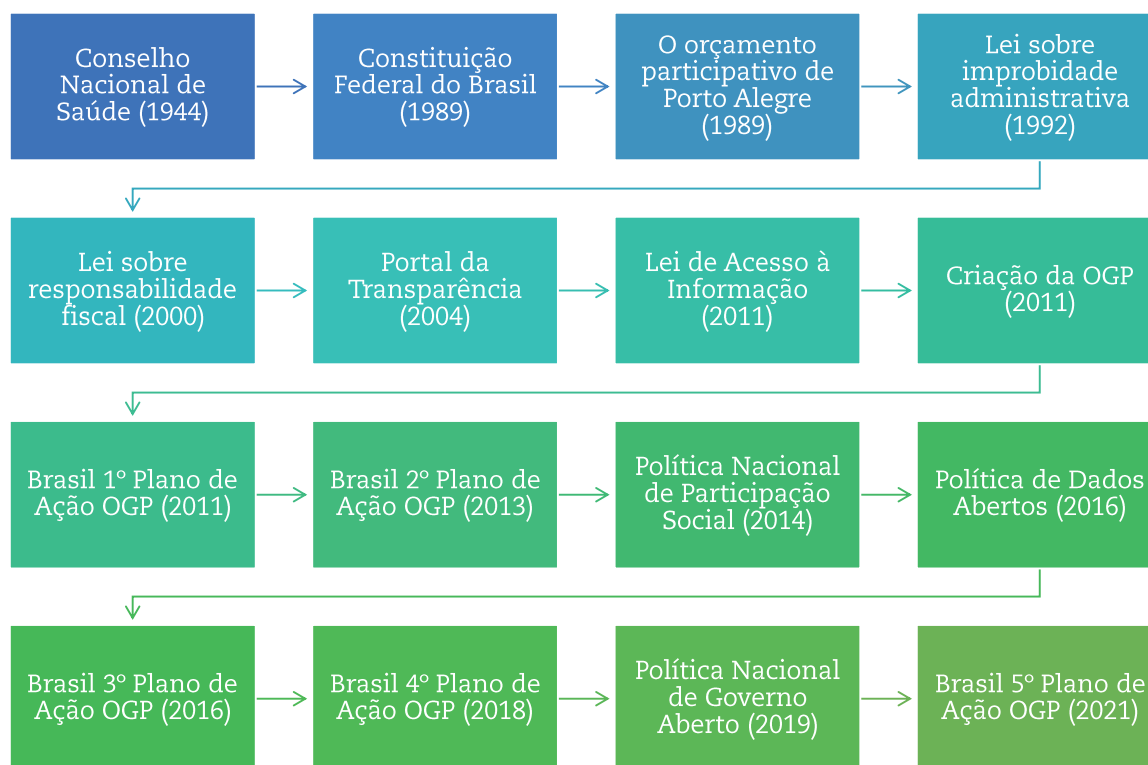


Fonte: Pesquisa da OCDE (2021) sobre Governo Aberto para Instituições Públicas Brasileiras.

O Brasil tem sido historicamente um líder no campo do Governo Aberto. O país tem uma longa história de reformas de Governo Aberto, introduzindo práticas como o orçamento participativo da cidade de Porto Alegre em 1989, assim como o Portal da Transparência. Em 2011, o Brasil fez parte dos países que fundaram a Parceria de Governo Aberto (OGP), estabelecendo o cenário para a primeira plataforma internacional no campo. Como membro fundador, o Brasil contribuiu para estabelecer uma ambiciosa comunidade de reformadores e sediou a primeira *Summit Global* sobre Governo Aberto em Brasília, em 2012.

Como resultado das reformas implementadas ao longo dos anos, o Brasil pontua hoje comparativamente bem nos índices da OCDE que estão relacionados a políticas e práticas de Governo Aberto, incluindo:

- » O Brasil obtém 0,63 de 1 no **Índice OURData da OCDE** em 2019. Esta pontuação é a terceira maior da América Latina e acima da média da OCDE (0,60). De acordo com este índice, a força do Brasil na área de dados governamentais abertos está na disponibilidade (0,69) e acessibilidade (0,78). Existem desafios na promoção da conscientização e reutilização de dados governamentais abertos (0,42).
- » Nos **Indicadores de Política Regulatória e Governança (iREG) da OCDE**, o Brasil obtém 2 dos 4 pontos relativos ao engajamento das partes interessadas durante o desenvolvimento das regulamentações subordinadas. Isto indica que o Brasil está acima da média da ALC, mas ligeiramente abaixo do padrão da OCDE em relação à adoção de boas práticas para engajar as partes interessadas durante o desenvolvimento de novas regulamentações.
- » O **Índice de Governo Digital da OCDE** avalia, entre outros, até que ponto o princípio *open by default* é realizado de forma holística, ou seja, se um país torna os processos de elaboração de políticas, fonte aberta e dados do setor público disponíveis para o público. Uma pontuação de 0,61 em 1 lugar, com o Brasil em 14º no ranking de 33 países da OCDE e países não-membros selecionados.

Figura 3. O caminho do Brasil rumo a uma maior abertura (1944 - 2022)

Fonte: Elaboração do próprio autor.

No entanto, nos últimos anos também houve o surgimento e/ou o reforço de tendências (muitas vezes pré-existent), tais como um espaço cívico encolhido que fornece um obstáculo para a implementação de reformas de Governo Aberto. Ao mesmo tempo, as políticas que visam promover a abertura têm sofrido com as respostas do público ao surto da COVID-19.



Capítulo 2

O ambiente propício para um Governo Aberto no Brasil



O ambiente propício para um Governo Aberto no Brasil

O ambiente propício para um Governo Aberto consiste no conjunto de regras, procedimentos e instituições que permitem a concepção e implementação de iniciativas e estratégias de Governo Aberto.

A estrutura jurídica e política para um Governo Aberto no Brasil

Além das disposições constitucionais, o Brasil havia adotado muitas leis e regulamentos relacionados com os princípios do Governo Aberto. A Constituição Federal do Brasil não inclui nenhuma referência específica ao conceito de Governo Aberto. Entretanto, de acordo com as práticas dos países membros e parceiros da OCDE, ela contém inúmeras disposições relativas à participação e transparência dos cidadãos e partes interessadas, assim como inúmeras disposições relativas à proteção e promoção do espaço cívico.

Esta Revisão conclui que as disposições legislativas relativas aos princípios de Governo Aberto e sua proteção e promoção no Brasil são extensas e abrangentes e os fundamentos legais e regulamentares para um Governo Aberto estão alinhados com os padrões da OCDE. Por exemplo:

- » A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 2011) prevê os procedimentos a serem seguidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de garantir o acesso à informação pública.
- » A Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777 de 2016) estabelece a Política de Dados Abertos e assim torna obrigatórios os Planos de Dados Abertos bianuais (PDA Plano de Dados Abertos) para todas as instituições públicas.
- » O Código de Defesa do Usuário de Serviços (Lei nº 13.460 de 2017) estabelece os direitos e mecanismos para os usuários participarem da prestação e avaliação dos serviços públicos.
- » A Política Nacional de Governo Aberto (Decreto nº 10.160 de 2019) estabelece o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) e cria diretrizes para implementar a agenda de Governo Aberto.

O processo da Parceria de Governo Aberto (OGP) no Brasil

O processo OGP tem produzido resultados importantes em apoio a uma maior transparência, participação das partes interessadas, integridade e *accountability* no Brasil. Desde 2011, o país publicou cinco Planos de Ação Nacionais da OGP, incluindo 122 compromissos. Na preparação dos diferentes Planos de Ação da OGP, a Controladoria Geral da União (CGU) beneficiou-se da participação de mais de 839 atores, incluindo 130 organizações da sociedade civil, 86 autoridades públicas em nível federal, assim como atores representando o nível subnacional, os Poderes Legislativo e Judiciário, pesquisadores, cidadãos e representantes do setor privado.

O processo OGP tem estado entre os principais motores do Governo Aberto no Brasil. Alguns compromissos incluídos nos planos de ação do Brasil estabeleceram os blocos de construção das principais áreas da agenda de governo aberto, principalmente:

- » Promover a transparência e o acesso à informação pública, já que tanto o Sistema Federal de Acesso à Informação quanto a plataforma federal de dados aberta eram, inicialmente, compromissos no Primeiro Plano de Ação Nacional do Brasil.

- » Aumentar a participação dos cidadãos e das partes interessadas, já que as plataformas digitais de participação (plataforma *Participa* - agora funcionando sob o nome *Participa Mais Brasil*) foram criadas como parte de um compromisso no Segundo Plano de Ação Nacional do Brasil.
- » Para avançar em direção a um Estado Aberto, como o Terceiro Plano de Ação Nacional do Brasil incluiu vários compromissos para aumentar o apoio às reformas de Governo Aberto em nível subnacional e no Poder Legislativo.

A *Política Nacional de Governo Aberto* confere à CGU o mandato de coordenar a concepção dos planos de ação bianuais da OGP. Entretanto, o título “Política Nacional de Governo Aberto” pode ser enganoso, pois concentra-se apenas em elementos relacionados ao processo OGP, ao invés da agenda mais ampla de Governo Aberto.

Esta Revisão reconhece a importante contribuição dos Planos de Ação OGP na construção das bases para uma estrutura de políticas públicas e um ecossistema do governo aberto. Entretanto, estes planos de ação são compostos de iniciativas políticas de curto prazo e, como tal, não têm como objetivo fornecer uma visão abrangente e integrada para transformar a administração pública brasileira. Para contrariar isso, a Revisão sugere que o Brasil avança no sentido de elaborar um documento político de médio e longo prazo, como uma Estratégia de Governo Aberto.

A estrutura institucional do Brasil para um Governo Aberto

A Controladoria Geral da União (CGU) e sua Diretoria de Transparência e Controle Social estão no centro da arquitetura institucional de política de governo aberto brasileiro. A ampla gama de responsabilidades e competências da CGU inclui as funções de coordenador do processo OGP, coordenador nacional de dados abertos, acesso à informação, ombudsman e agência anticorrupção. A CGU tem um claro entendimento do potencial das reformas de Governo Aberto e visa avançar em direção a uma agenda federal mais integrada. Entretanto, não tem atualmente o mandato de coordenar uma agenda integrada, já que, por exemplo, áreas-chave como a participação cidadã são de responsabilidade de outras autoridades públicas.

Além da CGU, outras instituições do governo federal contribuem para a agenda mais ampla de governo aberto, notadamente:

- » A Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) é a principal responsável pela formulação e definição da estratégia mais ampla do governo, e lidera a modernização do Estado.
- » A Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV) assiste o Presidente na promoção das relações do governo com os atores políticos e a sociedade civil a nível nacional, subnacional e internacional.
- » O Ministério da Economia desempenha importantes funções governamentais relacionadas ao planejamento estratégico, monitoramento e avaliação, e elaboração do orçamento. Com relação ao Governo Aberto, o Ministério tem responsabilidades relevantes acerca da abertura do orçamento e as políticas do governo digital.
- » A Casa Civil da Presidência da República é uma entidade federal com responsabilidades ministeriais e faz parte do Centro de Governo. O Ministro da Casa Civil funciona como chefe de gabinete da Presidência da República. A Casa Civil é responsável pela função administrativa da Presidência, assim como pela articulação com o Poder Legislativo e as autoridades subnacionais.
- » O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de monitorar o orçamento do país e sua execução financeira.
- » Os Escritórios da Defensoria Pública e do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

As políticas de Governo Aberto são transversais por natureza, portanto, a coordenação e cooperação entre as partes interessadas governamentais e não governamentais é fundamental para promover uma abordagem coerente para a criação de uma cultura de abertura. O Brasil criou mecanismos de coordenação institucional em diferentes áreas de Governo Aberto, incluindo o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) que é composto por instituições do governo federal e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto (GT) que é composto por partes interessadas da sociedade civil.

