

# Mecanismo Independente de Avaliação (IRM)

Revisão do Plano de Ação:  
Brasil 2023–2027

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

# Índice

Seção I: Visão Geral	2
Seção II: Compromissos Promissores	4
Seção III. Metodologia e Indicadores IRM	13
Anexo 1. Dados por Compromisso	16
Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação	17

## Seção I: Visão Geral

**O 6º Plano de Ação do Brasil inclui oito compromissos priorizados pelo governo e pela sociedade civil. Os compromissos para promover a transparência e a supervisão da cidadania nos projetos de infraestruturas e para aumentar a transparência da pesquisa científica revelam um potencial substancial para produzir resultados. Sendo o primeiro plano de ação quadrienal do Brasil, o processo de revisão intermediária ajudaria a especificar e aumentar ainda mais a ambição de outros compromissos.**

O 6º Plano de Ação do Brasil compreende oito compromissos. Ele apresenta novas reformas políticas relacionadas com a supervisão cidadã de projetos de infraestrutura, melhoria na qualidade dos dados étnicos e raciais, inclusão digital para idosos, melhoria dos serviços para a agricultura familiar e participação social e educação popular em todos os territórios do país. Três compromissos para aprimorar a publicação e o uso de dados abertos - combater a corrupção, promover a ciência aberta e garantir a conformidade com a legislação de acesso à informação - foram herdados de planos anteriores

Os compromissos 1 e 3 têm potencial substancial para resultados e são examinados com mais profundidade nesta revisão. O Compromisso 1 busca melhorar a acessibilidade e a usabilidade das informações sobre projetos de infraestrutura pública e institucionalizar espaços de participação social com o envolvimento das partes interessadas na seleção, planejamento, execução e monitoramento do ciclo de infraestrutura pública. Além de proteger contra a corrupção, é crucial reforçar os valores do governo aberto em projetos de infraestruturas públicas, dada a importância de tais projetos nas comunidades e na vida das pessoas. O Compromisso 3 dá continuidade a uma linha bem-sucedida de compromissos de ciência aberta, buscando fornecer políticas e diretrizes nacionais claras para avançar a transparência na pesquisa científica. Procura aumentar a sensibilização, desenvolver capacidades e dar continuidade a ações inacabadas de compromissos anteriores, ao mesmo tempo que se baseia na força do foco participativo.<sup>1</sup>

O Compromisso 5 é também um compromisso promissor que visa melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados étnicos e raciais recolhidos para monitorar e reforçar as políticas de ação afirmativa. Dado o contrassenso entre diversidade étnica e racial no Brasil e a sub-representação desses grupos na tomada de decisões, isso contribuiria para uma maior transparência e responsabilidade social.

A cocriação do plano de ação abrangeu consultas com um alcance geográfico significativo e um notável esforço proativo de sensibilização. Embora observando que melhorias ainda podem ser

### EM RESUMO

**Participando desde:** 2011  
**Número de compromissos:** 8

#### Visão geral dos compromissos:

- Compromissos com visão de governo aberto: 8 (100%)
- Compromissos com potencial substancial de resultados: 2 (25%)
- Compromissos promissores: 3

#### Áreas de intervenção:

Herdados de planos de ação anteriores:

- Dados abertos
- Anticorrupção
- Ciência aberta
- Acesso à informação

Emergentes neste plano de ação:

- Dados de ações afirmativas étnicas e raciais
- Inclusão digital para idosos
- Serviços de agricultura familiar

**Conformidade com os requisitos mínimos da OGP para cocriação:** Sim

feitas em futuros processos de cocriação, as partes interessadas da sociedade civil reconheceram a melhoria positiva na qualidade do diálogo, no seu alcance geográfico e na diversidade de vozes.<sup>2</sup>

Uma consulta pública para propor temas prioritários recebeu 126 contribuições e 58 contribuições recebidas de um processo paralelo para instituições públicas. Uma maior consolidação e priorização destas iniciativas resultou em quatro temas prioritários da sociedade civil: combate à corrupção, acesso à informação, transparência e participação em infraestruturas e ciência colaborativa.<sup>3</sup> Do lado do governo, os temas prioritários incluem consultas aos usuários sobre melhoria dos serviços, educação digital para idosos, participação social em territórios nacionais e dados étnico-raciais abertos para ações afirmativas.<sup>4</sup> Esses tópicos foram elaborados e refinados em 16 workshops presenciais de cocriação até que se chegasse a um consenso para os oito compromissos finais do plano.<sup>5</sup> As mulheres representaram 60% dos participantes nos workshops de cocriação.<sup>6</sup>

As partes interessadas da sociedade civil salientaram que o plano de ação ignora domínios políticos cruciais, como a sustentabilidade ambiental.<sup>7</sup> Os temas ambientais não obtiveram apoio popular suficiente durante o processo de desenvolvimento do plano de ação para se tornarem compromissos.<sup>8</sup> Dados os vastos e críticos recursos naturais do Brasil, a erosão, documentada, das proteções ambientais pela administração anterior,<sup>9</sup> e inclusão de compromissos ambientais em planos de ação anteriores, a revisão intermediária poderia dar prioridade à resolução desta lacuna. No geral, um representante do Imaflora reconheceu que a atual administração ampliou os espaços da política ambiental em comparação com a administração anterior.<sup>10</sup>

Para otimizar a implementação, é crucial manter um envolvimento ativo e consistente entre o governo e a sociedade civil. O Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) precisa desempenhar um papel ativo para garantir que as instituições públicas continuem envolvidas e que os funcionários públicos recebam o apoio técnico necessário para entregar resultados de governo aberto.

---

<sup>1</sup> Bianca Amaro, Washington Carvalho e Priscila Sena (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT), entrevista à pesquisadora do IRM, 2 de fevereiro de 2024; Otavio Castro Neves (Controladoria-Geral da União), entrevista ao pesquisador do IRM, 13 de março de 2024.

<sup>2</sup> Danielle Bello (Open Knowledge Brasil), entrevista com pesquisadora do IRM, 13 de março de 2024; Paula Schommer (Conselho de Transparência, Integridade e Anticorrupção), entrevista pela pesquisadora do IRM, 12 de março de 2024.

<sup>3</sup> Para obter mais informações sobre o processo, consulte o Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação.

<sup>4</sup> Para obter mais informações, consulte: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/devolutiva-temas-governo.pdf>.

<sup>5</sup> Neves, entrevista.

<sup>6</sup> Veja “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*, 2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil\\_Action-Plan\\_2023-2027\\_December\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil_Action-Plan_2023-2027_December_EN.pdf).

O IRM analisou provas fotográficas de 3 das 16 reuniões do workshop e confirmou que a participação das mulheres tendia a ser majoritária. Ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/Oficinas-cocriacao-6-plano-acao-Nacional>.

<sup>7</sup> Belo, entrevista; Schommer, entrevista.

<sup>8</sup> Ver Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação.

<sup>9</sup> Robbie Gramer, “Quem é o dono dos pulmões da Terra? A batalha para salvar a Amazônia vai além do Brasil”, *Política externa* (9 de dezembro de 2022), <https://foreignpolicy.com/2022/12/09/amazon-rainforest-climate-change-deflorestamento-bolsonaro-lula>.

<sup>10</sup> Bruno Vello (Imaflora), entrevista ao pesquisador do IRM, 23 de setembro de 2024.

## Seção II: Compromissos Promissores

A revisão a seguir analisa os três compromissos que o IRM identificou como tendo potencial para alcançar os resultados mais promissores. Os compromissos promissores abordam uma área de políticas que é importante para as partes interessadas ou para o contexto nacional. Devem ser verificáveis, ter uma perspectiva governamental aberta relevante e ter um potencial de resultados modesto ou substancial. Esta revisão também fornece uma análise dos desafios, oportunidades e recomendações para contribuir para o processo de aprendizagem e implementação deste plano de ação.

**Tabela 1. Compromissos promissores**

Compromissos promissores
<b>Compromisso 1.</b> Transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura
<b>Compromisso 3.</b> Práticas colaborativas para ciência e tecnologia
<b>Compromisso 5.</b> Dados étnicos e raciais para a ação afirmativa

### Compromisso 1: Transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura

Para uma descrição completa, consulte o Compromisso 1 no [Plano de Ação Brasil 2023–2027](#).

