



PARCERIA PARA GOVERNO ABERTO: NOVAS PERSPECTIVAS DE TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PARTNERSHIP FOR OPEN GOVERNMENT: NEW PERSPECTIVES OF TRANSPARENCY AND POPULAR PARTICIPATION IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Kelen Koupak¹

¹ Acadêmica do quinto ano do curso de Direito da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). E-mail: Kelenkoupak@gmail.com.

Resumo

O acesso à informação pública é essencial para a existência de um Estado Democrático, na medida em que aproxima o governo da sociedade, possibilitando a essa participar de forma mais efetiva das políticas públicas. Contudo, seu acesso sempre sofreu restrição, o que vem mudando com as práticas de Governo Aberto, que tem por base os princípios da transparência, da participação e da colaboração. Nesse contexto surgiu a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês Open Government Partnership), uma iniciativa internacional da qual o Brasil faz parte e que objetiva difundir práticas governamentais referentes à transparência, ao acesso à informação pública e à participação social. Assim, o presente artigo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e documental, objetiva apresentar essa importante iniciativa. Conclui que ela se constitui em um mecanismo promissor para a promoção um governo mais transparente e penpenso à participação popular.

Palavras-chave: Acesso à informação. Parceria para Governo Aberto. Transparência pública. Participação popular.

Abstract

Access to public information is essential for the existence of a Democratic State, insofar as it brings the government closer to society, enabling it to participate more effectively in public policies. However, their access has always been restricted, which has been changing with Open Government practices, which are based on the principles of transparency, participation and collaboration. In this context was born the Open Government Partnership (OGP), an international initiative of which Brazil is a part and which aims to disseminate governmental practices regarding to transparency, access to public information and social participation. Thus, this article, using bibliographical

and documentary research, presents this important and recent initiative, concluding that it constitutes a promising mechanism for the promotion of a more transparent government and prone to popular participation.

Keywords: Access to information. Open Government Partnership. Public Transparency. Popular participation.

1. Introdução

A existência de um governo democrático exige necessariamente que esse proporcione a visibilidade de seus atos e ofereça o acesso à informação pública, de forma a aproximar a sociedade das atividades da Administração. Isso porque, em um regime democrático, os cidadãos também devem ser protagonistas da gestão pública, de forma que suas ideais e opiniões sejam ouvidas e analisadas na tomada de decisões políticas que os afetam.

Contudo, apesar de sua essencialidade, o acesso à informação por muito tempo foi restrito, vigorando o reinado do segredo na Administração Pública, e, consequentemente, excluindo os cidadãos, que ficavam alheios aos negócios do Estado, não podendo conhecer e participar dos assuntos que diziam respeito aos seus próprios interesses como destinatários finais das ações do governo.

Esse cenário começou a se modificar com a implementação de práticas de Governo Aberto, o qual tem por base a transparência, a participação e a colaboração.

A partir dessa perspectiva, foi lançada em 2011 a Parceria para Governo Aberto, uma iniciativa internacional da qual o Brasil faz parte e que visa promover à transparência, o acesso à informação e a participação social na gestão pública de forma a fortalecer a governança e melhorar a eficácia da prestação dos serviços públicos.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende esclarecer o que é a Parceria para Governo Aberto, sua estrutura, modo de funcionamento, princípios e evolução no Brasil, de modo a contribuir para a literatura do Governo Aberto e para a divulgação dessa recente e importante iniciativa, que embora esteja em pleno amadurecimento e ainda encontre inúmeros desafios no contexto brasileiro, representa grande potencial para tornar o governo mais efetivo, transparente e responsável frente à gestão da coisa pública e às demandas da sociedade.



A metodologia utilizada consistiu na pesquisa bibliográfica e documental. Como a iniciativa da OGP é bastante recente e ainda não há grande produção literária sobre o tema, a presente pesquisa teve como base documentos disponibilizados no site da Parceria para Governo Aberto, que indicam os fundamentos da OGP e seu desenvolvimento no Brasil.