Entretanto, estes arranjos foram impulsionados pela participação do país na OGP e permanecem em grande parte dentro dos limites da OGP. Isto significa que áreas importantes do Governo Aberto, como a participação dos cidadãos, não estão sendo devidamente tratadas por eles. O Brasil tem a oportunidade de construir uma arquitetura institucional integrada para sua agenda de Governo Aberto para assegurar a sustentabilidade a longo prazo e a integração de suas reformas de Governo Aberto.

Alfabetização de Governo Aberto no Brasil

A promoção da alfabetização de Governo Aberto, incluindo competências e habilidades para servidores públicos e conscientização dos cidadãos, pode apoiar mudanças nos valores individuais e institucionais, crenças, normas de conduta e expectativas e mover todo um país em direção a uma cultura de Governo Aberto de governança. A CGU, em colaboração com outras instituições federais, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), tomou importantes medidas para aumentar a alfabetização dentro e fora do governo, com iniciativas como o Jogo de Governo Aberto, a Base de Conhecimento da CGU e os programas de educação cívica dirigidos a jovens estudantes. O Brasil está de acordo com os padrões da OCDE quando se trata da disponibilidade de orientação escrita e treinamentos sobre políticas e práticas de Governo Aberto, com 22 conjuntos de ferramentas, manuais e diretrizes diferentes e 24 treinamentos diferentes disponíveis para as autoridades públicas.

Para levar esses esforços adiante, o Brasil poderia harmonizar ainda mais os esforços existentes e apoiá-los com outros mecanismos informais, tais como a criação de comunidades de prática ou mecanismos de recompensa (por exemplo, um “Prêmio Governo Aberto”).

Monitoramento e avaliação das reformas de Governo Aberto

Dada sua natureza multidimensional e transversal, as políticas de Governo Aberto são intrinsecamente difíceis de monitorar e avaliar. A criação de sistemas mais sólidos de monitoramento e avaliação (M&E) para um Governo Aberto é um desafio enfrentado por muitos países membros e parceiros da OCDE, incluindo o Brasil. As evidências da OCDE mostram que a maioria dos países apenas monitoram a implementação de seus planos de ação OGP e coletam dados e evidências limitadas sobre os efeitos mais amplos das iniciativas de Governo Aberto.

Neste sentido, o Brasil desenvolveu mecanismos avançados para monitorar a implementação de diferentes políticas de Governo Aberto. Em particular, os painéis online são usados para monitorar a implementação de diversas políticas e práticas de Governo Aberto no governo federal e o sistema de monitoramento dos planos de ação OGP está bem estabelecido. Entretanto, o Brasil tem uma cultura relativamente fraca de avaliação no campo do Governo Aberto e há necessidade de desenvolver uma compreensão mais clara dos efeitos causais relacionados a esse tipo de governança. A adoção de uma Estratégia de Governo Aberto Federal marca uma oportunidade para que o Brasil desenvolva um modelo de maturidade aliado a métricas e indicadores para monitorar a implementação de sua agenda de Governo Aberto e avaliar seu impacto mais amplo.

O roteiro para uma agenda de Governo Aberto e integrada no Brasil



O roteiro para uma agenda de Governo Aberto e integrada no Brasil

Ampliando o entendimento do Brasil sobre Governo Aberto

O governo aberto no Brasil tem um forte foco na transparência e integridade. O governo brasileiro tem múltiplas definições de Governo Aberto em vigor, criando um obstáculo para uma implementação consistente e coerente de iniciativas em todo o setor público. Por exemplo, uma das definições mais utilizadas está incluída no Decreto nº 10.160 de 2019, que define Governo Aberto como “uma política que visa aumentar a transparência e o acesso à informação, fortalecer a integridade e melhorar a prestação de serviços públicos”.

As entrevistas mostraram que o conceito de Governo Aberto não é amplamente conhecido além da comunidade de Governo Aberto e seu entendimento varia de instituição para instituição. A Controladoria Geral da União (CGU) tem liderado alguns esforços para disseminar o conceito através de vídeos e comunicações. Entretanto, a CGU continua associada ao processo dos Planos de Ação da OGP, à publicação de dados governamentais abertos e ligada apenas aos conceitos de transparência e anticorrupção. Políticas e práticas relacionadas à participação e ao controle social são menos comumente vistas como parte de uma agenda de governo aberto. Além disso, conforme o papel histórico desempenhado pela CGU, o Governo Aberto é entendido através das lentes de controle interno e conformidade pela grande maioria de servidores públicos no Brasil.

Adotando a primeira Estratégia Federal de Governo Aberto do Brasil

Como para muitos países membros e parceiros da OCDE, os planos de ação OGP do Brasil têm sido o principal motor da agenda de Governo Aberto do país e têm permitido ao governo pressionar por reformas ambiciosas e de longo alcance. Além disso, vários outros documentos de política incluem iniciativas para fomentar os princípios do Governo Aberto surgiram nos últimos anos (por exemplo, a Política de Governança, a Estratégia Nacional para o Governo Digital e a Política Nacional de Dados Abertos). A fim de alinhar todos os documentos de política neste campo, e criar uma estrutura guarda-chuva para todas as reformas de Governo Aberto dentro de um país, a Revisão recomenda o desenvolvimento de uma Estratégia de Governo Aberto do Poder Executivo Federal.

Uma Estratégia de Governo Aberto pode ser uma ferramenta para estabelecer uma visão e objetivos para a agenda de Governo Aberto do Brasil e criar uma narrativa a médio e longo prazo que vá além da transparência e anticorrupção, incluindo as áreas de participação e *accountability*. Em última instância, a Estratégia pode constituir uma oportunidade para ampliar a compreensão do Governo Aberto, abraçando plenamente a proteção do espaço cívico como um capacitador para ele e ligando mais diretamente as reformas de Governo Aberto à melhoria da confiança dos cidadãos nas instituições públicas e no fortalecimento da democracia no Brasil.

A adoção de uma Estratégia de Governo Aberto Federal marca uma oportunidade para o Brasil desenvolver um modelo de maturidade aliado a métricas e indicadores para monitorar a implementação de sua agenda de Governo Aberto e avaliar seu impacto mais amplo.

Construindo uma arquitetura institucional integrada para o Governo Aberto no Brasil

A CGU tem um claro entendimento do potencial de reformas de Governo Aberto e visa avançar em direção a uma agenda federal mais integrada, além do processo OGP. Entretanto, não tem atualmente o mandato de coordenar uma agenda de Governo Aberto integrada, visto que, por exemplo, áreas-chave como a participação dos cidadãos são de responsabilidade de outras autoridades públicas. A CGU estaria na posição ideal para se tornar o Escritório de Governo Aberto dedicado do país e, como tal, o coordenador de uma agenda integrada e a principal entidade responsável pela Estratégia Federal de Governo Aberto sugerida.

Além da CGU, os órgãos de coordenação da agenda de Governo Aberto poderiam ser reorganizados para olhar além da OGP, e incluir áreas-chave como a participação dos cidadãos e o espaço cívico. O Brasil tem a oportunidade de construir uma arquitetura institucional integrada para a sua agenda de Governo Aberto a fim de garantir a sustentabilidade e eficiência de suas reformas de Governo Aberto. Para isso, o Brasil poderia considerar a criação de um Conselho Nacional de Governo Aberto para coordenar a implementação de todas as políticas e práticas que se enquadram no âmbito do conceito de Governo Aberto, revisando a composição tanto do atual Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) quanto do atual Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Assessoria em Aberto para formar um comitê integrado, composto tanto de instituições públicas quanto de partes interessadas não governamentais.

Figura 4. Uma proposta para uma arquitetura de Governo Aberto integrada no Brasil



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Passando de Governo Aberto para estado aberto no Brasil

Esta Revisão se concentra na agenda de Governo Aberto do governo federal. Entretanto, ela reconhece que os governos estaduais e municipais, a Legislatura e o Judiciário também estão contribuindo para os esforços do Governo Aberto do país com iniciativas inovadoras e ambiciosas. Por exemplo, a Câmara dos Deputados tem uma agenda ambiciosa de transparência, participação cidadã e inovação liderada pelo HackerLab - um espaço permanente de desenvolvimento colaborativo de soluções digitais. Vários municípios no Brasil desenvolveram iniciativas de transparência, dados governamentais abertos, participação cidadã e controle social. Notadamente, o município de Fortaleza experimentou abordagens

inovadoras de participação cidadã, como o Conselho Cidadão de 2019, onde cidadãos selecionados por sorteio produziram recomendações sobre gestão de resíduos. Em 2020, as cidades de Osasco, Santa Catarina e São Paulo aderiram ao programa de governo local da OGP.

A CGU criou vários mecanismos para apoiar a busca de abertura do nível subnacional, incluindo a iniciativa TIME Brasil. Entretanto, não há atualmente uma visão ou ação integrada para avançar em direção a um estado aberto que seja compartilhado entre os níveis de governo. Embora as limitações de interferência entre diferentes níveis de governo e diferentes níveis de poder sejam claras, tanto constitucionalmente quanto legalmente, não há regras no Brasil que proíbam a cooperação, colaboração ou coordenação entre os vários níveis de poder e os diferentes níveis de governo. O desenvolvimento de uma Estratégia de Governo Aberto Federal pode ser uma maneira poderosa de criar um compromisso compartilhado com os princípios de Governo Aberto em todo o setor público brasileiro, inclusive em todos os níveis de poder e de governo.



RUMO A UMA AGENDA DE GOVERNO ABERTO E INTEGRADA

- 1. Adotar uma única definição de Governo Aberto**, que seja aceita por todo o setor público e pelas partes interessadas externas, e amplia sua ênfase da transparência para incluir o objetivo geral de longo prazo de aumentar a confiança dos cidadãos e reforçar a democracia.
- 2. Atualizar o Decreto 10.160 de 2019 e promover uma estrutura legal e regulatória harmonizada para um Governo Aberto**, e incluir uma referência explícita à Estratégia de Governo Aberto e ao Conselho Nacional de Governo Aberto.
- 3. Projetar e adotar uma Estratégia de Governo Aberto Federal**, incluindo uma visão convincente e objetivos mensuráveis para a agenda de Governo Aberto do Brasil e mandar a adoção de Planos de Implementação de Governo Aberto.
- 4. Estabelecer uma Secretaria de Governo Aberto e Integridade e Coordenadores Institucionais de Governo Aberto**
- 5. Criar um Conselho Nacional de Governo Aberto e integrar nele o Fórum Multilateral da OGP** para coordenar a implementação de todas as políticas e práticas que se enquadram no âmbito do conceito de Governo Aberto, incluindo a Estratégia de Governo Aberto recomendada. Este Conselho poderia incluir subcomitês para se concentrar em áreas temáticas específicas (tais como Acesso à Informação; Governo Aberto e Educação; etc.)
- 6. Fomentar a alfabetização dos servidores públicos, incluindo competências e habilidades**, elaborando kits de ferramentas de Governo Aberto para públicos específicos e um único catálogo de treinamento que lista todos os treinamentos sobre Governo Aberto, e criando incentivos para que os servidores públicos adotem uma cultura de Governo Aberto, como um Prêmio de Governo Aberto (PREGA) anual.
- 7. Melhorar o monitoramento e avaliação das reformas de Governo Aberto**, desenvolvendo modelos de maturidade de Governo Aberto para permitir às instituições e agências públicas avaliar, monitorar e comparar elementos centrais de suas agendas de Governo Aberto.

