

FÓRUM - GOVERNO ABERTO: CAMINHOS PARA TRANSPARÊNCIA, DADOS ABERTOS, PARTICIPAÇÃO, COLABORAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Submetido 10-04-2024. Aprovado 06-12-2024

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editores convidados: Alex Bruno F. M. do Nascimento, Diana Cruz Rodrigues, Gabriela de Breláz, Luiz Filipe Goldfeder Reinecke, Thiago Ferreira Dias

Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.90830>

COCRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: ANÁLISE DOS SEIS PLANOS DE AÇÃO DA PARCERIA PARA O GOVERNO ABERTO NO BRASIL (2011-2023)

Co-Creation and social participation: Analysis of the six Brazilian Open Government Partnership action plans (2011-2023)

Cocreación y participación social: Análisis de los seis planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto en Brasil

Wagner de Melo Romão¹ | wromao@unicamp.br | ORCID: 0000-0003-3725-2861

Maira Rodrigues^{*2} | mairarodriguesmr@gmail.com | ORCID: 0000-0001-9030-9340

Lizandra Serafim^{3,4} | lizaserafim@gmail.com | ORCID: 0000-0002-6188-0908

^{*}Autora correspondente

¹Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciência Política, Campinas, SP, Brasil

²Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Núcleo de Democracia e Ação Coletiva, São Paulo, SP, Brasil

³Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Gestão Pública, João Pessoa, PB, Brasil

⁴Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Transformações da Participação, do Associativismo e do Confronto Político, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

A Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP) propõe um novo paradigma de ação governamental e de relações entre governo e sociedade civil. Este estudo busca compreender o modelo de participação desenvolvido na cocriação de seis Planos de Ação da OGP no Brasil (2011-2023) sob a coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU) e com participação de centenas de organizações sociais e governamentais. A análise se focaliza em três eixos: processos e metodologias; atores participantes; e resultados produzidos. Consolida-se um modelo de participação com a sociedade civil diretamente atuante na coordenação do processo e com a ampliação da agenda do governo aberto para além dos órgãos de controle. O estudo contribui para a compreensão dos aprendizados e inovações ocorridos em 12 anos de OGP no Brasil e para o aprimoramento dos processos de cocriação envolvendo múltiplos atores e setores de políticas públicas em contextos de governança colaborativa.

Palavras-chave: Parceria para o Governo Aberto, Plano de Ação, cocriação, sociedade civil, participação social.

ABSTRACT

The Open Government Partnership (OGP) proposes a new paradigm of government action and relations between government and civil society. This study seeks to understand the participation model developed in co-creating six OGP action plans in Brazil (2011-2023) under the coordination of the Comptroller General of the Union (CGU) and with the participation of hundreds of social and governmental organizations. The analysis focuses on three axes: processes and methodologies, participating actors, and results produced. A model of participation is consolidated with civil society directly involved in coordinating the process and expanding the open government agenda beyond control bodies. The study contributes to understanding the learning and innovations that occurred in the 12 years of OGP in Brazil and to improving co-creation processes involving multiple actors and public policy sectors in collaborative governance contexts.

Keywords: Open Government Partnership, Action Plan, co-creation, civil society, citizen participation.

RESUMEN

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) propone un nuevo paradigma de acción gubernamental y de relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Este estudio busca comprender el modelo de participación desarrollado en la cocreación de seis planes de acción de la OGP en Brasil (2011-2023) bajo la coordinación de la Contraloría General Federal (CGU) y con la participación de cientos de organizaciones sociales y gubernamentales. El análisis se centra en tres ejes: procesos y metodologías; actores participantes; y resultados producidos. Se consolida un modelo de participación con la sociedad civil involucrada directamente en la coordinación del proceso y la expansión de la agenda de gobierno abierto más allá de los órganos de control. El estudio contribuye a la comprensión de los aprendizajes e innovaciones que ocurrieron en los 12 años de OGP en Brasil y a la mejora de los procesos de cocreación que involucran a múltiples actores y sectores de políticas públicas en contextos de gobernanza colaborativa.

Palabras clave: Alianza para el Gobierno Abierto, Plan de Acción, cocreación, sociedad civil, participación social.

INTRODUÇÃO

A *Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para o Governo Aberto é uma iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU) e do governo dos Estados Unidos que visa estabelecer um novo paradigma de ação governamental e de relações entre governos e sociedade civil. Inaugurada em setembro de 2011 com oito países signatários, entre eles o Brasil, atualmente agrega cerca de 75 países.