#### Contexto e objetivos

O setor de infraestrutura tem uma das maiores incidências de corrupção no Brasil. Um exemplo notável disso é o escândalo de corrupção da construtora Odebrecht na década de 2010, que foi descoberto no Brasil e depois estendido a outros 10 países.<sup>1</sup> Tais práticas muitas vezes ficam impunes devido à falta de transparência e de responsabilidade social. Uma estimativa das Nações Unidas sugere que a corrupção reduz o valor de um contrato público entre 10 a 25 por cento.<sup>2</sup>

Este compromisso visa aumentar a transparência e o envolvimento dos cidadãos nas políticas de infraestruturas, melhorando o acesso à informação e institucionalizando espaços para público participação em todas as fases do ciclo do projeto de infraestrutura. Proposto pela sociedade civil, este compromisso foi o mais votado durante a consulta<sup>3</sup> e foi submetido ao Open Gov Challenge.

Para resolver estas questões, entidades da sociedade civil e órgãos de supervisão governamental implementaram mecanismos para promover a transparência nas licitações, contratações e na análise dos impactos sociais e ambientais dos grandes projetos de infraestrutura. Por exemplo, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP)<sup>4</sup> e o Instituto Rui Barbosa lideraram uma iniciativa para fornecer diretrizes para equipes de auditoria verificarem e analisarem a existência e a qualidade de mecanismos de integridade e transparência ao longo do ciclo de vida de um projeto de infraestrutura.<sup>5</sup> Outros exemplos incluem plataformas digitais como o Portal de Transparência do governo federal<sup>6</sup> e o portal Obras.gov.<sup>7</sup> No entanto, permanecem lacunas de informação e desafios de integração com os dados governamentais, o que dificulta os esforços para melhorar a transparência. A participação pública em projetos de grande escala também permanece limitada e pouco frequente, o que reduz o envolvimento nas fases principais do processo de tomada de decisão.<sup>8</sup>

#### Potencial de resultados: Substancial

Este compromisso tem um potencial substancial para aumentar a transparência e reforçar a supervisão dos cidadãos no setor das infraestruturas. Atividades para aumentar o acesso à informação poderiam ampliar o escopo da informação sobre Obras.gov. Segundo levantamento de 2023 do Tribunal de Contas da União (TCU), a plataforma carece de dados essenciais, como informações sobre projetos e obras públicas de programas de investimentos.<sup>9</sup> As atividades de compromisso para avaliar as melhores práticas (Marco 1) e diagnosticar o estado atual da transparência da infraestrutura (Marco 9) ajudariam ainda mais a identificar áreas para melhoria e potenciais soluções.<sup>10</sup> O Marco 7, sobre uma linguagem clara e acessível em relação a projetos de infraestrutura, abordaria a questão dos jargões jurídicos complexos. Criar propostas de

alteração regulamentar e implementar a formação relevante dos funcionários, bem como aumentar o escopo da informação sobre o portal Obras.gov publicando informações abrangentes sobre a seleção, planejamento, execução e monitoramento de todos os projetos federais de infraestrutura resultaria em maior acesso público à informação do que antes.

O maior potencial para resultados substanciais reside nos elementos participativos deste compromisso. O Marco 5, que consiste em estabelecer um espaço permanente de diálogo entre o público e o governo sobre planos e projetos de investimento em infraestruturas, resolveria o problema do envolvimento público limitado em fases chave do processo de tomada de decisão com uma característica nova e permanente. A introdução de alterações regulamentares para aumentar a participação social em fases chave também garantiria que estas melhorias fossem sustentadas para além do prazo deste plano de ação. Segundo um representante da Transparência Brasil, esse compromisso envolveria organizações da sociedade civil nas políticas federais de infraestrutura para reduzir os riscos de corrupção em todas as etapas.<sup>11</sup> Isso significaria uma mudança expressiva na prática, com maior colaboração e supervisão pública dos projetos de infraestrutura, em comparação com a dinâmica mais adversa que existe atualmente quando há preocupações com relação às políticas de infraestrutura.

Outro aspecto desse compromisso que mostra potencial substancial de resultados é o marco que propõe melhorias na transparência e no controle social dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento do Brasil (PAC) (Marco 6), que foi relançado em 2023 e que até 2026, deverá ter R\$1,3 trilhão para projetos de infraestrutura.<sup>12</sup>

### **Oportunidades, desafios e recomendações durante a implementação**

O compromisso se beneficia do apoio generalizado das partes interessadas. Foi votado como o tópico mais importante durante a consulta e o governo o reconheceu como um dos temas prioritários do plano de ação.<sup>13</sup> No entanto, o IRM identificou alguns desafios que o compromisso precisa superar para alcançar o seu impacto potencial.

O prazo apertado entre a aplicação dos fundos do Programa de Aceleração do Crescimento e as atividades de compromisso representa um grande desafio. A incorporação de contribuições da sociedade civil no processo de avaliação e recomendação de práticas atuais e de melhores práticas poderia garantir respostas governamentais que refletissem as prioridades daqueles que têm maior probabilidade de participar na supervisão de projetos de infraestruturas. Também é necessário haver clareza no âmbito e nas funções do espaço permanente de diálogo para garantir que esse seja um mecanismo impactante. As principais questões podem incluir a localização, os participantes, as métricas do seu estado permanente e a garantia da adesão. O IRM recomenda:

- **Aproveitar o conhecimento existente para agilizar a implementação de melhorias para Obras.gov**, o que pode incluir as diretrizes elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP)<sup>14</sup> e as recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU). Isso poderia ajudar na padronização de procedimentos, como a indicação de justificativas e medidas para a retomada (ou não) desses projetos, que depois são publicados no Obras.gov.<sup>15</sup> Em 2023, o Programa de Aceleração do Crescimento relatou que 41% das obras públicas se enquadravam na categoria “obras interrompidas”.<sup>16</sup>
- Para garantir avanços na transparência e mecanismos eficazes de participação, a Controladoria-Geral da União (CGU) poderia **ratificar a participação da sociedade civil e do governo em oficinas para formular soluções** para os desafios identificados,<sup>17</sup> o que poderia ser mais eficaz no estabelecimento de regras, responsabilidades, escopo e funções do espaço permanente de diálogo. Como instituição líder do Programa de Aceleração do Crescimento,<sup>18</sup> o Gabinete do Chefe da Casa Civil da Presidência também poderia ser convidado, para incentivar seu envolvimento na efetivação de uma participação social concreta e de impacto em projetos importantes de infraestruturas. Como mostram exemplos recentes no setor dos transportes, as discussões com a sociedade civil sobre o fortalecimento dos mecanismos e dos processos de tomada de decisão poderiam ser replicadas e expandidas para garantir a inclusão das instituições locais e da sociedade civil.<sup>19</sup>
- Na atualização intermediária do período do plano de ação, os implementadores de compromissos precisam **especificar quaisquer atividades inacabadas e esclarecer incertezas sobre o escopo da transparência ou sobre a profundidade dos mecanismos**

**participativos.** Por exemplo, o Marco 3, sobre a melhoria do portal Obras.gov, poderia ser mais específico sobre quais campos deveriam ser abertos em cada uma das etapas listadas (seleção, planejamento, execução e monitoramento). O Open Contracting for Infrastructure Data Standards,<sup>20</sup> que fornece orientações específicas, a nível de projeto, sobre dados a serem divulgados para cada etapa, poderia servir como referência ou modelo de implementação.

- **Implementar uma abordagem “aberta desde a concepção”** para a divulgação de dados de projetos de infraestrutura em todas suas fases.<sup>21</sup> Os marcos relacionados com a formação (4 e 8) também poderiam ser mais específicos em termos do público-alvo. As partes interessadas poderiam incluir atividades para apoiar mecanismos de *feedback* dos cidadãos no portal Obras.gov que lhes permitam denunciar irregularidades e violações, semelhante a práticas relevantes na Ucrânia.<sup>22</sup>

### **Compromisso 3: Práticas colaborativas para ciência e tecnologia**

Para uma descrição completa, consulte o Compromisso 3 no [Plano de Ação Brasil 2023–2027](#).

