



AS PREFEITURAS E O GOVERNO ABERTO:

Transformando a relação entre
o governo e a sociedade



www.gpublicas.org.br



INSTITUTO DE GOVERNO ABERTO

Expediente

Direção Instituto Alziras

Clara de Sá
Marina Barros
Michelle Ferreti
Roberta Eugênio

Coordenação GPúblicas

Marina Barros

Assessoria Técnica e Apoio Metodológico

Travessia Políticas Públicas

Idealização, Pesquisa e Redação

Amanda Faria Lima
Laila Bellix

Revisão

Gabriela Boechat
Vanessa Meneguetti

Diagramação

Brunna Arakaki

O **GPúblicas: Rede de Mulheres na Gestão Pública** é uma iniciativa liderada pelo Instituto Alziras com financiamento da Fundação Konrad Adenauer e da Porticus e em parceria com a Rede de Mulheres Cientistas, Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão (ANESP) e apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Associação Brasileira de Municípios (ABM) e Frente Nacional de Prefeitos (FNP) além de assessoria técnica da Travessia Políticas Públicas.

Esse material foi desenvolvido por Amanda Faria Lima e Laila Bellix a partir da parceria com o Instituto Governo Aberto. O Instituto Governo Aberto (IGA) é um coletivo de jovens mulheres com experiência em gestão pública municipal, principalmente, nas políticas de governo aberto, transparência, integridade, participação e controle social. Busca fortalecer a relação entre sociedade e Estado para que as políticas públicas sejam mais justas, inclusivas e igualitárias. Por esse motivo, articula instrumentos de empoderamento da sociedade e da abertura dos governos. Especificamente no empoderamento da sociedade, atua com atores sociais na promoção da cidadania e democracia a partir do reconhecimento de direitos e no engajamento para envolvimento em espaços participativos, incidência na tomada de decisão e colaboração para melhores políticas públicas no território.

Amanda Faria Lima

Analista de Governança Local na Transparência Internacional-Brasil e cofundadora do Instituto de Governo Aberto (IGA). Possui experiência no setor público em pautas de transparência, governo aberto, ouvidoria e promoção da integridade. É especialista em gestão pública pelo INSPER e bacharela em relações internacionais pela UFABC.

Laila Bellix

Estrategista na Purpose Brasil e cofundadora do Instituto de Governo Aberto. Possui experiência em governos e organizações da sociedade civil com os temas de participação social, transparência e integridade. É mestre e gestora de políticas públicas pela Universidade de São Paulo (USP), facilitadora de processos de diálogos e fellow em Governo Aberto pela Organização dos Estados Americanos

SUMÁRIO

Apresentação	4
Introdução	6
O que é Governo Aberto?	7
Quais as mudanças que o Governo Aberto proporciona?	13
É possível promover o Governo Aberto nos municípios?	19
Matriz de Abertura de Governos Locais	22
Para inspiração	35

APRESENTAÇÃO



VIVEMOS uma das maiores crises humanitárias e políticas de nossa geração, com a intensificação das desigualdades sociais pré-existentes que expõem a insuficiência das políticas públicas para universalizar o acesso da população a um conjunto de direitos básicos relacionados à saúde, educação, emprego decente, moradia, assistência social, dentre outros.

Nesse contexto, o Instituto Alziras criou o GPúblicas Rede de mulheres na gestão pública, um projeto onde fosse possível pensar em práticas inovadoras para a gestão dos municípios no pós crise da COVID-19, para que soluções sejam desenvolvidas e implementadas de modo a incluir uma maior diversidade de atores em todas as fases de resposta e tomada de decisão no nível local. Como se sabe, as populações vulnerabilizadas, em especial as mulheres e as pessoas negras são impactadas de forma mais dramática, e por esse motivo, as políticas públicas devem ser observadas e implementadas a partir dos marcadores de gênero e raça, sendo esses recortes centrais para a promoção de uma recuperação socioeconômica mais justa e que promova a construção de um futuro melhor nas cidades.

A ocupação dos espaços de poder e tomada de decisão na política institucional pelas mulheres deve ser acompanhada por novos paradigmas e novas formas de se fazer política. Neste sentido, apoiar mandatos de mulheres comprometidos com a democracia, com os direitos humanos, com o desenvolvimento sustentável e que são lastreados nos valores da inovação, da transparência e da participação social, compõe uma estratégia de fortalecimento e modernização da administração municipal bem como de qualificação da gestão frente aos desafios de desenvolvimento socioeconômicos enfrentados pelas cidades no contexto pós-pandemia.

O GPúblicas é um espaço pluripartidário de formação, intercâmbio e articulação de mulheres na política e gestão pública.

O projeto tem por objetivo (i) conectar mulheres para o desenvolvimento de soluções em políticas públicas; (ii) fortalecer as capacidades institucionais dos municípios governados por mulheres; (iii) abordar a centralidade dos marcadores de raça e gênero em todas as políticas públicas.; (iv) difundir boas práticas lideradas por mulheres prefeitas com enfoque na retomada do desenvolvimento sustentável pós pandemia.

Este material é resultado do 3º Ciclo de Formação do GPúblicas “Transparência e Governo Aberto como Ferramentas de Combate às Desigualdades”. Cada ciclo de formação consiste em um webinar e um laboratório de soluções com especialistas e prefeitas convidadas e resulta em um material produzido para prefeitas e gestoras públicas. A realização de Webinars e Laboratórios de Soluções pretende integrar espaços de formação com aplicação prática para solução de problemas.

Os Laboratórios foram concebidos como instâncias coletivas de soluções de problemas das participantes, estimulando a troca entre prefeitas, suas equipes e especialistas. As autoras desse material, Amanda e Laila, conduziram o Laboratório a partir do trabalho desenvolvido pela Travessia Políticas Públicas que constou de uma escuta prévia das prefeitas e suas equipes, e de especialistas com o objetivo de garantir que os conteúdos, formato e linguagem fossem relevantes e aplicáveis no dia a dia da gestão pública.

INTRODUÇÃO

OS GOVERNOS enfrentam uma série de desafios: prestar serviços públicos de qualidade, envolver a população na tomada de decisão, dar transparência a suas ações e garantir a integridade na relação público-privada. Diante das crises de legitimidade e confiança no poder público e dos retrocessos democráticos, é urgente pensar: como podemos transformar esse cenário e trazer as pessoas e suas demandas para o centro das decisões?

