

O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e os acertos

Carolina BURLE (W3C Brasil, CEWEB)*

Laila BELLIX (Agenda Pública)**

Jorge MACHADO (Universidade de Sao Paulo)***

Joara MARCHEZINE (Artigo19)****

Apresentado no

VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP.

(Madrid, España), setembro de 2017

Citation:

MACHADO J.; BELLIX, L.; BURLE, C.; MARCHEZINE, J. O caso do Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos. VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP. Madrid, Spain, 2017

* Responsável pelas Relações Internacionais e Institucionais do Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br) e do W3C Brasil, do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto Br (NIC.br). Mestre em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP). É uma das editoras da recomendação do W3C "Data on the Web Best Practices (DWBP)". carolburlesg@gmail.com

** É Coordenadora de Governo Aberto da Agenda Pública. Foi Coordenadora de Promoção da Integridade na Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM). Mestre em Integração da América Latina e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). llbellix@gmail.com

*** Professor livre-docente da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo. É um dos coordenadores do grupo de pesquisa COLAB (Co-Laboratório de Desenvolvimento e Participação). machado@usp.br

**** Oficial de Projetos da área de Acesso à Informação da ARTIGO 19. Em 2012, concluiu o Máster Europeu em Acción Internacional Humanitaria pela Universidad de Deusto, na Espanha. Possui pós-graduação em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade de Coimbra, em Portugal, e graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). joara@article19.org

Resumo:

Este artigo tem como objetivo discutir o caso do Governo Aberto no Brasil. A Parceria para Governo Aberto, em inglês *Open Government Partnership* (OGP), foi criada em setembro de 2011 e o Brasil é um dos pioneiros na sua criação. Atualmente, o país está implementando o seu 3o Plano de Ação. Assim, apresentam-se as dificuldades e os avanços no diálogo entre Governo e Sociedade Civil, assim como a cocriação dos Planos de Ação da OGP. Com base na evolução do governo aberto no Brasil, analisamos os erros e acertos cometidos na implementação da OGP no país.

Palavras-chave: Governo Aberto no Brasil; Parceria para Governo Aberto (OGP); Planos de Ação da OGP; Erros e Acertos.

The case of the Open Government in Brazil: what can be learned from errors and hits.**Abstract:**

This paper aims to discuss the Open Government case in Brazil. The Open Government Partnership (OGP) was created in September 2011 and Brazil is one of the pioneers in its creation. Currently, the country is implementing its 3rd Plan of Action. We present the difficulties and advances in the dialogue between Government and Civil Society, as well as the co-creation of the OGP Action Plans. Based on the evolution of open government in Brazil, we analyze the mistakes and hits of the implementation of the OGP in the country.

Key words: Open Government case in Brazil; Open Government Partnership (OGP); OGP Action Plans; mistakes and hits.

El caso de Gobierno Abierto en Brasil: lo que se puede aprender con los errores y los aciertos.**Resumen:**

Este artículo tiene como objetivo discutir el caso del Gobierno Abierto en Brasil. La Alianza para el Gobierno Abierto, en inglés *Open Government Partnership* (OGP), fue creada en septiembre de 2011 y Brasil es uno de los pioneros en su creación. Actualmente, el país está implementando su 3er Plan de Acción, así que se presentan las dificultades y los avances en el diálogo entre Gobierno y Sociedad Civil, así como la cocreación de los Planes de Acción de la OGP. Con base en la evolución del gobierno abierto en Brasil, analizamos los errores y aciertos cometidos en la implementación de la OGP en el país.

Palabras-clave: Gobierno Abierto en Brasil; Alianza para el Gobierno Abierto (OGP); Planes de Acción de la OGP; Errores y Aciertos.

I. Introdução

Quando tratamos de governo aberto, nos remetemos à modernização da gestão pública, com enfoque na promoção da transparência, controle social - do inglês *accountability* - e da participação social. Isso implica em mudanças que frequentemente envolvem a superação de barreiras estruturais, orçamentárias e culturais. Tal tarefa é especialmente difícil em jovens democracias e em países com tradição política autoritária, como o Brasil. Marcado por profundas desigualdades socioeconômicas, um passado colonial-escravista, o país ainda experimenta um déficit de participação social que se reflete em instabilidade política, tensões sociais, baixo controle social político e enfraquecimento nas instituições da democracia representativa.