A OGP realiza-se pela elaboração, execução, monitoramento e avaliação de Planos de Ação que reúnem os compromissos dos países signatários, elaborados em um processo *multistakeholder*, de cocriação entre governos nacionais e sociedade civil, com participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil, conforme padrões estabelecidos pela OGP (2011b, 2017).

Na prática, os processos de cocriação, o envolvimento de atores da sociedade civil e os resultados em termos de propostas nos Planos de Ação e implementação efetiva dos mesmos adquirem feições particulares conforme a realidade de cada país ou momento histórico (Romão, Rodrigues, Serafim, 2018; Routzouni et al., 2019). A compreensão dessas particularidades e variações tanto entre países como em diferentes momentos em um mesmo país é tema pouco explorado nos estudos acerca das experiências nacionais de Governo Aberto.

O Brasil acumulou uma vasta experiência participativa nos diversos níveis de governo nas últimas quatro décadas, e uma profusão de estudos sobre participação cidadã e interações socioestatais, focada na produção de conhecimento sobre instituições participativas (IPs) como conselhos e conferências de políticas públicas e orçamentos participativos (OP) (Avritzer, 2008; Dagnino, 2002; Gurza Lavalle et al., 2016; Gurza Lavalle et al., 2019; Pires, 2011; Tatagiba, 2005). No entanto, é ainda pouco desenvolvido o debate sobre a participação social no processo de cocriação e governança colaborativa dos Planos de Ação de Governo Aberto estabelecidos no âmbito da OGP (*vide* exceção em Burle et al., 2017).

Neste trabalho, buscamos compreender o modelo de participação produzido no processo de cocriação dos Planos de Ação da OGP no caso brasileiro. Em outras palavras, que práticas e metodologias participativas foram desenvolvidas, que atores participaram do processo e quais os resultados produzidos ao longo das seis edições de cocriação dos Planos de Ação entre 2011 e 2023? A compreensão dos aprendizados e inovações gerados ao longo desses 12 anos de OGP no Brasil é importante para o aprimoramento dos processos e metodologias relativos à experiência em particular, seja no contexto brasileiro ou alhures, e pode, ainda, contribuir com processos participativos de alcance e natureza distintas em variados domínios de políticas públicas.

Em consonância com os desenvolvimentos recentes do debate teórico acerca dos processos de interação socioestatal e instrumentação de políticas públicas (Lascoumes & Les Galès, 2012a, 2012b; Gurza Lavalle et al., 2019), adotamos uma perspectiva processual e relacional, e compreendemos os Planos de Ação como instrumentos produzidos na interação entre Estado e sociedade civil. Investigamos comparativamente os seis Planos de Ação brasileiros a partir de três eixos de análise: 1) os processos de elaboração dos Planos de Ação, que compreendem a análise das metodologias adotadas na cocriação de cada um dos Planos de maneira comparada; 2) os atores envolvidos no processo de cocriação, que consiste na identificação do perfil

das organizações da sociedade civil, acadêmicas e dos órgãos da administração pública em cada ciclo, analisando sua diversidade, protagonismo/liderança e mudanças ao longo dos processos de cocriação dos Planos no período; 3) os resultados dos processos de cocriação, a partir dos compromissos estabelecidos, relacionando os temas elencados e mudanças ao longo do tempo.

O estudo, de caráter descritivo e exploratório e abordagem qualitativa, envolveu o levantamento e análise documental e bibliográfica, utilizando-se de bancos de dados como *Google Acadêmico*, repositórios da OGP e *sites* do Governo Federal brasileiro e de organizações da sociedade civil. Procedeu-se à análise de conteúdo a partir dos três eixos descritos acima, e respectivas categorias, para reconstrução dos processos e comparação entre os casos.

O artigo estrutura-se em quatro seções além desta introdução. Na segunda seção, apresentamos os antecedentes que compõem o pano de fundo institucional-legal para a constituição da OGP no Brasil. Na terceira seção, apresentamos a abordagem analítica empregada no estudo, em diálogo com a literatura sobre Planos de Ação da OGP. Na quarta, reconstruímos e analisamos os processos de cocriação de cada um dos seis Planos de Ação brasileiros a partir dos três eixos de análise estabelecidos (processos, atores e resultados). Ao final dessa seção, discutimos os achados empíricos resultantes da pesquisa de maneira comparativa. Por fim, na seção conclusiva, tecemos apontamentos visando contribuir com o debate mais amplo sobre o tema, e para a continuidade desta agenda de pesquisa.

