



RELATÓRIO

Ibraop e a Parceria
para Governo Aberto

2024

Introdução

No final de 2024, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) foi reconhecido por sua contribuição com a elaboração dos compromissos relacionados ao tema "Transparência e Participação Social em Grandes Obras de Infraestrutura" do 6º Plano de Ação Nacional da Parceria de Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*).



O certificado foi entregue à presidente do Ibraop, Adriana Portugal, e também aos representantes de outras 14 instituições que compõem o grupo de trabalho, durante a realização do evento “América Aberta: Conexão sem Fronteiras” – o maior encontro de

dados abertos da América Latina e do Caribe, realizado de 3 a 6 de dezembro, no Instituto Serzedello Corrêa, em Brasília (DF).

Dentre as instituições agraciadas estão organizações civis — como o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), Instituto Socioambiental (ISA), GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental (GT Infra), a Transparência Internacional-Brasil e a Iniciativa de Transparência de Infraestruturas (coST - *Infrastructure Transparency Initiative*) — e do Governo Federal — como a Controladoria Geral da União (CGU) e os Ministérios do Planejamento e Orçamento, das Minas e Energia, do Meio Ambiente, dos Transportes e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Essas instituições foram citadas como organizações atuantes da sociedade civil, notícia essa amplamente divulgada, tanto no [site](#), quanto nas [redes sociais do Ibraop](#) e de todas as demais instituições participantes. Mas como o trabalho realizado pelo Ibraop está relacionado ao governo aberto? Nesse sentido, como foi que o Instituto se tornou atuante junto às organizações da sociedade civil e com que propósito?

O propósito continua sendo o mesmo – produzir estudos e materiais técnicos pelo aprimoramento da auditoria de obras públicas no Brasil – porém inserido em um contexto maior. O objetivo deste relatório é, sim, esclarecer esses questionamentos, fazendo um registro de todo o caminho percorrido pelo Instituto, nos anos de 2023 e 2024, a partir das atividades promovidas pela Parceria para Governo Aberto.

A Parceria para Governo Aberto

A Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*) é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas de governo aberto.

Um governo aberto, para a OGP, é aquele que coloca o cidadão como prioridade e adota medidas concretas para o fortalecimento da transparência das informações e atos governamentais, combate à corrupção, fomento à participação cidadã, responsabilidade na gestão dos recursos públicos, integridade nos setores público e privado, entre outros objetivos.

A Parceria foi criada em 2011 e, atualmente, integra cerca de 75 países e mais de 104 unidades subnacionais, representando mais de dois bilhões de pessoas e centenas de organizações da sociedade civil.

Para fazer parte da OGP, os países participantes endossam uma Declaração de Princípios e apresentam planos de ação, comprometendo-se a adotar medidas e ações concretas de governo aberto. Essa nova forma de interação político-administrativa melhora a relação entre pessoas e governos e traz benefícios de longo prazo para fortalecer as democracias e o crescimento inclusivo.

Os Planos de Ação

Os membros da OGP operacionalizam suas ações de governo aberto por meio de planos de ações com ciclos de até quatro anos. Estes planos podem ser pactuados por países-membros ou membros locais (Estados e Municípios). O processo de elaboração dos planos de ação deve ocorrer de forma colaborativa com a sociedade civil, pois uma das diretrizes da atuação da OGP é a participação dos cidadãos.

A implementação dos planos é acompanhada internamente pelos governos com a publicação, de forma transparente, dos progressos da implementação das ações e de relatório de autoavaliação geral acerca da execução dos compromissos assumidos.

Os planos de ação também são acompanhados e avaliados externamente pelo Mecanismo Independente de Avaliação (*Independent Report Mechanism* - IRM). Esse mecanismo é o principal instrumento de acompanhamento do progresso dos membros participantes da OGP. O IRM fornece relatórios independentes, baseados em evidências, que estabelecem recomendações e partilham conhecimentos e boas práticas internacionais. O intuito é auxiliar os membros da OGP durante o processo de elaboração e implementação de seus planos de ação.

O Governo Aberto no Brasil

No Brasil, o Plano de Ação de Governo Aberto foi instituído pelo Decreto de 15 de setembro de 2011, revogado pelo [Decreto nº 10.160/2019](#). No entanto, [várias leis e decretos sobre políticas e práticas de governo aberto](#) foram adotados no país para fornecer uma estrutura legal e regulatória sólida para que sejam feitas transformações relativas aos princípios de transparência, responsividade, participação social e *accountability*.