No Brasil, práticas mais participativas na gestão pública esbarram nas limitações da cultura política, marcadas por suas tradições estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e por padrões de relação clientelistas, meritocráticos (Jacobi, 2003) com pronunciada prevalência das relações e interesses de fundo econômicos das elites sobre as demandas sociais da Sociedade.

A histórica desigualdade social também se sente pela baixa qualidade e insuficiente abrangência de serviços públicos, como educação, saúde e transporte, cujos impactos são maiores nas camadas mais baixas da população. Três décadas sem ditadura não foram suficientes para levar a superação do déficit de democracia, que se expressa pelas demandas históricas de serviços básicos com qualidade ainda não atendidas pelo governo, nem refletidas nas prioridades da maioria dos partidos políticos.

Nesse contexto, cabe destacar que a limitação dos canais políticos institucionais para mudar a realidade da desigualdade no país, gerou o desenvolvimento de canais alternativos de participação social, como as conferências nacionais, o orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas. Os canais mais tradicionais de participação, como a escolha de representantes do legislativo, não necessariamente representaram uma aproximação do Estado com a sua população.

No entanto, a participação social ficou a sabor dos governos e da capacidade de organização da sociedade civil. Quase nenhum dos canais alternativos ao sistema político convencional – controlado por grandes partidos e fortemente influenciado pela grande mídia ligadas a políticos ou famílias tradicionais - conseguiu se institucionalizar política e legalmente. O resultado disso é um país no qual as contradições sociais persistem a séculos, a violência é epidêmica – 540 mil homicídios em 10 anos (IPEA, 2017: 13) - e um sistema político que necessita de reformas para se tornar mais permeável à população.

É nesse contexto que a Parceria para Governo Aberto (OGP) surge como uma esperança para uma mudança estrutural no governo, levando a reformas que tornem o Estado mais transparente, mais responsivo e mais aberto à participação social. O objetivo deste texto é analisar a implementação da OGP no Brasil, destacando os o que entendemos serem os principais aprendizados do processo. Cabe dizer que os autores, além da conexão com a academia, estão envolvidos no processo de implementação da OGP no Brasil, sendo assim também testemunhas e, em certo grau, seus agentes.

II. Origens do governo aberto no Brasil

Governo Aberto se refere a um conjunto de práticas de abertura por parte de governos à participação social, ao acesso à informação e à colaboração. O conceito passou a ser mais amplamente disseminado em dezembro de 2009, quando o governo dos Estados Unidos publicou sua Diretiva de Governo Aberto (US, 2009). Mas o principal marco para a difusão do Governo Aberto foi a constituição da Parceira para o Governo Aberto — ou *Open Government Partnership* (OGP), em inglês. Criada em 2011, seu objetivo foi o de obter compromissos concretos entre governo e sociedade civil para promover transparência, combater a corrupção, empoderar cidadãos e utilizar novas tecnologias para fortalecer governos.

O documento norteador da OGP é a Declaração de Governo Aberto (OGP, 2011), o qual estabelece que para um governo ser considerado aberto precisa atuar sobre quatro princípios, i) promover a transparência através do aumento da disponibilidade de informações sobre atividades

governamentais, ii) aprimorar processos de prestação de contas e fortalecer a integridade pública; iii) fomentar a participação social e iv) ampliar o acesso e incorporar inovações tecnológicas. Além dos princípios mencionados acima, a OGP pressupõe os pilares da transparência, do controle social e da participação da sociedade.

Em termos estruturais, o Comitê Diretor - em inglês *Steering Committee* (SC) - é o órgão executivo da OGP que define e administra o orçamento, a adesão de *stakeholders*, a comunicação e o diálogo junto aos governos sobre os Planos de Ação. Sua composição é multissetorial, em um foro no qual participam representantes governamentais e não governamentais, de diversos setores da sociedade com o mesmo poder de decisão. Atualmente, há onze representantes governamentais e doze da sociedade. Além disso, existem três subcomitês: Governança e Liderança; Aprendizado e Suporte; Critérios e Padrões; os quais são compostos pelos próprios membros do SC (OGP, 2017).

O SC estabelece quatro os critérios de elegibilidade para ingressar na OGP: transparência fiscal; acesso à informação; divulgações sobre funcionários públicos eleitos ou de alto escalão; e engajamento dos cidadãos. Para cumprir essas proposições, os governos se comprometem a elaborar e colocar em prática Planos de Ação, que devem ser feitos em conjunto pelo Governo e sociedade daquele país a cada dois anos, reportados anualmente ao Comitê Diretor. Não existe uma obrigatoriedade no número de compromissos mínimos que os planos de ação devem ter, apenas a exigência de que se relacione com os pilares da OGP.