2. Acesso à informação como fundamento do Governo Aberto

A Constituição de 1988, em seu artigo primeiro definiu o Brasil como um Estado Democrático de Direito, assegurando o exercício do poder pelo povo através de seus representantes ou de forma direta. Porém, a concretização desse estado democrático requer uma gestão administrativa também democrática com a abertura de espaços para o diálogo e interação entre governantes e governados, possibilitando a efetiva participação popular nos processos decisórios que envolvem os interesses da coletividade.

Contudo, para que ocorra a efetiva participação da sociedade e para que essa possa emitir sua opinião e intervir nos processos decisórios é necessário que a Administração Pública, ainda marcada pelo formalismo e tecnicismo, leve ao conhecimento da população, informações sobre suas atividades, pois caso contrário, os indivíduos não terão embasamentos suficientes para participar das questões de interesse público. De acordo com Bobbio (2000, p. 89):

A maior ou menor relevância da opinião pública entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do estado, da 'rés pública', depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e, portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder.

Nesse contexto, o acesso à informação é um dos pilares da gestão democrática e perpassa pela ideia de que "[...] o poder público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, afim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo" (SILVA, 2002, p. 649).

Ademais, o Estado age em nome da sociedade, de modo que não é o proprietário das informações por ele geradas e, uma vez que foram produzidas com vistas a finalidades públicas, devem estar acessível a toda população, sendo essa a verdadeira detentora da informação oriunda da atividade estatal. (POSSOMAI, 2016, p.13).

O direito de acesso à informação é assegurado pela Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII e, inclusive, é reconhecido como direito humano fundamental por diversos diplomas internacionais, estando previsto no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e no artigo 19 do Pacto Internacional

sobre Direitos Civis e Políticos.

No que tange especialmente às informações sob guarda do Estado, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000) estabelece em seu item 4 que:

O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas.

Ainda, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), em seu artigo 10 prevê que:

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte [...] adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões [...].

Contudo, a despeito de sua importância, o acesso à informação sofreu restrições por parte dos governos ao longo dos últimos séculos, tendo vigorado o império do segredo na Administração Pública.

O próprio Maquiavel defendeu que o governante poderia ocultar suas ações, utilizando-se da mentira quando essa lhe fosse conveniente, de forma que lhe seria facultado contrariar a palavra dada quando tal cumprimento se voltasse contra ele. Ainda, para o autor, é necessário saber disfarçar o uso da mentira e ser um bom simulador e dissimulador, pois "[...] aquele que engana encontrará sempre quem se deixe enganar." (2006, p. 112).

Weber (2004, p. 225) destaca que a utilização do sigilo constitui-se em instrumento de poder e meio de sobrevivência da burocracia, pois essa, visando aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantém em segredo seus conhecimentos e suas intenções. Disso decorre que: "[...] a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica."

Em contraposição a essa opacidade informacional e buscando concretizar o ideal da democracia como: "[...] o governo do poder público em público" (BOBBIO, 2006, p. 98), resta evidente que no atual Estado Democrático, o acesso à informação deve ser a regra e não a exceção, de modo que os cidadãos tenham assegurado o direito de serem informados sobre todos os passos da Administração e, mais que isso, também devem ter possibilidades de participar da tomada de decisões que envolvem questões públicas, inclusive como forma de controlar que as escolhas dos governantes estejam em consonância com os interesses e necessidades da população. Nesse sentido, Mendel (2009, p.5) destaca que:

A democracia também implica prestação de contas e boa governança. O público tem o direito de perquirir



os atos de seus líderes e de participar de um debate pleno e aberto sobre tais atos. Precisa ser capaz de avaliar o desempenho do governo, o que depende do acesso à informação sobre o estado da economia, sistemas sociais e outras questões de interesse público. Uma das formas mais eficazes de atacar a má governança, sobretudo com o passar do tempo, é por meio do debate aberto e bem informado.