Os planos, como vimos anteriormente, são criados pelos próprios países, de acordo com as áreas nas quais precisam se desenvolver nos próximos anos. Nesses documentos, devem estar especificados os compromissos e suas estratégias para alcançar os objetivos relativos aos princípios e às diretrizes da OGP. O 1º Plano de Ação Brasileiro compreende o período entre 2011 e 2013, o 2º Plano, entre 2013 e 2016; o 3º Plano, entre 2016 e 2018; o 4º Plano, entre 2018 e 2021; o 5º Plano, entre 2012 e 2023; e 6º Plano - ao qual o Ibraop foi convidado a participar pela primeira vez - compreende o período entre 2023 e 2027.

Os processos de construção, execução e monitoramento do 6º Plano de Ação de Governo Aberto, assim como todos os resultados dos Planos anteriores e outras iniciativas da OGP, estão disponíveis para consulta no [site da Controladoria-Geral da União](#).

O 6º Plano de Ação Brasileiro de Governo Aberto

O [6º Plano de Ação Brasileiro](#), no âmbito da Parceria para Governo Aberto, é resultado de um esforço de cooperação e construção colaborativa que envolveu 80 instituições, sendo 47 organizações da sociedade civil e 33 entidades do governo.

Este [processo de elaboração](#) ocorreu entre os meses de junho e outubro de 2023, conforme metodologia definida pelo [Comitê Interministerial Governo Aberto \(CIGA\)](#) e pelo [Grupo de Trabalho da Sociedade Civil](#) para Assessoramento em Governo Aberto.

A [metodologia](#) previu a junção de quatro temas propostos e priorizados pela sociedade civil e outros quatro temas priorizados pelo Governo, formando, então, os oito compromissos a serem executados ao longo do 6º Plano de Ação de Governo Aberto.

São eles:

- 1) [Instrumentos para aprimorar transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura](#);
- 2) [Dados para o enfrentamento coletivo da corrupção](#);
- 3) [Práticas colaborativas para a ciência e a tecnologia](#);
- 4) [Cultura de acesso à informação](#);
- 5) [Dados de ações afirmativas étnico-raciais](#);
- 6) [Educação digital e midiática para pessoas idosas](#);
- 7) [Melhores serviços para a agricultura familiar](#); e
- 8) [Participação social e educação popular nos territórios](#).

A participação do Ibraop

O Ibraop foi convidado pela Controladoria-Geral da União a participar das duas oficinas de cocriação do compromisso 1, que tem como objetivo a criação ou aperfeiçoamento, bem como a disseminação de instrumentos que viabilizem a transparência, o engajamento, a participação e o controle social efetivos e qualificados nas fases do ciclo de políticas públicas de infraestrutura, como a hierarquização de problemas, as análises de soluções alternativas, o detalhamento e a execução de planos e projetos.



A primeira oficina de cocriação do compromisso 1 foi realizada no dia 5 de outubro de 2023, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília (DF).

A participação da presidente do Ibraop, Adriana Portugal, foi noticiada e publicada no [site do Instituto](#).

O então vice-presidente do Ibraop, Anderson Uliana Rolim, se uniu a ela na segunda oficina de cocriação, realizada no dia 25 de outubro de 2023. Representantes de outras 14 instituições também participaram, entre elas representantes de organizações civis — como o Confea, IEMA, ISA e a Transparência Internacional-Brasil — e do Governo Federal — como a ANTT e os Ministérios do Planejamento e Orçamento, das Minas e Energia, do Meio Ambiente, dos Transportes e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Nesse dia, foram definidos nove marcos, com tarefas específicas a serem cumpridas pelos respectivos órgãos e entidades responsáveis, e com prazos iniciais e finais já determinados. [Confira aqui!](#)



Os detalhes sobre as [Oficinas de Cocriação para a construção do 6º Plano de Ação Nacional](#) estão publicados e podem ser acessados no site da Controladoria-Geral da União. O Ibraop foi citado, tanto no [Relatório da 1ª Rodada](#), quanto no [Relatório da 2ª Rodada](#) do tema ou compromisso 1, que consiste em “Criar ou aperfeiçoar, bem como disseminar instrumentos que viabilizem a transparência, o engajamento, a participação e o controle social efetivos e qualificados nas fases do ciclo de políticas públicas de infraestrutura: hierarquização de problemas, análises de soluções alternativas, detalhamento e execução de planos e projetos”, cujo atendimento poderá ser favorecido pelo apoio do Ibraop a cinco dos nove marcos. São eles:

- **MARCO 3** - Aperfeiçoar o “Obras.Gov” de modo que contemple, de forma atualizada, todos os projetos de infraestrutura federais e as respectivas informações de seleção, planejamento, execução e monitoramento.

- **MARCO 4** - Realizar ações de mobilização e capacitação para assegurar que o “Obras.Gov” seja devidamente preenchido e atualizado.
- **MARCO 6** - Apresentação de proposta de aperfeiçoamento da transparência e controle social dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC para o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC.
- **MARCO 7** - Dialogar e sensibilizar gestores públicos acerca de linguagem cidadã, transparência e participação em obras de infraestrutura.
- **MARCO 8** - Desenvolver iniciativas para formação e engajamento para transparência e participação social.