ANTECEDENTES – OGP NO BRASIL

A Declaração do Governo Aberto (OGP, 2011; OGP Brasil, 2011a), da qual o Brasil é signatário, prevê os seguintes princípios: (i) Transparência – compreendida principalmente como acesso a informações sobre as atividades do governo disponíveis como dados abertos (completos, primários, desagregados, atuais, com permissão de livre utilização e em formato que permita sua reutilização); (ii) Prestação de Contas e Responsabilização (*Accountability*) ou Integridade – regras e mecanismos sobre como atores institucionais devem justificar suas ações, receber críticas e exigências e responder de acordo com as responsabilidades de seus cargos, o que inclui ações de combate à corrupção; (iii) Participação Cidadã – incorporação da sociedade para debater, colaborar e contribuir com o governo; (iv) Tecnologia e Inovação – importância do uso de novas tecnologias para incentivar a inovação, que se articula com a transparência e a participação no sentido de cocriação de inovações em políticas públicas, em parcerias entre a sociedade civil e o Estado.

No Brasil, os princípios de Governo Aberto relacionam-se com preceitos apresentados no texto constitucional de 1988. Os fundamentos sobre o acesso a informações e transparência encontram-se no Art. 5, inciso XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Porém, o principal destaque é a ênfase quanto ao tema da participação, que passa a estar intimamente relacionado à gestão democrática de políticas

públicas, em diversos artigos dos capítulos sobre a Ordem Social (Romão, 2015, p. 39). Ao longo dos anos seguintes à promulgação da Constituição, os diversos setores de políticas públicas foram estabelecendo seus marcos legais para a efetivação da orientação constitucional, em forma de conselhos, conferências, audiências públicas e demais mecanismos de participação.

Já a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, sobre a Reforma Administrativa liderada pelo ex-ministro Bresser Pereira, uma série de dispositivos estabeleceu formas de participação do usuário na administração pública (reclamações, acesso a informações). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n. 101/2000) regula a elaboração das leis orçamentárias e a forma de prestação de contas e meios para a transparência da gestão fiscal. A LRF foi complementada em 2009 com a Lei da Transparência (ou Lei Capiberibe), que prevê a disponibilização, em tempo real e em meio eletrônico, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, estados, Distrito Federal e municípios.

A agenda do combate à corrupção apresenta-se em 2006, com a promulgação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, e em 2013, com a Lei Anticorrupção, que reforça a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de ações contra a administração pública, em atos de corrupção, fraude em licitações e contratos administrativos.

Em 2011, em meio à integração do Brasil à OGP, promulga-se a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei n. 12.527/2011). Ela reforça o previsto na Constituição e na Emenda Constitucional n. 19, de modo a fortalecer a ampliação da transparência e do controle público sobre informações estatais, algo que vinha se consolidando no sistema ONU e nos Legislativos nacionais.

Editado na véspera do afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República, o Decreto n. 8.777/2016 (alterado pelo Decreto n. 9.903/2021) vem estabelecer os princípios e diretrizes da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, bem como esclarecer termos e indicar como de uso livre pelo Governo Federal e pela sociedade de quaisquer dados e informações de transparência ativa produzidos pelo Executivo Federal.

Essa trajetória legislativa e institucional é referência para a construção dos Planos de Ação da OGP, que apresentaremos a partir da próxima seção.

A COCRIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO DA OGP NO BRASIL: PROCESSOS, ATORES E RESULTADOS

O conceito de cocriação insere-se no debate sobre governança colaborativa em um contexto de reconfiguração da ação pública, onde a centralidade do Estado se reduz, multiplicam-se e diversificam-se os atores e os instrumentos de políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2012b). Torfing e Ansell (2021) definem a cocriação como “o processo por meio do qual uma infinidade de atores públicos e privados estão envolvidos – idealmente em pé de igualdade – em um esforço colaborativo para definir problemas comuns e projetar e implementar soluções públicas novas, melhores, mais viáveis” (p. 6, tradução livre). Essa definição enfatiza a produção de soluções inovadoras, uma diversidade maior de atores e relações horizontais de poder entre os envolvidos, adicionando assim importantes dimensões à literatura sobre colaboração multiator.

