



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GOVERNO ABERTO NO BRASIL

Otávio Moreira de Castro Neves



EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE GOVERNO ABERTO NO BRASIL

Otávio Moreira de Castro Neves

RESUMO

Uma série de mudanças legais e administrativas transformaram a gestão pública do Brasil nos últimos 15 anos. A aprovação da Lei Complementar 101 – a LRF –, como reação a uma crise internacional, deu início a um processo de abertura que levou o país a liderar a maior iniciativa internacional sobre o tema: a Parceria para Governo Aberto. Neste trabalho, o autor explora os principais avanços do país para fortalecer os princípios da transparência, da participação cidadã, da responsabilização e prestação de contas e da aplicação de tecnologia e inovação aplicadas no engajamento social. Por meio de uma revisão nas mudanças na legislação brasileira nos últimos 15 anos, o estudo de informações apresentadas pelo Governo Federal e uma revisão bibliográfica de autores que discutem o tema, serão explorados os seguintes marcos: I. A Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): a qual cria o paradigma da transparência na gestão pública no país; II. O pregão eletrônico: que marca o início da transparência nos processos e das ferramentas que permitem a ampliação da participação; III. O Portal da Transparência e as páginas de transparência: pilar fundamental da política de transparência proativa do Governo Federal; IV. A Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009: que expande a transparência e as lições aprendidas para todos os entes da federação; V. As conferências nacionais: que demonstram o avanço contínuo na participação social no país; VI. A Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 e o Decreto 7724 de 2012: que determinam a obrigação do Estado em responder as demandas por informação da sociedade; VII. A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e o Portal de Dados Abertos: que criam e disseminam a cultura de publicação e utilização de dados abertos no país. O entendimento desses marcos levaram o Brasil à situação na qual o país se destacou e assumiu um papel de destaque na construção de um novo paradigma de gestão: o governo aberto. Por meio da Parceria para Governo Aberto, o país destacou suas iniciativas lá fora e conseguiu implementar medidas importantes até então represadas. Revisando o desempenho do Brasil no primeiro plano e o processo de construção do segundo plano – que está em pleno andamento – é possível traçar os pontos fortes da agenda nacional. Constata-se que o país tem buscado ativamente dar mais permeabilidade às relações Estado-Sociedade e tem à frente um desafio grande para disseminar em toda a Administração Pública Federal um novo modelo de gestão, no qual o cidadão deixa de ser consumidor e passa a ser um parceiro na construção da política pública.



1 INTRODUÇÃO: UM MILÊNIO MAIS TRANSPARENTE

Uma série de mudanças legais e administrativas vem ocorrendo no Brasil desde a virada do século XX para o XXI e tem transformado significativamente a forma de se fazer gestão pública no país. Regulamentos foram aprovados e ações implementadas para colocar mais informações e mais ferramentas à disposição do cidadão a fim de que possam exercer seu papel como cidadão. Fossem essas ferramentas para exercício de direitos ou para facilitar o cumprimento de deveres, elas tem aproximado o governo e a sociedade e ampliando a comunicação e o relacionamento entre esses atores.

Inicialmente voltadas para a austeridade fiscal do país, estas medidas tornaram-se importantes para o combate a corrupção e em pouco tempo a transparência ganhou espaço como um direito fundamental para um regime democrático. Com mais acesso ao cenário político administrativo, o Governo Federal também precisou ampliar os espaços de participação social, como será mostrado mais adiante na evolução da quantidade de conferências nacionais no país.

Se o país estava na vanguarda da transparência ativa, isto é, da divulgação de informações por iniciativa própria do governo; ainda precisava avançar na resposta às demandas de informação da sociedade por informação, ou seja, na transparência passiva. Seguindo o sucesso de países como o México, o Brasil aprovou sua legislação de acesso a informações públicas em 2011.

O Brasil chamou a atenção por essas iniciativas e iniciou diálogos com os Estados Unidos e outros países interessados no tema. Em uma iniciativa inédita, os países convidaram organizações da sociedade civil para formar um grupo cujo objetivo é tornar produzir compromissos concretos dos governos para a promoção da transparência, o empoderamento dos cidadãos, a luta contra a corrupção e a utilização de tecnologias que fortaleçam a governança. A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês, *Open Government Partnership*) foi presidida pelo Brasil durante seu primeiro ano de existência e ainda conta com o país como um dos membros do Comitê Diretor.

No cenário atual, o Governo Federal está construindo, em conjunto com a sociedade, o seu segundo plano de Ação para a OGP, enquanto luta para fortalecer todas as mediadas já implementadas.



2 OBJETIVO E METODOLOGIA

Neste trabalho, busca-se delimitar os principais avanços do país para a constituição de um governo sobre os princípios de governo aberto, quais sejam: transparência, participação cidadã, responsabilização e prestação de contas e a tecnologia e a inovação aplicadas ao engajamento social¹.

Com este objetivo, nos próximos capítulos, o autor revisará as mudanças na legislação brasileira nos últimos 15 anos, informações apresentadas pelo Governo Federal e fará uma revisão bibliográfica de autores que discutem o tema.

3 MARCOS DO GOVERNO ABERTO NO BRASIL

A Lei Complementar nº. 101 de 4 de maio de 2000

A Lei Complementar 101, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou LRF, foi um marco na integridade pública brasileira. A lei estabelece normas para a gestão fiscal, voltada para a responsabilidade nas finanças públicas do país. O marco normativo, vale lembrar, surgiu em um momento de crise econômica em que o país buscava uma política mais austera e os entes federativos buscavam soluções que dessem mais independência às suas decisões. Após um longo processo para a construção de um consenso a Lei foi aprovada no congresso.