O governo aberto apresenta-se, assim, como uma proposta para repensarmos como o governo e os cidadãos podem se relacionar, de modo que seja criado um ambiente de maior confiança e eficiência. Como paradigma, o governo aberto traz uma nova visão de organização da gestão pública. Como ferramenta, mostra como os pilares da transparência, participação social, prestação de contas e inovação podem transformar o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas e serviços públicos, tendo o fortalecimento democrático e a defesa de direitos como horizonte.

Essa proposta de transformação é especialmente importante quando pensamos na realidade dos municípios brasileiros, que são os grandes responsáveis pelas políticas e serviços públicos, estando próximos das demandas das cidadãs e cidadãos. Nesse sentido, as ferramentas e princípios do governo aberto contribuem para o fortalecimento e desenvolvimento dos governos locais, bem como tem o potencial de fortalecer agendas amplas de políticas públicas, como gênero, raça, saúde, educação, meio ambiente, desenvolvimento social, entre outros.


Este material tem o objetivo de apresentar os conceitos relacionados à abertura de governos, os benefícios, a aplicação nos municípios e propor uma trilha prática que possa servir de base para a promoção de governos locais abertos.

Por meio da análise da legislação brasileira, revisão de literatura especializada e levantamento de boas práticas nacionais e internacionais da aplicação dos princípios de governo aberto, este documento pretende sensibilizar e inspirar gestoras e gestores públicos a construírem políticas públicas que coloquem as cidadãs e cidadãos e suas demandas no centro da tomada de decisão, utilizando-se da transparência, participação social, inovação e prestação de contas como ferramentas para essa transformação.

A white background with several orange squares of varying sizes scattered across it. The squares are arranged in a non-uniform pattern, with some overlapping and others isolated. The overall aesthetic is clean and modern.

1

O QUE É
GOVERNO
ABERTO?



ATUALMENTE, quando pensamos em como construir e executar políticas públicas eficientes, que atendam aos problemas sociais e gerem retorno, ao mesmo tempo em que promovam a equidade para a sociedade, nos deparamos com um contexto desafiador: crises econômicas e sociais, aumento da desigualdade social, crise de confiança nas instituições públicas e retrocessos democráticos. Esse cenário nos estimula a repensar como o poder público pode atuar de forma a superar esses desafios e garantir direitos e políticas públicas de qualidade.

É aqui que trazemos a discussão sobre o Governo Aberto: uma proposta de novo relacionamento entre o Estado e a sociedade, baseado em pilares que buscam promover relações de confiança e colaboração. Assim, o governo aberto se apresenta tanto como um paradigma, ao propor uma mudança na visão que se tem da gestão pública, quanto como uma caixa de ferramentas, ao disponibilizar um conjunto de ferramentas, ações e políticas possíveis para iniciar essa mudança.

A transformação que o Governo Aberto se propõe a fazer busca:

- Colocar o cidadão e a cidadã e suas necessidades no centro das políticas públicas;
- Dar publicidade às informações sobre as ações do governo;
- Permitir que as pessoas possam intervir e participar do processo de tomada de decisão;
- Fortalecer os servidores públicos para que possam fortalecer as capacidades de diálogo, escuta e construção de políticas públicas;
- Utilizar-se das tecnologias para ampliar o alcance das informações e aproximar as pessoas do governo.

Então, podemos definir governo aberto como sendo essa nova relação entre Estado e sociedade? O governo aberto não tem uma única definição, pois ainda está em discussão¹, mas pode ser compreendido a partir dessa ideia de transformação e mudança do Estado e de suas interações com a sociedade.

“A noção de Governo Aberto está se desenvolvendo como um novo enfoque, paradigma ou modelo de relação entre governantes, administrações e sociedade cujo alcance tende a ser global, orientadas a transformar de modo substantivo (e irreversível talvez) o setor público, o seu aparato administrativo, seus produtos e a forma de interagir com a sociedade a que serve.”²

Há diferentes opiniões sobre a origem do termo³ e qual problema ele busca resolver e⁴: se ele é uma resposta para o aprofundamento democrático pela redução de assimetrias e fortalecimento do Estado ou se uma nova forma de modernização e instrumento para a reforma do Estado. No primeiro caso, as políticas de participação assumem papel central para a democratização da tomada de decisão. No segundo, aparecem com um caráter de transferência de responsabilidade à sociedade pela prestação de serviços públicos.

Organismos e organizações internacionais⁵ e a literatura acadêmica⁶ trazem diversas conceituações para governo aberto, mas, apesar das discordâncias quanto à definição e rumos da agenda, há alguns pontos em comum entre as vertentes: governo aberto estabelece uma nova relação a partir da aplicação de alguns princípios. **Transparência, participação (e colaboração), accountability (prestação de contas do que o governo faz e do que não faz e porquê, se responsabilizando pelos seus atos) e inovação** são os princípios e valores que sustentam o governo aberto.

Assim, com base nos elementos presentes na Declaração de Lançamento da Open Government Partnership - OGP (Parceria para o Governo Aberto)⁷ e na discussão anterior, definimos os pilares do Governo Aberto como:

1 Qual o conceito de governo aberto? Disponível [aqui](#)

2 Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Disponível [aqui](#)

3 Sob a lupa do governo aberto. Uma análise das políticas de clima, florestas e agriculturas. Disponível [aqui](#)

4 Gobierno Abierto es la respuesta. Cuál era la pregunta? Disponível [aqui](#)

5 Qual o conceito de governo aberto? Disponível [aqui](#)

6 Governo Aberto: Análise de políticas públicas sob os princípios da transparência, participação e colaboração. Disponível [aqui](#)

7 Open Government Declaration. Disponível [aqui](#)

1

Transparência e Acesso à Informação

Busca-se a disponibilização pró-ativa e passiva (quando demandado) de informações e dados que são importantes para o acompanhamento das políticas públicas. Dessa forma, reduz as diferenças de acesso à informação existentes entre diferentes públicos e, também, possibilita que os dados sejam aprimorados para apoiar a atuação dos gestores públicos. Dentro desse conceito também está associado o princípio de dados abertos.

