



# **Qual o futuro da Administração Pública? Os aprendizados de Governo Aberto no Brasil e as oportunidades para o mundo**

22ª Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa

Rio de Janeiro, 2023

Em um mundo cada vez mais desafiador, a construção de um sistema democrático resiliente é essencial na manutenção da soberania popular. Impactar a forma de governança, a cultura de participação social e os mecanismos de transparência é fundamental para garantir este objetivo, e essa é a proposta da agenda de Governo Aberto, uma inovação da Administração Pública focada em uma relação inclusiva, participativa e construtiva com a sociedade.

Sendo um dos fundadores da Parceria para Governo Aberto (OGP), o Brasil possui atualmente, além do Governo Federal, quatro membros subnacionais compondo a iniciativa internacional, cada qual em seu respectivo estágio de abertura de governo e realidade.

Nesta atividade, os participantes puderam conhecer a Parceria para Governo Aberto e seu contexto brasileiro, entrar em contato com as experiências dos membros subnacionais da OGP no Brasil – as Cidades de São Paulo e Osasco (SP), e o Estado de Santa Catarina –, e dialogar com o governo da Cidade do Rio de Janeiro que está no caminho de implantação e ampliação da Agenda de Governo Aberto. A apresentação foi realizada a partir do modelo *Igniting Talk*, uma metodologia de exposição de ideias de forma dinâmica e intuitiva, abordando reflexão de quais oportunidades o modelo de Governo Aberto propicia às cidades do Sul Global e como a unidade federativa do Estado pode fomentar essa aproximação do Governo Local com a população.

## **Momento I: O Governo Aberto**

A forma de governança baseada em Governo Aberto oferece a oportunidade para ampliação da participação cidadã, uma ferramenta que permite mudar a maneira como se desenha e implementa políticas públicas. O Governo Aberto tem 4 pilares principais: (I) Transparência, que é tornar a informação acessível; (II) Participação Cidadã, incluir o cidadão na formulação, monitoramento e tomada de decisão; (III) Prestação de Contas/*Accountability*, quando um administrador público justifica e torna claro as ações que foram ou não realizadas, e quais as consequências de tal ato; e (IV) Tecnologia e Inovação, para desenvolver políticas públicas mais eficientes, responsivas e participativas digitalmente.

O Governo Aberto tem enorme relevância para a participação social, visto que o grau de legitimidade e confiança para uma participação cidadã qualificada depende de outras variáveis, as quais geram confiança. Dessa forma, é possível considerar que é a prestação de contas que gera confiança na gestão e permite compreender o que está ocorrendo. Além disso, se fala muito dos benefícios da participação *cidadã*, mas não se fala dos desafios da *participação cidadã*, uma vez que certos desacertos em processos de participação estão relacionados com falta de informação, que por sua vez, está ligada com uma questão de transparência. Assim, o Governo Aberto tem uma visão holística da Administração Pública, pensa no ecossistema e nos diferentes elementos necessários para transformar a Democracia, indo além da participação cidadã e incluindo a transparência e prestação de contas como pilares fundamentais.

### *Governo Aberto no Brasil*

O Brasil é um dos 8 fundadores da *Open Government Partnership*, ou Parceria de Governo Aberto, em 2011. Isso nos coloca em uma posição histórica e também com uma responsabilidade institucional.

Hoje, além do (I) Brasil, em nível nacional; em grau subnacional, o (II) Estado de Santa Catarina, e as Cidades de (III) São Paulo (SP), (IV) Osasco (SP) e (V) Contagem (MG) são parte desta importante rede e estratégia de governo aberto internacional que envolve 105 cidades e 75 países.

Entre 2023 e 2024, ingressarão na OGP mais 3 países e 50 cidades. Há candidaturas de mais cidades/estados brasileiros o que é importante; e além disso, há mais cidades/estados brasileiros desenvolvendo políticas de governo aberto e se integrando em rede, dentre as quais Mogi das Cruzes (SP), Niterói (RJ), Vitória da Conquista (BA) e o Estado de Goiás, e outras localidades, que apesar de não integrarem, no momento, a Parceria para Governo Aberto, ainda assim promovem iniciativas na área por iniciativa própria.