“No que se refere ao que denominamos aqui como a construção de um consenso em torno da ideia de responsabilidade fiscal, constituiu-se como dos fatores importantes o aprendizado dos técnicos do Governo Federal. Eles aprenderam: 1) que havia a necessidade do equacionamento do problema fiscal e financeiro dos entes federativos para sustentar a estabilização econômica; 2) que isto somente ocorreria se houvesse uma negociação na qual o Governo Federal cederia para os Estados poderem avançar, especialmente no caso da renegociação das dívidas do Estados, em 1997; 3) e que medidas pontuais, que foram fartamente utilizadas por autoridades monetárias, não seria mais eficientes no contexto da crise de 1998. Na realidade, eles perceberam que a crise abriu uma oportunidade para a realização de uma mudança institucional nesta direção.”²,

Para transformar um cenário de endividamento de entes federativos em um cenário de austeridade financeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe consigo uma mudança de paradigma que ia além do encontro de números:

¹ <http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation>

² (Leite, 2006)



a necessidade de se ter transparência fiscal como instrumento de integridade pública. Ao estabelecer regras para a divulgação de informações orçamentárias, a norma coloca os gestores dos recursos públicos sobre um novo patamar de responsabilidade, no qual as decisões são abertas e a prestação de contas é constante. Como ressalta Giuberti, “instituições que garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público, eliminam a assimetria de informações que permite ao governo adotar políticas que ferem a responsabilidade fiscal.”³

O pregão eletrônico

O pregão eletrônico foi outro marco importante na transparência pública brasileira. A modalidade de licitação por pregão surgiu com o objetivo de tornar os processos de compra mais rápidos e com mais economia para o Estado. A modalidade eletrônica tornava avançava ainda mais nesses desafios, dando ainda mais celeridade e reduzindo custos inerentes à realização do processo. Ademais, aumentou o acesso das empresas, facilitando a possibilidade de participação em todo território nacional. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de 2002 a 2010, o número de fornecedores cadastrados pelo Governo Federal subiu de 172.141 para 418.909⁴.

Em um pregão, a aquisição ocorre, grosso modo, após um processo aberto em que os concorrentes fazem lances sucessivos, reduzidos preços, até que se chegue ao menor valor. O governo compra o bem do ofertante que fez o menor, se este for aprovado na fase de habilitação. Assim, o pregão eletrônico também traz contribuições significativas à transparência pública, uma vez que os lances são abertos e a competição acontece à vista de todos que estão engajados no processo. Ademais, no âmbito do Governo Federal, o processo fica disponível para acesso da sociedade no portal Comprasnet, gerido pelo MPOG.

Segundo este Ministério, em 2012, o governo fez 46% de suas aquisições por meio do pregão eletrônico e, com isso, economizou R\$7,8 bilhões.⁵ Benefício que surge tanto de um processo mais eficiente de compra, quanto de um controle social mais efetivo.

³ (Giuberti, 2005)

⁴ (Planejamento, Estatísticas das Compras, 2011)

⁵ (Planejamento, Pregão Eletrônico Gera Economia de 19% Para Governo Federal, 2013)



“A maior de todas as vantagens do pregão eletrônico é a transparência de seus procedimentos, realizados através da rede mundial de computadores, a Internet. Possibilitar ao cidadão o acompanhamento dos atos governamentais é uma forma de tornar o controle mais efetivo por parte da sociedade, o que reduzirá significativamente os casos de corrupção envolvendo as licitações públicas.”⁶

O Portal da Transparência e as Páginas de Transparência Pública

O Portal da Transparência do Governo Federal foi lançado em 2004, por iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) e formalizado no Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005. Inicialmente, o Portal tinha por objetivo fornecer informações sobre os gastos públicos. O site informava sobre gastos diretos do Governo Federal, transferências feitas para os demais entes federativos e entidades não governamentais e informações sobre os convênios do Governo Federal.

Ainda hoje, o Portal da Transparência coloca como objetivo “aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”⁷. Porém, é visível que o escopo do Portal se ampliou, extrapolando a visão sobre o dinheiro público para uma visão sobre o emprego de recursos públicos. Além das informações sobre as despesas – e também receitas –, o Portal agora informa sobre imóveis funcionais, quadro de servidores, pessoas e organizações impedidas de fazerem contratos com a administração pública.

Como instrumento de controle social, o Portal permite acompanhar gastos, arrecadações, entender o objeto de convênios e suas respectivas liberações, verificar se alguma empresa contratada pelo governo estava impedida de fazer contratos, saber quanto foi transferido para um município para um determinado programa ou conhecer os beneficiários dos programas sociais do Governo Federal.

Para se fazer um convênio com uma entidade sem fins lucrativos ou com uma empresa hoje, é imperativo que o gestor público consulte o Portal. O Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) relaciona, para administradores e cidadãos, as empresas e pessoas físicas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública no Governo Federal e em mais 9 estados. Já o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) é uma lista semelhantes para organizações não governamentais que tiveram problemas, por exemplo, na prestação de contas de convênios.