Capítulo 4

O espaço cívico como facilitador de um Governo Aberto no Brasil



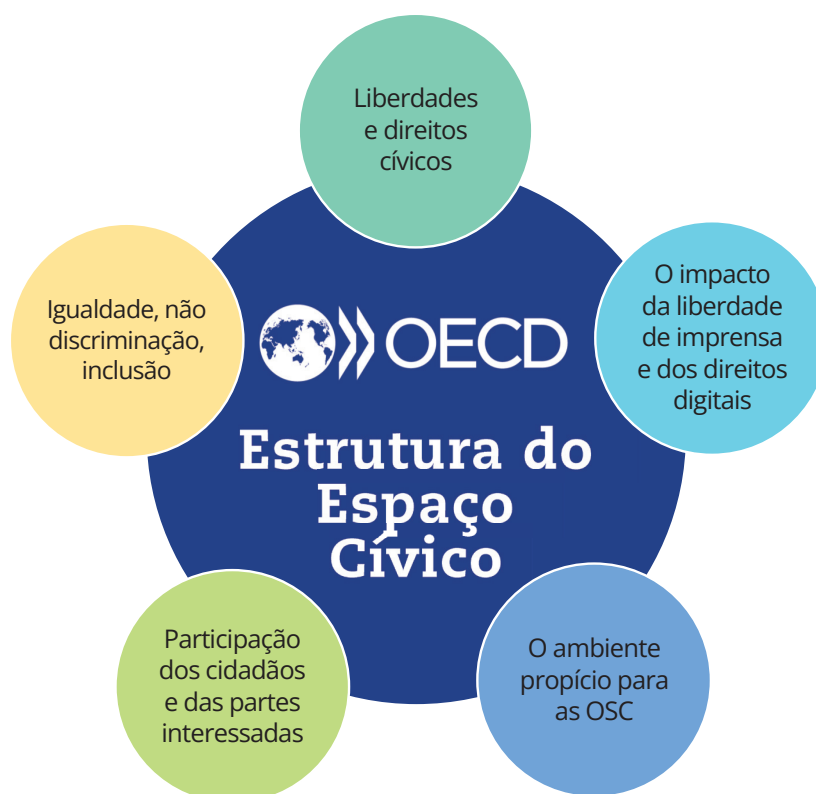
O espaço cívico como facilitador de um Governo Aberto no Brasil

A abordagem da OCDE ao espaço cívico

A *Revisão sobre Governo Aberto do Brasil* é a primeira a incluir um capítulo dedicado à proteção e promoção do espaço cívico como pré-requisito para reformas governamentais abertas bem sucedidas. O espaço cívico é entendido como um capacitador da transparência e *accountability* do governo, uma condição prévia para a participação dos cidadãos e um elemento crucial para o funcionamento das democracias. A OCDE define o espaço cívico como o conjunto de condições legais, políticas, institucionais e práticas necessárias para que os atores não governamentais tenham acesso à informação, se expressem, se associem, se organizem e participem da vida pública. Para apoiar os países na proteção e promoção do espaço cívico, a OCDE adotou uma estrutura analítica abrangente que se concentra em quatro pilares, com questões transversais como igualdade, não-discriminação e inclusão em seu núcleo.

Para apoiar os países na proteção e promoção de seus espaços cívicos, a OCDE adotou um marco analítico abrangente que se concentra em quatro pilares centrais, e coloca questões transversais como a igualdade, a não-discriminação e a inclusão em seu núcleo.

Figura 5. A Estrutura Espacial Cívica da OCDE



Fonte: Elaboração do próprio autor.

Como líder no movimento de governo aberto, o Brasil tem a oportunidade de passar da atual abordagem técnica e orientada para o cumprimento da lei para um entendimento mais abrangente que reconhece o papel crucial dos espaços cívicos protegidos para facilitar as reformas de governança.

O espaço cívico do Brasil é amplamente protegido por lei

Como uma jovem democracia, o Brasil percorreu um longo caminho desde 1985 em termos de criação de um ambiente propício à sociedade civil e à participação pública efetiva. Como a maioria dos países da OCDE, o Brasil adotou legislação para refletir e ratificar os principais tratados internacionais e regionais que regem as liberdades e direitos cívicos. A Constituição e a legislação brasileira oferecem garantias legais de longo alcance relacionadas ao espaço cívico, com direitos fundamentais amplamente protegidos por lei. Além disso, o Brasil se comprometeu a assumir compromissos em nível internacional. Por exemplo, o governo apresentou uma ampla gama de compromissos para promover o espaço cívico, muitos dos quais relacionados às liberdades de expressão, reunião, associação e à proteção dos direitos humanos de forma mais ampla, durante o *Summit* dos EUA para a Democracia de 2021.

Tabela 1. Leis selecionadas no Brasil protegendo aspectos do espaço cívico

LIBERDADES E DIREITOS CÍVICOS	DISPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL	LEGISLAÇÃO SUBSEQUENTE
Liberdade de reunião pacífica	Artigo 5 da Constituição (Item XVI)	Não aplicável
Liberdade de associação	Artigo 5 da Constituição (Itens XVII, XVIII e XXI)	Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002
Liberdade de expressão/escrita	Artigo 5 (Itens II, IV e IX) e 220 da Constituição	Lei 5250 de 9 de fevereiro de 1967 Código Penal de 1940 com emendas até 2017 Lei 9029 de 13 de abril de 1995
Liberdade de imprensa	Artigos 220 (§ 1, 2 e 6)	Lei 2083 de 12 de novembro de 1953 Lei 5250 de 9 de fevereiro de 1967
Privacidade, proteção de dados e ciber-segurança	Artigo 5 (Itens X-XI e XII) da Constituição	Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002 Lei 13709 de 14 de agosto de 2018 Lei 14155 de 27 de maio de 2021
Internet aberta	Não aplicável	Lei 12965 de 23 de abril de 2014
Igualdade racial	Artigo 5 da Constituição	Lei 12288 de 20 de julho de 2010 Lei 7716 de 5 de janeiro de 1989 Lei 12711 de 29 de agosto de 2012 Lei 12990 de 9 de junho de 2014
Igualdade de gênero e direitos da mulher	Artigo 5 da Constituição (Item I)	Lei 6515 de 26 de dezembro de 1977 Lei 8213 de 24 de julho de 1991 Lei 8861 de 25 de março de 1994 Lei 9876 de 26 de novembro de 1999 Lei 9504 de 30 de setembro de 1997, alterada pela Lei 12034/2009 Lei 13165 de 29 de setembro de 2015 Lei 11340 de 7 de agosto de 2006 Lei 13505 de 8 de novembro de 2017 Lei 13641 de 3 de abril de 2018 Lei 13772 de 19 de dezembro de 2018 Lei 13467 de 13 de julho de 2017
Direitos indígenas	Artigo 231 da Constituição	Lei 10406 de 10 de janeiro de 2002

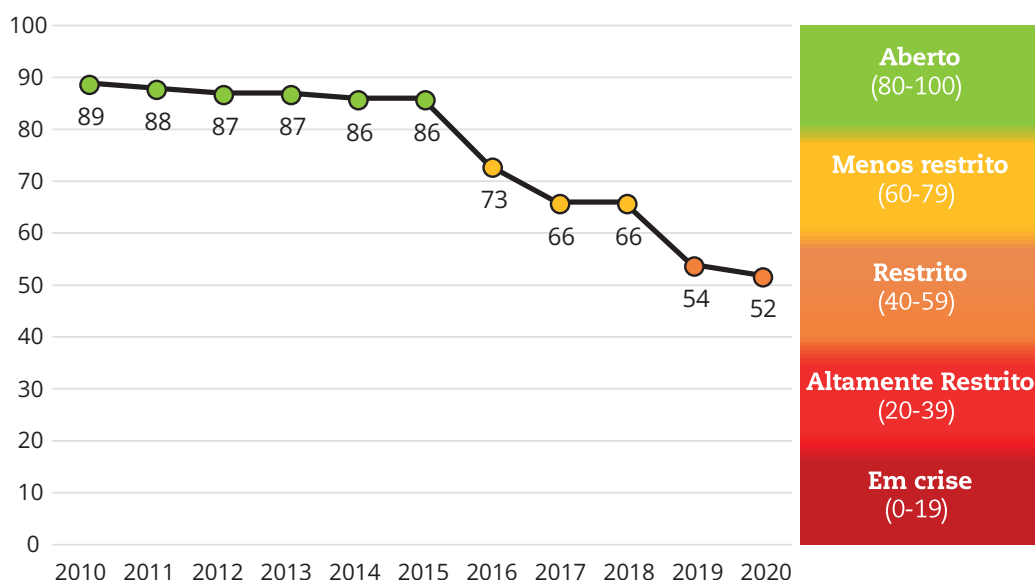
Fonte: Elaboração do próprio autor

No entanto, existem lacunas e desafios de implementação, juntamente com preocupações significativas sobre um recente aumento da atividade do executivo, principalmente através da aprovação de decretos e medidas provisórias, que deixam de lado o Legislativo em seu papel de órgão independente responsável pela elaboração de leis. Há também preocupações de que uma revisão contínua da legislação que rege a luta contra o terrorismo também possa ter um impacto negativo sobre as liberdades cívicas. A introdução de terminologia ampla e imprecisa na legislação de segurança e contraterrorismo tem sido central para o fechamento do espaço cívico e restrições à sociedade civil em todo o mundo, levando à aplicação arbitrária de leis e à criminalização de atividades de outra forma pacíficas e legítimas.

Um ambiente desafiador para o exercício dos direitos fundamentais

De acordo com o Relatório de Expressão Global 2021 do Artigo 19, que avalia o estado da liberdade de expressão ao redor do mundo, o Brasil caiu de um ambiente “aberto” para um ambiente “restrito” nos últimos dez anos, com limitações à liberdade de expressão afetando uma ampla gama de grupos como organizações da sociedade civil (OSC), sindicatos, comunicadores, indígenas, acadêmicos, artistas, políticos e figuras públicas. O Brasil experimentou a maior queda do mundo nesta área nos últimos anos, uma queda que se acelerou nos últimos dois anos com a pandemia da COVID-19. É fundamental para o Brasil deter este declínio e restaurar esse direito democrático fundamental.

Figura 6. Evolução da liberdade de expressão no Brasil, 2009-19



Notas: A métrica de Expressão Global rastreia a liberdade de expressão em todo o mundo, avaliando como cada pessoa é livre para postar on line, para marchar, para ensinar e para acessar as informações para participar da sociedade e responsabilizar aqueles com poder. Vinte e cinco indicadores são usados em 161 países para criar uma pontuação de liberdade de expressão para cada país em uma escala de 1 a 100, colocando os países em 1 de 5 categorias: aberto, menos restrito, restrito, altamente restrito, em crise. Fonte: Artigo 19 (2021), O Relatório de Expressão Global 2021: O Estado da Liberdade de Expressão no Mundo, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/A19-GxR-2021-FINAL.pdf>.

No contexto de um número crescente de protestos decorrentes do descontentamento social em toda a região da ALC, é crucial para o Brasil proteger a liberdade de reunião pacífica, como uma pedra angular da democracia. Embora o direito à assembleia pacífica seja geralmente respeitado no Brasil, as autoridades policiais têm sido acusadas de empregar força excessiva contra os manifestantes. O Brasil se beneficiaria de um protocolo detalhado, desenvolvido em parceria com a sociedade civil, sobre a implementação deste direito, a fim de evitar um tratamento arbitrário e inconsistente das reuniões e manifestações, e uma proibição do uso de força indiscriminada para garantir um ambiente consistentemente favorável às reuniões e manifestações. Em um passo positivo em 2021, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que reuniões e manifestações são permitidas em locais públicos, independentemente de comunicação oficial prévia às autoridades, o que reflete a prática em muitos países da OCDE, e os padrões internacionais de Direitos Humanos.