Tratando de rede, é importante dar o foco na **Rede Brasileira de Governo Aberto**, uma iniciativa multilateral voltada à promoção, ao aprimoramento e à difusão de práticas e políticas de Governo Aberto da qual podem participar o poder público, de todas esferas e poderes, organizações da sociedade civil, representantes do setor privado e representantes da academia.

Não é fácil fazer um Governo Aberto. Há uma série de desafios dentro e fora do governo para que este processo evolua e se institucionalize. A ascensão de Governos que não respeitam os compromissos firmados em Políticas de Governo Aberto, e que promovem retrocessos em áreas que envolvem dados abertos, transparência e participação, como presenciado no próprio Brasil nos últimos anos são um exemplo; e um desafio que a própria OGP também precisa enfrentar.

É igualmente importante uma atuação da Sociedade Civil que participativa e ativamente constrói estas políticas, co-criando-as junto ao governo. Se tratando da construção da Rede Brasileira de Governo, os atores governamentais participantes estão atuando colaborativamente, e isto é muito importante para institucionalizar a cultura e políticas de governo aberto e para difundir o aprendizado coletivo. Para além da vontade política do grupo/partido eleito, pois os governos vão e vêm, é fundamental a presença de servidores públicos preparados engajados em defesa desta política.

Como reflexão final, é importante começar a pensar em construir a base de um **Estado Aberto**, ou seja, uma nação onde tem-se os princípios de governo (poder executivo), parlamento (poder legislativo) e judiciário abertos.

### *São Paulo: As inovações da cidade pioneira na Parceria para Governo Aberto no Brasil*

As raízes de Governo Aberto na Cidade de São Paulo já tem uma década, datando de 2013, quando foi criada a Controladoria Geral do Município (CGM), responsável pelo Controle Interno e Promoção da Transparência. Em 2014, foi criada a Iniciativa São Paulo Aberta que foi se consolidando até se tornar a atual Coordenadoria de Governo Aberto, a área da Prefeitura responsável por transversalmente promover a agenda de abertura do governo dentro da Administração Pública, e externamente engajar a população para que se sintam e sejam de fato parte do processo.

Em suas origens na Cidade de São Paulo, em 2014, o tema ainda era restrito ao nicho da Academia, mas pairava no ar a pergunta: *“Governo Aberto para que? Para quem? E quem faria?”*. Com o intuito de dar os primeiros passos para responder esta questão, em 2015 foi lançado o Programa Agentes de Governo Aberto, iniciativa de formação cidadã que com base no reconhecimento que Governo Aberto é para as pessoas da Cidade, era preciso, antes de tudo, que elas soubessem da existência

deste modelo de governança e como usá-lo. O Programa, ainda em vigor, contrata municipais com conhecimento em Gestão de Políticas Públicas, e áreas correlatas, que então submetem projetos de oficinas — espaços de aprendizagem teóricos e práticos —, avaliados por uma banca de especialistas do Poder Público, respeitando a integridade de conhecimento e liberdade de cátedra do candidato. Os projetos aprovados são oferecidos gratuitamente à população de forma híbrida e com direito a certificação. Através desta iniciativa, passou-se a informar o munícipe dos espaços institucionalizados de participação, e como navegar por portais públicos como o da Transparência.

Em 2016, São Paulo ingressou na OGP enquanto Cidade Pioneira, construindo desde então, por meio dos Planos de Ação em Governo Aberto, projetos de grande impacto como o Diálogo Aberto — programa de prestação de contas regionalizado; o Orçamento Cidadão — etapa de participação social no Planejamento Orçamentário da Cidade; criação de um portal de gastos da educação; e a plataforma de participação social, o Participe+. Todas essas entregas foram co-criadas em conjunto com a Sociedade Civil na construção destes planos, co-monitoradas em sua implementação, e avaliadas por um avaliador independente.

Atualmente, a capital paulista está implementando seu 3º Plano de Ação em Governo com prazo para conclusão no segundo semestre de 2024.