⁶ (Oliveira, 2008)

⁷ (Controladoria-Geral da União)



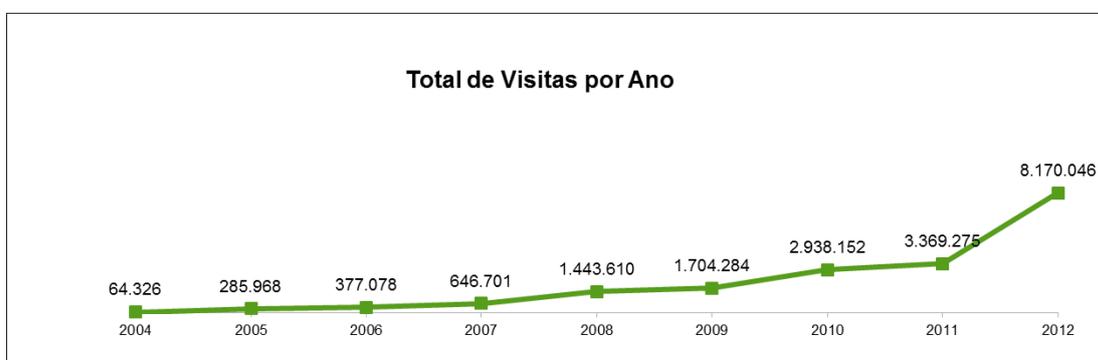
Ao criar seções específicas no Portal da Transparência para a divulgação de informações sobre gastos com a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, o Brasil adotou uma atitude sem precedentes internacionais. A medida foi fortalecida pela criação da Câmara de Transparência da Copa, instituída pelo Comitê Gestor da Copa de 2014 cuja atribuição é estabelecer as diretrizes do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo, segundo o Decreto sem número de 14 de janeiro de 2010.

O Portal também ousou ao informar sobre a remuneração de todos os servidores públicos do Governo Federal. A medida encontrou resistência na própria administração pública e chegou a ser suspensa após a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB)⁸ conseguir uma liminar na Justiça Federal. O Superior Tribunal Federal, porém, suspendeu a decisão.

Mas se por um lado a criação do Portal da Transparência respondeu a várias perguntas sobre os gastos públicos, por outro levantou vários outros questionamentos. Em resposta, o Governo Federal publicou a Portaria Interministerial de 16 de março de 2006, o qual instituiu as Páginas de Transparência Pública. Nestas, os órgãos do Governo Federal deveriam publicar informações complementares sobre a gestão dos recursos, em especial aquelas sobre licitações, contratos e despesas com passagens e diárias.

Como consequências, a demanda por informações do Portal da Transparência cresce ano a ano. O sítio recebe hoje mais de 8 milhões de visitas por ano e tem uma média de cerca de 400 usuários únicos por mês, os quais navegam uma média de 10 páginas por visita⁹.

Tabela 2.1 – Visitas ao Portal da Transparência



⁸ (OGlobo, 2012)

⁹ Fonte: CGU/Google Analytics



A Controladoria-Geral da União não deve parar de desenvolver o Portal. O órgão se comprometeu, como parte do Plano de Ação Brasileiro na Parceria para Governo Aberto (OGP), a reestruturar o Portal da Transparência para melhorar sua usabilidade e interatividade. No processo, estuda-se a fusão das páginas de transparência com o Portal da Transparência.

As informações disponíveis no Portal chamaram a atenção no cenário internacional pelo volume e diversidade de informações. Em 2008, o Portal da Transparência foi destacado como exemplo de Boa Prática de governança durante a II Conferência dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês).

A Lei Complementar 131 de 27 de maio de 2009

A Lei Complementar 131, também conhecida popularmente como Lei Capiberibe, acrescenta alguns dispositivos à LRF, a fim de reforçar a necessidade de transparência orçamentária e incorporar experiências positivas da administração pública federal para toda a federação.

A primeira grande mudança trazida pela Lei é a obrigação da publicação dos atos praticados pelas unidades gestoras para a execução orçamentária dos gastos. Assim, os detalhes dos documentos relativos à realização das despesas públicas do Governo Federal passaram a estar disponíveis diariamente no Portal da Transparência.

O segundo, e mais transformador, ponto da Lei é a extensão da obrigação de publicação dessas informações para todos os entes federativos. Assim, Estados e Municípios ficam obrigados a terem instrumentos semelhantes ao Portal da Transparência para a prestação de contas à sociedade.

A vigência da lei estabeleceu prazos diferenciados para a aderência às novas exigências. Os estados e os municípios com mais de 100 mil habitantes estavam obrigados a partir de um ano da publicação da lei; aqueles entre 50 mil e 100 mil habitantes tinham um prazo de 2 anos e os municípios com menos de 100 mil habitantes ganharam 4 anos de prazo. Esses municípios se encontravam, até 1 de julho de 2012, distribuídos como nos gráficos 1.1 e 1.2.