No tocante a importância da visibilidade do poder, Kant (2008, p. 46) enunciou o princípio de que: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas se não harmonizem com a publicidade”, querendo com isso dizer que não são boas aquelas ações que para se realizarem necessitam permanecer em segredo, já que acaso fossem divulgadas, provocariam tamanha oposição da sociedade tornando impossível a sua concretização.

Diante desse cenário e visando romper com a cultura do segredo na Administração Pública, vêm sendo implementadas práticas de Governo Aberto, que tem por fundamento a transparência, a participação e a colaboração. A transparência proporciona informações sobre o que o governo está fazendo, possibilitando o controle social. A participação do público melhora a eficácia do governo e a qualidade de suas decisões. Por fim, a colaboração incorpora os cidadãos às ações efetuadas pelo governo. (COBO, 2012, p. 113).

O Governo aberto, assim, pretende ser uma nova forma de governar, pautada na transparência e na participação dos cidadãos para além do momento do voto. Propõe o diálogo permanente entre gestores públicos e os cidadãos, de forma que esses possam contribuir com as ações da Administração, bem como fiscalizá-las, melhorando a prestação dos serviços públicos. É nesse contexto que foi criada a Parceria para Governo Aberto, a qual será analisada em seguida.

3. Parceria para Governo Aberto

A Parceria para o Governo Aberto, ou OGP (do inglês Open Government Partnership), é uma iniciativa internacional que tem por finalidade fazer com que os governos assumam compromissos concretos para difundir a transparência e o acesso à informação pública, apoiar a participação social, combater a corrupção e utilizar as novas tecnologias para fortalecer a governança.

Foi lançada oficialmente em setembro de 2011, por oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), sendo que o Brasil e os Estados Unidos co-presidiram a iniciativa durante seu primeiro ano de existência. Atualmente conta com a participação de 75 países.

Para ingressar na OGP é necessário que os países atendam a alguns critérios de elegibilidade: transparência fiscal, divulgação de informações patrimoniais dos funcionários públicos eleitos, participação cidadã e uma legislação de acesso à informação. Também devem assinar a Declaração de Governo Aberto. (BRASIL, 2012a).

Além disso, cada país precisa apresentar um plano de ação contendo compromissos concretos que abordem os quatro princípios da Parceria: transparência, participação cidadã, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), bem como tecnologia e inovação. Referidos compromissos devem estar baseados em um conjunto de cinco desafios enfrentados pelos governos, quais sejam: melhoria de serviços públicos, aumento da integridade pública, melhor gestão dos recursos públicos, aumento da responsabilidade corporativa e criação de comunidades mais seguras. Ressalta-se, no entanto, que ao contrário dos princípios que devem ser observados por todos os países na elaboração de suas propostas, os desafios podem ser livremente escolhidos, pois a OGP reconhece que a realidade dos países são distintas, e, portanto devem optar pelos compromissos que melhor correspondam as suas circunstâncias e necessidade. (BRASIL, 2012a).

Esses documentos devem ser elaborados pelos governos em conjunto com a sociedade civil, para um período inicial de dois anos.

Os países que fazem parte da OGP devem publicar um relatório anual referente aos seus progressos, cerca de três meses após o final dos primeiros 12 meses de implementação do plano de ação. Referido relatório, deve avaliar o desempenho do governo em relação ao cumprimento das metas assumidas, considerando o conteúdo e cronogramas apontados no Plano de Ação.

Ademais, os países também são avaliados pelo Mecanismo Independente de Avaliação (Independent Report Mechanism - IRM) que através de relatórios independentes para cada governo membro da OGP, avalia a execução dos planos de ação e o progresso na efetivação dos princípios de governo aberto, apresentando, ainda, sugestões técnicas.