Vale destacar que o pilar da transparência é um dos mais estratégicos quando falamos de governo aberto, sendo muitas vezes até confundido com o próprio conceito de governo aberto. Mas não podemos perder de vista que o governo aberto é, exatamente, a relação entre os quatro pilares apresentados.

Quando falamos de abertura de dados estamos nos referindo a tornar público dados em formato que permitam sua utilização, reutilização e redistribuição livre e por qualquer pessoa, devendo ser compartilhados da mesma forma em que foram construídos e armazenados⁸. Em resumo, quando falamos em dados abertos estamos falando em informações disponibilizadas em formatos que permitem que pessoas ou até máquinas possam consultar, utilizar e reproduzir os dados de forma livre.

*O **Portal de Dados Abertos do Governo Federal** reúne diversos conjuntos de bases de dados em formato aberto, apresentando informações sobre saúde, educação, meio ambiente e muitos outros temas, produzidos pelos ministérios.*

2

Participação Social

Este é o eixo fundamental para a relação mais próxima entre governo e cidadãos e cidadãs. Instâncias, instrumentos e processos participativos de consulta, decisão e colaboração entre diferentes atores são estratégias para a (re)distribuição de poder e envolvimento das pessoas nas políticas públicas.

⁸ Qué son los datos abiertos? Disponível [aqui](#)

3

Accountability/ Prestação de contas

Termo que ainda não tem tradução para o português⁹, mas que de modo geral expressa a capacidade do governo em prestar contas do que faz - e do que não faz - apontando justificativas e se responsabilizando por seus atos. Dentro desse eixo, há discussões sobre a existência de órgãos de controle interno e externo e do próprio controle social, para além dos processos formais e legais de prestação de contas.

4

Inovação

Ainda que não apareça em todas as definições de governo aberto, surge como uma ação transversal aos demais. Este eixo traz discussões importantes sobre uso de tecnologia e melhoria de processos para a gestão pública, além de desenvolvimento de ferramentas ou ações colaborativas para aprimorar o governo. Para além de soluções tecnológicas, a inovação aqui também está associada à procura de novas soluções para problemas antigos, não descartando soluções “analógicas”.

Para finalizarmos essa seção de definições, é importante destacar que para que as políticas de governo aberto ou as políticas públicas baseadas nos princípios de governo aberto possam alcançar a mudança desejada, elas devem ter como base: (i) o compromisso e a vontade política dos agentes públicos políticos envolvidos no processo, (ii) um arcabouço institucional que permita a sustentabilidade dessas políticas e (iii) a promoção de mudanças de práticas, valores e cultura dentro da gestão pública¹⁰. Essas três proposições dão a sustentação interna para que as políticas públicas abertas possam ser desenvolvidas dentro dos municípios de uma forma integrada e duradoura ao longo do tempo, não sendo apenas iniciativas pontuais.

⁹ Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Disponível [aqui](#)

¹⁰ Gobierno Abierto es la respuesta. Cuál era la pregunta? Disponível [aqui](#)

PARA SABER MAIS

1. Feminist Open Government/ Governo Aberto Feminista

A iniciativa Governo Aberto Feminista (FOGO, em inglês), busca incentivar a realização de novas iniciativas que promovam avanços na agenda de gênero dentro da temática de Governo Aberto. Atuando como uma coalizão global, a iniciativa é uma parceria entre a Parceria para o Governo Aberto (OGP, em inglês), o International Development Research Centre, Results for Development e o Governo do Canadá. Por meio de seu primeiro estudo, a FOGO realizou 12 estudos de casos, analisando de que forma a dimensão de gênero era incorporada nos planos e compromissos de governo aberto assumidos.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a dimensão de gênero é tanto ausente nas temáticas dos compromissos de governo aberto como também não são criados mecanismos e ações de suporte para incentivar que mulheres, e grupos diversos de mulheres, possam participar dos momentos de discussão e colaboração.

Para mais informações sobre o estudo e suas recomendações para aprimorar esse cenário, confira [aqui](#).

2. Guia de Governo Aberto para Céticos

Elaborado pela Parceria para o Governo Aberto (OGP, em inglês), apresenta alguns impactos e resultados trazidos por ações e políticas de governo aberto. Esse material busca trazer evidências para aqueles que ainda têm dúvidas sobre os benefícios trazidos pela promoção da abertura. Confira [aqui](#).

3. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Disponibiliza uma plataforma que reúne práticas, ferramentas, estudos de caso e especialistas em governo aberto, com informações de mais de 42 países, buscando inspirar gestores públicos e interessados no tema. Conheça mais da plataforma [aqui](#).

A decorative background consisting of several orange squares of varying sizes and positions on a white background. The squares are arranged in a non-uniform pattern, with some overlapping and others isolated.

2

QUAIS MUDANÇAS QUE O
GOVERNO ABERTO
PROPORCIONA?

OS PRINCÍPIOS do Governo Aberto apresentados anteriormente não são novidade quando discutimos políticas públicas. O Brasil, por exemplo, é reconhecido mundialmente por suas experiências de participação que datam de 1990. Então, qual seria a novidade de um governo aberto?

O principal ponto de destaque está na possibilidade de articular esses princípios. A transparência alimenta a participação ou a prestação de contas fortalece a demanda por informação. Nesse sentido, é importante destacar que quando pensamos em abertura estamos falando na articulação desses pilares, não podemos falar em transparência, sem espaços e mecanismos de prestação de contas, por exemplo.

Outro ponto de destaque é enfatizar que governo aberto é um processo, gradiente, de abertura que esses princípios nos trazem. Abaixo, temos uma figura utilizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) que expressa os diferentes níveis de abertura, indicando a expansão do governo aberto colocada em uma perspectiva gradual. Podemos ver, portanto, que diversas ações e políticas podem ser adotadas em diferentes estágios quando queremos promover a prestação de contas, transparência e participação ou colaboração.



Fonte: Organização dos Estados Americanos (OEA)

Outro importante ponto é o potencial que esta agenda tem no fortalecimento de políticas públicas e temas sociais setoriais, como gênero, saúde, educação, meio ambiente e combate à corrupção, por exemplo. A promoção da transparência, prestação de contas, inovação e participação social abre caminho para a sua aplicação em diversos contextos, evidenciando o caráter transversal do governo aberto. Assim, não nos restringimos a políticas de governo aberto, podendo pensar em políticas públicas abertas.