Gráfico 2.1 – Quantidade de Municípios segundo critério da LC 131

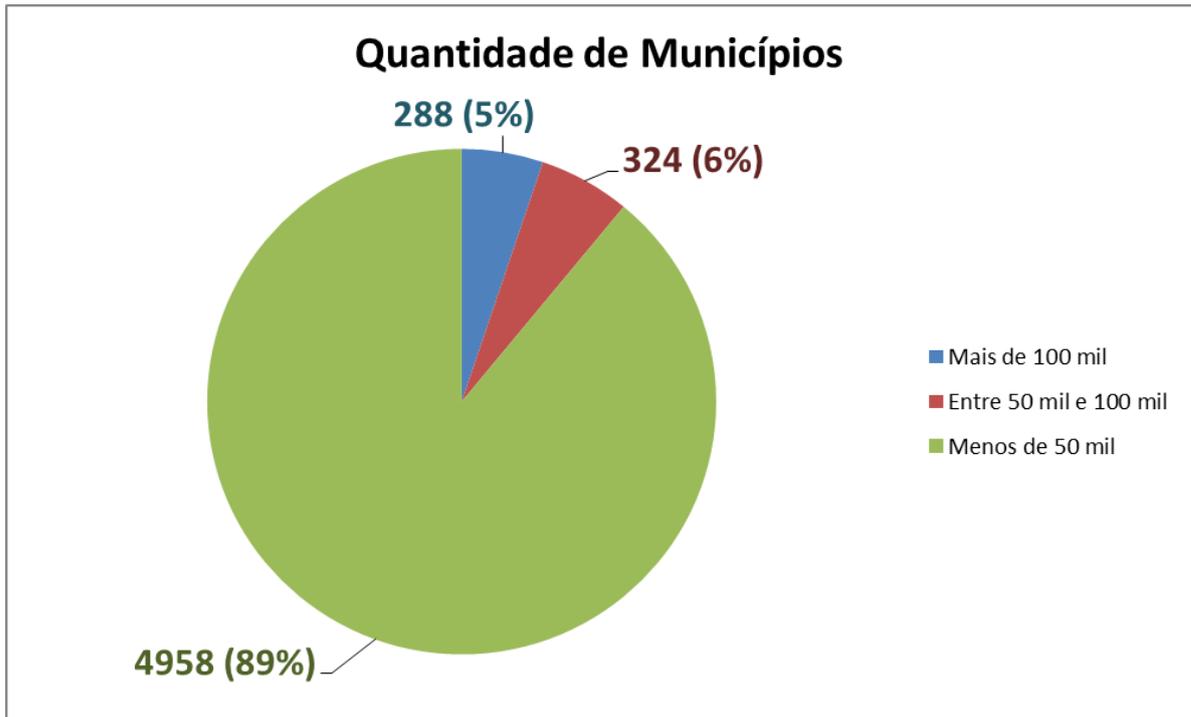
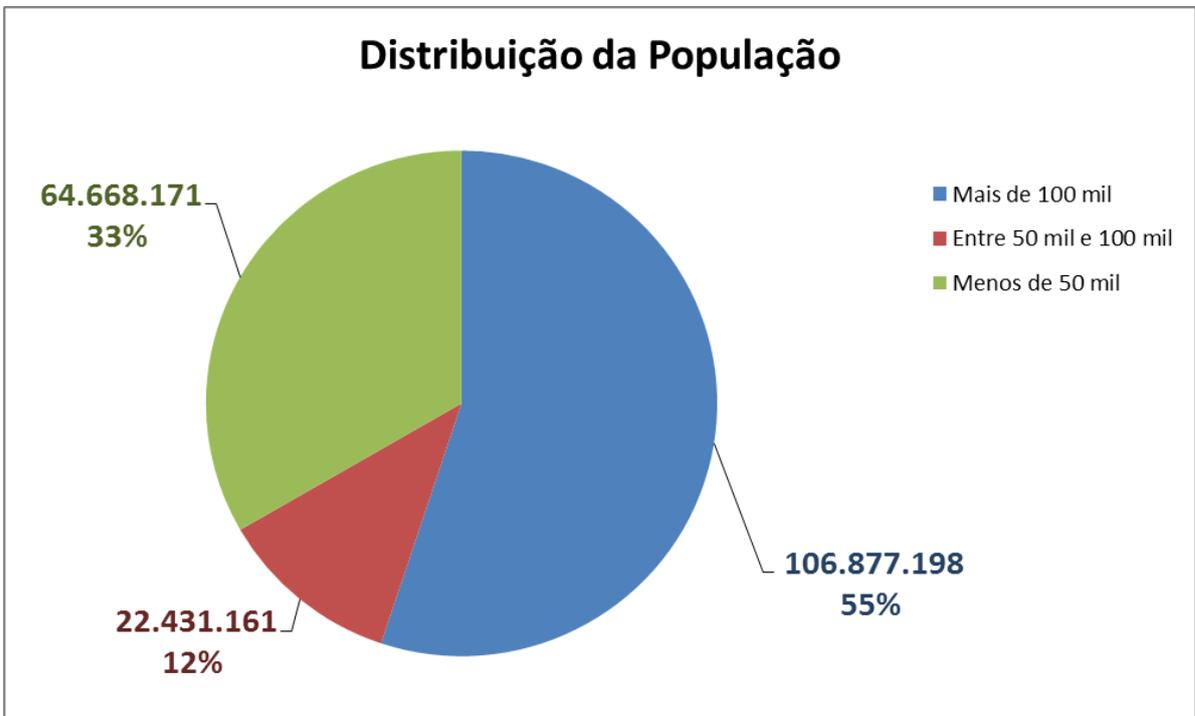


Gráfico 2.2 – Distribuição da população nos municípios segundo critério da LC 131



Nota-se, portanto, que a LC 131 já atinge 67% da população, ainda que 89% dos municípios só passarão a estar sobre o regime da Lei em maio de 2013.

A Lei prevê que, no caso de descumprimento, cabe denúncia ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público e que o não atendimento até o encerramento dos prazos previstos pode levar ao bloqueio de transferências voluntárias ao ente.

A CONSOCIAL e 30 anos de conferências públicas

Em 8 de dezembro de 2010, um decreto sem número da Presidência da República convocou a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social. A conferência aconteceu em diferentes etapas, sendo convocada inicialmente nos municípios, depois nos estados, até chegar à etapa nacional – que também contou com representantes de conferências livres e virtuais.

Ao todo foram realizadas 1023 conferências municipais ou regionais (com grupos de municípios), 302 conferências livres, uma conferência virtual (pela Internet), 26 conferências estaduais e uma distrital. Quase um milhão de cidadãos brasileiros estiveram envolvidos nesse processo, segundo a Controladoria-Geral da União, organizadora da conferência¹⁰.

Na etapa nacional, 1200 delegados eleitos regionalmente em todo o país tiveram que selecionar 80 propostas entre mais de 13 mil apresentadas.