Finalmente, para avaliar se os Planos de Ação estão sendo devidamente cumpridos, existe o Mecanismo Independente de Avaliação da OGP - em inglês *Independent Mechanism Report* (IRM), instrumento que também avalia os avanços e os impactos nas atuações dos governos dos países-membros. Esse relatório, feito por um avaliador independente, deve considerar tanto as posições do governo quando da sociedade civil para fazer sua análise.

A OGP possui, atualmente, 75 países membros, sendo o Brasil um dos oito países fundadores, em 2011, ao lado dos Estados Unidos, Noruega, México, Indonésia, Filipinas, África do Sul e

Reino Unido. O pioneirismo do Brasil na formação da OGP deu uma posição de destaque ao país dentro da Parceria.

III. A implementação de Governo Aberto no Brasil

Logo após a adesão do Brasil à OGP, em setembro de 2011 foi criado o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), pelo Decreto Presidencial nº 7.567. É coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e composto por 18 ministérios do governo federal: Controladoria-Geral da União (CGU); Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

O Grupo Executivo do CIGA é composto por 6 ministérios e coordenado pela CGU, responsável por liderar a implementação e a execução do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Os ministérios que fazem parte desse grupo são: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça. Suas atribuições são: orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto; propor ações prioritárias a serem implementadas no curto prazo no âmbito do Plano de Ação; promover a articulação intragovernamental necessária à execução das ações conjuntas, troca de experiências, transferência de tecnologia e capacitação no âmbito do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto; identificar ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias no âmbito do Plano de Ação Nacional (OGP, 2017). O CIGA não possui em sua estrutura participação da sociedade civil, apesar demanda por reformulação ser constante e prometida em distintos momentos da implementação da parceria no Brasil.

Em março de 2012, algumas instituições da sociedade civil convocaram reunião sobre a OGP, realizada em São Paulo no dia 29 de fevereiro. Participaram 23 pessoas, entre elas dois representantes da CGU. Na ocasião foi criada uma lista de discussão aberta, que posteriormente agregou outras instituições e cidadãos ausentes na reunião inicial, em um grupo chamado Parceria para Governo Aberto, no endereço eletrônico ogp-br@googlegroups.com. Essa lista de discussão virtual existe até hoje e serve para comunicação entre os interessados em participar das discussões sobre a OGP.

O Brasil foi sede da primeira conferência anual da Parceria para Governo Aberto, realizada nos dias 17 e 18 de abril de 2012, em Brasília. No dia anterior à conferência, houve encontro presencial dos membros da lista de discussão virtual sobre proposições a serem discutidas e, posteriormente, apresentadas ao governo brasileiro. Entre elas, foi acordada pelos participantes a “Carta de Princípios do Coletivo OGP”, a proposição para discutir-se um modelo de governança da Parceria para Governo Aberto no Brasil e outro documento denominado “mensurando impacto – construção de evidências sobre governo aberto”.

Durante a conferência anual da OGP também foi criado o Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil, composto por dez organizações não-governamentais, que se propõem a discutir o propósito de participação social na revisão do Plano de Ação Brasileiro. As organizações que participaram do GT, até março de 2013, foram: GPOPAI – USP; PDMA-FGV Direito RJ; Transparência Hacker e W3C; CESE e CFEMEA; Artigo 19 e Amarribo; Instituto Ethos e Sinsepe.

1o Plano de Ação

O Primeiro Plano de Ação do Brasil, no entanto, foi elaborado no final de 2011, antes da criação do GT. Incluiu metas importantes, como implementação da Lei de Acesso à Informação, lei número 12.527, de 18 de novembro de 2011 — a primeira do país — e a criação do Portal de Dados Abertos (<http://dados.gov.br/>). Porém, não teve quase participação da sociedade civil, tendo sido algumas organizações - das quais algumas posteriormente compuseram o GT - chamadas apenas para validar o Plano de Ação.