Em resumo, o instituto ficou responsável em contribuir com o aperfeiçoamento do [obras.gov](https://obras.gov.br), bem como pela realização de ações de mobilização e capacitação para assegurar a devida utilização da ferramenta, conforme foi [noticiado à época](#).

Ao todo, foram realizadas oito oficinas, envolvendo mais de 40 organizações da sociedade civil e mais de 40 órgãos governamentais.

Para validar o trabalho colaborativo dessas oficinas, todos os compromissos firmados foram submetidos à consulta pública, e posteriormente, à avaliação do Grupo de Trabalho Temporário para contribuir com o 6º Plano de Ação Nacional e ao Comitê Interministerial de Governo Aberto. A versão final do Plano de Ação foi encaminhada, ainda, a todos os órgãos de governo que participaram da construção do plano para conhecimento e manifestação.

Vale ressaltar que, durante os primeiros anos de execução do plano, o país pode decidir atualizar, modificar ou incluir novos compromissos que respondam às realidades e necessidades atuais ou apoiar a implementação de outros compromissos, observadas as diretrizes para a revisão do Plano de Ação Nacional definidas pela OGP.

A implementação dos compromissos pactuados, no plano, será realizada entre janeiro de 2024 e dezembro de 2027.

De efetivo, já em 2024, o Ibraop realizou o [Workshop "Planejamento Estratégico no Setor de Transportes: Caminhos para a Sustentabilidade com Transparência e Participação Social"](#) e fez interlocução com entidades do governo acerca de melhorias no obras.gov.

Organizado pelo Ibraop, CGU, Ministério dos Transportes, GT Infra, IEMA, ISA e TI Brasil, o evento foi realizado no dia [12 de setembro de 2024](#), de forma híbrida, contando com a participação de 114 pessoas, sendo 58 virtuais e 56, presenciais, no Espaço Adventus da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em Brasília (DF).

O objetivo foi promover o diálogo entre representantes do setor público e da sociedade civil sobre o fortalecimento de instrumentos e processos decisórios no planejamento estratégico no setor de transportes, sob a ótica da sustentabilidade, da transparência e da participação social, considerando suas dimensões socioambiental, econômica e política, com destaque para a região amazônica.

A programação foi dividida em quatro mesas de debate. A [primeira](#) tratou dos desafios de sustentabilidade e participação social no planejamento de transportes e contou com o representante do GT Infra, Brent Millikan, como facilitador. A presidente do Ibraop, Adriana Portugal, foi a facilitadora da [segunda mesa](#), que abordou as perspectivas socioambientais, viabilidade socioeconômica e possíveis alternativas no planejamento de transporte. A [terceira mesa](#), sobre governança territorial e impactos socioambientais de grandes empreendimentos no setor de transportes, teve Mariel Nakane, da ISA, como facilitadora. "Transparência e controle social de grandes obras de infraestrutura" foi o tema da [quarta e última mesa](#), com a facilitação de Maria Prado, da CoST *Infrastructure Transparency Initiative*. O debate se encerrou com a apresentação da síntese dos debates e de encaminhamentos.



Os debates renderam grande repercussão no governo e junto ao público das entidades organizadoras, mas principalmente junto à imprensa nacional.

Quanto ao obras.gov, a partir de uma reunião realizada com o Ministério da Gestão e Inovação, o Instituto apresentou àquela pasta diversas ações cabíveis para tornar mais robusto o cadastro de obras que poderiam ser realizados pelos estados e municípios, a partir da colaboração de sistemas de obras atualmente gerenciados por alguns Tribunais de Contas. Também foi sugerida a inserção de outros dados que ampliariam o valor agregado do sistema em termos do controle externo, promovendo o interesse do Tribunais que não possuam sistemas próprios a adotarem o obras.gov como plataforma de cadastro de dados de obras sob suas jurisdições.

Para 2025, já estão previstas algumas ações, como, por exemplo, a entrega de recomendações sobre o novo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, elaboradas em conjunto com as mesmas entidades parceiras, bem como a participação em um subprojeto do plano de governo aberto para o mapeamento de personalidades estratégicas no que tange à transparência pública.

Outras contribuições do Ibraop

Ainda em 2023, pouco antes da participação nas oficinas de cocriação do 6º Plano de Ação Brasileiro de Governo Aberto, o Ibraop colaborou com a elaboração da **nota técnica** “[Critérios para análise e classificação de empreendimentos de infraestrutura propostos para inclusão no Plano Plurianual 2024-2027 e no Programa de Parcerias de Investimentos \(PPI\)](#)”. Ela foi oficialmente [lançada no dia 28 de junho](#), em conjunto com a Transparência Internacional - Brasil, o Instituto Socioambiental (ISA), o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) e o GT Infraestrutura e Justiça Socioambiental.