Os números são emblemáticos de uma visível tendência de fortalecimento da participação social na gestão pública. Entre 1983 e 2012 o país realizou 115 conferências. Na primeira metade dessas três décadas, aconteceram 22 eventos que discutiram acerca de 10 temas diferentes; na segunda metade, 93 conferências discutiram a respeito de 42 assuntos^{11,12}.

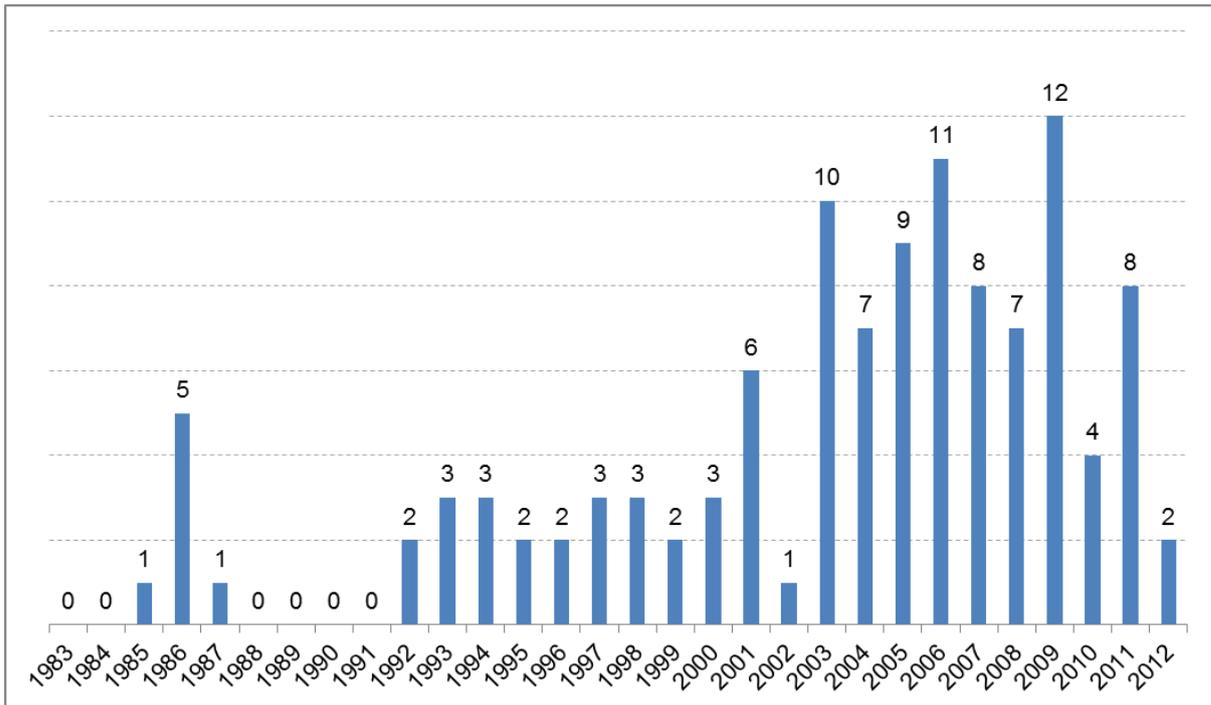
¹⁰ (CGU C.-G. d., 2012)

¹¹ (SNAS-SGPR, Conferências Nacionais 1941/2010, 2011)

¹² (SNAS-SGPR, Conferências Nacionais 2011/2012, 2012)



Gráfico 2.3 – evolução das conferências nacionais no Brasil



A Lei 12.527 de 18 de Novembro de 2011

Se o cenário político econômico forçou o Brasil a tomar medidas de transparência ativa que se destacaram no cenário internacional, o país demorou a regulamentar a transparência passiva, ou seja, a obrigação do Estado em responder as solicitações de informação pública feita por seus cidadãos.

Quando o país aprovou a legislação de acesso a informação, vários países da América Latina já haviam aprovados seus normativos, como o México (2002), o Equador (em 2004), o Uruguai (2008) e o Chile (2009). Países como a Índia (2005) e África do Sul (2000) também já tinham aprovado seus marcos legais.

A obrigação do Estado em prover informações públicas ao cidadão, que já estava prevista nos artigo 5º e 37º da Constituição Federal, ganhou caráter prático em novembro de 2011, com a aprovação da Lei 12.527, que ficou conhecida popularmente como Lei de Acesso a Informação, ou LAI. Esta não apenas deixa claro o compromisso do Estado em fornecer informações para os cidadãos quando provocado, mas delimita prazos e procedimentos para o cumprimento da Lei. A LAI também reviu os critérios e procedimentos para a classificação de informações e as regras para acesso a informações sigilosas e dados pessoais. O acesso a informação é gratuito, podendo haver cobrança apenas de custos de reprodução, como fotocópias e impressões.



A Lei, que entrou em vigor em 16 de maio de 2012, cria obrigações não só para a União, mas também para os Estados e Municípios do país. Além disso, abrange os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário – e prevê punições para diversas condutas ilícitas para os servidores públicos que se recusarem, destruírem ou dificultarem o acesso às informações públicas.

A aprovação tardia de uma lei de acesso a informações públicas trouxe, em contrapartida, benefícios. A lei prevê o provimento de informações em formato aberto e legível por máquina, se alinhando a uma crescente demanda mundial por dados que possam ser livremente usados, redistribuídos e reutilizados, inclusive com apoio de *softwares* e aplicativos.