Exemplo dessa transversalidade e do potencial de expansão da abertura para diversas áreas pode ser observado nos temas presentes nos Planos de Ação de Governo Aberto elaborados por países e governos locais do mundo todo no contexto da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP, em inglês). Segundo a parceria internacional, os principais temas abordados dentro da organização são¹¹:

■ **Combate à corrupção**

- Beneficiário final
- Contratações públicas abertas
- Integridade política

■ **Espaço cívico**

- Defesa de ativistas e jornalistas
- Liberdade de reunião
- Liberdade de associação

■ **Governança digital**

■ **Abertura fiscal**

■ **Gênero**

■ **Justiça**

■ **Comunidades marginalizadas**

■ **Recursos naturais**

- Meio ambiente e clima
- Indústrias extrativistas
- Direitos territoriais e ordenamento territorial

■ **Parlamento aberto**

■ **Serviços públicos**

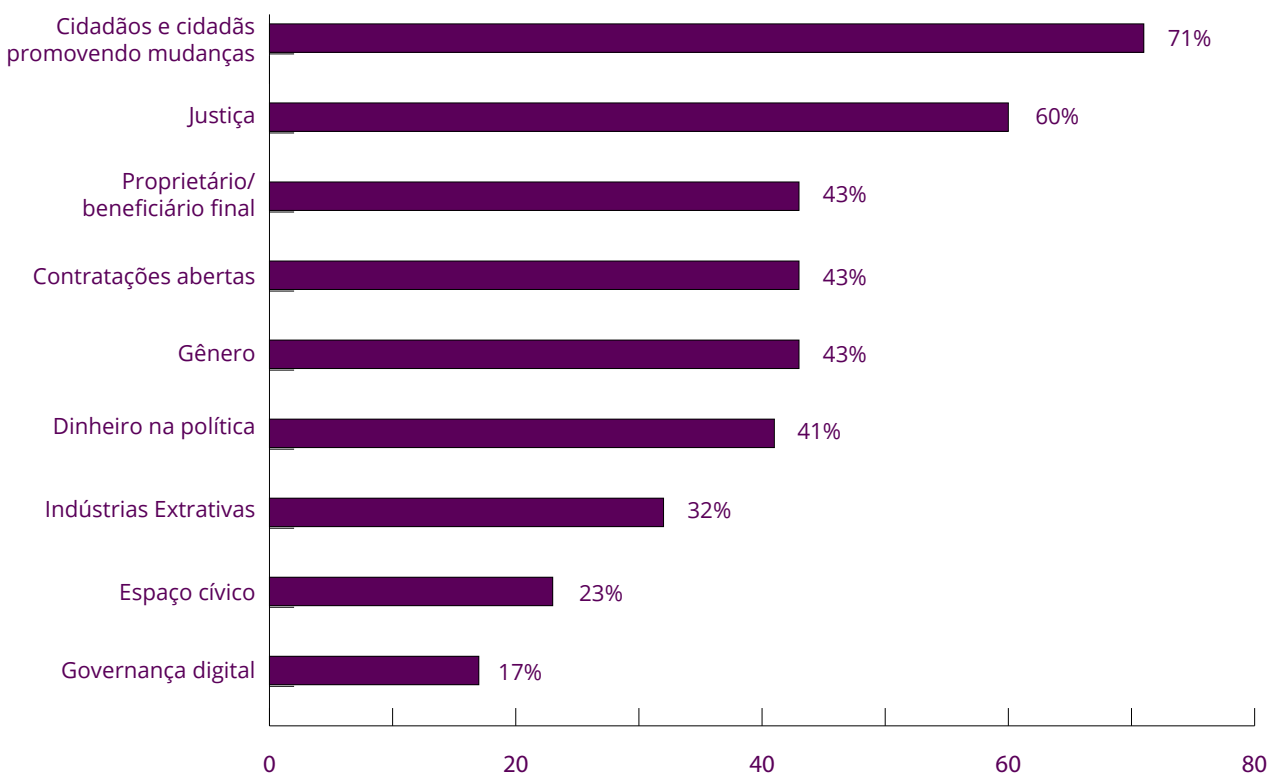
- Educação
- Saúde
- Água e saneamento básico

■ **Direito à informação**

11 Open Government Partnership - Policy areas. Disponível [aqui](#)

A inclusão desses diversos temas nos compromissos de governo aberto assumidos pelos países e governos locais dentro da Parceria para o Governo Aberto (OGP, em inglês) varia bastante. Olhando para os Planos de Ação elaborados em 2019 e 2020¹² é possível observar que 70% adotam compromissos que promovem o engajamento dos cidadãos nos serviços públicos e 60% incluem compromissos relacionados à temática da Justiça. A temática de gênero aparece em apenas 43% dos compromissos firmados e 23% promovem ações relacionadas ao aprimoramento do espaço cívico.

Adoção das áreas temáticas nos Planos de Ação nacionais e locais em 2019 e 2020



Fonte: Tradução do gráfico elaborado pela Parceria para o Governo Aberto (OGP), 2021, página 57. Disponível [aqui](#)

Para finalizar essa seção, gostaríamos de chamar a atenção para alguns benefícios da promoção da abertura nos governos e oferecer algumas dicas para promoção dessas transformações, a partir de experiências reais¹³:

12 OGP Vital Signs - 10 Years of Data in Review. Disponível [aqui](#)

13 Essas dicas e seu detalhamento estão no "Guia de Governo Aberto para céticos" elaborado pela Open Government Partnership. Disponível [aqui](#)

1

Melhoria da qualidade de serviços públicos por meio da participação social:

A inclusão dos cidadãos e cidadãs nos momentos de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dos serviços públicos tornou-os mais acessíveis, econômicos e eficientes. Exemplos puderam ser vistos nos setores de educação, saúde, saneamento básico e obras públicas.

- Promoção da conscientização por meio da divulgação de informações sobre os serviços;
- Envolvimento da população no desenho, priorização e monitoramento, inclusive na decisão sobre a destinação dos recursos orçamentários;
- Formação de coalizões e grupos com servidores públicos e membros da sociedade;
- Promulgação de leis e incentivo à fiscalização exercida pela imprensa;
- Incentivo aos servidores e funcionários para melhorar seu desempenho.