#### *Osasco: Prática na construção de uma cidade do futuro com participação cidadã*

A Prefeitura de Osasco realiza diversas ações que envolvem tecnologia, inovação e participação social, que estão sob o guarda-chuva da agenda de Governo Aberto. Recentemente, a prefeitura de Osasco realizou a segunda edição do Prêmio Inova Servidor que recompensa financeiramente servidores com ideias inovadoras que aperfeiçoem as políticas públicas. Um dos premiados em destaque, por exemplo, foi a criação de uma estação meteorológica, que propõe que alunos de escola fundamental criem estações meteorológicas e trabalhem em conjunto com a Defesa Civil do município para auxílio no esforço de prevenção e redução de riscos. Além disso, Osasco elaborou o Plano Municipal de Redução de Risco pela Defesa Civil, levado à população por meio de oficinas participativas no território, com mapas falantes, nos quais os participantes, representantes da sociedade civil, puderam apontar problemas como descarte inadequado de lixo, pontos de alagamentos,

ocorrências de desmoronamento e outras alterações do solo, garantindo protagonismo do cidadão no georreferenciamento.

Osasco também está rumando para se tornar uma Cidade Inteligente, Humana e Sustentável, elaborando o Plano Estratégico de Tecnologia para Cidades Inteligentes, reflexo do esforço da cidade em construir um ecossistema de tecnologia para ampliação dos empregos e impacto socioeconômico amplo. Dentro deste Plano Estratégico, há o Plano Municipal de Dados Abertos, que promoverá a transparência e o acesso à informação, favorecendo a participação social e impulsionando a inovação.

Por último, a Cidade também tem o mecanismo inovador de educação cidadã para o orçamento público, a oficina “Contando as Contas”. Em uma dinâmica de jogo, os participantes simulam a tomada de decisão da alocação de recursos da cidade em todas as etapas de um ciclo-orçamentário, desde o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para facilitar, há um material de apoio, a cartilha com linguagem simples e acessível, em que, por meio de uma história em quadrinhos, se conta como é o ciclo orçamentário, mostrando o que a Prefeitura faz com o dinheiro que recebe e como o gasta. A participação social só é possível com conhecimento, logo é preciso levar conhecimento para o território, criando uma cidade mais sustentável, integrada e humana.

### *Santa Catarina: As oportunidades e atuações do estado federativo na Abertura de Governo*

Santa Catarina continuamente realiza um esforço na promoção de Governo Aberto, sendo o único estado federativo brasileiro a ser membro da Parceria para Governo Aberto (OGP), ingressando em 2020.

O Estado conclui seu 1º Plano de Ação em Governo Aberto (2021-2022), co-implementado com a Sociedade Civil, de acordo com diretrizes da OGP, e teve avanços significativos na área de transparência, compras públicas, participação social, e explorou-se o papel de articulador do Estado Federativo, com um compromisso voltado a valorização as experiências dos municípios de Santa Catarina, com capacitações e trocas. Paralelamente ao Plano de Ação, outros projetos são coproduzidos por governo e sociedade civil para aprimorar a abertura de governo, sendo os quais: padronização de dados abertos para os municípios

catarinenses em relação às compras públicas, para que sejam acessíveis a todos e comparáveis entre si; projetos em colaboração com a Universidade do Estado e Assembleia Legislativa, para fornecer capacitação a servidores e população em geral; Capacitação de servidores estaduais, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e a criação do Fórum Parlamentar de Governo Aberto, que contou, em 2023, com 23 dos 40 deputados da Casa, atingindo diversos partidos políticos e correntes ideológicas, mostrando a universalização e importância de Governo Aberto.

Atualmente, o estado está elaborando seu 2º Plano de Ação em Governo, buscando dar continuidade ao trabalho que vem sendo desenvolvido e ampliar o alcance das iniciativas de governo aberto no território catarinense.

### *Rio de Janeiro*

A vanguarda do Governo Aberto é a transparência, e este é o foco da Cidade do Rio de Janeiro em sua jornada para integrar a OGP, dispondo do fundamento em transparência e participação social. Certamente, esta agenda inspira desafios, se propor a ter um Governo Aberto pode gerar certas resistências pelas características transformadoras e desafiadoras que tal pauta traz consigo, logo é preciso desfazer a cultura do sigilo, uma tendência das administrações se fecharem. Sendo assim, é preciso impulsionar e mostrar às Secretarias e outros órgãos que a transparência é a regra.