O relatório do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) referente ao primeiro Plano de Ação do Brasil esclarece que:

Como complemento à autoavaliação do governo participante, a OGP solicita uma avaliação independente escrita por investigadores respeitados na temática de governança, preferivelmente do mesmo país específico. Esses especialistas, usando uma Guia de Metodologia OGP, devem (1) efetuar uma análise da autoavaliação do governo e de qualquer outra avaliação de progresso publicada pela sociedade civil, pelo setor privado ou por organizações internacionais; (2) realizar reuniões com *stakeholders* segundo as diretrizes OGP para solicitar as opiniões locais em progresso nos compromissos; e (3) realizar entrevistas com *stakeholders* nacionais, incluindo o governo. O relatório do especialista nacional é revisado por um painel internacional de especialistas, nomeado pelo Comitê Executivo OGP para garantir conformidade com os padrões de mais



alta qualidade. (BRASIL, 2013a, p. 83).

A OGP possui um Comitê Diretor (Steering Committee - SC), que é o órgão executivo, responsável por estabelecer as regras e políticas da parceria, supervisionar o seu funcionamento, definir e administrar o orçamento e, enfim, orientar o desenvolvimento da iniciativa. Esse comitê é composto por representantes de governos e da sociedade civil, os quais possuem mandato de três anos, renováveis por igual período por uma única vez. (BRASIL, 2012a).

A Parceria também tem três subcomitês: "Governança e Liderança", "Aprendizagem e Apoio aos Pares e "Critérios e Padrões", que conduzem os trabalhos preliminares para auxiliar a tomada de decisões pelo Comitê Diretor. (BRASIL, 2012a).

3.1 A Parceria para Governo Aberto no Brasil

O Brasil foi um dos oito fundadores da OGP, tendo co-presidido a iniciativa desde a sua fundação, primeiramente com os Estados Unidos, até abril de 2012 e depois ao lado do Reino Unido, até setembro de 2012, quando deu lugar a Indonésia. O país continuou como integrante do Comitê Diretor e em agosto 2014 foi reeleito para um segundo mandato de três anos nesse mesmo Comitê. (BRASIL, 2014a, p. 4).

O Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA), criado pelo Decreto Presidencial de 15 de setembro de 2011, é o responsável por implementar e atualizar os Planos de Ação do Brasil. Esse Comitê é formado por 18 ministérios do Governo Federal e é dirigido pela Casa Civil da Presidência da República.

De acordo com o Art. 3º do referido Decreto, o Ciga possui as seguintes funções:

1. Orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto;
2. Propor ações prioritárias a serem implementadas no curto prazo no âmbito do Plano de Ação;
3. 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;
4. Identificar ações de pesquisa e desenvolvimento necessárias no âmbito do Plano de Ação Nacional.

No Ciga também existe um Grupo Executivo encarregado de coordenar a implementação e a execução do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Esse Grupo é composto por sete ministérios e atua sob a coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU).²

Além disso, em abril de 2012, na 1ª Conferência Anual da Parceria para Governo Aberto realizada em Brasília (DF), foi criado de maneira informal um grupo de trabalho

da sociedade civil, que reuniu dez organizações visando apoiar o Grupo Executivo no monitoramento do primeiro Plano de Ação e na elaboração de mecanismos para promover a participação social na construção do 2º Plano de Ação brasileiro. Devido aos bons resultados oriundos dessa participação e objetivando ampliar a colaboração da sociedade no âmbito da OGP, "[...] o Ciga propôs a criação formal do Grupo de Trabalho temático (GT) da Sociedade Civil, garantindo-lhe permanência e prerrogativas explícitas de atuação." (BRASIL, 2014b, p.5).

Dessa forma, através da Resolução Nº 1, de 18 de novembro de 2014, foi instituído o Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil para assessoramento em Governo Aberto. De acordo com o art. 4º da referida resolução, o GT é composto por sete entidades civis, assim distribuídas: quatro entidades da sociedade civil, uma entidade representativa dos empregadores, uma entidade representativa dos trabalhadores e uma entidade pertencente ao segmento acadêmico, sendo que as mesmas possuem mandato de dois anos, prorrogável por mais um ano a partir da deliberação do Grupo Executivo.