#### **Contexto e objetivos**

O tema da ciência aberta tem ocupado uma posição de destaque nos recentes planos de ação nacionais. A ciência aberta oferece um melhor acesso à investigação científica e acadêmica, que embora seja predominantemente financiada por fundos públicos<sup>23</sup>, tem seus resultados normalmente alojados em plataformas restritas, o que, por sua vez, ajudou a promover a participação cívica nas agendas de pesquisa e a reforçar a responsabilização pública. O 4º Plano de Ação do Brasil teve como objetivo estabelecer mecanismos de governança e apoio para dados científicos abertos por meio da criação de estruturas de governança, repositórios de dados e indicadores de maturidade para dados abertos.<sup>24</sup> No 5º Plano de Ação, o objetivo era incentivar a ciência aberta, propondo novos mecanismos de avaliação para a comunidade de pesquisa científica no Brasil.

No 6º Plano de Ação, este compromisso foca nas dimensões políticas e de políticas públicas para promover práticas de ciência aberta através do desenvolvimento pioneiro de uma Política Nacional de Ciência Aberta, bem como para considerar a ciência aberta como parte da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e elaborar diretrizes nacionais. O compromisso também avança outras ações, como identificar e apoiar áreas estratégicas, iniciativas existentes e ações orçamentárias, bem como monitorar práticas de ciência aberta, aumentar a conscientização, desenvolver e divulgar recursos educacionais e criar incentivos para a adoção dessas práticas.<sup>25</sup>

#### **Potencial de resultados:** Substancial

Este compromisso tem potencial para produzir resultados substanciais. Embora muitas atividades se baseiam em compromissos anteriores, este plano de ação propõe pela primeira vez o desenvolvimento de uma Política Nacional de Ciência Aberta com um plano de implementação para promover a ciência aberta. As partes interessadas do governo destacaram a falta de políticas e diretrizes nacionais claras como o principal obstáculo ao avanço da ciência aberta,<sup>26</sup> entrave abordado por vários marcos de compromisso.

O Marco 1 visa garantir que práticas de colaboração, transparência e reprodutibilidade dos produtos científicos sejam incluídas na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. - ENCTI 2024-2030. O Marco 2 incentiva o debate contínuo para desenvolver diretrizes nacionais para a ciência aberta, e o Marco 7 refere-se à criação de uma Política Nacional de Ciência Aberta alinhada com a estratégia nacional. Essas ações serviriam à implementação de um referencial de apoio claro que permitiria que a ciência aberta progredisse para além dos esforços voluntários anteriores. Em última análise, através destas medidas, o compromisso procura melhorar a qualidade, a transparência e a profundidade da colaboração e do envolvimento do público com a pesquisa científica.

Os Marcos 9 e 12 concentram-se na conscientização e na capacitação para melhorar a implementação bem-sucedida de práticas de ciência aberta. Segundo um representante da instituição pública de pesquisa Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), um dos

desafios mais significativos para a ciência aberta tem sido sensibilizar a comunidade acadêmica sobre a importância de criar e implementar instrumentos que a promovam.<sup>27</sup>

Para promover a implementação, o Marco 8 visa produzir planos de ação para operacionalizar a ciência aberta, em linha com a nova Política Nacional de Ciência Aberta. O Marco 13 centra-se na criação de mecanismos de incentivo para a sua adoção. Essas ações permitem o planejamento estratégico e oferecem um roteiro prático a ser seguido. Além disso, os Marcos 1 e 5 alinharão o compromisso com a ENCTI, bem como identificariam os planos orçamentais existentes e desenvolveriam novos planos orçamentais relacionados com a ciência aberta, respectivamente. Juntamente com o Marco 11 para identificar iniciativas existentes que necessitam de apoio, estas atividades apontam para a implementação sustentada da ciência aberta através da estratégia e da política nacionais.

### **Oportunidades, desafios e recomendações durante a implementação**

Os compromissos anteriores proporcionam uma base sólida através dos recursos desenvolvidos, tais como materiais, redes, repositórios, métricas de avaliação e indicadores de monitorização. De acordo com os atores do governo, a rede existente e a colaboração que surgiu de planos de ação anteriores também estabelecem um ponto de partida sólido para implementar com sucesso este compromisso.<sup>28</sup> Estes recursos e a vontade política podem ser aproveitados em marcos relacionados com a monitorização, disseminação de material, sensibilização e identificação de iniciativas e áreas estratégicas.

Além disso, para garantir que o compromisso atinja o seu potencial, o IRM recomenda:

- **Estabelecer mecanismos participativos para o desenvolvimento da Política Nacional de Ciência Aberta**, o que não está especificado atualmente. Alguns mecanismos que podem ser utilizados para buscar uma cocriação mais ampla da política são consultas e grupos focais com pesquisadores e universidades, além dos atores envolvidos, bem como a organização de discussões em fóruns como a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.
- **Utilizar a experiência de compromissos anteriores para garantir a participação efetiva entre as instituições participantes**. Com 16 instituições atualmente listadas no compromisso atual, a ciência aberta tem sido constante em atrair ampla participação. Embora isso tenha sido um ponto forte, representantes da Embrapa e do Instituto de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) observaram a necessidade de melhorar a coordenação e a comunicação.<sup>29</sup> As instituições coordenadoras poderiam definir regras e linhas de comunicação claras, bem como os prazos e uma divisão de responsabilidades, para que todos participantes possam envolver-se de forma eficaz. As partes interessadas precisam de ter influência sobre as iniciativas de ciência aberta das suas respectivas instituições e aproveitar as suas responsabilidades existentes para avançar os marcos do compromisso. Como tal, **maior apoio institucional e capacidade** para indivíduos com agendas lotadas também são necessários para desbloquear atrasos na tomada de ações e na coordenação de atividades.<sup>30</sup>
- A ambição do compromisso poderia ser melhorada através da **incorporação de um mecanismo de responsabilização no monitoramento da ciência aberta**, especialmente porque grande parte da pesquisa no Brasil é financiada publicamente. Um novo marco para estabelecer um mecanismo que descreva o procedimento e o que monitorar (por exemplo, dados científicos abertos, acesso a artigos, ciência cidadã, adoção de métricas alternativas e número de artigos com divulgação de fundos públicos) poderia ser explorado durante a revisão intermediária.

### **Compromisso 5: Dados étnicos e raciais para ações afirmativas**

Para uma descrição completa, consulte o Compromisso 5 no [Plano de ação Brasil 2023–2027](#).

#### **Contexto e objetivos**

O compromisso visa produzir, processar e fornecer dados raciais e étnicos padronizados e de alta qualidade. O objetivo geral é melhorar a acessibilidade e a granularidade e apoiar a criação, implementação e monitorização de ações afirmativas étnicas e raciais.<sup>31</sup> O Ministério da Igualdade Racial propôs este tema, que o governo selecionou como uma das quatro prioridades do plano de ação.<sup>32</sup>

Dados étnicos e raciais padronizados, facilmente acessíveis e fáceis de usar são cruciais para o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a reduzir as desigualdades entre a população branca, preta, parda e populações mestiças do Brasil. Os brasileiros pretos e pardos são 55,9% da população,<sup>33</sup> mas a representação e as oportunidades desiguais são cotidianas. Por exemplo, nas últimas três eleições para o Senado Federal, apenas 24 das 108 cadeiras disputadas (22%) foram ocupadas por indivíduos que se identificaram como negros no registro de candidatura.<sup>34</sup> Com apenas cerca de 14% dos juízes em todo o Brasil identificados como negros,<sup>35</sup> um representante do AqualtuneLab sublinha que a mesma sub-representação é também um problema significativo no judiciário.<sup>36</sup>

### **Potencial de resultados: Modesto**

Este compromisso tem potencial modesto de resultados. Pretende mapear o ecossistema de dados e desenvolver uma base de dados de políticas de ação afirmativa étnica e racial, incentivar os órgãos públicos a utilizar a base de dados e atualizá-la com informações padronizadas, lançar um portal interativo (observatório) para reunir iniciativas de sucesso na aplicação da Lei nº 10.639/2023, e realizar um Fórum Nacional de Ações Afirmativas para reunir agentes públicos e ajudá-los a construir políticas de ações afirmativas. Outras atividades procuram sensibilizar, formar funcionários e fornecer orientação sobre a coleta e utilização de dados étnicos e raciais.