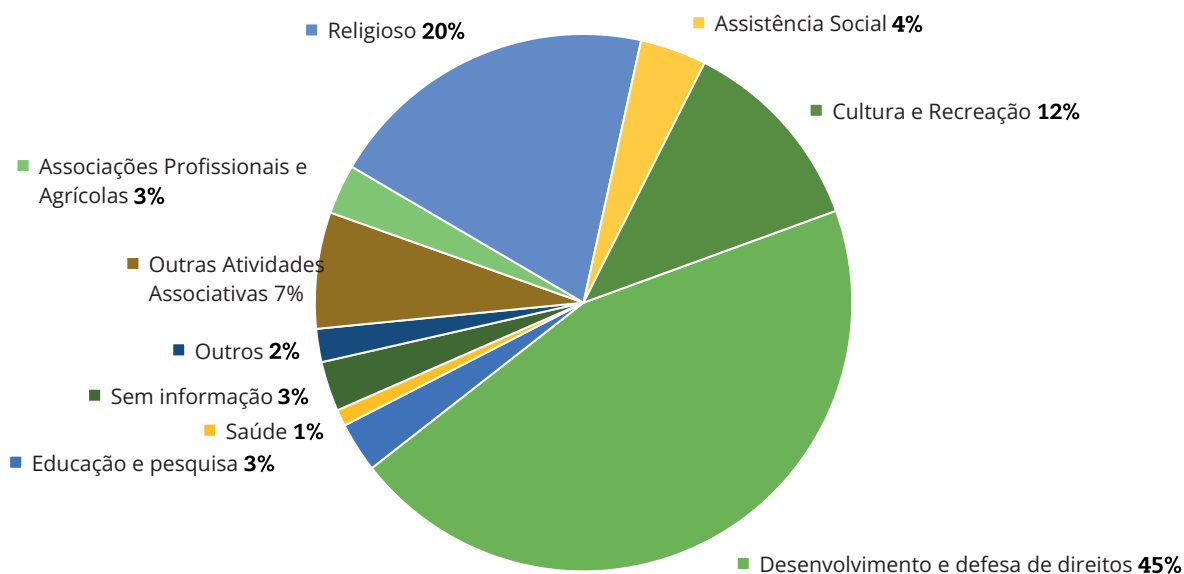
A discriminação é avaliada no contexto das Revisões de Governo Aberto, pois afeta o relacionamento das pessoas com o governo, além de sua capacidade e vontade de se envolver com instituições públicas se elas se sentirem desvalorizadas, excluídas ou ameaçadas. O Brasil enfrenta desafios de longa data relacionados à desigualdade e discriminação devido às complexas especificidades históricas e socioeconômicas que existiam mesmo antes da independência do país. Para contrariar isso, implementou programas e iniciativas ao longo dos anos para lidar com os obstáculos mais generalizados ao exercício dos direitos em uma base de igualdade. Entretanto, a desigualdade estrutural e a violência continuam a afetar desproporcionalmente grupos particulares, estão ancoradas em atitudes discriminatórias e podem agir como uma forma de opressão e intimidação, particularmente quando atores públicos estão envolvidos.

Afro-brasileiros, mulheres, LGBTIs, pessoas que defendem os direitos à terra, povos indígenas e defensores dos direitos humanos são identificados como grupos que estão particularmente em risco. Por exemplo, de acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os afro-brasileiros representam 56% da população, mas eles representam 76% das vítimas de homicídios e 79% das vítimas de violência policial letal. Dentre as 50.033 mortes violentas intencionais no Brasil em 2020, as intervenções policiais foram responsáveis por 13%, o maior número em anos. Apesar da introdução de várias iniciativas para combater a violência contra a mulher, incluindo a Lei Maria da Penha em 2006, a violência contra a mulher no Brasil permanece comparativamente alta quando medida em relação à OCDE e outros países da América Latina. Em meio a um recente retrocesso na proteção dos direitos LGBTI, um relatório da mais antiga organização de direitos LGBTI da América Latina estima que 237 pessoas LGBTI morreram devido a ataques violentos em 2020. O Brasil tem um Programa dedicado à Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, mas de acordo com a Global Witness, o país é identificado como um dos mais perigosos do mundo para os defensores da terra e do meio ambiente com 20 mortos em 2020, a maioria dos quais na Região Amazônica. A situação é agravada por disputas históricas por terra e degradação ambiental, além do desmatamento e deslocamento causados por indústrias extrativistas, agronegócios e projetos de infraestrutura. Faltam dados oficiais, abrangentes, desagregados e padronizados em todo o país sobre grupos de pessoas que correm um risco maior de violência, sejam de atores estatais ou não estatais, e programas e iniciativas eficazes para protegê-los. O monitoramento e a avaliação orientados por dados são essenciais para a concepção e implementação de respostas políticas eficazes e ajudariam a melhorar a transparência, *accountability* e a participação dos cidadãos e partes interessadas na tomada de decisões, além de construir uma maior confiança entre os cidadãos e seu governo.

A sociedade civil como parceira nas reformas de Governo Aberto

As organizações da sociedade civil (OSC) contribuem para a sociedade de muitas maneiras, inclusive através de seu trabalho de defesa e prestação de serviços básicos, protegendo o meio ambiente, defendendo os interesses de grupos vulneráveis, conduzindo pesquisas e análises sociais e prestando serviços básicos. Por exemplo, as OSCs formais e informais desempenharam um papel importante durante a pandemia da COVID-19, coletando e distribuindo doações, alimentos, produtos de higiene e outros bens para as pessoas mais afetadas. A sociedade civil brasileira é diversa, vibrante e oferece expertise ao governo em uma variedade de questões. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2021, existiam no Brasil 815.676 OSC registradas

Figura 7. Distribuição das organizações da sociedade civil por área de trabalho no Brasil, 2020



Fonte: Ipea (2020), *Mapa das Organizações da Sociedade Civil*, acessado em 6 de setembro de 2021, <https://mapaosoc.ipea.gov.br/>

As OSC têm feito parceria com o governo brasileiro no apoio à agenda de Governo Aberto, desempenhando um papel importante na melhoria das políticas, engajando-se em mecanismos participativos, e ajudando a aumentar a transparência e *accountability*. As OSC têm utilizado informações e dados públicos para ajudar o governo a reduzir gastos e identificar fraudes, destacando o valor das parcerias entre o Estado e a sociedade civil, e desempenham um papel fundamental nas Conferências dos Conselhos Nacionais de Políticas, garantindo vitalidade a esses espaços participativos.

Entretanto, o ambiente para que as OSC operem nos últimos anos tornou-se mais difícil, afetando a liberdade de associação. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (conhecido como MROSC) regulamenta as parcerias entre o governo e as OSC, mas não existe uma política ou estratégia para promover um ambiente favorável para essas organizações. As evidências coletadas pela OCDE sugerem que a deterioração se deve em parte a uma diminuição do financiamento público disponível, a uma redução das oportunidades de engajamento na elaboração de políticas e a um discurso negativo sobre as OSC por parte de servidores públicos. Embora as OSC tenham direito legal a uma gama de fontes potenciais de financiamento público e privado no Brasil, sua disponibilidade declinou e obtê-las continua sendo um desafio na prática, especialmente para organizações menores e mais informais, e para aquelas que trabalham pelos direitos das pessoas vulneráveis. Além disso, nos últimos anos, a relação entre as OSC e o governo tornou-se conflituosa e polarizada, causando um impacto negativo em todo o setor.

Protegendo o ecossistema de informação

Um ecossistema de informação saudável tem um impacto direto nas iniciativas de Governo Aberto e no espaço cívico, pois permite que diversas opiniões e fontes de informação circulem e informem os debates nacionais e a tomada de decisões. O Brasil está enfrentando múltiplos desafios em relação ao seu ecossistema de informação, com efeitos negativos sobre a confiança, a agenda do Governo Aberto, a capacidade das pessoas de criticar as decisões governamentais e a democracia de forma mais ampla. O ambiente para jornalistas e comunicadores continua em declínio, resultando em jornalistas praticando autocensura por medo de processos civis, processos criminais e represálias profissionais ou ataques a sua reputação. A Federação Nacional de Jornalistas considerou 2020 como o ano mais violento, desde os anos 90, para os jornalistas brasileiros. Um aumento de processos criminais contra jornalistas, linguagem estigmatizante de servidores públicos e ataques físicos e ameaças, incluindo sequestros e assassinatos, estão todos documentados. A alta concentração da propriedade e do público, a falta de transparência em relação aos interesses e controle, a distribuição injusta da publicidade governamental e o risco de interferência política apresentam outros desafios.

A desinformação e informação enganosa impedem o acesso dos cidadãos às informações factuais, inclusive no contexto da COVID-19, e estão contribuindo para a crescente polarização dentro da sociedade brasileira. As eleições no Brasil têm sido particularmente afetadas pela disseminação de material falso sobre candidatos, partidos e o sistema eleitoral. Em um passo positivo, durante as eleições municipais de 2020, o Tribunal Superior Eleitoral fez parceria com cerca de 50 instituições públicas e privadas, plataformas de mídia social e grupos de verificação de fatos, para desencorajar a proliferação de conteúdos falsos e para melhorar a identificação de práticas que disseminam conteúdos enganosos. As OSC e os meios de comunicação também desempenham um papel importante na verificação dos fatos, coletando informações de fontes confiáveis, consultando especialistas e desmascarando as falsas alegações.

O governo reconhece sua responsabilidade em proteger os jornalistas em risco por causa de sua profissão e várias iniciativas estão em curso a esse respeito. Como exemplo, o Programa para a Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos acima mencionado protege explicitamente os “comunicadores” desde 2018, um passo essencial dado o aumento e direcionamento da violência contra eles. O desafio agora é tornar o programa e outras iniciativas relacionadas mais eficazes.



O ESPAÇO CÍVICO COMO FACILITADOR DE UM GOVERNO ABERTO NO BRASIL

- 1. Apoiar a proteção do espaço cívico como parte agenda nacional de governo aberto**, incluindo um compromisso explícito com ele em estruturas relevantes, além de compromissos concretos para implementar políticas e leis relacionadas. A CGU está bem-posicionada para desempenhar um papel de liderança e coordenação a este respeito.
- 2. Assegurar a proteção dos direitos fundamentais, tais como liberdades de expressão, reunião pacífica e associação**, inclusive através de monitoramento sustentado, iniciativas para reverter tendências negativas e engajamento sistemático com as OSC no desenvolvimento e revisão de políticas e leis sobre assuntos de interesse público.
- 3. Envolver-se em ações para reduzir a violência, especialmente para os grupos que enfrentam riscos particulares**, intensificando a implementação do Sistema Unificado de Segurança Pública, coletando dados sobre grupos particularmente afetados e assegurando que os atos de violência cometidos por agentes da lei sejam rotineiramente registrados, investigados e processados de forma imparcial. Considere investir mais na implementação de medidas de proteção para mulheres vítimas de violência, conforme previsto na legislação, e desenvolver uma estrutura legal e políticas públicas específicas para pessoas LGBTI para conter a violência dirigida e combater a discriminação. Investir em tornar os programas e iniciativas de proteção para grupos de risco mais eficazes e comprometer-se a reduzir a impunidade que perpetua os altos índices de violência no Brasil.
- 4. Apoiar o ambiente favorável às OSC**, assegurando a proteção de seu direito de operar sem interferência, expandindo as oportunidades de financiamento público e adotando um regime legal simplificado para que as OSC cumpram a legislação trabalhista, previdenciária e tributária.
- 5. Fortalecer o ecossistema de informação**, apoiando-se em iniciativas governamentais bem-sucedidas para combater a desinformação e à informação enganosa, apoiando os esforços de verificação de fatos por atores não governamentais e facilitando um ambiente no qual o debate público pluralista e a liberdade de expressão sejam apoiados e os jornalistas possam realizar seu trabalho em segurança.
- 6. Proteger o espaço cívico on-line**, mantendo a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e salvaguardando sua total independência, e preservando a natureza multivariada do Comitê Gestor da Internet no Brasil, para que este incorpore uma gama de vozes inclusivas, incluindo grupos vulneráveis e marginalizados, em iniciativas para superar a divisão digital.