A Democracia Plena e o controle pleno das ações do Poder Público é possível quando há acesso, há transparência de informação clara, acessível, direta, para que os cidadãos, então informados, possam participar da *coisa pública*.

Reconhecendo a importância de tal pilar, a Cidade do Rio tem o Portal da Transparência Carioca, que permite: o acompanhamento de ações do Poder Público; a Lei de Acesso a informações; acesso ao painel de obras (processo de contratação e status da obra); a agenda pública de todos os gestores públicos e presidentes de entidades de empresas públicas municipais divulgada com antecedência no portal, permitindo acompanhamento de seus compromissos públicos; status da dívida ativa; vagas em creches municipais; e o acesso ao Participa.Rio, que incentiva a participação social a diversos assuntos, como o Plano Diretor, o Plano Carioca de Integridade Pública, e o Mapa das Mulheres, sendo o principal canal de oitiva ativa do cidadão, que coleta sugestões e os leva em consideração.

No âmbito de participação social, o Rio tem o Conselho da Cidade, iniciativa de 2012, que traz cariocas notáveis no auxílio do estabelecimento do Planejamento Estratégico da Cidade para os próximos quatro anos, contando com 350 conselheiros, que se reúnem com o prefeito da cidade, estabelecendo áreas de atuação (como diversidades e planejamento urbano) para que proponham como será o planejamento para o quadriênio.

Por fim, é importante destacar o interesse da Cidade do Rio de Janeiro em futuramente integrar a Parceria para Governo Aberto, fortalecendo ainda mais a agenda de Governo Aberto na capital fluminense.

## **Momento II: Dinâmica - Os desafios e benefícios ligados à formulação de Políticas Públicas com base em Governo Aberto.**

Após este primeiro momento de contato com as experiências dos atores presentes, os participantes foram desafiados a criar Recomendações para Formulação de Políticas Públicas, com base em métodos de Governo Aberto, pensando quais os principais desafios enfrentados pela agenda de governo aberto na atualidade, como eles podem ser superados, e como coordenar os diferentes pontos de vista e demandas da sociedade.

Desta forma, os grupos participantes receberam cada qual um enunciado com um desafio. Em uma primeira rodada, com base neste desafio, cada grupo identificou qual seria o problema raiz daquele desafio. Identificada a raiz, rotacionando os papéis, as duas próximas rodadas permitiam que os grupos propusessem soluções àquele problema, e por fim, em uma quarta rodada, formulassem uma Política Pública que harmonizasse o problema, e as duas soluções anteriores propostas. A ideia da dinâmica foi reproduzir na prática a técnica de Governo Aberto que envolve a colaboração para identificação de problemas e construção de soluções, e o desafio de ouvir e harmonizar em uma Política Pública diferentes demandas de diferentes públicos.

Abaixo é possível conferir os desafios iniciais de cada grupo, e o processo de contribuição dos outros grupos até a proposição de uma Política Pública.

**Grupo: 1**

**Desafio:**

**10. As pessoas se queixam de que é muito caro participar de processos governamentais participativos.**

**1. Vocês receberam uma frase com a descrição de um desafio para a abertura de governo. Com base nesta, identifique qual seria o principal problema/causa para esta situação**

Intrínseco ao processo.

Tempo, dedicação

**2. Com base no problema/causa identificado, proponha uma solução para este desafio**

Explorar processos híbridos (virtuais e presenciais)

- Ferramentas de discussão/votação virtual
- Descentralização das discussões

**3. Analisando a solução do momento 2, qual seria uma outra alternativa?**

+ Ter dias reservados / “Não úteis”

- Fins de semana
- Feriados
- 1 dia dedicado à participação por semestre (feriado municipal)

+ Gratuidade do Transporte

**4. Com base no repertório dos momentos 1, 2 e 3, proponha uma solução mais abrangente para o desafio**

Consulta Pública para uma decisão democrática das datas dos processos

participativos

Abono do dia no trabalho para pessoas que participaram dos processos públicos.