2

Prevenção da corrupção por meio do controle social

A atuação forte da sociedade civil na fiscalização e supervisão das ações governamentais são elementos essenciais para diminuir e prevenir casos de corrupção. A promoção da transparência de todas as informações públicas, mas com especial atenção àquelas relacionadas ao orçamento público e às compras públicas, são essenciais para a criação de um ambiente íntegro.

- Avaliação dos setores e áreas prioritárias e possivelmente mais suscetíveis a atos de corrupção (maior número de contratos, alto volume de recurso, maior interação com fornecedores etc);
- Formação de coalizões com atores-chave para a promoção da integridade;
- Criação de espaços e incentivos para os cidadãos se engajarem com a luta anticorrupção.

3

Contratações abertas¹⁴ como mecanismo de economia e integridade

Por meio da utilização de dados e informações, criação de mecanismos para que a população possa fazer uma avaliação pública, atuação de órgãos de controle e incentivo ao controle social, há maiores chances de detectar práticas corruptas nas contratações públicas realizadas. Dessa forma, melhoram a regulação e, ainda, aprimoram os resultados dos serviços públicos. A promoção de contratações abertas também contribui para o fortalecimento das economias e cria oportunidades de negócio.

- Elaboração de leis e normas específicas sobre o acesso à informações de contratações públicas;
- Promoção da padronização dos dados e informações relativos às contratações nos diversos setores, respeitando os princípios de dados abertos;
- Identificar quais são as informações de maior relevância para o monitoramento e fiscalização das contratações públicas;
- Investir na sensibilização, desenvolvimento de capacidades e coordenação dos servidores públicos;
- Construir alianças entre o governo, setor privado e sociedade civil, incluindo a imprensa para fiscalização de contratações.

14 A organização internacional Open Contracting Partnership define contratações abertas como "Publicização e uso de informações abertas, acessíveis e oportunas sobre contratações públicas de modo que engaje os cidadãos e negócios a utilizá-las em resolução de problemas e melhoria de resultados." (Tradução nossa, 2022). What is open contracting? Disponível [aqui](#)

The background features several large, solid orange squares of varying sizes and orientations, creating a geometric pattern. The squares are placed on a white background, with some overlapping and others separated by white space. The overall effect is a modern, minimalist design.

3

É POSSÍVEL PROMOVER
O GOVERNO ABERTO
NOS MUNICÍPIOS?

APÓS compreendermos o que é o governo aberto e as transformações que busca promover, chegamos no ponto de olhar especificamente para os municípios. Como a agenda de governo aberto pode ser incorporada pelos municípios brasileiros?

Os municípios são os entes federativos mais próximos dos cidadãos e de suas demandas, sendo um espaço de grande potencial de transformação por meio do governo aberto. Algumas características específicas dos governos municipais, especialmente na América Latina, contribuem para fortalecer esse potencial: (1) são mais próximos espacialmente das demandas cidadãs, o que proporciona maior possibilidade de engajamento e participação, (2) possuem mais experiência com o uso de estratégias de participação cidadã, (3) especificamente no caso latino americano, os governos locais ganharam maior autonomia a partir de meados dos anos 1970, fazendo com que tenham maior autonomia administrativa e financeira diante dos governos nacionais e (4) em um momento em que grande parte das populações moram nas cidades, há uma maior pressão por inovações públicas que garantam melhor oferecimento de serviços e políticas públicas¹⁵.

Ademais das condições propícias para a agenda de governo aberto nos governos locais, é importante refletir sobre quais os desafios e tendências para sua implementação nos municípios¹⁶:

Desafios

- Ausência de coordenação central dessa política, o que fragmenta esse tema nas secretarias sem uma articulação. É importante ressaltar que este é um tema transversal, mas muitas vezes é importante, ter um órgão ou departamento responsável por ele;
- Caráter inovador da temática de governo aberto pode significar uma possível falta de cultura de abertura dentro da administração pública e incerteza quanto à sustentabilidade dessas políticas;
- Ausência de processos de avaliação;
- Alta informalidade e ausência de padrões e especificações das políticas, por exemplo, no momento de coletar e armazenar dados e informações.

¹⁵[Gobierno_abierto_como_estrategia_para_restaurar_la_confianza_en_las_instituciones](#). Disponível [aqui](#)

¹⁶ [Municipalização do governo aberto: uma agenda de desafios e oportunidades](#). Disponível [aqui](#)
[Governo aberto em São Paulo : democracia em políticas públicas](#). Disponível [aqui](#)

Tendências

- Foco na transparência e abertura de dados;
- A participação social aparece como ações de colaboração entre o poder público e outros atores;
- Uso da tecnologia como um aspecto transversal.

Diante dos desafios e tendências levantados e os princípios de abertura apresentados anteriormente, três dimensões são importantes de serem analisadas pelos governos locais quando se busca implementar a agenda de governo aberto:


- **COORDENAÇÃO:** Existência de espaços e instrumentos que promovam o diálogo, troca e construção coletiva de políticas públicas entre os órgãos municipais e entre o poder público e demais atores da sociedade civil;
- **INSTITUCIONALIZAÇÃO:** Ações administrativas e legais que permitam a perenidade e histórico das ações, compreendendo a aprovação de instrumentos normativos ou documentos que registrem o histórico das ações empreendidas pela administração pública, por exemplo;
- **INOVAÇÃO:** Uso de tecnologias e ferramentas inovadoras, inclusive presenciais, para execução das políticas, com objetivo de alcançar mais pessoas e permitir maior diversidade e inclusão;

Dica

Para conhecer políticas públicas que aplicam os princípios de governo aberto estão sendo implementadas por governo locais de todo mundo, inclusive do Brasil, confira os principais temas dos Planos de Ação de Governo Aberto elaborados por mais de 30 governos locais junto a Open Government Partnership - OGP. Serviços públicos, inclusão, transições verdes e contratações públicas são alguns dos temas mais abordados nesses planos. Confira [aqui](#).

4

MATRIZ DE ABERTURA DE GOVERNOS LOCAIS



A PARTIR da conceituação feita nas seções anteriores, dos resultados e benefícios que pudemos observar a partir da aplicação dos princípios de governo aberto e dos desafios para os municípios, fica a questão: então, como eu posso promover o governo aberto no meu município? Para responder a essa pergunta elaboramos uma Matriz de Abertura de Governos Locais com o objetivo de sistematizar algumas importantes dimensões discutidas anteriormente e mostrar como os princípios de governo aberto (transparência, participação social, inovação e prestação de contas) podem aparecer de forma transversal, simultânea e prática quando abrimos nossos governos.