Muitas destas atividades começariam a atender lacunas como dados insuficientes, falta de integração e padronização e conhecimento ou interesse limitados em dados étnicos e raciais,<sup>37</sup> carências que têm reprimido a implementação e o monitoramento das ações afirmativas no Brasil. As atividades de compromisso incentivam a conformidade e estimulam comportamentos por meio de orientação e do compartilhamento de melhores práticas. Isto pode servir como pontos de referência e roteiros para a coleta, padronização e processamento de dados étnicos e raciais, embora não seja obrigatório.

Outros marcos buscam avaliar a implementação de políticas de ações afirmativas, incentivar a disponibilidade de dados sobre essas políticas e monitorar a implementação da Lei nº 10.639/2003 sobre o ensino obrigatório de História e Cultura Afro-Brasileira nas escolas. Esses resultados aumentam os caminhos para responsabilizar as ações governamentais e promover espaços educacionais vitais que são sensíveis à diversidade racial do Brasil.

Ao melhorar a qualidade dos dados étnicos e raciais disponíveis ao público e aos decisores políticos, este compromisso poderá contribuir no fortalecimento de políticas públicas voltadas à inclusão e ao acesso das populações negras, pardas e indígenas. Juntamente com os esforços anteriores para implementar diversos sistemas, programas, avaliações e decretos relacionados a dados étnicos e raciais no Brasil,<sup>38</sup> o compromisso pode ajudar a consolidar os esforços e torná-los mais eficientes e eficazes. No entanto, isso só poderá acontecer quando todo o sistema de coleta de dados estiver padronizado. Como parte de um plano de ação de quatro anos, há tempo para implementar atividades mais ambiciosas que garantam – e não apenas encorajem – o cumprimento dos objetivos gerais do compromisso. Potencialmente, as decisões do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD), que tem o mandato de deliberar sobre as diretrizes nacionais de dados, inclusive no que diz respeito ao nível de abertura recomendado, poderiam levar a resultados mais substanciais.<sup>39</sup> O desenvolvimento de diversas orientações para universidades e institutos federais, conselhos de heteroidentificação e administração pública federal poderia ter efeitos positivos nas práticas, embora efetivamente a natureza não obrigatória limite seu potencial de resultados.<sup>40</sup>

### **Oportunidades, desafios e recomendações durante a implementação**

O compromisso é especialmente relevante e tem uma importância significativa para os atores governamentais, conforme reflete sua seleção como uma das quatro principais prioridades entre os 58 tópicos sugeridos pelas partes interessadas do governo durante a cocriação. Embora seja o único compromisso que envolve o Senado Federal, espera-se que a falta de integração entre os sistemas de informação governamentais seja um obstáculo, especialmente tendo em conta o seu objetivo limitado de fornecer um projeto-piloto de integração, sem planos de expansão.

Para enfrentar potenciais desafios na implementação, o IRM recomenda:

- Dada a sua novidade no processo OGP do Brasil, as ações e os marcos devem ser **definidos de forma colaborativa para desenhar o compromisso em um caminho para o**

**sucesso.** O processo de revisão intermediária poderia oferecer uma oportunidade para especificar melhor as metas de compromisso. Por exemplo, o Marco 11 propõe treinar agentes públicos em dados étnicos e raciais, mas não tem metas explícitas, como quais seriam as agências governamentais, em que níveis de administração ou qual o número de pessoas a serem treinadas. Da mesma forma, o Marco 10 procura avaliar a implementação de ações afirmativas, mas não está claro se estas se relacionam com os decretos e leis existentes, com novas ações ou com ambos.

- A solução proposta de criar um Sistema Integrado de Ações Afirmativas Étnico-Raciais não está incluída como um marco de compromisso, embora o Marco 8 mencione um piloto de integração de dados. No entanto, não fica claro se este piloto se refere ao sistema/solução acima mencionado nem se descreve suficientemente o que o mesmo pretende alcançar. Adicionalmente, a criação de um Observatório Nacional da Equidade Racial em Instituições Educacionais e realização de um Fórum Nacional de Ações Afirmativas são atividades que exigirão resultados específicos e ambiciosos, que podem ser demonstrados e avaliados a médio e longo prazo. Esses marcos precisam ser **delineados de forma mais explícita e específica durante o processo de atualização** para reforçar o potencial do compromisso de fornecer resultados de governo aberto.
- **Envolver atores estaduais e municipais** no início do processo, pois certos marcos buscam diretamente sua colaboração. Atualmente, estes intervenientes não estão representados no compromisso, embora atores estatais e locais tenham participado em compromissos anteriores.<sup>41</sup> Por exemplo, estes marcos poderiam ser ampliados para incluir ações específicas para organizar o diálogo com funcionários dos governos subnacionais e a sociedade civil.

### Outros compromissos

Outros compromissos que o IRM não identificou como promissores são discutidos abaixo. Esta revisão fornece orientações para contribuir com a aprendizagem e a implementação desses compromissos.

O **Compromisso 2** traz um novo impulso à luta contra a corrupção, que tem sido uma prioridade desde o 1º Plano de Ação do Brasil.<sup>42</sup> Visa melhorar a qualidade, a abertura e a utilização de dados estratégicos para a prevenção e a detenção da corrupção, o que condiz com as necessidades dos atores relevantes. O compromisso poderia delinear mais claramente quem e quantos indivíduos seriam treinados no uso estratégico dos dados, quantos diagnósticos de qualidade de dados seriam realizados e em que áreas. O compromisso atual poderia definir mais claramente como fortaleceria a colaboração, uma vez que atores semelhantes participaram de um compromisso anterior,<sup>43</sup> e beneficiar-se da incorporação do recentemente criado Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC)<sup>44</sup> no grupo de trabalho.

O **Compromisso 4** busca desenvolver uma rede colaborativa para compartilhar boas práticas e recursos, realizar capacitações e implementar o monitoramento colaborativo da Lei de Acesso à Informação. A rede será composta por estados, municípios, entes federais, sociedade civil e outros atores estratégicos. No entanto, não está claro como isso melhoraria diretamente as estratégias, políticas e programas governamentais já existentes para melhorar a conscientização e o cumprimento da lei.<sup>45</sup> Para agregar mais valor, a rede poderia ser institucionalizada e fazer parte de um mecanismo colaborativo permanente para monitorar a conformidade.

O **Compromisso 6** visa promover a educação digital e midiática para os idosos e envolvê-los diretamente no processo de tomada de decisão sobre o currículo. O compromisso cria mecanismos participativos para este grupo demográfico sub-representado, envolvendo-os na concepção de programas governamentais. Embora as ações possam resultar em mudanças modestas, um caminho para melhorar o potencial de resultados do compromisso poderia ser aumentar a participação dos idosos no uso de ferramentas online, como o [fala.br](http://fala.br) e outros portais de transparência ou medir o impacto das intervenções na melhoria da capacidade do público para identificar notícias falsas.

O **Compromisso 7** tem como objetivo avaliar, aprimorar e ampliar o acesso aos serviços oferecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA). O compromisso adota uma abordagem centrada no usuário para melhorar e monitorar os serviços para agricultores familiares rurais, um grupo tradicionalmente vulnerável. O MDA procuraria

melhorar a participação e o acesso envolvendo os agricultores na avaliação, na melhoria e na digitalização dos seus serviços. A implementação de planos para avaliações, monitoramento, execução de recomendações e incorporação dos serviços do ministério voltados à agricultura familiar na avaliação online de satisfação dos usuários com os serviços públicos do governo federal contribuiria para a prestação de contas.<sup>46</sup> Disponibilizar publicamente essas análises e avaliações de satisfação e integrá-las com dados de registros fiscais, postais e legais contribuiria para a transparência. Algumas destas ações poderão resultar em melhorias permanentes nos serviços do ministério, mas podem também acabar sendo uma iniciativa autônoma e interna para um conjunto de serviços, enquanto seus aspectos mais inovadores se concentram em um único esforço de aprimoramento, por exemplo, avaliação participativa. Consequentemente, considera-se que o compromisso tem um potencial modesto de resultados. Para reforçar ainda mais o seu potencial, as partes interessadas poderiam considerar como a avaliação participativa pode tornar-se um aspecto permanente e contínuo do serviço da agricultura familiar e replicá-la em outros serviços e setores.