Revisão do 1o Plano de Ação e Propostas iniciais para o 2o Plano de Ação

Com a necessidade de revisar o Plano de Ação e de fazer novas propostas para o segundo plano de ação, o governo brasileiro promoveu um Diálogo Virtual por meio da plataforma E-democracia, entre os dias 29 de outubro e 5 de dezembro de 2012, que foi dividido em quatro fases: 1-) Fase 1: Balanço do primeiro Plano de Ação Brasileiro. Nessa fase, os participantes puderam ler e comentar o 1º Plano de Ação Brasileiro, elaborado em 2011. 2-) Fase 2: Criação de propostas. Nessa fase os participantes apresentaram, discutiram e organizaram suas ideias em propostas, com o apoio de uma equipe de mediação. Paralelamente, os ministérios também apresentaram suas propostas, para receber comentários e sugestões da sociedade, com o intuito de criar um diálogo horizontal. 3-) Fase 3: Redação de propostas. Depois de listadas as propostas de compromissos da sociedade civil para o Plano Brasileiro, foi o momento de finalizar redação de cada uma delas, por meio da ferramenta wiki, que, segundo o governo, permitiu a criação de textos de forma colaborativa. 4-) Fase 4: Priorização de propostas. Na final, seguindo metodologia acordada entre o Governo e a Sociedade Civil, cada participante da reunião pode distribuir até 25 pontos entre as propostas que considerou mais relevantes, sendo o limite máximo cinco pontos por proposta.

Após a Fase 4 do Diálogo Virtual, o governo brasileiro promoveu o Diálogo Presencial Governo e Sociedade Civil, realizado de 13 a 15 de março de 2013. Nesse encontro, a sociedade civil presente, entre membros de organizações não-governamentais e academia, debateu as propostas apresentadas e uma votação priorizou 32 propostas de temas diversos, desde reforma política, direitos humanos, combate à corrupção, fortalecimento da participação social até dados abertos.

Das 32 propostas priorizadas, a que teve maior número de votos foi a proposta de reformulação do modelo de Governança da OGP no país, que sugeria a “Transformação do CIGA por Decreto Presidencial em Governança Multissetorial (Governo + Sociedade Civil)”. Segundo essa proposta, a Governança da OGP no Brasil deveria envolver setores da sociedade civil e governo, e seria feita por meio de Decreto Presidencial que promovesse: representação deliberativa por

maioria qualificada (dois terços dos votos), com composição de dezoito membros, mandato de dois anos e uma única reeleição para os membros da sociedade civil, que deveriam ser eleitos por seus pares. Esse modelo de governança, se fosse colocado em prática, poderia ajudar a ampliar a discussão dos temas de monitoramento de impacto e construção de indicadores. (GUIMARÃES, 2014).

Para as atividades de elaboração do segundo plano de ação, é importante ressaltar que, após pedido do GT da Sociedade Civil (o grupo formado para a elaboração do primeiro plano), houve um esforço do Governo em chamar outras entidades para aumentar a participação social. No entanto, a condução para que essas novas instituições se envolvessem devidamente nas discussões não foi apropriada, já que as mesmas não conheciam o funcionamento da OGP e não houve um tempo de nivelamento sobre o assunto. Assim, chegaram com demandas e expectativas, que não puderam ser atendidas.

Revisão do 2o Plano de Ação

A devolutiva do governo (CGU, 2013) com relação às propostas priorizadas não foi bem recebida pela sociedade civil envolvida no processo. Das 32 propostas propostas de compromissos elaboradas do diálogo presencial, apenas duas foram contempladas integralmente, oito parcialmente contempladas, e vinte não foram incluídas no plano¹.

Na devolutiva apresentada pelo governo, não havia explicações fundamentadas sobre as razões da não aceitação das propostas elaboradas pelas organizações da sociedade civil (OSC). Os órgãos governamentais responsáveis por implementá-las deram respostas curtas num campo de formulário das propostas, fator que dificultou o entendimento das justificativas apresentadas e gerou desconfiança por parte das OSC quanto ao processo participativo de cocriação.

¹ Esse levantamento foi feito pela sociedade civil e organizado por Joara Marchezine (Artigo 19) e Jorge Machado (COLAB/USP) e está disponível na página https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_YPtWyoYS88txeTFw6tgh1OUbyzVJaXkUVqeZKHU6hY

A CGU anexou ao documento da devolutiva a “manifestação” de cada órgão, o que denotou a inexistência de tratativas entre a CGU e os outros órgãos governamentais no sentido de viabilizar as propostas. Dessa forma, compreende-se que a CGU adotou posição de coleta, mas não de coordenação entre as diferentes perspectivas. Em nenhum momento foi criado um canal direto de diálogo entre as organizações da sociedade civil e os órgãos do governo, nem mesmo o GT criado anteriormente foi consultado sobre os resultados.