Participação cidadã no Brasil: Envolvimento dos cidadãos e partes interessadas na elaboração de políticas e prestação de serviços



Participação cidadã no Brasil: Envolvimento dos cidadãos e partes interessadas na elaboração de políticas e prestação de serviços

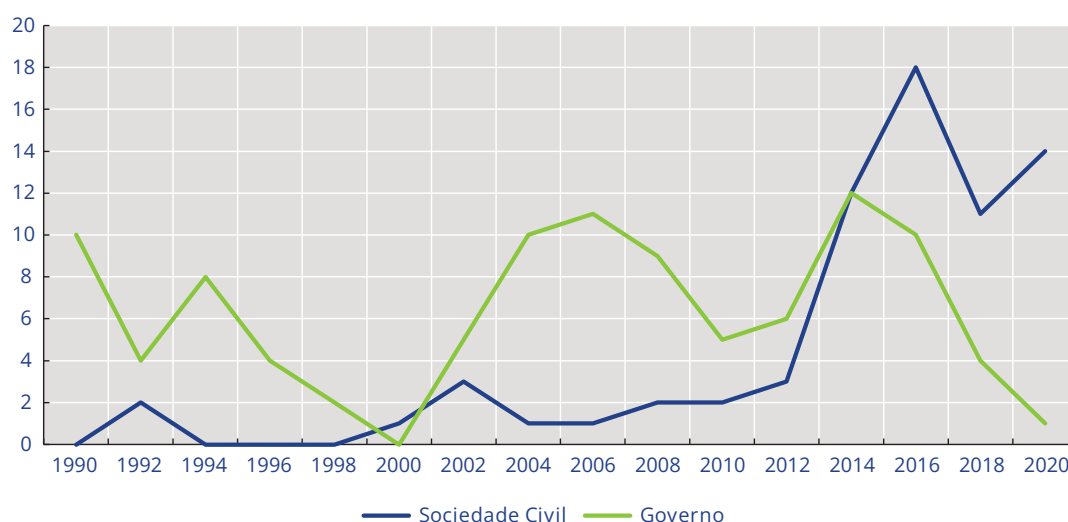
A participação social é um elemento central da arquitetura democrática do Brasil

O Brasil tem um longo histórico de implementação de processos de participação cidadã e das partes interessadas nas decisões públicas. Participação social é o termo utilizado regularmente no Brasil para se referir à participação dos cidadãos e das partes interessadas na elaboração de políticas e na prestação de serviços. Este conceito é utilizado tanto na legislação (ou seja, no artigo 193 da Constituição Federal), quanto na comunicação do dia a dia das instituições públicas. No entanto, o Brasil não tem uma definição comumente acordada e, portanto, o entendimento do que a participação social implica não é harmonizado nem comum a todas as instituições públicas. Portanto, as visões nem sempre são alinhadas e as práticas não são harmonizadas.

O Brasil é considerado como um inovador democrático e o berço de inovações internacionalmente aplaudidas, como o orçamento participativo. Em um estudo recente, o projeto LATINNO colocou o Brasil como o país com o maior número de inovações democráticas na América Latina, reunindo quase 112 milhões de participantes nos processos participativos organizados de 1990 a 2020.

Entretanto, a partir de 2014, tem havido uma diminuição constante do apoio governamental aos mecanismos participativos, tanto em termos da quantidade de processos organizados quanto da qualidade (falta de representação e inclusão). Após uma onda de institucionalização das práticas participativas, através, por exemplo, da Política Nacional de Participação Social, nos últimos anos, o governo federal tomou um caminho inverso com o objetivo de dismantelar certas práticas como os Conselhos, as Conferências e o Sistema Nacional de Participação Social.

Figura 8. As inovações democráticas criadas pelo Governo e pela Sociedade Civil no Brasil (1990 - 2020)



Nota: N=345. Fonte: Pogrebinschi, Thamy (2021) LATINNO Dataset sobre Inovações Democráticas na América Latina. Versão 1.0.0. WZB Centro de Ciências Sociais de Berlim. Dataset. DOI: <https://doi.org/10.7802/2278>

Leis, políticas e instituições de participação no Brasil

A estrutura jurídica e política que cobre a participação dos cidadãos e das partes interessadas é abrangente. A Constituição Federal estabelece princípios e diretrizes gerais e estabelece a participação dos cidadãos e das partes interessadas como um princípio constitucional e um pilar do sistema democrático. Além disso, o Brasil tem dezenas de disposições legais nos níveis federal e estadual e municipal, bem como em áreas políticas específicas e para grupos-alvo. Esta rica estrutura é abrangente, mas está fragmentada e desconectada da agenda de governo aberto. Isto, por sua vez, cria sobreposições e complexidade, tanto para as autoridades públicas quanto para o público.

O Brasil incluiu elementos de participação dos cidadãos e partes interessadas em um conjunto diversificado de documentos de política, tais como os planos de ação OGP e os Planos Plurianuais (PPA). Entretanto, estes elementos estão dispersos, sem uma política abrangente de participação cidadã, ou uma visão estratégica para impulsionar a agenda de participação. A Política Nacional de Participação Social 2014 tentou harmonizar a estrutura jurídica e política, mas foi revogada em 2019 e ainda não foi substituída.

A agenda de participação no Brasil é orientada por três instituições públicas: a Secretaria Especial de Articulação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República, a Casa Civil e a Controladoria Geral da União (CGU). Por um lado, este cenário significa que a agenda participativa está localizada dentro do poder público no Centro de Governo, em nível ministerial e com uma perspectiva interministerial, dando visibilidade de alto nível e uma visão transversal à agenda. Entretanto, por outro lado, diferentes autoridades públicas e partes interessadas não governamentais levantaram a preocupação com a falta de clareza e consistência na instituição que lidera a agenda participativa. Além disso, evidências reunidas pela OCDE apontam a falta de coordenação como um dos principais desafios para implementar práticas participativas no governo federal do Brasil. No nível institucional, a OCDE constatou que 70% das instituições públicas no nível federal não possuem uma unidade central ou pessoa responsável pelas agendas de participação de suas instituições, o que dificulta a implementação efetiva das práticas participativas.

Participação dos cidadãos e partes interessadas na prática

A participação está bem estabelecida no Brasil, com diferentes mecanismos em todas as instituições públicas nos níveis federal e subnacional de governo que são ambiciosos no escopo, grau de empoderamento do cidadão e no uso de abordagens inovadoras de participação, incluindo deliberação, tomada de decisão direta, assim como participação *on-line*.

Tabela 2. Principais mecanismos de participação implementados pelo governo federal no Brasil de acordo com a escada de participação da OCDE

MECANISMO PARTICIPATIVO	DESCRIÇÃO	CIDADÃOS / PARTES INTERESSADAS	NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO
Participa + Brasil	Plataforma digital on-line que visa centralizar diferentes mecanismos de participação em nível federal: consultas públicas, audiências públicas e pesquisas de opinião.	Cidadãos	Consulta
Consultas públicas	Mecanismos participativos onde a autoridade pública organizadora visa reunir contribuições, opiniões, idéias de cidadãos e partes interessadas sobre uma questão ou decisão específica.	Cidadãos e partes interessadas	Consulta
Órgãos colegiados (Conselhos Nacionais de Política)	Órgãos permanentes, em nível federal e subnacional, representantes de governo e partes interessadas não governamentais com mandato para participar na priorização de temas na agenda política, assim como na formulação e avaliação de políticas públicas. Os Conselhos estão normalmente envolvidos na organização das Conferências Nacionais e podem emitir textos normativos, tais como opiniões ou diretrizes.	Partes interessadas	Envolvimento
Órgãos colegiados (Conferências Nacionais)	Processo participativo nacional organizado periodicamente para reunir todos representantes de governo e partes interessadas não governamentais relevantes para avaliar a situação e propor diretrizes para a formulação de políticas na área política dedicada. As conferências são processos de múltiplos níveis com etapas em nível Municipal, Estadual e Federal e geralmente são enquadradas em torno de uma questão ou questão política específica.	Partes interessadas	Envolvimento
Processo OGP	Processo participativo para o Plano de Ação OGP que inclui etapas de consulta e co-criação, com mecanismos on-line e presenciais.	Cidadãos e partes interessadas	Consulta e envolvimento

Fonte: Elaboração do próprio autor

Quase todas as instituições públicas federais envolvem cidadãos e partes interessadas em algum ponto de seus respectivos ciclos políticos, seja na concepção e prestação de serviços públicos ou na elaboração ou implementação de uma política. As evidências coletadas pela OCDE destacam algumas tendências:

- » O fornecimento de informações é feito de forma regular.
- » As oportunidades participativas são mais importantes e regulares nos estágios iniciais do ciclo político, mas diminuem nos estágios posteriores (avaliação).
- » O mecanismo participativo mais utilizado são os órgãos colegiados (Conselhos e Conferências).
- » O uso de ferramentas digitais para a participação é importante em todas as instituições públicas brasileiras.

O governo federal criou um portal participativo centralizado (*Participa Mais Brasil*), incluindo consultas e informações sobre algumas instâncias, tais como os Conselhos. Esta plataforma digital pode ser considerada uma boa prática entre os países da OCDE, mas há espaço para melhorias no aumento do feedback aos participantes e no incentivo a mais autoridades públicas para usarem esta ferramenta.

O nível subnacional de governo (tanto Estados como Municípios) é um campo muito rico para a participação cidadã, com mecanismos inovadores e de impacto, tais como orçamento participativo, conselhos locais e pilotos de processos deliberativos representativos.

Além de caminhar para práticas mais envolventes, o Brasil enfrenta alguns desafios para garantir que os espaços participativos sejam representativos e inclusivos - o que significa que eles representam as vozes de todos os grupos da sociedade, incluindo a “maioria silenciosa” ou geralmente grupos sub-representados, como mulheres, jovens, pessoas LGBTI e populações indígenas.

Os Conselhos e Conferências são a espinha dorsal do sistema participativo do Brasil

Os colegiados (Conselhos Nacionais de Políticas e as Conferências Nacionais) são instâncias participativas únicas que misturam participação e deliberação das partes interessadas. Eles permitem a participação de representantes governamentais (servidores públicos, membros eleitos etc.) e não governamentais (organizações da sociedade civil, representantes sindicais etc.) em vez de cidadãos individuais. Seu mandato pode variar desde opiniões vinculativas, regulamentação e conselhos até a coordenação entre as partes interessadas. Eles constituem espaços para as partes interessadas não-governamentais informarem a elaboração de políticas e fornecerem recomendações, e têm demonstrado impacto concreto e tangível, por exemplo:

- » Um estudo recente sobre a gestão municipal de saúde mostra que os Conselhos de Saúde tiveram um impacto positivo na redução de práticas corruptas em nível local.
- » Em nível nacional, o marco legal do Sistema Único de Saúde (SUS) incorporou amplamente os insumos provenientes das Conferências Nacionais de Saúde.