O **Compromisso 8** visa estabelecer uma rede colaborativa para a formação de agentes territoriais para melhorar a participação social usando a educação popular, digital e midiática para conectar a política, as políticas públicas e a participação social com a vida cotidiana das pessoas.<sup>47</sup> Agentes territoriais são atores diversos que estão mais próximos da realidade local e cotidiana, podendo incluir associações de moradores, movimentos sociais, sindicatos, interessados em geral e representantes governamentais. Reconhece a importância de expandir o engajamento no processo da OGP em nível nacional, ultrapassando os atores de sempre, ligando a OGP com o ativismo local e a tradição histórica do Brasil dos movimentos sociais e visando agendas importantes, como participação pública, educação e inclusão. No entanto, o compromisso poderia ir além mapear e publicar iniciativas de participação social. Por exemplo, poderia ter como objetivo o diagnóstico das deficiências participativas em todos os territórios ou iniciativas e amarrar o envolvimento dos agentes territoriais de forma mais clara em outros marcos para esclarecer a contribuição da rede para implementação do compromisso. Dada a experiência do Brasil com ações participativas e o período de quatro anos do plano de ação, ele se beneficiaria de uma ligação mais clara entre o mapeamento, o treinamento e a disseminação de processos participativos no nível territorial e um impacto mais amplo na participação social. A instituição líder também poderia ligar este compromisso a mecanismos participativos em curso como parte de uma estratégia de todo o governo.

<sup>1</sup> Daniel Gallas, “O escândalo de corrupção da Odebrecht no Brasil explicado,” *Notícias da BBC*, 17 de abril de 2019, <https://www.bbc.com/news/business-39194395>.

<sup>2</sup> “Boas práticas para garantir o cumprimento do Artigo 9 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,” *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Corrupção*, 2021, [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/ Guidebook\\_on\\_anti-corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_and\\_the\\_management\\_of\\_public\\_finances.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/ Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf).

<sup>3</sup> “Processo de Elaboração – 6º Plano de Ação Brasileiro”, *Controladoria-Geral da União*, 14 de março de 2024, [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao\\_6o-plano-de-acao-brasileiro](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao_6o-plano-de-acao-brasileiro).

<sup>4</sup> O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) é uma organização nacional da sociedade civil privada, sem fins lucrativos, composta por profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia que atuam em auditoria de obras públicas. Tem como objetivo reunir profissionais envolvidos no controle externo e interno de obras públicas em todo o país. Seu principal objetivo é aprimorar métodos e procedimentos técnicos de auditoria e controle de obras e serviços de engenharia. O IBRAOP desempenha um papel significativo na auditoria e avaliação da gestão dos recursos públicos destinados às obras, garantindo o cumprimento das normas legais e regulamentares. Suas iniciativas visam melhorar a eficiência dos investimentos, prevenir a corrupção e aumentar a confiança pública na execução de projetos de infraestrutura em todo o Brasil. Ver: <https://www.ibraop.org.br/sobre/>.

<sup>5</sup> “PROC-IBR-SOCIOAMB 006/2023,” *Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas*, junho de 2023, <https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2023/06/PROC-IBR-SOCIOAMB-006-2023.pdf>.

<sup>6</sup> Ver: <https://portaldatransparencia.gov.br>.

<sup>7</sup> A plataforma [obras.gov](https://www.gov.br/obrasgov) promove a transparência dos investimentos por meio do acompanhamento e monitoramento da implantação de projetos de infraestrutura pelo governo federal. Ver: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/obrasgov>.

<sup>8</sup> Veja o Compromisso 1 em: “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*, 2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil\\_Action-Plan\\_2023-2027\\_December\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil_Action-Plan_2023-2027_December_EN.pdf).

<sup>9</sup> Ver: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brasil-tem-8-6-mil-obras-paralisadas-financiadas-com-recursos-federais.htm>.

<sup>10</sup> As evidências mostram que houve envolvimento com a sociedade civil durante o período de implementação. Ver: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/governo-e-sociedade-discutem-transparencia-e-participacao-no-setor-de-transporte>.

- <sup>11</sup> Renato Morgado (Transparência Brasil), correspondência por e-mail com o pesquisador do IRM, 19 de agosto de 2024.
- <sup>12</sup> Ver: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-plano>.
- <sup>13</sup> Joe Foti, “Espaço de reforma a ser observado: dados anticorrupção e de infraestrutura no Brasil”, *Parceria para Governo Aberto*, 22 de novembro de 2023, <https://www.opengovpartnership.org/stories/reform-space-to-watch-anti-corruption-and-infrastructure-data-in-brazil>.
- <sup>14</sup> “PROC-IBR-SOCIOAMB 006/2023,” *Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas*.
- <sup>15</sup> “Brasil tem 8,6 mil obras paralisadas, financiadas com recursos federais,” *Tribunal de Contas da União*, 18 de outubro de 2023, <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/brasil-tem-8-6-mil-obras-paralisadas-financiadas-com-recursos-federais.htm>.
- <sup>16</sup> “O Brasil tem 8,6 mil obras públicas paralisadas que são financiadas com recursos federais”, *Tribunal de Contas da União*.
- <sup>17</sup> Ver: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2/memoria\\_1areuniao-de-monitoramento\\_compromisso-1.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-2/memoria_1areuniao-de-monitoramento_compromisso-1.pdf).
- <sup>18</sup> Ver: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac>.
- <sup>19</sup> Ver: <https://transparenciainternacional.org.br/posts/governo-e-sociedade-discutem-transparencia-e-participacao-no-setor-de-transporte>.
- <sup>20</sup> “Open Contracting for Infrastructure Data Standards”, *Open Contracting Partnership*, <https://standard.open-contracting.org/infraestrutura/latest/en/projects>.
- <sup>21</sup> “Relatório de Resultados Transitórios do IRM: Brasil 2018–2021,” *OGP*, 10 de outubro de 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-transitional-results-report-2018-2021>.
- <sup>22</sup> “Through the Power of the People: Empowering Citizen Watchdogs,” [Através do Poder do Povo: Capacitando Cidadãos Vigilantes], *Open Government Partnership*, 21 de setembro de 2021, <https://www.ogpstories.org/through-the-power-of-the-people-empowering-citizen-watchdogs/>
- <sup>23</sup> Mariluce Moura, “Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil”, *Academia Brasileira de Ciências*, 15 de abril de 2019, <https://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respodem-por-mais-de-95-da-producao-cientifica-do-brasil>.
- <sup>24</sup> “Relatório de Resultados Transitórios do IRM: Brasil 2018–2021,” *Parceria para Governo Aberto*.
- <sup>25</sup> “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*.
- <sup>26</sup> “Relatório de Resultados do IRM: Brasil 2021–2023,” *Parceria para Governo Aberto*, 9 de outubro de 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-results-report-2021-2023>; veja Compromisso 3 em: “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*.
- <sup>27</sup> Patrícia Bertin (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa), entrevista com pesquisadora do IRM, 26 de abril de 2024.
- <sup>28</sup> Bianca Amaro, Washington Carvalho e Priscila Sena (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT), entrevista à pesquisadora do IRM, 2 de fevereiro de 2024.
- <sup>29</sup> Bertin, entrevista; Amaro, Carvalho e Sena, entrevista.
- <sup>30</sup> Amaro, Carvalho e Sena, entrevista.
- <sup>31</sup> As ações afirmativas são políticas, sejam elas públicas ou privadas, criadas com o objetivo de promover a reparação e superação das desigualdades sociais que estruturam a sociedade brasileira. Estas desigualdades têm historicamente bloqueado o acesso à universidade para certos grupos, grupos que sofrem constantemente discriminação com base na sua raça, classe, regionalidade, viver com deficiência, orientação sexual e identidade de gênero. Ver: <https://www.ufmg.br/prae/acoes-afirmativas/o-que-sao-acoes-afirmativas>.
- <sup>32</sup> “Processo de Elaboração – 6º Plano de Ação Nacional do Brasil,” *Controladoria-Geral da União*.
- <sup>33</sup> “Censo IBGE 2022,” *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2022, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>.
- <sup>34</sup> Dados do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) mostram também que negros e pardos constituíam 39,9% de todos os servidores ativos em março de 2024. Veja: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/26/200-anos-do-senado-22percent-das-cadeiras-foram-ocupadas-por-negros-na-ultima-decada.ghtml>; <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/politicas-afirmativas-ampliam-presenca-de-pessoas-negras-em-postos-de-decisao-do-governo-federal>.
- <sup>35</sup> Andre Richter, “Menos de 15% dos juizes brasileiros se autodeclararam negros”, *Agência Brasil*, 28 de maio de 2024, <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-05/menos-de-15-dos-juizes-brasileiros-se-declaram-negros>.
- <sup>36</sup> Paulo Rená da Silva (Instituto de Referência para Internet e Sociedade – IRIS & Membro do AqualtuneLab), entrevista ao investigador do IRM, 10 de julho de 2024.
- <sup>37</sup> Algumas dessas ações incluem cotas para a educação e para o serviço públicos e ensino obrigatório de História e Cultura Afro-Brasileira, conforme previsto nos Decretos nº 11.785/2023 e nº 11.443/2023, bem como nas Leis nº 12.990/2014, nº 12.711. /2012, e nº 10.639/2003. Veja: “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*; Representante anônimo do governo, entrevista ao pesquisador do IRM, 29 de abril de 2024.
- <sup>38</sup> Ver Compromisso 5 em: “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*.
- <sup>39</sup> Ver: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/comite-central-de-governanca-de-dados>.
- <sup>40</sup> As comissões de heteroidentificação atuam nos processos seletivos de estudantes para instituições federais de ensino superior no Brasil. Cada comissão tem como objetivo verificar a autodeclaração racial do candidato à vaga, tendo como referência central o fenótipo do candidato. Ver: <https://www.scielo.br/j/cp/a/6v3wNrmrTBrstLcn6PNCQsg/?format=pdf&lang=pt>. As comissões são formadas com o objetivo de verificar se os alunos beneficiados pelas cotas para negros são realmente negros ou pardos. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/03/bancas-para-identificar-cotistas-negros-chegam-a-todas-as-universidades-federais.shtml>.
- <sup>41</sup> O compromisso 12 do 5º Plano de Ação do Brasil foi liderado por uma entidade subnacional. Ver: “Relatório de Resultados do IRM: Brasil 2021–2023,” *Parceria para Governo Aberto*.