Processos de cocriação, ainda que prevejam uma multiplicidade de atores, relações de poder mais simétricas e potencial de inovação, podem variar substancialmente no que se refere à inclusão dos atores, à qualidade da participação e aos resultados produzidos. O estudo de [Routzouni et al. \(2019\)](#), por exemplo, explora a variedade de práticas participativas e de inclusão de *stakeholders* implementadas nos processos participativos aplicados durante o desenvolvimento de compromissos na cocriação de Planos de Ação de Governo Aberto em 29 países, incluindo o Brasil. O estudo aponta que, em países com processos participativos comparativamente maduros, os governos consideraram que a cocriação melhorou significativamente o conteúdo dos planos de ação e o nível de cumprimento dos compromissos estabelecidos. Nos casos analisados, a existência de estruturas e processos permanentes, especificamente de agências governamentais responsáveis pela cocriação, bem como a existência de um fórum de partes interessadas, foi fator-chave para a eficácia dos processos de cocriação.

O governo tem um papel central na coordenação dos processos, mas a literatura que analisa os processos de elaboração dos Planos de Ação de Governo Aberto no Brasil faz indicações importantes sobre o papel da sociedade civil no aprimoramento desses processos. [Lima e Bitelli \(2019\)](#) analisam os dois primeiros Planos de Ação do município de São Paulo¹, destacando o envolvimento de mais secretarias municipais desde o começo do processo como resultado de demanda da sociedade civil, bem como a incorporação do Tribunal de Contas do Município. Os autores consideram que essas práticas trouxeram saltos qualitativos para o processo que fomentou a elaboração de compromissos mais relevantes para o 2o Plano em comparação ao 1o.

[Freitas e Dacorso \(2014\)](#) analisam o 1o Plano de Ação Nacional com ênfase na inovação aberta pública, baseada em três etapas: compreensão da inovação aberta como transparência; transformação da transparência em participação social; e a criação de um valor público como resultado da participação, baseado na colaboração. Os autores destacam que os compromissos firmados nesse momento dizem respeito à Política de Aumento da Integridade Pública baseado no Sistema Federal de Acesso à Informação, que se relaciona à primeira fase de transparência no processo de abertura de inovação.

[Mariani e Bessa \(2022\)](#) analisam cinco dos seis Planos de Ação Nacionais utilizando a abordagem de [Lascoumes e Le Galès \(2007, 2012\)](#). Na perspectiva de construção histórica do processo de elaboração dos Planos de Ação, esses autores analisam “os efeitos, as relações de poder e as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública” ([Mariani & Bessa, 2022, p. 11](#)), chegando à conclusão de que essa instrumentação tem impulsionado novas abordagens para a governança da participação social nas políticas públicas relacionadas. Assim, assemelham-se a [Freitas e Dacorso \(2014\)](#) ao notar a legitimação da ação pública e do valor gerado pelas políticas pela incorporação da participação social.

De modo geral, os estudos sobre Governo Aberto no Brasil que fizeram análises dos Planos de Ação demonstram a capacidade de criação de legitimidade dos compromissos pela incorporação da participação social, mas, para além disso, também revelam o contínuo processo de

1 São Paulo entrou no programa piloto para governos subnacionais da OGP em 2016, elaborando seu 1o Plano de Ação nesse mesmo ano e o segundo, em 2018.

aprimoramento das metodologias de elaboração dos Planos devido à interação entre Estado e sociedade civil. Isto é, nas análises comparativas entre os Planos, demonstram uma perspectiva histórica em que os governos desempenham um papel fundamental de coordenação, mas em que o processo vai sendo aprimorado a partir de demandas colocadas pela sociedade civil em prol de uma participação mais qualificada e representativa, com efeitos sobre os compromissos assumidos. Assim, observa-se um processo de construção conjunta da elaboração dos Planos de Ação, ou de cocriação não só dos resultados, mas também do próprio processo.

Considerando os Planos de Ação como instrumentos de política pública, podemos analisá-los sob a perspectiva de [Lascoumes e Le Galès \(2012b\)](#). Os autores enfatizam a importância de configurações específicas de atores para a criação de políticas públicas e compreendem a política pública como o resultado de interações sociais que alcançam consenso sociotécnico – em consonância com recentes avanços do debate brasileiro sobre interações socioestatais (*vide* [Gurza Lavallo et al., 2019](#)). Essa configuração de atores em interação revela a necessidade de coordenação entre os valores, objetivos e meios técnico-administrativos de realização dos atores.