A baixa aderência das propostas da sociedade civil resultou em desinteresse e esvaziamento da participação social no 2o Plano de Ação. As reclamações à CGU não surtiram qualquer efeito imediato, no sentido de corrigir a falta de diálogo e comunicação no processo final de construção do plano de ação.

Paralelamente ao processo de definição dos compromissos, não foram registrados avanços em relação ao modelo de governança da OGP no país, ou até mesmo algum encaminhamento que permitisse reverter ou revisar o processo. Ao contrário, diante das críticas de governança, o governo brasileiro chegou a propor um novo grupo de trabalho, mas o edital que daria início a essa estrutura foi cancelado após as críticas das organizações ao modelo que previa uma seleção feita pelo governo das organizações que fariam parte do grupo.

A falta de informações oficiais e de canais de comunicação adequado, bem como as reclamações sobre a falta de devolutiva adequada no processo de formulação do plano e divulgação da versão final do mesmo, resultou no envio de uma carta dirigida diretamente ao Steering Committee da OGP apontando as dificuldades do processo no Brasil, assinada por trinta e três de organizações da sociedade civil brasileira.

Datada em 10 de julho de 2014, a carta reclamava a legitimidade das propostas elaboradas e não incluídas no Plano de Ação, considerando que as mesmas derivavam das propostas priorizadas na etapa nacional da Consocial. Também clamava por uma mudança no modelo de governança da OGP no Brasil, uma vez que o CIGA estava integrado por 18 ministérios e não tinha nenhuma representação da sociedade civil (OSC-BR, 2014).

A carta foi respondida uma semana depois pela CGU. No entanto, nenhuma das medidas tomadas reverteram o quadro de falta de diálogo. Quatro meses depois, no painel de avaliação no Cúpula das Américas da OGP - realizado em San Juan, Costa Rica -, o Governo do Brasil amargaria publicamente uma péssima avaliação da sociedade civil, evidenciando um descrédito quanto às potencialidades da OGP. A esta altura, a crise da OGP do Brasil, um dos países fundadores da iniciativa, era pública e soava como um alerta dos riscos ao próprio futuro da OGP.

Tal situação também foi pontuada no Relatório de Avaliação Independente (IRM) do 2o plano de ação, que pela primeira vez incluiu e analisou o contexto da OGP para além de uma checagem de execução dos compromissos. Todo esse processo resultou em um enfraquecimento da capacidade da sociedade civil em colaborar no monitoramento do 2o plano de ação. Diante desse quadro de descrédito e desânimo, a intervenção do Steering Committee foi fundamental para que as conversas entre sociedade civil e governo do Brasil pudessem ser retomadas em 2015, em vias de desenhar a elaboração do 3o Plano de Ação.

O 3o Plano e a reconstrução da OGP-BR

Em 2015, foi retomado o diálogo com a finalidade de reconstruir a OGP no Brasil, principalmente impulsionado por um relatório do IRM que apontava a necessidade de diálogo e as datas que se aproximavam para a criação do terceiro plano de ação. Desde o início desse novo processo, a narrativa principal era de aprender com os erros anteriores e elaborar conjuntamente as etapas para o novo processo. Considerando os motivos do fracasso do processo anterior, o governo brasileiro, representado pela CGU, se comprometeu a repensar o modelo de governança e avançar nessa discussão, mas solicitou que tal discussão não bloqueasse ou condicionasse a construção coletiva do novo Plano de Ação.

Assim, a solução negociada foi que as duas discussões caminhariam paralelamente. Enquanto o CIGA não fosse reformulado, acordou-se o desenho de um regimento para o funcionamento do

grupo de trabalho da sociedade civil (GT), multissetorial, baseado na proposta sobre a Governança da OGP, aprovada pela maioria dos participantes do Diálogo Presencial Governo e Sociedade Civil, realizado em 2013. Dessa forma, foi feito um processo eleitoral para eleger os membros do GT.

O processo eleitoral contou com três etapas. Na primeira, OSC que atuam em áreas correlatas aos objetivos da OGP se inscreveriam como eleitoras ou como eleitoras e candidatas para compor o GT. Na segunda etapa, foram verificadas e homologadas as organizações inscritas e assim formado o colégio eleitoral. Na terceira e última etapa, foi realizado o pleito para eleger os representantes de setores da sociedade civil. Foram eleitas 5 instituições representantes de OSC, 1 do setor acadêmico e 1 de entidades de trabalhadores. Havia uma vaga, sem candidatos, para o setor privado. Tal vaga foi então transferida para a segmento que tinha mais candidatos, das OSC.