<sup>42</sup> Veja os Compromissos 1.3 e 3.1 do 1º Plano de Ação do Brasil em: “Plano de Ação Brasil OGP 2012–2013,” *Governo do Brasil*, 23 de janeiro de 2012, <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-first-national-action-plan-2012-2013>.

<sup>43</sup> Ambos os compromissos compartilham atores como a CGU, representantes do Judiciário, Transparência Brasil e Instituto Ethos.

<sup>44</sup> Para mais informações sobre o CTICC, ver: “Decreto Executivo nº 11.528,” *Governo do Brasil*, 16 de maio de 2023, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11528.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11528.htm).

<sup>45</sup> O programa “LAI para todos” (LAI para todos) compartilha uma série de objetivos com esse compromisso, como capacitar servidores públicos, catalogar e consolidar melhores práticas, garantir a correta aplicação da Lei de Acesso à Informação por órgãos e entidades do Poder Executivo federal e fornecer soluções tecnológicas para otimizar o acesso à informação, consulte: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/programa-lai-para-todos>. A Escala Brasil Transparente (EBT) verifica se os municípios estão atendendo aos requisitos de transparência e acesso à informação da Lei nº 12.527/2011. Representantes do governo federal e local e da sociedade civil lançaram a Rede Brasileira de Governo Aberto em abril de 2024, veja: <https://retps.org.br/e-lancada-em-osasco-sp-a-rede-brasileira-de-governo-aberto>.

<sup>46</sup> A avaliação da satisfação dos utilizadores dos serviços públicos é uma iniciativa do governo digital que permite aos cidadãos avaliar os serviços públicos que receberam. O último ranking disponível é de 2022 e pode ser acessado em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/ranking-de-servicos-e-de-orgaos>. A API é a ferramenta destinada tanto à criação das avaliações quanto ao acesso às informações delas, seja pelo usuário ou pelo administrador do serviço.

<sup>47</sup> Veja o Compromisso 8 em: “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*.

## Seção III. Metodologia e Indicadores IRM

O objetivo desta revisão não é uma avaliação. Pretende ser uma revisão técnica rápida e independente das características do plano de ação e dos pontos fortes e dos desafios que o IRM identifica para informar um processo de implementação mais robusto. O IRM destaca compromissos que têm o maior potencial de resultados, uma alta prioridade para as partes interessadas do país, uma prioridade no contexto nacional de governo aberto ou uma combinação destes fatores.

Os três produtos IRM fornecidos durante um ciclo do plano de ação nacional incluem:

- **Resumo de cocriação:** Um resumo conciso que destaca lições de relatórios anteriores do IRM para apoiar o processo OGP de um país, a concepção do plano de ação e a aprendizagem em geral.
- **Revisão do Plano de Ação:** Uma revisão técnica das características do plano de ação e dos pontos fortes e desafios que o IRM identifica para informar um processo de implementação mais forte.
- **Relatório de resultados:** Uma avaliação global da implementação que se centra nos resultados a nível político e na forma como as mudanças acontecem. Também verifica o cumprimento das regras da OGP e informa a prestação de contas e o aprendizado de longo prazo.

Na Revisão do Plano de Ação, o IRM segue um processo de filtragem e agrupamento para identificar reformas ou compromissos promissores:

**Etapa 1:** Determinar o que é revisável com base na verificabilidade do compromisso conforme descrito no plano de ação.

**Etapa 2:** Determinar se o compromisso tem uma visão de governo aberto. Ele é relevante para os valores da OGP?

**Etapa 3:** Rever compromissos que sejam verificáveis e que tenham uma perspectiva governamental aberta para identificar se determinados compromissos precisam ser agrupados. Os compromissos que têm um objetivo político comum ou que contribuam para a mesma reforma ou questão política devem ser agrupados. O potencial de resultados dos compromissos agrupados deve ser revisto como um todo. A equipe do IRM segue estas etapas para agrupar compromissos:

- a. Determinar temas abrangentes. Caso o plano de ação ainda não esteja agrupado por temas, a equipe do IRM poderá utilizar a marcação temática da OGP como referência.
- b. Revisar os objetivos dos compromissos para identificar compromissos que abordem a mesma questão política ou contribuam para a mesma política mais ampla ou para a reforma governamental.
- c. Organizar os compromissos em grupos conforme necessário. Os compromissos já podem estar organizados no plano de ação no âmbito de políticas específicas ou de reformas governamentais.

**Etapa 4:** Avaliar o potencial de resultados do compromisso agrupado ou independente.

A filtragem é um processo interno. Os dados individuais por compromissos estão disponíveis no Anexo 1. Além disso, durante o processo de revisão interna deste produto, o IRM verifica a precisão das descobertas e coleta informações adicionais por meio de revisão por pares, feedback da Unidade de Apoio da OGP conforme necessário, entrevistas e validação com as partes interessadas do país, uma revisão de especialistas externos e supervisão do Painel Internacional de Especialistas (IEP) do IRM.

Conforme descrito anteriormente, o IRM depende de **três indicadores principais** para esta revisão:

### I. Verificabilidade

- **Sim, é específico o suficiente para revisar:** Tal como está redigido no plano de ação, os objetivos declarados e as ações propostas são suficientemente claros e incluem atividades objetivamente verificáveis para avaliar a implementação.