A ideia da Matriz é servir de “cardápio de inspiração” para que os gestores públicos e as gestoras públicas possam acessar uma variedade de possibilidades e planejar seus processos de abertura e de forma que sejam duradouros, institucionalizados, adaptados ao contexto e que aprofundem a relação entre o Estado e a sociedade.

O conteúdo presente na Matriz tem sua origem em reflexões feitas a partir da literatura apresentada, na legislação referente à transparência e acesso à informação, e do levantamento de casos e exemplos da aplicação dos princípios de governo aberto em políticas públicas reais, que serão apresentados como exemplos.

Agora, vamos conhecer esse caminho construído.

A Matriz de Abertura de Governos Locais possui 4 dimensões:

1

Normas

Leis e normas que dão embasamento legal e detalham princípios, procedimentos e diretrizes. A existência de algumas legislações é obrigatória para os municípios, outras, no entanto, são boas práticas.

2

Instâncias

Espaços que permitam o diálogo, a troca de experiências e a construção de soluções e políticas de forma colaborativa entre a sociedade e a administração pública.

3

Diretrizes para implementação de Processos

Princípios norteadores da ação em prol da abertura que devem embasar todo o processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas a serem desenvolvidas. Estes princípios olham tanto para o relacionamento do poder público com as cidadãs e cidadãos, quanto para a gestão interna do município.

4

Ferramentas

Conjunto de ações, plataformas e outras ferramentas que podem ser utilizadas para a promoção da transparência, participação social, prestação de contas e inovação.

Agora, vamos conhecer o conteúdo de cada uma dessas dimensões da Matriz:

1

Normas

As normas sinalizadas com (*) devem ser obrigatoriamente instituídas pelos governos locais.

• **Regulamentação de instâncias e processos participativos**

(*): Apresentação das diretrizes, mecanismos e procedimentos para o funcionamento dos espaços e processos participativos obrigatórios por Lei, como consultas públicas para discussão de Lei Orçamentária Anual e Conselhos Gestores de políticas públicas.

• **Política de Participação Social**: Normativo que dispõe sobre os conceitos e diretrizes relativos aos espaços e mecanismos que promovam a participação, diálogo, troca e colaboração entre os órgãos públicos e a sociedade.

O Guia de Introdução à Participação Cidadã do Programa Cidades Sustentáveis mostra exemplos de boas práticas e orientações para a implementação de um sistema municipal de participação cidadã, além de uma proposta para a criação da Política Municipal de Participação Cidadã.

• **Regulamentação da Lei de Acesso à Informação - LAI**

Normativo que determina os princípios e diretrizes para a garantia do direito ao acesso à informação, conforme estabelecido na LAI.

Com o objetivo de estimular e contribuir com a regulamentação da LAI em municípios de 10 mil habitantes, a organização Transparência Brasil elaborou um modelo de Projeto de Lei de regulamentação da LAI¹⁷. Confira [aqui](#).

• **Política de Dados Abertos**: Definição das regras e procedimentos para divulgação dos dados públicos em formato aberto, bem como da promoção da abertura de dados.

¹⁷ Essa iniciativa foi parte da campanha “Regulamenta LAI”, promovida em 2020 pelo Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e o Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio - ITS.



- **Política de Proteção de Dados Pessoais:**

Consolidação das regras, conceitos e procedimentos necessários para garantia da proteção dos dados pessoais dos cidadãos e cidadãs, seguindo às diretrizes e normas estabelecidas na **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD**.

- **Código de ética e conduta funcional:** Regras, princípios e valores que embasam e orientam a atuação dos servidores públicos com objetivo de estabelecer uma cultura de ética e integridade.

- **Procedimentos de Ouvidoria e proteção ao denunciante:** Detalhamento e padronização do atendimento das demandas apresentadas à Ouvidoria, sejam elas, denúncias, reclamações, sugestões ou solicitações. É importante que também sejam previstos procedimentos para proteção daqueles que apresentam denúncias ao poder público, visando garantir sua integridade física e moral.

2

Instâncias

- **Audiências públicas:** Momento em que o poder público traz à discussão assuntos específicos de interesse da população. Espera-se com as audiências colher informações, posicionamento e opiniões que embasam o processo de tomada de decisão.

- **Conferências de Políticas Públicas:** Momento de reunião da sociedade civil com representante do Poder Público para discutir e deliberar sobre os caminhos e diretrizes de determinado tema ou política. As conferências podem tanto planejar uma política, mas também ser um instrumento de revisão e monitoramento de sua implementação.



- **Conselhos:** Instâncias permanentes de discussão e/ou tomada de decisão que reúnem representantes da sociedade civil e do poder público. Geralmente os representantes possuem mandatos específicos e podem ser indicados ou escolhidos por eleição. Há conselhos deliberativos, que decidem tanto sobre a gestão de equipamentos públicos ou a aplicação e o monitoramento de fundos específicos, quanto conselhos consultivos de políticas públicas, que têm a função de acompanhar e assessorar a implementação de determinados temas ou políticas.

- **MiniPúblico ou Deliberação Cidadã:** Metodologia de participação social que busca reunir cidadãos e cidadãs para discutirem e deliberarem sobre determinado assunto e, ao final, apresentarem uma proposta de ação ao poder público. É uma metodologia inovadora que busca colocar o cidadão no centro do processo de decisão.

*Para saber mais sobre essa metodologia, conheça o coletivo **Delibera Brasil** e o relatório da OCDE **“Eight ways to institutionalise deliberative democracy”***

- **Orçamento participativo:** Processo em que os cidadãos escolhem de forma direta a forma e local de aplicação do orçamento público, passando por momentos de discussão e deliberação sobre prioridades.

- **Laboratórios de Inovação Pública¹⁸:** Espaços e estruturas do poder público que tem o objetivo de desenvolver soluções inovadoras para problemas e serviços públicos, fomentando a criatividade e experimentação. Os laboratórios devem estimular a colaboração com a sociedade na busca por soluções que atendam às reais demandas da população.