Tabela 3. Principais diferenças entre Conferências e Conselhos

	CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS	CONSELHOS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Número de participantes	Cada Conferência pode alcançar centenas de milhares de pessoas de todo o país.	Um Conselho tem um número fixo de participantes com uma média de 20 participantes por Conselho.
Tipo de participantes	Os participantes são divididos entre delegados (eleitos com direito a voto), observadores (nomeados sem direito a voto) e convidados (sem direito a voto).	Os participantes (governamentais e não-públicos) são conselheiros por um determinado período, eles elegem um Presidente e uma Secretária.
Escopo geográfico	As Conferências são processos participativos em vários níveis, com estágios iniciais em nível subnacional (Municipal e Estadual) e um estágio final em nível nacional. Uma característica chave é a interconexão e as sinergias entre as diferentes etapas, para permitir a representação territorial na etapa nacional (e, portanto, nas propostas finais).	Os Conselhos podem ter representações nacionais e subnacionais, mas são processos participativos de nível único, ou seja, em comparação com as Conferências, não há interação formal entre os processos subnacionais e nacionais.
Regularidade	As conferências são processos ad-hoc (ou seja, não permanentes), organizados em média uma vez por ano ou a cada dois anos.	Os conselhos são processos permanentes, reunidos regularmente (alguns se reúnem mensalmente).
Organizadores	As conferências são organizadas conjuntamente pelo Poder Executivo (Ministérios ou Agências) com outros órgãos colegiados (Conselhos) e partes interessadas não públicas. As Conferências precisam de um ato administrativo ou normativo (por exemplo, decreto), seja do governo ou de outro órgão colegial, para convocar e definir os detalhes de cada etapa.	O Conselho tem suas próprias regras internas que variam de órgão para órgão. O Ministério/Agência correspondente pode apoiar sua organização, mas normalmente, os Conselhos são autônomos e independentes. Os Conselhos são parte da organização de sua Conferência correspondente.

Fonte: Elaboração do próprio autor.

Apesar de seu impacto comprovado, nos últimos anos, houve uma multiplicação descoordenada dessas instâncias, afetando sua eficiência e impacto. Além disso, a diversidade dos membros dos Conselhos poderia ser reforçada para melhor representar a sociedade brasileira, como mostra a pesquisa liderada pelo IPEA, em média, 63% dos membros são homens, a maioria se identifica como brancos (66%) e 58% têm entre 40 e 60 anos de idade.

Em 2019, como parte dos esforços globais da atual administração para “racionalizar e desburocratizar a administração federal”, o governo adotou o Decreto nº 9.759 que fechou vários colegiados, modificou o mandato e a composição de outros órgãos, e revogou tanto a Política Nacional de Participação Social quanto o Sistema Nacional de Participação Social. O Decreto enfrentou fortes críticas do poder público e da sociedade civil, e há uma falta de clareza sobre seu impacto e resultados alcançados.

PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E PARTES INTERESSADAS NO BRASIL

1. Construir uma estrutura coerente e clara para a participação dos cidadãos e partes interessadas, promovendo a harmonização da estrutura jurídica, detalhando a aplicação do Artigo 193 da Constituição Federal e adotando uma política ou estratégia abrangente de participação.

2. Estabelecer uma arquitetura institucional mais eficiente reduzindo as autoridades públicas com um mandato de participação para simplificar a coordenação a dois níveis: Administração e coordenação de políticas em uma Secretaria Especial de Participação Social (na SEGOV ou Casa Civil) e um centro de especialização para apoio técnico e coerência com o Governo Aberto na CGU.

3. Fortalecer os processos participativos existentes, fornecendo recursos humanos e financeiros suficientes, alcançando grupos sub-representados e incentivando as instituições públicas a passar da consulta para práticas mais envolventes (por exemplo, processos deliberativos).

4. Assegurar a qualidade, eficiência e impacto dos Conselhos Nacionais e Conferências, considerando uma revisão do Decreto 9759 de 2019, em consulta com todas as partes interessadas relevantes, garantindo que ele melhore e não atrapalhe o impacto dos colegiados. Apoiar a diversidade de participantes nas Conferências e garantir uma representação igualitária das partes interessadas governamentais e não-governamentais como requisito mínimo para todos os Conselhos.

Capítulo 6

Transparência na prática no Brasil



Transparência na prática no Brasil

A transparência é a pedra angular da agenda de Governo Aberto do Brasil

No Brasil, a agenda de transparência tem sido uma prioridade de alto nível e pode ser considerada a pedra angular de sua agenda de Governo Aberto. A abordagem que o país adotou para a transparência tríplice: publicar informações de forma proativa, garantir o direito dos cidadãos à informação e fornecer dados governamentais abertos, com o objetivo principal de permitir que cidadãos e partes interessadas reutilizem informações e dados para engajar e monitorar a ação governamental.

Por muitos anos, as iniciativas de transparência têm sido um elemento-chave da agenda de Governo Aberto do Brasil. Por exemplo, os quatro planos de ação anteriores da Parceria de Governo Aberto (OGP) tiveram foco relacionado à transparência, contribuindo para avançar a agenda em várias frentes, desde apoiar governos subnacionais com obrigações da LAI até o desenvolvimento de uma política federal de dados abertos, passando pela promoção da transparência ativa em questões ambientais e de saúde. Como em muitos países da OCDE, este foco resultou em uma sobreposição do entendimento conceitual de transparência com Governo Aberto, o que significa que os dois termos são frequentemente usados como sinônimos, dificultando um entendimento mais abrangente de Governo Aberto. Além disso, devido ao mandato histórico da CGU para controle interno, a abordagem da transparência é frequentemente percebida pelos órgãos federais como uma questão de controle em vez de uma tentativa de mudar a cultura administrativa, limitando o potencial que esta agenda tem em termos de política inclusiva e tomada de decisões.

A transparência e o direito de acesso à informação pública estão garantidos no quadro legal brasileiro, mas sua aceitação continua desigual

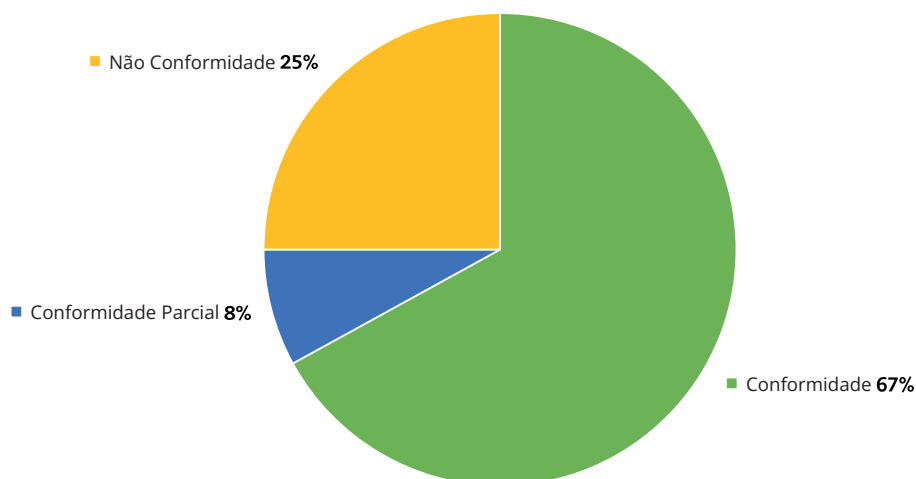
O Brasil adotou várias leis, decretos e políticas com âmbitos de aplicação variados que regulamentam a agenda da transparência. Estas disposições estão interligadas ou são complementares ao acesso à informação, tais como dados abertos, proteção de dados pessoais e arquivos. A complexa interação de regulamentos e processos pode representar obrigações confusas, linhas de comunicação onerosas e procedimentos burocráticos, particularmente para governos subnacionais.

O direito à informação é reconhecido na Constituição e o Brasil ratificou tratados e convenções internacionais relevantes que o reconhecem. A lei de acesso à informação (LAI) do Brasil foi adotada em 2011, e representou um marco importante para a agenda nacional do Governo Aberto. Em termos gerais, a própria lei é robusta e suas disposições se enquadram, em geral, nos padrões da OCDE. A LAI tem um amplo escopo de aplicação, mas sua aceitação permanece relativamente fraca em outros ramos do governo e em governos subnacionais. A complexa estrutura federativa, as disparidades regionais, as capacidades limitadas e uma supervisão e aplicação limitadas explicam em parte isto. Para combater o fraco cumprimento da lei pelos municípios brasileiros, a CGU desenvolveu a iniciativa Programa Brasil Transparente (PBT), como um programa voluntário que incentiva os governos subnacionais a se comprometerem a regulamentar a lei nacional LAI, fornecendo apoio à implementação através de atividades de capacitação, materiais técnicos, entre outras medidas. Apesar destas medidas positivas tomadas pela CGU, esforços adicionais são necessários para promover a adoção das obrigações do ATI na lei nacional do ATI em todos os níveis e ramos do Estado.

Divulgação proativa e reativa de informações no Brasil

Em geral, a divulgação proativa de informações em nível federal no Brasil excede as exigências legais nacionais, bem como as boas práticas da OCDE. A CGU tem liderado esforços para implementar obrigações proativas de divulgação da LAI em nível federal, incluindo a centralização de informações relacionadas aos gastos federais com o Portal de Transparência, que representa um marco importante para a agenda de governo aberto. Entretanto, as evidências coletadas pela OCDE mostram que a implementação varia muito devido, em parte, às diferentes capacidades técnicas dos 300 órgãos federais. Embora um volume significativo de informações tenha se tornado disponível, a falta de uma página web centralizada, e única, mapeando todas as informações existentes nos numerosos portais existentes dificulta a eficiência e cria confusão para os usuários. Para enfrentar estes desafios, o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) propôs a criação de um Observatório de Transparência ativo para expandir a capacidade de monitoramento para a publicação ou retirada proativa de informações, bem como para a divulgação de novas informações.

Figura 9. Cumprimento das obrigações proativas de transparência por parte dos órgãos federais



Nota: Os dados cobrem o período de 1 de janeiro de 2012 a 28 de fevereiro de 2022. Fonte: Elaboração própria dos autores com base nos dados do Painel ATI (CGU), <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>, em 28 de fevereiro de 2022

O processo de divulgação reativa é bem estabelecido em nível federal através do uso da plataforma *Fala.br*. Ao centralizar as solicitações da LAI em um único sistema, esta plataforma simplificou o processo para os cidadãos e para os órgãos federais. Entretanto, um processo de apelação mais eficiente e sanções mais fortes por descumprimento poderiam incitar as instituições do governo federal a fornecerem sistematicamente informações de maior qualidade.

As instituições públicas, além do Executivo, cumprem geralmente com suas obrigações proativas de transparência e desenvolveram ferramentas e mecanismos para promover o acesso e o uso de suas informações e dados publicados. Entretanto, a implementação de medidas reativas de divulgação varia. No nível subnacional em particular, importantes desafios permanecem devido aos recursos, capacidades e falta de incentivos e de liderança.

Para uma implementação efetiva e supervisão da LAI

Um fator importante para a implementação efetiva das leis LAI é a existência de dispositivos institucionais robustos para garantir sua aplicação. A CGU é a instituição encarregada de coordenar a agenda de transparência e assegurar a correta implementação da lei LAI. Como parte de suas atribuições, a CGU é responsável por aumentar a conscientização, fornecer treinamento, promover uma cultura de transparência e apresentar um relatório anual ao Congresso Nacional.