**Grupo: 2**

**Desafio:**

**6. A cidade tem vários programas participativos, mas somente as mesmas pessoas participam e não há representação de outros grupos populacionais**

**1. Vocês receberam uma frase com a descrição de um desafio para a abertura de governo. Com base nesta, identifique qual seria o principal problema/causa para esta situação**

Falta de divulgação, falta de estímulo

Não democratização do acesso a informação

**2. Com base no problema/causa identificado, proponha uma solução para este desafio**

Segmentar os programas participativos com modelagem por público-alvo e também a descentralização no território, com informação trabalhada especificamente (linguagem)

**3. Analisando a solução do momento 2, qual seria uma outra alternativa?**

Adaptar a comunicação a diferentes públicos

**4. Com base no repertório dos momentos 1, 2 e 3, proponha uma solução mais**

### **abrangente para o desafio**

Institucionalizar, que cada programa participativo tenha garantido pelo menos uma parcela de participantes recrutados ativamente/sorteados/recompensados pelo tempo

+ Escolas/culturas

**Grupo: 3**

#### **Desafio:**

**19. Paralelamente à realização do Plano de Ação de Ação de Governo Aberto, o tema ainda não é trabalhado transversalmente nos órgãos de governo. O que você supõe ser a causa deste problema? Como superar este desafio?**

**1. Vocês receberam uma frase com a descrição de um desafio para a abertura de governo. Com base nesta, identifique qual seria o principal problema/causa para esta situação**

- Falta de formação/sensibilização dos servidores

- Falta de espaço estratégico no Governo

- Falta de sensibilização/formação e envolvimento da administração na estratégia do Plano

**2. Com base no problema/causa identificado, proponha uma solução para este desafio**

Mapear os processos setoriais que podem ser incluídos em um programa de governo aberto.

**3. Analisando a solução do momento 2, qual seria uma outra alternativa?**

Obrigatoriedade legal

**4. Com base no repertório dos momentos 1, 2 e 3, proponha uma solução mais abrangente para o desafio**

Criação de Comitês intersetoriais que envolvam os diversos órgãos

Uso de metodologias ativas

Criação de núcleos internos nas Secretarias

---

**Grupo: 4**

**Desafio:**

**7. Quando abrimos processos de participação, a maioria dos participantes tem uma atitude negativa e o processo não termina com resultados positivos.**

**1. Vocês receberam uma frase com a descrição de um desafio para a abertura de governo. Com base nesta, identifique qual seria o principal problema/causa para esta situação**

Desconfiança/Descrença no Poder Público.

**2. Com base no problema/causa identificado, proponha uma solução para este desafio**

Transparência máxima/clareza/linguagem simples para que participantes se

apropriem do processo, não apenas nas informações mas das intenções do governo.

**3. Analisando a solução do momento 2, qual seria uma outra alternativa?**

Criação de um portal com ampla divulgação.

**4. Com base no repertório dos momentos 1, 2 e 3, proponha uma solução mais abrangente para o desafio**

Modelagem de processos participativos específicos por público alvo e território, com devolutivas à população.

**Organização**

Open Government Partnership (OGP) e Prefeitura Municipal de São Paulo

Contato: [governoaberto@PREFEITURA.SP.GOV.BR](mailto:governoaberto@PREFEITURA.SP.GOV.BR)

**Expositores**

José María Marín

*Open Government Partnership (OGP)*

Contato: [jose.marin@opengovpartnership.org](mailto:jose.marin@opengovpartnership.org)

Gabriela de Breláz

*Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)*

Contato: [gabriela.brelaz@unifesp.br](mailto:gabriela.brelaz@unifesp.br)

Patrícia Marques

*Prefeitura Municipal de São Paulo*

Contato: [pmarques@prefeitura.sp.gov.br](mailto:pmarques@prefeitura.sp.gov.br)

Carolina Matias

*Prefeitura Municipal de Osasco*

Contato: [carolina.seplag@osasco.sp.gov.br](mailto:carolina.seplag@osasco.sp.gov.br)

Carolina Kichller

*Governo do Estado de Santa Catarina*

Contato: [carolinakichler@gmail.com](mailto:carolinakichler@gmail.com)

Rodrigo Corrêa

*Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro*

Contato: [smit.pcrj@gmail.com](mailto:smit.pcrj@gmail.com)