A Lei de Acesso a Informação também prevê novas obrigações de transparência ativa para os órgãos e entidades públicas. Além de reforçar a necessidade de se publicar informações sobre gastos, transferências, processos licitatórios e contratos, a LAI exige a publicações sobre a estrutura e competência dos órgãos, canais de contato, dados para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, além das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

No âmbito do Governo Federal, a Lei 12.527 foi regulamentada pelo Decreto 7724 de 16 de maio de 2012, que prevê diversos procedimentos para o exercício do direito pelo cidadão, como a delimitação das instâncias recursais para os pedidos de informação que forem negados ou respondidos de forma inadequada. Também prevê novas obrigações de transparência ativa para o Executivo Federal, como a publicação de dados sobre os atendimentos decorrentes da própria lei.

O Decreto também regulamenta o papel dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs), criados no texto da Lei. Entre as funções do SIC está o registro dos pedidos no Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão criado pelo Governo Federal, o e-SIC.

O e-SIC se tornou o principal canal de comunicação entre os cidadãos e a sociedade para a obtenção de informações no âmbito da LAI. Como o Portal da Transparência se consolidou como o principal pilar de transparência ativa do Governo Federal, o e-SIC fortalece-se como o pilar da transparência passiva.

A ferramenta permite que o cidadão faça pedidos e acompanhe prazos, encaminhamentos, prorrogações e as respostas. Também permite que se faça recursos às instâncias revisoras nos casos de negatória ou resposta insatisfatória.



Ademais, oferece ferramenta para a reclamação prevista no decreto, nos casos em que o órgão não responde o pedido no prazo previsto.

Desde seu lançamento, em 16 de maio de 2012, até 31 de dezembro de 2012, foram realizadas 55.214 demandas de acesso à informação pelo e-SIC. Deste número, 81,3% dos pedidos foram respondidos positivamente, tendo sido a informação solicitada franqueada ao cidadão. Apenas 8,72% dos pedidos foram respondidos de forma negativa. Os outros 10% dos pedidos tiveram acesso parcialmente concedido, estavam em tramitação até a data limite deste relatório, correspondiam a perguntas duplicadas ou repetidas ou então versavam sobre informação inexistente ou que não eram de competência do órgão demandado¹³.

A lei ainda carece de regulamentação para seu funcionamento em muitos estados e municípios, seja no Executivo, no Legislativo ou no Judiciário. O Governo Federal, por meio da Controladoria-Geral da União, tem oferecido suporte e, por meio do programa Brasil Transparente, está oferecendo o código do e-SIC para os municípios e estados que desejarem implementá-lo.

A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e o Dados.gov.br

Ao passo que o país avançava em suas medidas de transparência, países como a Inglaterra e o Canadá avançavam rapidamente em uma nova forma de fornecer informações à sociedade: a publicação de dados abertos.

Os dados abertos permitem que pessoas e organizações utilizem informações públicas livremente para gerar aplicativos, fazer análises ou mesmo produtos comercializáveis. Como mencionado anteriormente, para que um conjunto de dados seja considerado aberto, ele precisa permitir que o cidadão o acesse com facilidade e o utilize ou redistribua sem restrições. Ademais, os dados precisam ser facilmente encontrados em um lugar indexado, sem impedimento de leitura por máquinas ou restrições legais¹⁴.

Com dados abertos disponíveis, abrem-se possibilidades para a sociedade que vão desde a análise mais profunda das informações públicas por meio da correlação de diferentes bases de dados, até a criação de aplicativos que fazem uma leitura frequente de bases de dados públicas para fornecer soluções que beneficiam a sociedade ou que geram oportunidades de negócio.

¹³ Fonte dos dados: e-SIC (CGU)

¹⁴ (Eaves, 2009)



A fim de incentivar e direcionar os esforços do Governo Federal na publicação de dados em formato aberto, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão instituiu, por meio da Instrução Normativa nº4 de abril de 2012, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, ou INDA. Esta é um conjunto de padrões, tecnologias, procedimentos e mecanismos de controle necessários para atender às condições de disseminação e compartilhamento de dados e informações públicas no modelo de Dados Abertos.

Além do MPOG, que a coordena, a INDA prevê em sua formação com a Casa Civil da Presidência da República, a Controladoria Geral da União, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde, a Secretaria Geral da Presidência da República, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, além de um representante da sociedade civil e um do setor acadêmico. O Plano de Ação da INDA foi aprovado em fevereiro de 2013¹⁵.

Em paralelo aos esforços para constituir a INDA, o Ministério do Planejamento colocou no ar, em dezembro de 2011, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, o Dados.gov.br¹⁶. A exemplo de similares de outros países, o portal busca facilitar o acesso às bases de dados públicas, permitindo que se localize os dados públicos em formato aberto a partir de um único lugar, com uma ferramenta de busca. O Portal reúne hoje 84 bases de dados, algumas das quais já estão sendo utilizadas em aplicativos, como o “Open Copa”¹⁷.

4 A PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO

Em Setembro de 2010, o Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, fez um discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas na qual desafiou os países a se encontrarem no ano seguinte com compromissos concretos para promover a transparência, combater a corrupção, promover o engajamento dos cidadãos e promover novas tecnologias que sustentassem a democracia.

¹⁵ (INDA, 2013)

¹⁶ <http://www.dados.gov.br>

¹⁷ <http://www.opencopa.com/>



Incentivado pelos avanços na transparência ativa brasileira, o governo estadunidense iniciou diálogos com o governo brasileiro para tornar realidade a visão do Presidente Obama. O diálogo se estendeu para outros países e, em seguida, organizações da sociedade civil foram convidadas para a construção de uma nova iniciativa.