¹⁸ **Saiba mais** sobre Laboratórios de Inovação no Brasil com esse estudo de Hironobu Sano publicado pelo Cadernos da ENAP

Diretrizes para implementação de Processos

- **Foco nas pessoas:** Desenvolvimento de processos de cidadania e formação permanente para dentro e fora do governo, estimulando as trocas e a formação de redes.

- *O Programa Agentes de Governo Aberto, por exemplo, é uma iniciativa da Prefeitura de São Paulo em que cidadãos e cidadãs são selecionados para oferecer formações gratuitas para o público em geral sobre temas relacionados à cidadania, transparência, controle social, participação e inovação. Saiba mais [aqui](#).*

- *Um exemplo de formação de rede no setor público é a Rede INFO Aberta da Prefeitura de São Paulo-SP, que reúne servidores públicos com o objetivo de articular ações relacionadas à garantia de acesso às informações públicas e à promoção de iniciativas de governo aberto nos órgãos municipais. Saiba mais [aqui](#).*

- **Infraestrutura da informação:** Fortalecimento e estabelecimento de diretrizes para a gestão da informação pública (coleta, sistematização, monitoramento e análise de dados) e adoção de ferramentas e soluções tecnológicas livres que possibilitem a colaboração, reutilização e abertura dos dados.

- **Equidade:** Moldar os processos, de modo que estes garantam a inclusão e participação de mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência e públicos e populações historicamente excluídos. Avaliar quem são os grupos e populações de interesse no tema e criar condições que permitam sua participação efetiva é essencial para que os processos reflitam a diversidade de opiniões e posicionamentos e a política pública atenda às reais demandas da população.



- **Estratégia:** Definição dos objetivos do processos de abertura, as metodologias a serem utilizadas e realização de devolutivas e processos de prestação de contas. É importante que os objetivos, caminho a ser percorrido e resultados sejam claros e perceptíveis e comunicados a todos participantes dos processos, de modo que todos e todas tenham as mesmas informações e possam ter confiança no processo a ser desenvolvido.

Com objetivo de informar e divulgar à população sobre os resultados da 2º Conferência de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) da Prefeitura de Niterói-RJ, foi elaborado um Caderno de Devolutivas em que foi explicado o encaminhamento adotado pela Prefeitura em resposta a todas as propostas apresentadas na Conferência. Para conferir, [clique aqui](#).



Ferramentas

- **Portais de Transparência:** Portais eletrônicos que disponibilizam um conjunto de dados e informações sobre as receitas e despesas praticadas pelo poder público, servidores, contratos e convênios, diárias e outras informações de interesse público, conforme determinado pela LAI e pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Pensando em como tornar os portais de transparência ferramentas de acesso compreensível para todos os cidadãos e interessados, o Governo do Estado de Santa Catarina disponibilizou uma ferramenta de pesquisa que permite fazer filtrar as informações de receitas e despesas de acordo com o tema de interesse, como saúde, educação, etc, e o ano. Confira [aqui](#).



- **Portais de Dados Abertos:** Portais eletrônicos que servem como repositório de bancos e conjuntos de dados produzidos pelos diversos órgãos públicos. É essencial que as informações disponibilizadas atendam aos princípios de Dados Abertos.

*A cidade de São Paulo-SP possui um portal eletrônico específico para a divulgação de diversos conjuntos de bases de dados produzidos pelos órgãos municipais em formato aberto. Neste **Portal de Dados Abertos** é possível acessar informações sobre meio ambiente, transporte, educação, licenciamento urbano, finanças, saúde e muitas outras.*

- **Visualização de dados:** Ferramentas que permitam a apresentação de forma visual os dados e informações públicas, permitindo a realização de análises e comparações. Infográficos, dashboards, gráficos, diagramas e mapas são exemplos de ferramentas de visualização de dados.

*O **Datapedia** é uma iniciativa da sociedade civil que busca unificar, traduzir e disseminar informações de bases públicas e oficiais adotando ferramentas de visualização para apresentar os dados de forma mais amigável e compreensível.*

- **Ferramentas colaborativas para uso e gestão dos dados:** São aquelas que permitem que diversas pessoas possam manusear, discutir e sugerir simultaneamente, por exemplo, listas de discussão por e-mail, Wiki, edição colaborativa de documentos, ferramentas de controle de atividades, bate-papo e mensagens instantâneas, entre outros.

*Mais exemplos de ferramentas de colaboração para gestão de dados podem ser encontradas nesta **publicação** do Governo Federal.*



- **Aplicativos de opinião:** Plataforma em que a população pode opinar sobre temas e políticas públicas, propostas de criação ou alteração de projetos, leis e normas. São importantes ferramentas para colher as percepções, posicionamentos e opiniões da população, permitindo também que estas estejam transparentes para todos que participam do processo.

- **Aplicativo de votação:** Plataforma em que a população tem um papel ativo em escolher e deliberar sobre assuntos públicos e prioridades para as políticas públicas.

*Iniciativa da Prefeitura de Madrid (Espanha), o portal **Decide Madrid** é uma plataforma de participação em que a população pode apresentar ideias e sugestões sobre como melhorar a gestão da cidade e votar nas propostas que consideram mais interessantes para sua região.*

- **Consultas Públicas:** São momentos em que o poder público coloca a disposição projetos de lei, propostas de políticas públicas e outras informações para que a população possa conhecer seu conteúdo e opinar quanto ao seu conteúdo. Essas consultas podem ocorrer tanto de forma presencial, quanto visual.

- **Uso de redes sociais:** Diante da disseminação das redes sociais como canais de ampla comunicação, estas podem ser utilizadas para comunicar as iniciativas e informações governamentais, aproveitando da sua capitalidade para chamar atenção e estimular o engajamento social.



- **Serviço eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC):** Canal eletrônico em que qualquer pessoa pode registrar um pedido de acesso à informação para qualquer órgão do poder público. É importante que esse canal atenda às determinações da LAI ao mesmo tempo em que seja amparado por fluxos internos de trabalho que permitam que as solicitações sejam atendidas rapidamente e com qualidade.

• A plataforma **Fala.BR** foi desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU) e integra o acesso à informação e ouvidoria do poder executivo federal. Com o objetivo de reduzir os custos de implementação da LAI e disseminar a oferta de um bom serviço de ouvidoria pública, essa plataforma é disponibilizada gratuitamente para adesão de municípios.