Entre os dias 03 e 04 de dezembro de 2015, foi realizada em Brasília a 1ª Reunião do Grupo de Trabalho (GT) temático da sociedade civil para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto (GE-CIGA). Na reunião participaram representantes das organizações eleitas para compô-lo: Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS), Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB-USP), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Open Knowledge Brasil (OKBR), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Observatório Social de Brasília, além da CGU e, no segundo dia, representantes de órgãos do governo que compõem o Grupo Executivo do CIGA.

No encontro em Brasília foi discutido o processo de consulta visando a elaboração, gestão e monitoramento do 3º Plano de Ação Nacional de Governo Aberto. Inicialmente, foi feita uma análise crítica dos problemas na elaboração do 2o. Plano de Ação e na governança da parceria governo-sociedade civil, que resultaram em fraca mobilização social e poucos resultados de interesse da sociedade civil. Com base nisso, procurou-se desenhar uma metodologia de trabalho que levasse a um processo de construção colaborativo para a obtenção de resultados mais

concretos, focado em temas de interesse que fossem de interesse tanto da sociedade como do governo - ao contrário do anterior.

Foi definido que no 3o. Plano de Ação, além do processo de elaboração de propostas, também a confecção de documentos, a comunicação e a construção da agenda seriam feitas em conjunto com a sociedade civil. Foi também acordado que todas as decisões a serem tomadas para a elaboração do plano deveriam ser consensuais. Discutiu-se a importância que o plano incluísse propostas de maior impacto social e com resultados mais efetivos, mesmo que para isso ele tenha de ser menor.

Metodologia de cocriação

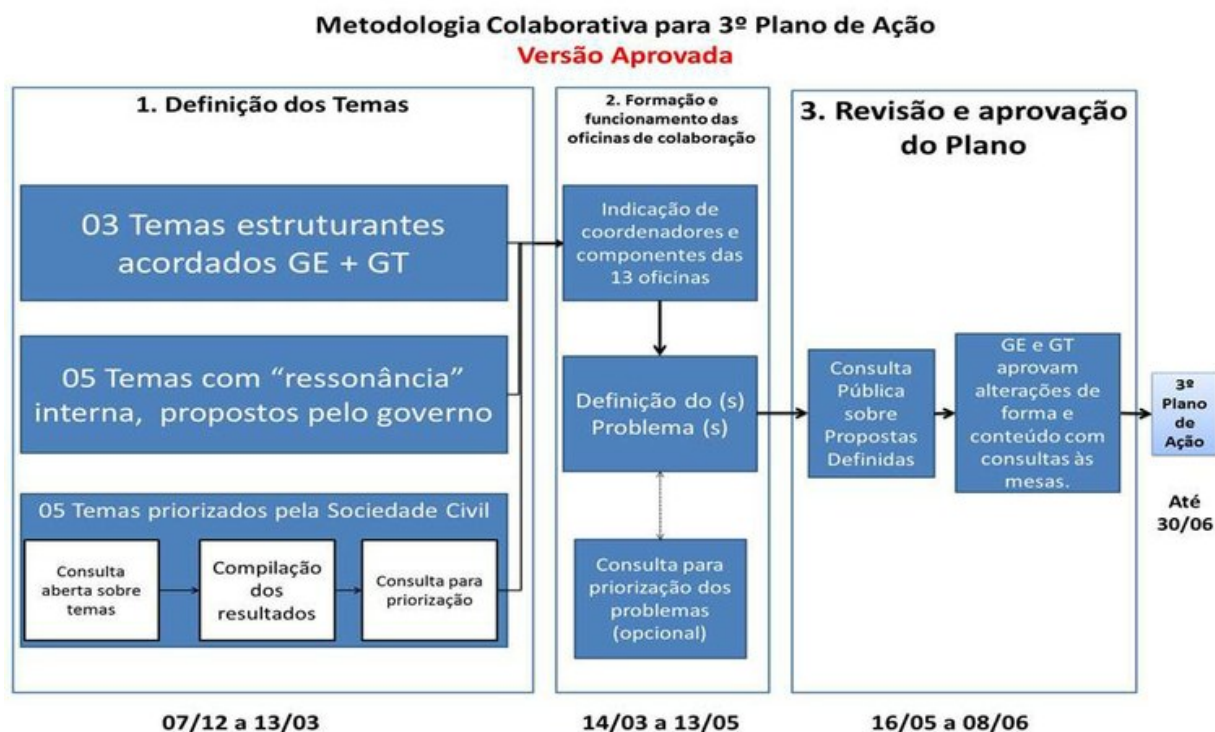
Sobre a metodologia, foi acordado que o governo proporia cinco temas de “ressonância interna”, correspondentes a ações onde haveria engajamento institucional e a possibilidade de resultados efetivos. Com isso se esperava promover iniciativas que tivessem impacto no governo, resultando no aumento do engajamento de outros órgãos e ministérios na OGP.