À medida que a proposta ganhava forma, chegou-se a um consenso dos critérios que seriam utilizados para delimitar os países que estariam elegíveis para participar do grupo: a transparência fiscal, a participação cidadã, a abertura de informações sobre mandatários de cargos eletivos e membros do alto escalão e uma legislação de acesso a informação. Esse processo foi, portanto, fundamental no incentivo a aprovação da Lei de Acesso a Informação brasileira.

Em setembro de 2011, oito países e nove organizações da sociedade civil anunciaram a criação da Parceria para Governo Aberto, ou OGP¹⁸. O lançamento é marcado politicamente pela adesão à Declaração de Governo Aberto, na qual os países reconhecem uma maior demanda por abertura pela sociedade, aceitam que os países envolvidos precisam enfrentar metas diferentes e aceitam a responsabilidade de fortalecer em seus governos a transparência, a integridade, a participação social e o acesso a tecnologias que promovam maior permeabilidade entre governo e sociedade¹⁹.

O Brasil co-presidiu a iniciativa desde o lançamento até setembro de 2012. Em abril de 2012, o Brasil sediou a primeira reunião anual da Parceria – que já contava com 52 membros. Até este momento, o país dividia a co-presidência com os Estados Unidos. O evento marcou a troca dos Estados Unidos pelo Reino Unido na co-liderança, embora os EUA tenham permanecido no comitê diretor da OGP junto com os outros 7 países e 9 organizações fundadoras. Também no encontro de abril, se oficializou a criação de uma terceira cadeira de presidente, a ser sempre ocupada por uma organização da sociedade civil.

Durante a presidência, o Brasil também foi parte do Subcomitê do Comitê Diretor para Liderança e Governança. Nesse período participou das discussões que levaram à publicação dos artigos de governança da parceria. Em setembro, no evento de um ano da OGP, o país deixou a presidência, dando lugar à Indonésia.

¹⁸ O Brasil optou por utilizar a sigla da iniciativa em inglês: OGP, de *Open Government Partnership*

¹⁹ (OGP O. G., 2011)



Também deixou o subcomitê que participava para se juntar ao subcomitê de critérios e padrões, no qual contribuiu para a construção do Mecanismo de Avaliação Independente da Parceria, que irá avaliar o cumprimento dos compromissos pelos países.

Os planos de ação, como previstos na Declaração de Governo Aberto, são criados pelos próprios países, de acordo com os áreas nas quais precisam se desenvolver. Eles devem apresentar compromissos concretos para avançar em uma ou mais áreas de desafios propostas pela OGP, quais sejam: 1) melhoria dos serviços públicos; 2) aumento da integridade pública; 3) melhor gestão dos recursos públicos; 4) criação de comunidades mais seguras; 5) e aumento da responsabilidade corporativa²⁰.

No caso brasileiro, o Governo Federal constituiu, por meio do Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o Comitê Interministerial Governo Aberto, a quem coube, principalmente, apreciar as propostas de compromissos para a construção do Plano.

O Plano brasileiro apresentando em setembro de 2011 apresentava 32 compromissos, propostos por cinco órgãos do Executivo Federal. Em outubro de 2012, o Governo publicou um balanço dessas ações, no qual reconhece que cinco ações estavam atrasadas e duas não haviam iniciado. Das demais, 21 foram concluídas e quatro estavam em andamento conforme cronograma²¹. Quanto aos desafios, os compromissos estavam distribuídos conforme a tabela 3.1.

Tabela 3.1 – Distribuição dos compromissos brasileiros nos desafios da OGP

Desafios	Número de compromissos
Melhoria dos serviços públicos	22
Aumento da integridade pública	18
Melhor gestão dos recursos públicos	9
Criar comunidades mais seguras	0
Aumento da responsabilidade corporativa	4

* Observação: Um compromisso pode atuar sobre mais de um desafio.

Além das ações previstas no Plano, o Governo destacou outras 13 ações que realizou e julgou importantes para avançar nos desafios da OGP.

²⁰ (OGP, 2011)

²¹ (CGU, 2012)



Logo após a publicação do Balanço, o Governo Federal iniciou o processo de construção do segundo plano de ação. Desta vez, a proposta consistia na elaboração de um plano para o biênio 2013-2014. Reconhecendo a pouca participação da sociedade na formulação do primeiro plano, a CGU constituiu um grupo de trabalho com a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) e 10 organizações da sociedade civil brasileira para produzir o segundo plano.

O processo se iniciou com um Debate Virtual, por meio do site e-Democracia²², no qual era livre o acesso para qualquer indivíduo ou organização fazer propostas de compromissos. Em seguida, os próprios participantes priorizaram 15 propostas criadas no espaço virtual. Em paralelo, 14 órgãos do Governo Federal apresentaram 59 propostas para serem debatidas na plataforma.

Entre os dias 13 e 15 de março, o grupo de trabalho constituído por CGU, SGPR e organizações da sociedade civil realizou um evento presencial para discutir novas propostas. Foram convidadas 90 organizações com a missão de elaborar propostas e priorizar outras 15. No total, devido a um empate nos votos, 17 propostas foram selecionadas.

As 15 propostas do Debate Virtual e as 17 do Encontro foram encaminhadas aos órgãos do Executivo Federal que podem atuar sobre elas. Essas propostas poderão ser acatadas na íntegra, parcialmente ou serem negadas. Caso não sejam aceitas integral ou parcialmente, o órgão deverá dar uma justificativa para a sociedade sobre os motivos que levaram à recusa.

As propostas que forem aceitas parcial ou integralmente e as propostas feitas pelos próprios serão objeto da avaliação do CIGA para a redação final do segundo plano de ação brasileiro na OGP.