• Além disso, por meio do **Programa Brasil Transparente**, estados e municípios podem ter acesso gratuitamente ao código fonte do sistema e-SIC do governo federal para implementarem seus sistemas.

- **Facilitação de processos:** Metodologias de organização e planejamento de reuniões e encontro que orientam os participantes por uma trilha de aprendizagem para que ao final possam tomar decisões e resolver problemas conjuntamente e de forma colaborativa. A facilitação não possui uma única metodologia, sendo necessário compreender os objetivos e contexto do processo que será objeto de discussão.

Diante do contexto da pandemia de Covid-19 e as restrições aos encontros presenciais, o Laboratório de Inovação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), desenvolveu um **“Guia de facilitação remota”** com conceitos, abordagens, metodologias e técnicas para realização de processos colaborativos em ambientes virtuais.



• **Pesquisa / Diagnóstico aprofundada/o:** Realizar um diagnóstico completo sobre o problema público objeto da política de interesse ou compreender os resultados e impactos de alguma ação ou projeto demanda a realização de pesquisas aprofundadas que gerem evidências e dados que subsidiem a tomada de decisão no poder público. Além de gerar evidências, as diversas metodologias dessas pesquisas devem considerar como os cidadãos e usuários do serviço público podem participar desses processos de avaliação, contribuindo para a criação de legitimidade e confiabilidade.

*Um exemplo de metodologia de pesquisa aprofundada que pode ser adotada é o Design Etnográfico que “é uma forma de aprender sobre as pessoas, suas necessidades e seus contextos com o objetivo de identificar oportunidades de inovação que correspondam, de forma mais próxima, às perspectivas e experiências vividas pelas pessoas afetadas por um produto, serviço ou política pública”, conforme a publicação **“Design Etnográfico em Políticas Públicas”**, da autora Daniela Gomes Metello publicado pelo Laboratório de Inovação em Governo (GNova) da ENAP.*

RESUMO

MATRIZ DE ABERTURA DE GOVERNOS LOCAIS

Normas

- Regulamentação de instâncias e processos participativos
- Política de Participação Social
- Regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI)
- Política de Dados Abertos
- Política de Proteção de Dados Pessoais
- Código de ética e conduta funcional
- Procedimento de Ouvidoria e proteção ao denunciante

Diretrizes para implementação de processos

- Formação de servidores
- Formação da sociedade (cidadania)
- Uso de ferramentas livres
- Diretrizes de gestão da informação
- Diretrizes de equidade
- Desenho estratégico de processos
- Devolutivas e prestação de contas

Instâncias

- Audiências públicas
- Conferências
- Conselhos
- Mini públicos
- Orçamento participativo
- Laboratórios de inovação pública

Ferramentas

- Portais (transparência e dados abertos)
- Consulta à população
- Aplicativos
- e-SIC
- Facilitação de processos
- Pesquisa aprofundada
- Redes sociais
- Visualização de dados
- Ferramentas de colaboração

The background features a grid of squares in orange and white. The squares are arranged in a pattern that is partially obscured by the text. The orange squares are located at the top-left, top-right, middle-left, middle-right, and bottom-right positions, while the white squares are at the top-middle, middle-middle, and bottom-left positions.

5

PARA
INSPIRAÇÃO

Trilha de Governo Aberto em clima, floresta e agricultura

IMAFLORA

Um dos aspectos inovadores do governo aberto é permitir encarar seus pilares como ferramentas de transformação, abrindo as portas para pensar como todas as políticas públicas podem ser abertas. Partindo dessa visão transversal, a organização IMAFLORA elaborou a Trilha de Governo Aberto em clima, floresta e agricultura, iniciativa que reuniu especialistas e lideranças para refletir sobre como a transparência, a abertura de dados, a participação social e a accountability se conectam com a agenda de clima, florestas e agricultura.

Agronet

Ministério da Agricultura e Setor Agropecuário da Colômbia

A iniciativa Agronet é uma Rede de Informação e Comunicação do Setor Agropecuário da Colômbia, que centraliza e difunde informações sobre o setor, apoiando a tomada de decisões. Considerando a assimetria de acesso à informação, os desafios de conexão pela internet e a dificuldade de chegar nas regiões rurais do país, foi desenvolvido o Celuagronet, um serviço gratuito de mensagens de textos, que envia informações relevantes para todos os usuários registrados, especialmente os produtores rurais.

Prato Aberto

Secretaria de Educação da cidade de São Paulo (SP)

Buscando ampliar a transparência sobre o fornecimento de merenda nas escolas públicas municipais e permitir que a comunidade escolar possa monitorar seu fornecimento, foi criada a plataforma Prato Aberto, plataforma que permite a consulta dos cardápios por dia e por escola com visualização em mapa. Além de consultar, a ferramenta permite que o cidadão avalie a merenda oferecida na escola naquele dia.

Política Coordenada de Cuidados: Fomento aos serviços Públicos de Cuidados

Instituto Nacional das Mulheres - Governo do México

Até o final de 2022, o governo do México implementará uma Política Coordenada de Cuidados, em 3 municípios, com mecanismo de monitoramento cidadão da sua implementação, que gere conhecimento e evidências para subsidiar a criação de políticas integrais sobre o tema. Este compromisso visa reunir evidências sobre o tema do cuidado no país e, a partir daí, embasar o planejamento e implementação de ações coordenadas em todos os municípios mexicanos. Por meio dos mecanismos de monitoramento cidadão pretende-se estimular a participação e controle social, incluindo as interessadas no assunto a colaborarem com o desenho dessa política.

Conselho Municipal de Transparência e Controle Social

Prefeitura de Niterói (RJ)

Com o objetivo de avaliar, fiscalizar e propor ações relacionadas à Política Municipal de Transparência e Controle Social, a cidade de Niterói criou um conselho específico, contando com participação paritária da sociedade civil e do governo. O Conselho Municipal de Transparência e Controle Social (CMTCS) é um órgão colegiado, permanente e autônomo e de caráter consultivo que assessorar a gestão municipal buscando aprimorar as ações e políticas de transparência e controle social.



www.gpublicas.org.br

Co-Realização



Parceria Institucional



Apoio



Assessoria técnica