Outros cinco temas seriam indicados pela sociedade civil a partir de dois processos de consulta pública, sendo o primeiro para a sugestão dos temas e o segundo para a priorização dos mesmos.

Por fim, outros três temas “estruturantes” seriam escolhidos conjuntamente entre o Grupo Executivo do CIGA e o GT da Sociedade Civil. Por “temas estruturantes” entendeu-se aqueles que, embora não tivessem tanta visibilidade, servissem para apoiar transversalmente outras ações, como por exemplo, a implementação da Lei de Acesso à Informação e a promoção de políticas de dados abertos

QUADRO ESQUEMÁTICO DA METODOLOGIA DO 3º PLANO

Anexo I: Metodologia aprovada



Reprodução do site da CGU

Foi definido que ocorreriam oficinas de cocriação – para cada um dos 13 temas escolhidos/priorizados. Essas oficinas envolveriam governo, sociedade civil e especialistas (tanto acadêmicos, como da sociedade) para discutir os temas selecionados e formular propostas para o Plano de Ação. Em uma terceira etapa, as propostas resultantes das oficinas seriam submetidas à consulta pública para sugestões e melhorias. Por fim, o GT da Sociedade Civil e o GE-CIGA deliberariam a sua aprovação.

Ao final, o 3º Plano de Ação do Brasil contém 16 compromissos (CGU, 2017), que envolvem dezenas de órgãos do Governo Federal, Câmara dos Deputados, governos estaduais, municipais e mais de cinquenta organizações da sociedade civil. Ele foi o resultado de 27 oficinas de

cocriação (CGU 2017). O único pré-requisito metodológico para a formulação das propostas foi que tivessem relação com um ou mais dos quatro pilares da OGP.



Oficina de cocriação (Foto: CGU)

Na metodologia, procurou-se que os temas tivessem alguma aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (ONU) – previstos na agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, também conhecida como Agenda 2030. Esta é constituída por com 169 metas distribuídas dentro de 17 grandes objetivos a serem cumpridos até o final de 2030.

Foi a primeira vez que se utilizou o método de oficinas de cocriação para elaborar um Plano de Ação da OGP no Brasil. As oficinas funcionaram da seguinte forma: a partir de um tema ou problema priorizado pela sociedade foram chamado atores relevantes no cenário nacional para aquele tema, quer sejam de órgãos de governo ou da sociedade civil – incluindo setor privado. Nas oficinas, o tema foi discutido a partir de múltiplos olhares e se buscou construir um compromisso cuja execução seria viável.

Um exemplo de compromisso é o que propõe "Aumentar a Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal, por meio do Fórum Interconselhos". O compromisso "busca alternativas para ampliar a participação social e melhorar sua atuação no processo de formulação e gestão do Plano Plurianual (PPA), considerado a principal ferramenta de planejamento do Governo Federal. Assim, pretende viabilizar a realização de um monitoramento participativo do PPA, com foco nas agendas transversais e nas metas e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o uso de ferramentas digitais". Esse compromisso está diretamente relacionado com a meta 16.7 da Agenda 2030, de "Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis".

O referido compromisso foi elaborado em oficina de cocriação em que participaram o INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos), Rede Nossa São Paulo, CNCD/LGBT- Articulação Brasileira de Gays – ARTGAY, Open Knowledge Foundation, Instituto Federal de Educação, IPEA, Ministério da Educação, Secretaria de Governo, Ministério da Saúde e Ministério do Planejamento (Coordenação).

A mudança de governo, com o impedimento da presidente Dilma Roussef, em meio às oficinas lançou dúvidas sobre a continuidade do processo. Contudo, houve um consenso entre Grupo de Trabalho da Sociedade Civil de que a Parceria para o Governo Aberto deve ser vista como uma política de Estado, sendo assim, independente da matiz do governo vigente. Diversos países passaram por mudanças de governo durante a elaboração de seus Planos de Ação da OGP e o fato de ser um compromisso internacional torna o processo mais difícil de ser paralisado, embora possa resultar eventuais atrasos ou bloqueios em alguns dos compromissos. Mesmo com a mudança de governo, a equipe técnica foi mantida e as oficinas de cocriação puderam ser concluídas.