O Brasil apresentou seu primeiro Plano de Ação em setembro de 2011 na ocasião do lançamento oficial da Parceria. Esse plano foi elaborado através de consultas a órgãos públicos do Poder Executivo Federal, a entidades da sociedade civil e ao Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Ainda, foram realizados debates no Congresso Nacional, em um evento organizado pela Câmara dos Deputados, que reuniu órgãos públicos, entidades privadas e organizações da sociedade civil. (BRASIL, 2012b, p.11).

Destaca-se que no referido Plano de Ação, o Brasil assumiu compromissos concernentes a quatro desafios, a saber:

[...]: Melhoria da Prestação de Serviços Públicos, Aumento da Integridade Pública, Gestão Mais Efetiva de Recursos Públicos e Aumento da Responsabilidade Corporativa. O Plano buscou fortalecer o compromisso do país com a transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios [...]. (BRASIL, 2012b, p.11).

No que tange a melhoria dos serviços públicos incluíram-se os compromissos de mapeamento da prestação de serviços públicos; política de formação continuada para as Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal e a criação do Portal Guia de Serviços Públicos. No que diz respeito ao desafio de aumento da integridade pública destacam-se as ações de pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro; elaboração de Guia e/ou Cartilha sobre acesso à informação para servidores públicos; realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa; elaboração de Curso EaD (educação à distância) para ca-

² A Lei 13.341/2016 transformou a CGU em Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.



pacitação de servidores públicos no tema acesso à informação; confecção de Catálogo de Dados e Informações Públicas disponibilizados na internet por órgãos e entidades da Administração Pública Federal; reestruturação do Portal da Transparência; disponibilização de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) em formato de dados abertos, realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial); realização do seminário nacional de participação social e do I Encontro Nacional de Dados Abertos. Com relação ao desafio da gestão mais efetiva de recursos públicos, o governo assumiu os compromissos de facilitação do acesso a bases de dados específicas no Portal da Transparência; disponibilização de dados do Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF: Contratação e Gestão Contratual de Serviços de Tecnologia da Informação, entre outros. Por fim, no desafio de aumento da responsabilidade corporativa, o primeiro Plano de Ação apenas comprometeu-se a implementar o cadastro Empresa Pró-Ética.

O teor dos compromissos revela que os objetivos do governo brasileiro, no âmbito da OGP, estão pautados na preocupação de maior transparência dos atos da Administração Pública, na garantia do acesso à informação a toda sociedade, no fomento à participação popular nos processos decisórios, na melhoria na prestação dos serviços públicos e no combate à corrupção, de forma a construir um a gestão pública mais eficiente e democrática.

Ao todo, o primeiro Plano de Ação contou com 32 compromissos, que foram assumidos por cinco órgãos do Governo federal, a saber: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Educação, da Secretaria Geral da Presidência da República e da Controladoria-Geral da União. (BRASIL, 2013c, p.3).

De acordo com o Balanço do Plano, apresentado em maio de 2013, 26 desses compromissos foram integralmente cumpridos, quatro foram concretizados de forma parcial e dois não foram cumpridos. Porém, visando dar continuidade às ações não cumpridas ou cumpridas de forma parcial, algumas delas foram inseridas no segundo Plano:

O segundo plano de ação, portanto, contém três compromissos que se referem a ações do documento anterior, a saber: "Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal" e "Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias", sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União; e "Implementar a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal", sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, por meio do Arquivo Nacional. (BRASIL, 2013b, p. 10).

Em setembro de 2013 foi publicado o Relatório do Mecanismo Independente de Avaliação, o qual avaliou o processo de elaboração e implementação do primeiro Plano de Ação. De acordo com o IRM, o processo de elaboração do plano não se revelou adequado no que diz res-

peito à consulta pública, pois essa foi restrita e limitada a atores governamentais e organizações convidadas, devido ao curto espaço de tempo entre a celebração da Parceria e a entrada em vigor do primeiro Plano.