5 CONCLUSÃO

Os avanços do Executivo Federal para tornar as informações públicas mais acessíveis foram significativos. Nos últimos 10 anos o país fortaleceu constituiu uma sólida estrutura de transparência ativa, consolidou mecanismos de participação social, e reagiu rápido e com eficiência às demandas criadas pela Lei

²² <http://edemocracia.camara.gov.br/web/acoes-ogp/inicio>



de Acesso a Informação. Os órgãos mantêm páginas de transparência, SICs, páginas de acesso à informação; contribuem com compromissos para a OGP e realizam conferências para discutir temas caros à sociedade.

Outros desafios ainda estão por vir. Em junho de 2013, por exemplo, entra em vigor a Lei 12.741 de 8 de dezembro de 2012, que prevê que os documentos fiscais deixem claro o valor pago de impostos pelos consumidores. Essa transparência tributária certamente trará novos desafios e novos benefícios a sociedade.

Trará também novas discussões. A transparência, as novas políticas de integridade e austeridade, a disseminação das ferramentas de governo eletrônico constituíram a discussão que está no cerne da criação da Parceria para Governo Aberto: fazer governos melhores tornando-os mais permeáveis aos anseios e necessidades da sociedade.

Não é uma realidade distante. No Reino Unido, o governo acompanha reclamações de cidadãos sobre a qualidade do lugar onde vivem por um site criado por uma organização não governamental, o “Fix My Street”²³ (conserte minha rua). No Brasil, já existem duas experiências em que cidadãos insatisfeitos com a forma como os dados do Portal da Transparência eram apresentados o reconstruíram utilizando os dados abertos: uma chama-se “Para onde foi o meu dinheiro”²⁴ e a outra “Portal da Transparência Alternativo”²⁵.

O desafio é a transformação de um modelo de e-Government (cidadão como consumidor de soluções do governo) para o We-government (cidadão como parceiro na construção dessas soluções)²⁶. Como e até onde o governo vai avançar nessa proposta nos próximos anos vai depender tanto da iniciativa dele próprio quanto da própria sociedade. Se o governo puder prover as ferramentas, os cidadãos irão responder com soluções deixando de ser apenas consumidores de informação, mas também seus produtores²⁷.

²³ <http://www.fixmystreet.com/>

²⁴ <http://www.paraondefoiomeudinheiro.com.br>

²⁵ <http://gemeos.org/tp/>

²⁶ (Linders, 2012)

²⁷ (Fung, 2007)



REFERÊNCIAS

CGU. (2012). *Balanço do Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto*. Brasília.

CGU, C.-G. d. (18 de 5 de 2012). *Etapa Nacional da 1ª Consocial representa marco histórico na consolidação da democracia*. Acesso em 30 de 03 de 2013, disponível em CONSOCIAL: <http://www.consocial.cgu.gov.br/releases/etapa-nacional-da-1-consocial-representa-marco-historico-na-consolidacao-da-democracia/>

Controladoria-Geral da União, C. (s.d.). *Sobre o Portal da Transparência*. Acesso em 31 de 03 de 2013, disponível em Portal da Transparência: <http://www.transparencia.gov.br/sobre/>

Eaves, D. (30 de 09 de 2009). *The Three Laws of Open Government Data*. Acesso em 29 de 03 de 2013, disponível em Eaves.ca: <http://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data/>

Fung, A. (2007). *Full Disclosure*. New York: Cambridge University Press.

Giuberti, A. (2005). Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. *Catálogo USP*, 15.

INDA, C. G. (05 de 02 de 2013). *Plano de Ação da INDA*. Acesso em 30 de 03 de 2013, disponível em Grupo de trabalho da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos: <http://wiki.gtinda.ibge.gov.br/MainPage.ashx>

Leite, C. K. (2006). O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 90 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. *Catálogo USP*.

Linders, D. (18 de 07 de 2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction. *Government Information Quarterly*, p. 453.

OGlobo. (4 de 7 de 2012). *Justiça proíbe divulgação de salários dos servidores federais*. Acesso em 31 de 03 de 2013, disponível em O Globo: <http://oglobo.globo.com/pais/justica-proibe-divulgacao-de-salarios-dos-servidores-federais-5393203>

OGP. (09 de 2011). *OGP PARTICIPATION*. Acesso em 28 de 03 de 2013, disponível em Open Government Partnership: [http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation#Grand Challenges](http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation#Grand%20Challenges)

OGP, O. G. (09 de 2011). *OPEN GOVERNMENT DECLARATION*. Acesso em 28 de 03 de 2013, disponível em Open Government Partnership: <http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>



OKFN, O. K. (2012). *Open Definition*. Acesso em 30 de 03 de 2013, disponível em Open Definition: <http://opendefinition.org/>

Oliveira, J. G. (2008). *Pregão Eletrônico: transparência como ferramenta de*. p. 79.

Planejamento, M. d. (2011). *Estatísticas das Compras*. Acesso em 31 de 03 de 2013, disponível em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Brasil_Econ%C3%B4mico_-_Dados_Por_UF_janeiro_a_Dezembro2011.pdf

Planejamento, M. d. (08 de 02 de 2013). *Pregão Eletrônico Gera Economia de 19% Para Governo Federal*. Acesso em 31 de 03 de 2013, disponível em Site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=9381&cat=94&sec=7>

SNAS-SGPR, S. N. (2011). *Conferências Nacionais 1941/2010*. Brasília.

SNAS-SGPR, S. N. (2012). *Conferências Nacionais 2011/2012*. Brasília.



AUTORIA

Otávio Moreira de Castro Neves – Filiação institucional: Controladoria-Geral da União.

Endereço eletrônico: otavio.neves@cgu.gov.br