Outro órgão relevante na governança da transparência é o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC). O mandato do Conselho é debater e sugerir medidas para a melhoria e promoção das políticas e estratégias federais, e é composto por catorze membros (sete representantes do Poder Executivo Federal e sete da sociedade civil organizada). Este órgão representa uma oportunidade para envolver ainda mais as partes interessadas não-governamentais na elaboração, na implementação e no monitoramento da agenda de transparência para aumentar a conscientização e a adesão. Todos os órgãos federais estabeleceram um SIC (escritório responsável da LAI) encarregado de coletar os pedidos de informação. No nível federal, este papel é atribuído em sua maioria à Ouvidoria. Em todos os níveis, existem desafios relevantes para estes escritórios. De acordo com os dados coletados pela OCDE, 55% das instituições do governo federal e 62% dos governos subnacionais relatam a falta de pessoal e/ou recursos financeiros como um dos principais desafios para implementar as disposições da LAI.

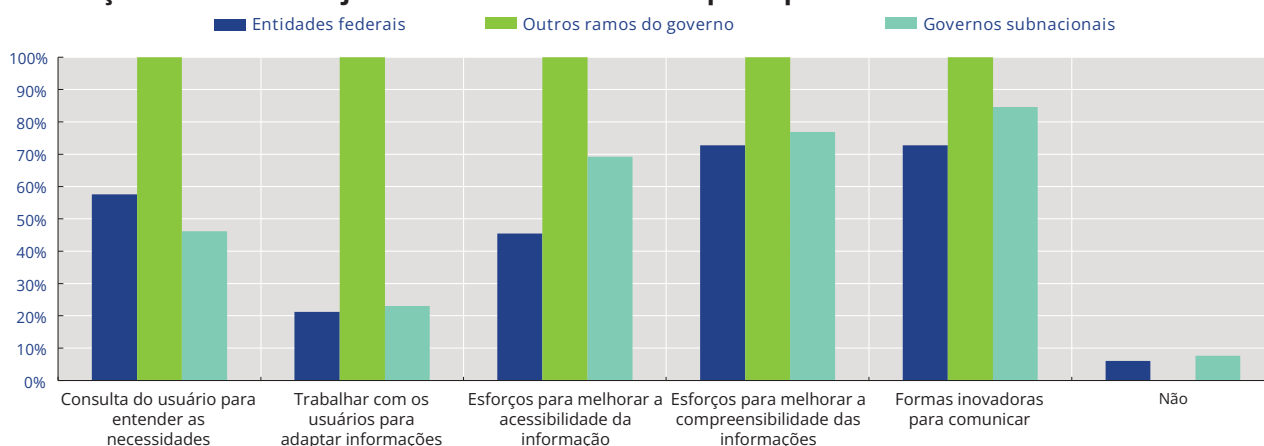
O status da CGU como ministério do governo federal limita, até certo ponto, a possibilidade de exercer sua função de fiscalização e um processo de apelação adequado de forma neutra e autônoma. Além disso, suas capacidades e recursos limitados, tanto financeiros quanto humanos, dificultam a supervisão efetiva da LAI. Esta situação levanta preocupações quanto ao nível de independência e um potencial conflito de interesses, dada a dualidade entre o papel da CGU tanto na elaboração da política de transparência, quanto na responsabilidade pela implementação e supervisão das disposições da LAI em nível federal. Além do Poder Executivo Federal, o Ministério Público Federal tem o mandato de impor a LAI em nível subnacional, mas é impedido por seus limitados recursos humanos e financeiros e por sua pesada carga de trabalho. Tanto o legislativo quanto o judiciário designaram um órgão interno encarregado da supervisão da LAI, no entanto, poucos estados e municípios o fizeram.

Há uma oportunidade de aumentar a supervisão da LAI, assegurando que, a longo prazo, a instituição com seu mandato de supervisão tenha a autonomia institucional necessária e a independência dos servidores públicos dentro da organização para garantir a imparcialidade das decisões e das operações.

Rumo a políticas de transparência específicas no Brasil

Os governos em toda a OCDE começaram recentemente a mudar da publicação geral de informações e dados para uma divulgação mais direcionada, mais útil e impactante para as partes interessadas. Ao fazer isso, os governos permitem um relacionamento bidirecional com essas partes, incentivando mais responsabilidade e participação, abrindo o processo de tomada de decisão e as ações tomadas pelos servidores públicos em cada estágio do ciclo da política pública. Esta segunda geração de políticas de transparência, também entendida como transparência direcionada, usa a divulgação como um meio de atingir ou melhorar outros objetivos políticos (isto é, transparência na elaboração do orçamento para diminuir a corrupção) e contribuir para a co-criação de valor com as partes interessadas.

Figura 10. Iniciativas tomadas em diferentes níveis e ramos do governo para garantir que as informações e os dados sejam relevantes e utilizados pelas partes interessadas



Nota: As respostas foram fornecidas por 33 órgãos federais, 3 representantes de outros ramos do governo em nível federal (Câmara dos Deputados, Senado e Judiciário) e 13 governos subnacionais (9 estados, 4 municípios). Fonte: OCDE (2021), Pesquisa sobre Políticas e Práticas de Governo Aberto em Instituições Públicas Brasileiras.

O Brasil está dando passos nessa direção, com iniciativas crescentes de instituições públicas para tornar a informação e os dados úteis para os cidadãos. Por exemplo, melhorando a compreensibilidade da informação com linguagem simples, glossários ou dicionários sobre terminologias técnicas. 58% dos órgãos federais e 46% dos governos subnacionais realizam consultas aos usuários para compreender as necessidades. Por exemplo:

- » A Casa Civil e o Ministério da Justiça e Segurança Pública consultaram os interessados sobre as necessidades de dados abertos e a Câmara de Deputados integrou o feedback dos interessados para melhorar a usabilidade de seu portal, criado em 2019.
- » O Ministério da Economia desenvolveu vários portais e ferramentas para permitir aos cidadãos acessar e monitorar informações e dados relacionados ao processo de compras públicas e o ciclo orçamentário em nível federal.

Apesar dessas ilhas de boas práticas, um entendimento sistêmico da transparência como forma de atingir objetivos mais amplos, como a participação dos cidadãos ou a responsabilidade do governo, poderia contribuir para construir uma agenda governamental mais robusta e aberta no Brasil



TRANSPARÊNCIA NA PRÁTICA NO BRASIL

- 1. Fortalecer as estruturas jurídicas, políticas e institucionais existentes para a transparência** e continuar com a criação da Política de Transparência, integrando acesso à informação, dados abertos e outros elementos relacionados à transparência em um único decreto para as instituições do governo federal.
- 2. Melhorar a divulgação proativa de informações**, continuando a trabalhar para a implementação do Observatório da Transparência e fornecer treinamento adicional e recursos para que as instituições públicas federais implementem as obrigações proativas e reativas da LAI.
- 3. Reforçar a implementação da divulgação reativa de informações** com um processo de apelação mais eficiente, sanções mais fortes para o não cumprimento e
- 4. Reforçar o acesso à supervisão da informação**, assegurando que a instituição relevante tenha a autonomia e independência necessárias para garantir a imparcialidade e aumentando as capacidades dos órgãos existentes dentro da CGU e do Ministério Público Federal.
- 5. Usar medidas de transparência direcionadas para engajar ainda mais as partes interessadas** e passar de uma abordagem de controle para a transparência como uma nova cultura de governança que apoia um Governo Aberto.

Capítulo 7

Dados Governamentais Abertos no Brasil



Dados Governamentais Abertos no Brasil

A agenda de dados governamentais abertos do Brasil

Como parte de sua agenda de Governo Aberto, o Brasil tem um compromisso de longa data com o movimento de dados governamentais abertos (OGD). As principais legislações sobre Governo Aberto incluíam disposições relativas ao OGD. Por exemplo, a LAI (2011) introduziu o conceito de dados abertos pela primeira vez no marco legal brasileiro. Além disso, desde 2011, os compromissos relacionados aos dados abertos foram sistematicamente incluídos nos Planos de Ação OGP do Brasil, com resultados tangíveis como a criação do Portal de Dados Abertos (dados.gov.br), lançado em 2012, e o Modelo de Referência de Dados Abertos do Brasil desenvolvido como parte de seu 4º Plano de Ação OGP.

O Brasil tem uma estrutura legal sólida e planos estratégicos chave para estruturar sua agenda de dados governamentais abertos. O país conta com uma política nacional de dados abertos (Decreto nº 8.777 de 2016), estabelecendo transparência e controle social entre os princípios orientadores de dados governamentais abertos no nível do Executivo federal. A cada dois anos, o Executivo federal publica um abrangente plano de ação de médio prazo sobre a abertura dos dados públicos (Plano de Ação de Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA), identificando ações e objetivos claros, passos concretos e prazos para a implementação.

Além disso, as Estratégias Nacionais de Governo Digital do Brasil (2016 - 2019 e 2020 - 2022) e a Lei de Governo Digital de 2021 contribuíram para promover dados governamentais abertos em nível nacional. Esses instrumentos ampliaram o entendimento de dados governamentais abertos para além da agenda da transparência e reafirmaram sua importância no contexto da transformação digital no setor público e na economia.

Recentemente, as responsabilidades em relação aos dados abertos em nível federal foram transferidas do Ministério da Economia para a CGU. Como parte de seu mandato, em 2017, a CGU lançou o Portal de Monitoramento de Dados Abertos para ajudar a implementar os Dados Abertos em mais de duzentas instituições públicas em nível federal. Esta ferramenta permite monitorar o progresso das instituições públicas federais na divulgação de seus bancos de dados seguindo padrões abertos.

Próximos Passos da Agenda de Dados Abertos no Brasil

Apesar de todos os avanços positivos, ainda há algumas áreas de oportunidade para conectar esta agenda com os esforços mais amplos de um Governo Aberto e alcançar níveis mais altos de confiança, melhor desenho e prestação de políticas e serviços, e criação de valor através da colaboração com atores fora do setor público. Por exemplo, os dados governamentais abertos podem desempenhar um papel importante no apoio à proteção de espaços cívicos on-line e na promoção da inclusão. Desde sua geração até sua publicação, a gestão ética dos dados pode ajudar a garantir que os dados abertos se alinhem com os esforços que visam a mitigação de preconceitos que afetam a geração ou coleta de dados por instituições públicas. A publicação de dados desagregados pode ajudar a desvendar preconceitos, monitorar injustiças sociais e informar políticas de combate à exclusão, discriminação e violência. Dados governamentais abertos também podem ser uma ferramenta para combater a desinformação e a má interpretação, ajudando as autoridades públicas a preencherem vazios de dados, contribuindo para discussões e decisões informadas e permitindo a verificação de fatos.

O Brasil tem uma oportunidade inexplorada de avançar na reutilização de dados governamentais abertos para criar valor público e promover a participação dos cidadãos e partes interessadas. Embora muitos dos esforços até agora tenham se concentrado em disponibilizar grandes quantidades de dados

governamentais (por exemplo, aumentando o número de conjuntos de dados no *data.gov.br*), os desafios continuam sendo traduzir os dados governamentais abertos em um ativo estratégico para melhorar a prestação de serviços e atender às necessidades das pessoas em suas vidas diárias. Além disso, o Brasil poderia explorar o potencial dos dados não governamentais e construir parcerias com partes interessadas não governamentais para usar os dados como um ativo estratégico para criar valor público.



DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NO BRASIL

1. Fortalecer o fornecimento de dados governamentais abertos, apoiando esforços para assegurar que os órgãos públicos sigam práticas e implementem iniciativas em direção a uma publicação de dados voltada para a demanda, e movendo o *data.gov.br* para uma ferramenta próspera para comunidades de dados, colaboração e obtenção de multidões de dados.

2. Melhorar a qualidade e a usabilidade dos dados governamentais abertos, realizando avaliações e consultas para compreender as principais barreiras à reutilização de dados governamentais abertos entre organizações da sociedade civil e empresas, e apoiar pesquisas sobre os impactos sociais e econômicos dos dados governamentais abertos.

3. Ampliar o valor estratégico, social e econômico dos dados abertos, usando-os para combater a desinformação e para co-desenhar serviços públicos; publicar dados mais granulares sobre grupos vulneráveis e marginalizados; envolver-se com cães de guarda para validar a confiabilidade dos dados abertos; e explorar parcerias de dados e acordos de doação de dados com empresas e sociedade civil para enfrentar desafios políticos e sociais.

Capítulo 8

Em direção a um governo mais responsável no Brasil



Em direção a um governo mais responsável no Brasil

O contexto do controle social no Brasil

O conceito de *accountability* tem suas origens históricas na escrituração contábil e a necessidade de indivíduos e organizações prestarem contas de suas atividades financeiras e do uso de fundos públicos, originalmente destinados como uma forma de rastrear os gastos do governo e demonstrar evidências contra ações indevidas. O movimento moderno de *accountability* cresceu para abranger uma gama muito maior de possibilidades do que a única responsabilidade e dever de um funcionário público ou organismo público para com os cidadãos, para agora considerar uma reconfiguração completa das estruturas governamentais e as formas fundamentais de funcionamento dos organismos públicos com os cidadãos e as partes interessadas no centro.

As estruturas jurídicas, políticas e institucionais para os diferentes tipos de *accountability* estão bem estabelecidas no Brasil. Entretanto, como acontece em muitos países da OCDE, a definição e a abordagem geral do Brasil em matéria de controle não está claramente definida em nenhum documento de política. A visão brasileira de *accountability* enfatiza o compartilhamento de documentação, oferecendo um relato das decisões tomadas e mostrando como os fundos têm sido utilizados, já que a prestação de contas tende a estar relacionada principalmente ao controle interno e social. A prestação de contas é assim percebida como uma prática de escrituração contábil e de controle interno e conformidade em vez de uma interpretação voltada para o futuro, centrada no fortalecimento da relação governo-cidadão.

O cenário jurídico e institucional para *accountability*

A Constituição estabelece salvaguardas tanto para a responsabilidade horizontal (ou seja, a supervisão recíproca entre diferentes instituições estatais) quanto para a responsabilidade vertical (ou seja, a relação direta entre o governo e os cidadãos nos sistemas democráticos, tanto dentro como fora dos canais eleitorais). Além disso, existe uma ampla gama de legislação relevante para a *accountability* horizontal, incluindo leis e decretos sobre improbidade administrativa, integridade pública, lobby, responsabilidade fiscal e denúncia de irregularidades, entre outros, com o objetivo de orientar os servidores públicos sobre seus deveres e responsabilidades perante o público.

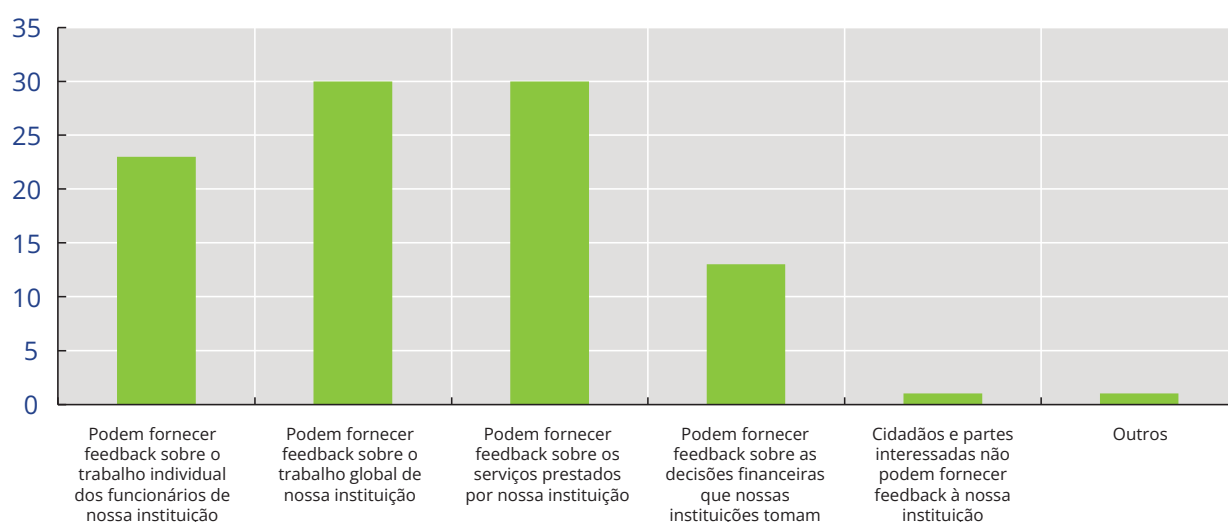
Atualmente, o Brasil possui uma ampla gama de mecanismos de controle vertical e horizontal que abrangem diferentes formas, incluindo a responsabilidade administrativa, fiscal, orçamentária e de resultados políticos, muitos dos quais são liderados pela CGU com o envolvimento de diferentes órgãos públicos. Para implementar e supervisionar esses mecanismos, o Brasil possui uma estrutura institucional que inclui vários órgãos públicos, a saber, a CGU, a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV), a Casa Civil, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a rede de Ouvidorias.

Devido ao complexo arranjo institucional para *accountability* no Brasil, a maioria dos órgãos públicos com um mandato de controle social que colaboram e coordenam. De fato, vários têm acordos de cooperação existentes para este fim, com o número de tais acordos aumentando.

As ouvidorias promovem o controle social

O controle social depende da participação dos cidadãos e da interação com o governo para responsabilizar os órgãos públicos e pode incluir uma ampla gama de métodos e estratégias para acompanhar a elaboração de políticas públicas e o uso de fundos públicos. Enquanto os órgãos públicos no Brasil são receptivos ao feedback e oferecem uma gama de oportunidades para que os cidadãos ofereçam contribuições, a qualidade dessas respostas e o nível de satisfação entre os cidadãos pode ser bastante baixa. Além disso, estatísticas sobre solicitações, sugestões e reclamações estão disponíveis, mas os dados não são desagregados, nem fornecem detalhes suficientes sobre a substância, bem como o resultado das solicitações, o que evidencia a necessidade de loops de feedback evidentes. Finalmente, os cidadãos podem achar difícil decifrar para onde dirigir seu pedido e as etapas e prazos envolvidos em cada etapa do processo.

Figura 11. Os cidadãos e as partes interessadas podem fornecer feedback sobre as atividades e decisões de sua instituição?



Nota: Os dados compreendem respostas de 35 órgãos federais. Fonte: OCDE (2021), Pesquisa sobre Políticas e Práticas de Governo Aberto em Instituições Públicas Brasileiras.

Quando se trata do envolvimento com os cidadãos e permitir que eles forneçam feedback através da administração pública, as ouvidorias são a principal interface para esta relação governo-cidadão e representam uma rede complexa de escritórios que lidam com os pedidos e demandas dos cidadãos. Estas ouvidorias, que existem tanto em nível federal quanto subnacional, têm responsabilidades e competências abrangentes com o objetivo de construir uma abordagem mais vertical da accountability e permitir uma interação mais direta com os cidadãos. No entanto, as ouvidorias tendem a operar de forma reativa em vez de proativa e o modo como funcionam varia muito, sem nenhum padrão nacional abrangente nos níveis federal, estadual e municipal em relação ao seu nível de desenvolvimento. As ouvidorias têm o potencial de reforçar o movimento em direção a uma cultura de Governo Aberto como pilares de um relacionamento renovado entre o cidadão e o Estado.

Estabelecimento de uma instituição tradicional de *Ombudsman* no Brasil

O Brasil não tem uma instituição de *Ombudsman* totalmente independente que tenha um mandato para todas as etapas de um ciclo de controle social, ou seja: monitorar, investigar e sancionar. Além disso, nenhuma instituição está atualmente totalmente alinhada com os Princípios de Paris e acreditada pela Aliança Global para a Instituição Nacional de Direitos Humanos. No entanto, duas instituições cobrem as responsabilidades comuns atribuídas a uma instituição tradicional de *Ombudsman*. O Ministério Público

Federal e a Defensoria Pública desempenham um papel importante no que diz respeito à supervisão governamental. Além disso, vários órgãos colaboram em nível nacional e subnacional para assegurar a responsabilidade por violações dos direitos humanos e para proteger as liberdades civis, em particular.

O Ministério Público Federal tem o mandato de supervisionar o cumprimento da lei em cada nível de governo no Brasil e empreende investigações. Entretanto, os promotores públicos têm um grande volume de trabalho, o que pode ser prejudicial à qualidade das investigações. A Defensoria Pública garante o acesso à justiça e é responsável pela defesa dos direitos humanos e pelo aconselhamento e orientação jurídica aos cidadãos, especialmente àqueles que não têm condições de arcar com tais custos. Este órgão público em particular mostra potencial para cumprir as responsabilidades tradicionais de uma instituição de *Ombudsman*. Entretanto, ambas as instituições sofrem com a falta de recursos suficientes, tanto financeiros quanto humanos, para cumprir suas respectivas missões.



EM DIREÇÃO A UM GOVERNO MAIS RESPONSÁVEL NO BRASIL

- 1. Promover uma abordagem prospectiva de responsabilização** que priorize uma relação governo-cidadão nos dois sentidos, em vez de focar somente no controle/resposta. Isto poderia incluir a elaboração de uma definição de controle social que promova o diálogo com organizações da sociedade civil e cidadãos, como foi feito na Colômbia.
- 2. Considerar o fortalecimento da Defensoria Pública com os direitos de uma instituição de Ombudsman de pleno direito** e alocar os recursos humanos e financeiros necessários para cumprir esta função.
- 3. Melhorar o controle social encorajando as Ouvidorias a adotar uma abordagem mais proativa no envolvimento dos cidadãos e demonstrando laços de feedback claros**, e construindo a Rede Nacional de Ouvidorias para promover a coordenação, colaboração e aprendizagem cruzada.
- 4. Elucidar os mecanismos, sistemas e processos para solicitações e reclamações**, considerando a produção de diretrizes sobre boas práticas para responder às solicitações e encorajar um processo passo a passo a ser realizado por ouvidorias para comunicar as etapas do processo.



Principais publicações da OCDE sobre Governo Aberto



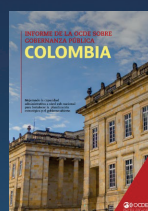
Governo Aberto na Argentina (2019)



Governo Aberto em Biscaia (2019)



Governo Aberto: O Contexto Global e o Caminho para o Futuro (2016)



Governo aberto na Colômbia (2019)



Participo

Participo é uma resumo para a área de trabalho da Unidade de Governo Aberto da OCDE sobre participação cidadã inovadora. Os artigos são publicados pelo pessoal da OCDE e por colaboradores externos.



O Kit de ferramentas e o Navegador de Caso para Governo Aberto

Colocando a teoria da inovação em prática. Um compêndio de conjuntos de ferramentas de inovação e transformação para o setor público.