Entretanto, na fase de implementação do Plano de Ação, o IRM considerou que houve maior consulta à sociedade, com a criação em 2012 do Grupo de Trabalho da Sociedade civil e também de uma lista de discussão, denominada "Parceria para Governo Aberto" sediada no Googlegroups, que incluiu a sociedade civil e o governo, possibilitando o diálogo e o intercâmbio entre ambos. Ademais, ao elaborar a autoavaliação do Plano, o governo iniciou um processo denominado "Diálogo Virtual: Governo e Sociedade, tendo por objetivo inicial promover um ambiente de discussão sobre o Balanço do primeiro Plano e posteriormente elaborar propostas para o segundo Plano. Esse espaço virtual, também é uma inovação que "[...] oxigenou o padrão de diálogo entre governo e sociedade e ampliou sensivelmente seu alcance e capilaridade social, bem como a profundidade dos debates sobre o status de implementação de cada compromisso". (BRASIL, 2013a, p. 31).

Visando contribuir para o aperfeiçoamento da Parceria para Governo Aberto no Brasil, o IRM apresentou algumas recomendações, tais como aumentar a participação social, o contato com o setor privado, a interação entre o governo e a sociedade, detalhar melhor o Plano de Ação, tornar o monitoramento da parceria mais transparente e divulgar amplamente a OGP. (BRASIL, 2013a, p.21).

O segundo Plano de Ação foi aprovado em outubro de 2013, contando com 52 compromissos assumidos por 18 órgãos. Mencionado Plano foi elaborado pelo Governo Federal em conjunto com a sociedade civil, sendo que essa pôde participar através do processo denominado "Diálogos Governo e Sociedade", o qual foi desenvolvido em duas etapas, uma virtual e outra presencial. (BRASIL, 2013b, p.7).

O diálogo virtual foi realizado em uma plataforma online, o fórum e-democracia da Câmara dos Deputados, e o encontro presencial envolvendo organizações da sociedade civil e o governo ocorreu em Brasília. Através desse processo, a sociedade priorizou 32 propostas, que em síntese relacionavam-se com a promoção da transparência e da participação popular na gestão pública, podendo se destacar as propostas de fortalecimento da CGU; Transparência, participação e justiça por meio das agências reguladoras federais; controle social efetivo dos recursos públicos geridos pelo BNDES; apropriação de ferramentas relativas à transparência (propostas sugeridas no diálogo virtual); empoderamento social para a garantia de efetivo acesso ao sistema de educação pública de qualidade; transparência de todas as votações legislativas incentivo a adesão de estados e municípios aos quatro princípios da OGP, abertura dos dados públicos das empresas (propostas do diálogo presencial), entre outras sugestões, que



foram, então, encaminhadas para serem analisadas por órgãos do governo Federal, de forma a decidir se acatariam as propostas total ou parcialmente, ou se teriam que as rejeitar. Para essa avaliação levou-se em conta vários critérios como: “[...] factibilidade, disponibilidade orçamentária, exequibilidade, regulamentação legal, prioridade político-institucional, prazos e disponibilidade de recursos humanos, entre outros.” (BRASIL, 2013b, p. 7).

Ao final, das 32 propostas sugeridas pela sociedade, 19 foram acatadas por órgãos do Governo Federal e incluídas no segundo Plano de Ação sobre Governo Aberto. Contudo, conforme disposto no Plano, as outras demandas prioritizadas, ficarão em um banco de propostas e poderão ser acolhidas futuramente. (BRASIL, 2013b, p.7).

Em setembro de 2016, foi publicado o Balanço Final do segundo Plano de Ação, sendo que de acordo com o mesmo, dos 52 compromissos assumidos, 36 foram implementados integralmente e 16 tiveram sua implementação limitada. Ademais, referido Balanço, apresenta informações específicas sobre cada uma das iniciativas.