O propósito da nota é contribuir para o fortalecimento dos procedimentos e normas que disciplinam a governança, o planejamento, a seleção e a avaliação dos investimentos em infraestrutura no país. É importante que o processo de escolha de quais infraestruturas serão priorizadas pelo governo seja transparente e esteja aberto à participação da sociedade, e, ao mesmo tempo, que seja baseado em critérios considerando os riscos e os impactos socioambientais.

Esses critérios não apenas servem como ferramenta de avaliação prévia e de priorização, mas também podem ser empregados como referência para o controle e o monitoramento de projetos de infraestrutura já incluídos no Plano Plurianual (PPA) e no Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), num modelo consistente e transparente, que garanta a adequada execução e o acompanhamento desses projetos.

Para defender a importância de se institucionalizar elementos mínimos para tomada de decisão dos governos sobre investimentos em infraestrutura, fundamentada em planos de longo prazo e subsidiadas por estudos técnicos, econômicos e socioambientais robustos, o Ibraop e as entidades que assinam o documento - mesmo antes do seu lançamento - visitaram diversos setores estratégicos do Governo Federal para divulgá-lo.



[No dia 6 de abril de 2023](#), duas reuniões foram realizadas: a primeira, com a ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, em seu gabinete; e a segunda, com a então secretária-executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República, Maria Fernanda Coelho, no Palácio do Planalto. Esta última contou com a participação de representantes da Casa Civil, por meio da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (SAM).

No mesmo ano, dia 19 de julho, outra reunião, com a mesma finalidade, foi realizada no Ministério do Planejamento e Orçamento. [Em 26 de julho](#), novamente a Secretaria-Geral da Presidência da República foi visitada e, em [2 de agosto](#), do Ministério da Fazenda.

Já no [dia 16 de maio de 2024](#), a nota técnica foi tema divulgada aos representantes da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI), sediada na Casa Civil da Presidência da República. Por fim, em [13 de junho do mesmo ano](#), o diretor-presidente do IEMA, André Luis Ferreira, falou do documento aos participantes do Encontro Nacional de Auditoria de Obras Públicas - o ENAOP 2024, realizado em Luís Correia, no litoral piauiense.

Conclusão

Após a participação do Ibraop na oficina de cocriação do compromisso do Plano de Governo Aberto do período de 2024 a 2027, foi possível perceber a importância da continuidade dessa atuação, dado principalmente o fato de o compromisso ser referente à transparência na gestão da infraestrutura pública. Esse compromisso visa aprimorar a disponibilidade e a qualidade das informações sobre obras públicas, garantindo maior controle social e eficiência na aplicação dos recursos, em conformidade com os objetivos estatutários do Instituto. No Brasil, a falta de transparência e planejamento adequado ainda representa um desafio significativo para a entrega de empreendimentos essenciais, tornando fundamental a presença do Ibraop nessa iniciativa.

O cenário internacional reforça essa necessidade, uma vez que países que adotaram princípios de governo aberto avançaram significativamente na redução de desperdícios e no aumento da confiabilidade dos investimentos em infraestrutura. O uso de metodologias como o *Building Information Modeling* (BIM), defendido pelo Ibraop, exemplifica como a digitalização e a padronização de processos podem elevar a previsibilidade e a qualidade das obras públicas. A colaboração do Instituto contribui para alinhar o Brasil às melhores práticas globais, fortalecendo sua capacidade de planejamento e fiscalização, contribuindo para o trabalho dos Tribunais de Contas do Brasil.

Além disso, o Ibraop desempenha um papel estratégico ao fornecer diretrizes técnicas e normativas que auxiliam tanto órgãos de controle quanto gestores públicos na implementação de práticas mais eficientes. Sua atuação possibilita a adoção de parâmetros objetivos na auditoria de obras, reduzindo riscos de superfaturamento, atrasos e ineficiência na execução dos contratos. Com a participação no Plano de Governo Aberto, o Instituto amplia ainda mais o alcance de suas recomendações, promovendo maior uniformidade e rigor na fiscalização.

Os benefícios dessa integração são diretos para a auditoria de obras públicas, que passa a contar com dados mais acessíveis e confiáveis para suas análises. A transparência ativa permite que cidadãos, Tribunais de Contas e órgãos de controle tenham maior poder de monitoramento, dificultando práticas ilícitas e contribuindo para a melhoria contínua da gestão pública. Dessa forma, a presença do Ibraop no compromisso de transparência da infraestrutura fortalece não apenas o controle externo, mas também a confiança da sociedade na administração dos recursos públicos.



IBRAOP
— 2000 - 2025 —