- **Não, não é específico o suficiente para revisar:** Tal como está escrito no plano de ação, os objetivos declarados e as ações propostas carecem de clareza e não incluem atividades explicitamente verificáveis para avaliar a implementação.
- Os compromissos que não sejam verificáveis serão considerados “não revisáveis” e não serão alvo de avaliações adicionais.

## II. Visão de governo aberto

Este indicador determina se o compromisso se relaciona com os valores do governo aberto de transparência, participação cívica ou responsabilidade pública, conforme definido pela Declaração de Governo Aberto e pelos Artigos de Governança da OGP, respondendo às questões orientadoras a seguir. Com base numa leitura atenta do texto do compromisso, o IRM determina primeiro se o compromisso tem uma perspectiva governamental aberta:

- **Sim/Não:** O compromisso visa tornar uma área política, instituição ou processo de tomada de decisão mais transparente, participativo ou responsável perante o público?

O IRM usa os valores da OGP definidos nos Artigos de Governança. Além disso, as seguintes perguntas para cada valor da OGP podem ser usadas como referência para identificar a lente específica do governo aberto na análise de compromissos:

- **Transparência:** O governo vai divulgar mais informação, melhorar os quadros legais ou institucionais para garantir o direito à informação, melhorar a qualidade da informação divulgada ao público ou melhorar a transparência dos processos ou instituições de tomada de decisão do governo?
- **Participação Cívica:** O governo vai criar ou melhorar oportunidades, processos ou mecanismos para que o público informe ou influencie as decisões? O governo vai criar, habilitar ou melhorar mecanismos participativos para minorias ou grupos sub-representados? O governo vai permitir um ambiente legal que garanta as liberdades de reunião, associação e protesto pacífico?
- **Responsabilidade Pública:** O governo vai criar ou melhorar oportunidades para responsabilizar os funcionários pelas suas ações? O governo vai permitir que quadros jurídicos, políticos ou institucionais promovam a responsabilização dos funcionários públicos?

## III. Potencial de resultados

O IRM ajustou este indicador – anteriormente conhecido como indicador de “impacto potencial” – para levar em consideração o feedback do processo de consulta do IRM Refresh com a comunidade OGP. Com o novo foco estratégico orientado para os resultados dos seus produtos, o IRM modificou este indicador para definir os resultados esperados e o potencial que seriam verificados no Relatório de Resultados do IRM após a implementação. Dado o objetivo desta Revisão do Plano de Ação, a avaliação do potencial de resultados é apenas uma indicação precoce da possibilidade que o compromisso tem de produzir resultados significativos com base na sua articulação no plano de ação, em contraste com a situação na respectiva área política.

A escala do indicador é definida como:

- **Não está claro:** O compromisso visa dar continuidade às práticas contínuas em conformidade com a legislação, requisitos ou políticas existentes sem indicação do valor acrescentado ou da abordagem reforçada de governo aberto em contraste com a prática existente.
- **Modesto:** Uma iniciativa ou mudança positiva, mas independente, em processos, práticas ou políticas. O compromisso não gera mudanças vinculativas ou institucionalizadas no governo ou nas instituições que governam uma área política. Exemplos são ferramentas (por exemplo, sites) ou divulgação de dados, treinamentos ou projetos piloto.
- **Substancial:** Um possível divisor de águas para práticas, políticas ou instituições que governam uma área política, o setor público ou a relação entre os cidadãos e o Estado. O compromisso gera mudanças vinculativas e institucionalizadas em todo o governo.

Esta revisão foi preparada pelo IRM em colaboração com Christiana Soares de Freitas e Pedro Espailat e foi revisada externamente por Andy McDevitt. A metodologia IRM, a qualidade dos produtos IRM e o processo de revisão são supervisionados pelo IEP do IRM. Para mais informações, veja a seção Visão geral do IRM do site da OGP.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> “Visão Geral do IRM”, Parceria para Governo Aberto, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview>.

## Anexo 1. Dados por Compromisso<sup>1</sup>

### Compromisso 1: Transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Substancial

### Compromisso 2: Dados para o combate coletivo à corrupção

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

### Compromisso 3: Práticas colaborativas para ciência e tecnologia

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Substancial

### Compromisso 4: Cultura de acesso à informação

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

### Compromisso 5: Dados étnicos e raciais para a ação afirmativa

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

### Compromisso 6: Educação digital e midiática para os idosos

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

### Compromisso 7: Melhores serviços para a agricultura familiar

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

### Compromisso 8: Participação social e educação popular nos territórios

- Verificável: Sim
- Tem uma visão de governo aberto? Sim
- Potencial de resultados: Modesto

<sup>1</sup> Notas editoriais: Os títulos dos compromissos podem ter sido editados por questões de brevidade. Para o texto completo dos compromissos, consulte “6º Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto,” *Controladoria-Geral da União*, 2023, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil\\_Action-Plan\\_2023-2027\\_December\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Brazil_Action-Plan_2023-2027_December_EN.pdf).

## Anexo 2: Cocriação do Plano de Ação

Os países membros da OGP são encorajados a almejar a plena ambição dos Padrões de Participação e Cocriação da OGP que entraram em vigor em 1º de janeiro de 2022.<sup>1</sup> O IRM avalia todos os países que apresentaram planos de ação a partir de 2022 de acordo com esses padrões atualizados. A Tabela 2 descreve até que ponto as práticas de participação e cocriação dos países cumprem os requisitos mínimos que se aplicam durante o desenvolvimento do plano de ação.

A OGP instituiu um período de carência de 24 meses para garantir uma transição justa e transparente para os padrões atualizados. Os planos de ação cocriados e apresentados até 31 de dezembro de 2023 enquadram-se no período de carência. O IRM avaliará o alinhamento dos países com as normas e os seus requisitos mínimos.<sup>2</sup> No entanto, os países só serão considerados contrários ao processo se não atenderem aos requisitos mínimos dos planos de ação criados em conjunto a partir de 2024.

**Tabela 2. Cumprimento dos requisitos mínimos**

Requisito mínimo	Atendido durante a cocriação?	Atendido durante a implementação?
<b>1.1 Espaço para diálogo:</b> O Fórum Multissetorial (MSF) da OGP do Brasil compreende o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GT da Sociedade Civil), que existem desde 2014. <sup>3</sup> Em 2019, um Decreto Executivo definiu o atual âmbito e responsabilidades do CIGA em relação ao governo aberto. <sup>4</sup> Em 2023, a composição do CIGA foi aumentada de 13 para 15 membros, <sup>5</sup> que concordaram em assumir novas iniciativas, como a implementação das recomendações da OCDE, o desenvolvimento de uma Estratégia de Governo Aberto, a criação de indicadores para garantir a sustentabilidade das ações e a avaliação do impacto dos projetos de governo aberto. <sup>6</sup> A CGU confirmou que MSF se reunia regularmente durante a cocriação, pelo menos a cada seis meses. <sup>7</sup>	Sim	<i>A ser avaliado na revisão intermediária</i>
<b>2.1 Site da OGP:</b> Existe um site público dedicado ao 6º Plano de Ação que contém informações sobre o processo de cocriação, subportais para monitorar a implementação do compromisso e o próprio documento do plano de ação. <sup>8</sup>	Sim	<i>A ser avaliado na revisão intermediária</i>
<b>2.2 Repositório:</b> O site da OGP do Brasil mantém um repositório com informações sobre o processo de cocriação e implementação de planos de ação atuais e passados. <sup>9</sup> Segundo a CGU, ele é atualizado pelo menos trimestralmente durante a implementação e foi atualizado em até 15 dias após a conclusão de cada etapa do processo de cocriação, <sup>10</sup> que o IRM conseguiu confirmar. <sup>11</sup> A publicação das respostas das consultas e dos resultados do workshop de cocriação indicam que o repositório foi atualizado frequentemente durante a cocriação. <sup>12</sup>	Sim	<i>A ser avaliado na revisão intermediária</i>
<b>3.1 Aviso prévio:</b> A CGU realizou reunião com organizações governamentais e da sociedade civil no dia 7 de junho de 2023 para compartilhar a metodologia de produção do 6º Plano de Ação. <sup>13</sup> A CGU publicou um resumo do evento em seu site e divulgou a notícia via Instagram em 13 de junho de 2023. Publicou outro comunicado no Instagram duas semanas antes do início da primeira consulta pública iniciada em 12 de julho de 2023 <sup>14</sup> e um cronograma mais detalhado sobre o processo de cocriação posteriormente. <sup>15</sup> No futuro, cronogramas detalhados poderão ser publicados on-line assim que as informações forem compartilhadas diretamente com as partes interessadas.	Sim	<i>A ser avaliado na revisão intermediária</i>