Atualmente, encontra-se em andamento o Terceiro Plano de Ação para Governo Aberto, que possui 16 compromissos, os quais foram estabelecidos com o envolvimento de 105 pessoas, sendo 57 representantes da sociedade civil e 48 do governo. (BRASIL, 2016, p. 8).

De forma inovadora, mencionado Plano contou com a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário. No que se refere ao Poder Legislativo, o compromisso adotado envolveu a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, casas Legislativas estaduais e municipais, e entidades da sociedade civil ligadas a questões parlamentares. Em relação ao Poder Judiciário, a participação ocorreu através do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, que inseriu o compromisso de implantar o Processo Judicial Eletrônico em todos os Tribunais Regionais Eleitorais do país. (Brasil, 2016, p. 19).

De acordo com o Relatório Intermediário de Autoavaliação publicado em setembro de 2017, o desempenho geral do terceiro Plano de Ação brasileiro até agosto do mesmo ano, alcançou o percentual de 38%, estando dentro das expectativas (BRASIL, 2017, p. 18).

Portanto, o Brasil continua avançando no contexto da Parceria para Governo Aberto, estando em seu Terceiro Plano de Ação, sendo que já assumiu importantes compromissos no intuito de tornar o governo mais transparente, combater a corrupção, melhorar a prestação dos serviços públicos e promover a participação social.

Contudo, ainda há muito a se fazer para a consolidação de um Estado efetivamente aberto, sendo fundamental o engajamento conjunto do governo e da sociedade nesse processo.

4. Considerações finais

Diante do exposto, conclui-se que um governo de-

mocrático nos moldes da Constituição de 1988, pressupõe a ideia de que a sociedade também deve participar dos processos decisórios, dando assim legitimidade às ações da Administração Pública. Para tanto é preciso que o Estado preste contas de suas ações à sociedade, dando ampla transparência a sua atuação, e também garanta aos cidadãos o acesso às informações públicas, de forma que esses tenham conhecimentos suficientes para participar e intervir nas decisões relacionadas às políticas públicas.

Nessa perspectiva, práticas de Governo Aberto, que tem como pilares a transparência para promover o controle social; a participação para melhorar a eficácia governamental e a qualidade das decisões tomadas; e a colaboração para incorporar os cidadãos às atividades do governo, se mostram exitosas e adquirem grande relevância em um contexto de rompimento com a cultura do segredo no âmbito da Administração Pública.

A adesão do Brasil à Parceria para Governo Aberto constitui-se em importante medida para promover e difundir o acesso à informação, a transparência governamental e a participação popular, tornando a Administração Pública mais eficaz, responsável e acessível à sociedade, de forma que essa tenha reais possibilidades de acompanhar a atuação do Estado e também interferir nas políticas governamentais, concretizando assim uma verdadeira democracia.

Verifica-se que a OGP é uma iniciativa que conta com uma grande estrutura, sendo baseada em princípios, possuindo critérios de elegibilidade e, ainda, exigindo a assinatura da Declaração de Governo Aberto e a elaboração de Planos de Ação, tendo tido um grande desenvolvimento em poucos anos de existência, pois de 8 países a iniciativa atualmente conta com 75 países. Revela-se, assim, um mecanismo promissor para fazer com que os governos garantam o acesso à informação e a colaboração da sociedade nas decisões de interesse público.

Contudo, não se pode afirmar que a OGP no Brasil esteja cumprindo com todos os fins a que se propôs, pois a maior parte da sociedade nem sequer sabe da existência dessa iniciativa e muito menos que pode participar da elaboração dos Planos de Ação, apresentado propostas e sugestões ou, ainda, nem sabem qual a importância dos compromissos assumidos pelo país. Isso se deve a vários fatores, como a falta de cultura do acesso à informação por parte da sociedade, que sempre foi mantida distante dos negócios do Estado, a precária divulgação da Parceria nos meios de comunicação e também pelo fato de que o principal veículo através do qual a sociedade pode participar é a internet, ignorando-se que grande parte da população brasileira ainda não possui acesso a tal ferramenta.