IV. Considerações finais: balanço dos erros e acertos

Com base no histórico apresentado sobre a implementação da OGP no Brasil, especialmente a elaboração de seus três Planos de Ação, consideramos que houve alguns erros que podem ainda ser superados, tais como:

- i) não alteração do CIGA, impossibilitando participação da sociedade civil de forma mais equitativa em relação ao Governo;
- ii) fragilidades institucionais e políticas afetam a iniciativa de governo aberto. Por exemplo, reuniões tiveram que ser remar cadas e houve desistência de OSC em participar do processo por conta da mudança de governo e de direção;
- iii) baixa divulgação e capacidade de articular com outros setores da sociedade.

Por outro lado, compreende-se que houve vários acertos, os quais podem ser continuados, aprimorados e, inclusive, replicados por outros países:

- i) criação do Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil para Assessoramento em Governo Aberto pela Resolução Nº 1, de 18 de novembro de 2014, que se inspira na proposta de Governança apresentada em 2013, na qual os representantes da sociedade são eleitos entre os pares. Modelo ainda não é o ideal mas permitiu um grau maior de institucionalização da OGP. Esse modelo também criou critérios de seleção e de eleição que dão maior legitimidade às organizações participantes.;
- ii) adequação da metodologia para a construção do terceiro Plano de Ação, promovendo uma participação mais efetiva dos membros da sociedade civil; o método de cocriação permitiu que todas as partes pudessem construir juntos, entendessem as realidades e demandas de cada um, e que propostas se fossem exequíveis. Essa metodologia previu também a partilha das decisões, criando uma relação de maior confiança entre governo e sociedade civil.
- iii) articulação intragoverno mais estruturada, com representantes de diferentes áreas dos governos e têm-se o envolvimento de servidores de carreira, fazendo com que a política de governo aberto tenha maior penetração e perenidade no Estado;
- iv) relação com temáticas mais transversais: o plano de governo aberto passa a ser mais representativo das diferentes áreas e temas de governo e não-setorializado nos eixos e matérias de governo aberto.

Finalmente, esse artigo se propôs a registrar o processo da OGP no Brasil, considerando a sua importância como um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto. Nesse sentido, esse artigo pode inspirar demais países a registrarem suas histórias e fazer balanços dos desafios e avanços desse processo.

Referências

CGU (2013). *Devolutiva do 2o. Plano de Ação Brasileiro*. Maio/2013. Brasília: CGU. Online: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/devolutiva-segundo-plano-2013.pdf> (visitado em 30 de agosto de 2017).

____ (2016). *Conheça a versão final do 3º Plano de Ação Nacional na Parceria para Governo Aberto*. Online: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2017/3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto> (visitado em 30 de agosto de 2017).

____ (2016). *Confira os temas das oficinas do 3º Plano de Ação*. Online: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/noticias/2016/confira-os-temas-priorizados-no-3o-plano-de-acao> (visitado em 30 de agosto de 2017).

Guimarães, B. S. Caroline (2014). *Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios*. Dissertação. Mestrado em Relações Internacionais. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais.

IPEA/ FBSP (2017). *Atlas da Violência 2017*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Online: https://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf (visitado em 18 de agosto de 2017)

Jacobi, Pedro (2003). Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, 18(1-2), 315-338. Online: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100015&lng=en&tlng=pt (visitado em 18 de agosto de 2017)

OGP (2011). *Declaração de Governo Aberto*, Open Government Partnership. Online: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf> (visitado em 18 de agosto de 2017).

___ (2017). *Parceria para Governo Aberto - Governo Federal*. Online: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/comite-interministerial> (visitado em 30 de agosto de 2017).

___ (2017). OGP Steering Committee. Online; <https://www.opengovpartnership.org/about/ogp-steering-committee> (visitado em 30 de agosto de 2017).

ONU. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Online: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> (visitado em 30 de agosto de 2017).

OSC-BR (2014). Letter to Steering Committee / OGP. Brasília, July, 10th 2014 <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/carta%20ao%20SC%20OGP.docx> (visitado em 30 de agosto de 2017).

US (2009). Open Government Directive. *Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies*, December 8. Online: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive> (visitado em 11 de fevereiro de 2016)