Os autores propõem um modelo de análise da ação pública em cinco elementos fundamentais que, articulados entre si, constituem vértices do chamado pentágono das políticas públicas. Este é composto pelos seguintes elementos ou categorias analíticas: atores, representações, instituições, processos e resultados ([Lascoumes & Le Galès, 2012b, pp. 45-46](#)). Atores são indivíduos ou coletivos que possuem recursos e certa autonomia, e são guiados por interesses materiais ou simbólicos, adotam estratégias para perseguir esses interesses e tomam decisões. Representações são quadros cognitivos e normativos que dão significado às ações tomadas pelos atores. Instituições são as normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações dos atores. A combinação desses elementos molda os processos, que são a dinâmica da mobilização e interação dos atores. Finalmente, a interação gera resultados, que são os efeitos ou consequências da ação pública sobre organizações e comportamentos ou impactos no problema a ser abordado. O pentágono da política pública é uma abordagem útil para analisar os arranjos complexos de governança e esforços de coordenação envolvidos no processo de políticas. Ele permite abarcar múltiplos atores com suas representações e interesses interagindo, buscando consenso e coordenação, em diferentes centros de autoridade.

Na medida em que resultam de processos de cocriação envolvendo múltiplos atores, os Planos de Ação podem ser compreendidos como instrumentos de políticas públicas que materializam ideias, disputas e representações criadas nas interações e contextos institucionais e políticos específicos em que são produzidos ([Halpern et al., 2021](#); [Lascoumes & Le Galès, 2012a, 2012b](#); [Gurza Lavallo et al., 2019](#)). Além de definir os objetivos da parceria em cada contexto, os Planos de Ação estabelecem responsabilidades, instituições e arranjos de governança para a implementação dos compromissos firmados.

Compreendido como um dispositivo de natureza técnica e social que incorpora representações e significados, organiza as relações entre poder público e seus destinatários ([Lascoumes & Le Galès, 2007](#)) e estrutura a ação pública de acordo sua lógica específica, o instrumento, tomado como unidade analítica, propicia a compreensão das transformações nas relações entre

Estado e sociedade, da diversificação das formas de ação e gestão públicas, e da governança em contextos de alta complexidade (Halpern et al., 2021).

Tomando como referência o modelo de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012b) para a análise dos Planos de Ação, nossa proposta analítica concentra-se em três eixos de análise: 1) atores envolvidos no processo de cocriação, que consiste na identificação do perfil das organizações da sociedade civil, acadêmicas e dos órgãos da administração pública em cada ciclo, analisando sua diversidade, protagonismo/liderança e mudanças ao longo dos processos de cocriação dos Planos no período; 2) os processos de elaboração dos Planos de Ação, que compreendem a análise das metodologias adotadas na cocriação de cada um dos planos de maneira comparada; 3) os resultados dos processos de cocriação, a partir dos compromissos estabelecidos, relacionando os temas elencados, instituições responsáveis pela implementação e mudanças nesses aspectos ao longo do tempo.

ANÁLISE DOS PLANOS DE AÇÃO

I Plano de Ação (2011-2013)

O primeiro Plano de Ação foi desenvolvido logo após a celebração da OGP, em setembro de 2011. Medida organizativa fundamental para a elaboração do Plano foi a criação do Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA), (Decreto Presidencial n. 7.567/2011). Formado por 18 ministérios do Governo Federal e coordenado pela Casa Civil, o CIGA tornou-se o fórum para os debates em torno da implementação e atualização dos Planos de Ação para Governo Aberto, permanecendo até o sexto Plano, como veremos adiante.

No CIGA, constituiu-se um Grupo Executivo (GE-CIGA) formado por cinco ministérios: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, sob coordenação da Controladoria-Geral da União (CGU) (OGP Brasil, 2011). A CGU constituiu-se como órgão responsável por liderar a inserção do Brasil na OGP e por conduzir o processo de elaboração e implementação dos Planos de Ação desde o primeiro momento. Entretanto, o CIGA não previa em sua estrutura a participação da sociedade civil.