O desafio que a Parceria coloca é a transformação de um modelo de governo em que o cidadão é tratado com o mero cliente dos serviços do Estado para um governo em



que o cidadão passa a ser co-gestor das políticas públicas. Isso requer uma grande mudança, não somente tecnológica ou administrativa, mas também cultural, tanto no âmbito da Administração Pública que deve realmente tornar-se aberta, quanto no desenvolvimento de novas habilidades e compromissos por parte dos cidadãos. (COBO, 2012, p.114). O sucesso da OGP é responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade, que devem efetivamente engajar-se nesse ideal e firmar bases sólidas e duradouras de um governo aberto.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Decreto nº 7.567 de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 set. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em 15 jul. 2017.

_____. *Parceria para Governo Aberto: Artigos de governança*. Jun. 2012. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/artigos-de-governanca-ogp.pdf>>. Acesso em 17 mar. 2017.

_____. *Parceria para Governo Aberto. Balanço do primeiro plano de ação*. Brasília: 2103c. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/balanco-primeiro-plano.pdf>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. _____. *Balanço do segundo plano de ação*. Brasília: 2014a. Disponível em: < http://www.participa.br/articles/public/0008/2870/2014.12.02-Balan_o_2__Plano_OGP_DRAFT.pdf>. Acesso em 14 jun. 2017.

_____. _____. *Declaração de Governo Aberto*. 2011. Disponível em: < http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracao_de_Governo_Aberto.pdf>. Acesso em: 29 abr. de 2017.

_____. _____. *Devolutiva à consulta pública relativa à minuta de Resolução que institui o Grupo de Trabalho temático da Sociedade Civil*. Brasília: 2014b. Disponível em: < [\[-resolucao-2014.pdf\]\(#\)>. Acesso em: 15 jul. 2017.](http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/devolutiva-consulta-publica-</p></div><div data-bbox=)

_____. _____. *Manual do diálogo virtual*. Brasília: 2012b. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/manual-dialogo-virtual-ogp.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

_____. _____. *Mecanismo Independente de Avaliação: Relatório de progresso 2011-2013*. 2013a. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/irm-relatorio-progresso-brasil-2011-13.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

_____. _____. *Primeiro plano de ação brasileiro para governo aberto*. Brasília: 2011. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____. _____. *Segundo plano de ação brasileiro para governo aberto*. Brasília: 2013b. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. _____. *Relatório de Autoavaliação Intermediário - 3º plano de ação nacional*. Brasília: 2017. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/relatorio-autoavaliacao-intermediario-2015.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

_____. _____. *Terceiro plano de ação brasileiro para governo aberto*. Brasília: 2016. Disponível em: < <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

COBO, Cristobal. *Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica*. In: HOFMANN, A.; RAMÍREZ ALUJAS, A.; PEREZNIETO, J. A. B. (Org.). *La promesa del gobierno abierto*. México, DF: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão*. 2000. Disponível em: < <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

KANT, Immanuel. *Para a paz perpétua*. Tradução de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Tradução de Antonio D'Elia. São Paulo: Cultrix, 2006.



MENDEL, Toby. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009.

Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/liberdade-informacaoestudo-direito-comparado-unesco.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, ONU, 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

_____. *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*. ONU, 1996. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

POSSAMAI, Ana Júlia. *Dados abertos governamentais: nova aposta para o fortalecimento da capacidade estatal e da democracia na era digital*. Texto para discussão FEE n.º 145, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/20160520td-n.-145-dados-abertos-governamentais_-1.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Fundamentos de sociologia compreensiva. Volume 2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora Unb, 2004.