<b>3.2 Divulgação:</b> O governo e a sociedade civil realizaram atividades de divulgação nas redes sociais e portais institucionais. <sup>16</sup>	Sim	Não aplicável
<b>3.3 Mecanismo de feedback:</b> O processo de definição dos temas prioritários envolveu o público em três etapas: (1) Consulta pública para as prioridades temáticas decorreu durante 14 dias, de 12 a 26 de julho de 2023, com um total de 126 contribuições recebidas; <sup>17</sup> (2) que foram então compilados e filtrados em 65 prioridades temáticas pela CGU como coordenadora do CIGA juntamente com representantes do GT da Sociedade Civil de 26 de julho a 7 de agosto de 2023; <sup>18</sup> e (3) onde os temas compilados foram submetidos a votação pública na plataforma digital Participe + Brasil de 7 a 28 de agosto de 2023. A etapa final recebeu 1.889 votos de 541 cidadãos e identificou 4 prioridades temáticas: combate à corrupção, acesso à informação, transparência e participação em infraestrutura e ciência colaborativa. <sup>19</sup> Duas outras rodadas de workshops de cocriação foram organizadas para fornecer espaço adicional para feedback e focadas nas prioridades da sociedade civil e do governo, <sup>20</sup> que foram então validados pelo CIGA e GT da Sociedade Civil. <sup>21</sup>	Sim	Não aplicável
<b>4.1 Resposta fundamentada:</b> As contribuições das partes interessadas foram documentadas publicamente. <sup>22</sup> O feedback escrito sobre como cada tema proposto e as contribuições foram considerados no desenvolvimento do plano de ação foi divulgado à sociedade civil e às partes interessadas do governo. <sup>23</sup>	Sim	A ser avaliado na revisão intermediária
<b>5.1 Implementação aberta:</b> O IRM avaliará se foram realizadas reuniões com as partes interessadas da sociedade civil para apresentar os resultados da implementação e permitir que a sociedade civil fornecesse comentários no Relatório de Resultados.	Não aplicável	A ser avaliado na revisão intermediária

<sup>1</sup> “Padrões de Participação e Cocriação da OGP,” *Parceria para Governo Aberto*, 2021, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards>.

<sup>2</sup> “Diretrizes do IRM para Avaliação de Requisitos Mínimos, *Parceria para Governo Aberto*, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements>.

<sup>3</sup> “Resolução CGU nº 1,” *Controladoria-Geral da União*, 18 de novembro de 2014, [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil/copy\\_of\\_grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil/resolucao\\_institui\\_gt\\_ge\\_ciga\\_2014.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil/copy_of_grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil/resolucao_institui_gt_ge_ciga_2014.pdf).

<sup>4</sup> “Decreto nº 10.160/2019,” *Governo do Brasil*, 10 de dezembro de 2019, <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/12/2019&jornal=515&pagina=3&totalArquivos=181>.

<sup>5</sup> “Portaria CGU. Nº 3.340/2023,” *Controladoria-Geral da União*, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/resolveuid/5a779befba294ebf849b8d23f40ce26d>. A nova composição reflete mudanças no organograma da administração pública do governo entre 2019 (Governo Bolsonaro) e 2023 (Governo Lula). Por exemplo, o Ministério da Economia foi criado através da consolidação do Ministério das Finanças e do Ministério da Gestão da Inovação nos Serviços Públicos e fez parte do CIGA em 2019. Em 2023, estes ministérios foram novamente separados e continuam a fazer parte do CIGA. Ver composição atual do CIGA em: “Portaria CGU N.1.525/2024,” *Controladoria-Geral da União*, [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/portaria\\_1-525\\_2024.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/portaria_1-525_2024.pdf).

<sup>6</sup> Ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2023/12/primeira-reuniao-da-nova-composicao-do-comite-interministerial-governo-aberto>; Otavio Castro Neves (ponto de contato do IRM na Controladoria-Geral da União), entrevista ao pesquisador do IRM, 18 de junho de 2024.

<sup>7</sup> Neves, entrevista.

<sup>8</sup> “Processo de Elaboração – 6º Plano de Ação Brasileiro,” *Controladoria-Geral da União*, 14 de março de 2024, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro>.

<sup>9</sup> Ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao>.

<sup>10</sup> Neves, entrevista.

<sup>11</sup> “Relatório de Resultados do IRM: Brasil 2021–2023,” *Parceria para Governo Aberto*, 9 de outubro de 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-results-report-2021-2023>.

<sup>12</sup> Por exemplo, um relatório dos workshops de cocriação de cada compromisso que ocorreram entre 2 e 5 de outubro de 2023 foi publicado no repositório. Ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2023/10/primeira-etapa-das-oficinas-de-cocriacao-de-governo-aberto-do-6deg-plano-de-acao-nacional>. Da mesma forma, o resultado das consultas públicas para propostas temáticas de 12 a 26 de julho de 2023 pode ser baixado do repositório em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/sistematizacoes\\_contribuicoes\\_final.xlsx](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/sistematizacoes_contribuicoes_final.xlsx).

<sup>13</sup> Ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/06/cgu-realiza-encontro-de-governo-aberto-e-inicia-construcao-do-6o-plano-de-acao-nacional>.

<sup>14</sup> Ver: <https://www.instagram.com/p/CuE53x8t3Wp/?hl=en>.

<sup>15</sup> Ver: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao\\_6o-plano-de-acao-brasileiro](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao_6o-plano-de-acao-brasileiro).

<sup>16</sup> Isto inclui: (1) uma publicação nas redes sociais feita por uma organização da sociedade civil, ver:

<https://www.instagram.com/cgmnit/p/CwNfxZPvCyH/?hl=zh-cn&ref=159>; (2) uma notícia em um site do governo, veja: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202310/cgu-inicia-elaboracao-do-6o-plano-de-acao-nacional-junto-a-parceria-para-governo-aberto>; (3) um blog de um membro da sociedade civil de MSF, veja: <https://ok.org.br/noticia/6o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto-organizacoes-recomendam-voto-em-tres-temas>; e (4) uma postagem da CGU nas redes sociais, veja: <https://www.instagram.com/p/Cwhq8lwRM8k/?hl=en>.

<sup>17</sup> A abertura da primeira consulta pública para proposta temática está disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2023/07/consulta-publica-para-definicao-dos-temas-do-6deg-plano-de-acao-nacional-da-ogp>; enquanto os resultados não categorizados podem ser baixados em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/sistematizacoes\\_contribuicoes\\_final.xlsx](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/sistematizacoes_contribuicoes_final.xlsx).

<sup>18</sup> A explicação sobre como os temas propostos foram compilados está disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/definicao-dos-temas-do-6deg-plano-de-acao-nacional-da-ogp>.

<sup>19</sup> Os resultados do processo de votação estão disponíveis em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/devolutiva-temas-sociedade.pdf>.

<sup>20</sup> A descrição e evidências deste processo podem ser encontradas em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/Oficinas-cocriacao-6-plano-acao-Nacional>.

<sup>21</sup> A descrição do processo de desenvolvimento do plano pode ser acessada em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao\\_6o-plano-de-acao-brasileiro](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/elaboracao_6o-plano-de-acao-brasileiro).

<sup>22</sup> Ver: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/6-plano-priorizacao-temas>.

<sup>23</sup> Neves, entrevista; ver: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/6deg-plano-de-acao-brasileiro/Oficinas-cocriacao-6-plano-acao-Nacional>; <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/confira-os-oito-temas-que-comporao-o-6o-plano-de-acao-nacional-de-governo-aberto/devolutiva-temas-governo-1.pdf/view>.