O primeiro Plano de Ação do Brasil foi elaborado com restrita participação da sociedade civil, do ponto de vista tanto da amplitude de organizações envolvidas como do escopo de sua incidência no processo de cocriação do Plano. Foi realizado um evento na Câmara dos Deputados reunindo órgãos públicos, entidades privadas e organizações da sociedade civil, além de reuniões presenciais e contatos via redes de consulta à sociedade já existentes. Foram consultados diversos órgãos públicos do Poder Executivo Federal brasileiro, bem como o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTCC) – órgão consultivo e colegiado vinculado à CGU, ao qual coube a validação do Plano de Ação. O CTCC era formado (segundo ata da primeira reunião do Conselho, de 15 de maio de 2013) por representantes da ONG Transparência Brasil, Associação Brasileira de Imprensa e Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (OGP Brasil, 2011b).

Em abril de 2012, durante a 1ª Reunião Anual da OGP, sediada no Brasil, foi criado o Grupo de Trabalho (GT) da sociedade civil, como resposta à demanda de organizações da sociedade civil brasileira, organizadas em torno da chamada “Carta de Princípios do Coletivo OGP” (Burle et al., 2017), por participação no processo. Esse grupo, que reúne 10 organizações da sociedade civil, apoia o Grupo Executivo na elaboração de mecanismos para que os cidadãos participem do processo de construção e de acompanhamento da execução dos Planos de Ação do País. As organizações que participaram do GT, até março de 2013, foram: Gpopai – USP; PDMA-FGV Direito RJ; Transparência Hacker e W3C; CESE e Cfemea; Artigo 19 e Amarribo; Instituto Ethos e Sinsepe.

O I Plano de Ação estabeleceu 32 compromissos e contou com ações de cinco ministérios e da própria CGU. Estes também ficaram responsáveis pela implementação da totalidade das ações. Os principais destaques desse Plano foram o Sistema Federal de Acesso à Informação, Transparência Ativa e Dados Abertos, que favoreceu a implementação da LAI (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), a reestruturação do Portal da Transparência, a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e do Portal Brasileiro de Dados Abertos, a implementação do Cadastro Empresa Pró-Ética, o mapeamento da Prestação de Serviços Públicos, Serviços de Educação, Serviços On-line ao Cidadão. Oito das ações podem ser consideradas como de melhoria em sistemas de disponibilização de dados/transparência; oito trataram de ações de formação e capacitação de funcionários ou membros da sociedade civil; cinco trataram de desenvolvimento de modelos e padronização de procedimentos; três trataram da realização de estudos ou diagnósticos; três trataram da reunião de informações e montagem de catálogos, e uma buscou incentivar boas práticas no campo do Governo Aberto.

II Plano de Ação (2013–2016)

Já o processo de construção do II Plano de Ação (de maio de 2013 a junho de 2016) foi mais dinâmico e participativo que o primeiro, e envolveu consultas a diversos segmentos da sociedade e do governo, respondendo à demanda do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GTSC) constituído para a elaboração do primeiro Plano (Mariani & Bessa, 2022; OGP Brasil, 2013). O GTSC reuniu 10 organizações da sociedade civil: Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo (Gpopai/USP); Programa em Direito e Meio Ambiente da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (Pdma-FGV); Transparência Hacker; W3C-Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE); Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea); Artigo 19; Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo); Instituto Ethos; e Sindicato das Secretárias do Estado de Pernambuco (Sinsepe) (OGP Brasil, 2013).

Foram realizados diálogos virtuais por meio da plataforma e-Democracia no segundo semestre de 2012, em quatro etapas, envolvendo: balanço do primeiro Plano de Ação brasileiro; criação de propostas; redação de propostas; e priorização de propostas. Em março de 2013, ocorreu o diálogo presencial em Brasília, com a participação de quase 80 organizações da sociedade civil, além de representantes do governo e da academia. Houve, ainda, iniciativas nos estados, denominadas “Diálogos Governo e Sociedade Civil”. Em paralelo a esse processo,

outros órgãos do governo também formularam suas próprias propostas de compromissos (OGP Brasil, 2013). Desse processo, foram elaboradas 52 propostas, das quais 32 foram encaminhadas ao Governo Federal. Os órgãos federais analisaram as sugestões de compromissos resultantes dos diálogos, tanto presenciais quanto virtuais, e decidiram como proceder com elas – aceitando-as integral ou parcialmente ou rejeitando-as. Foi feito um relatório com as justificativas das decisões sobre as propostas apresentadas pela sociedade, disponibilizado na plataforma e-Democracia para debate mais amplo (OGP Brasil, 2013).

De acordo com Burle et al. (2017), das 32 propostas apresentadas, apenas duas foram contempladas integralmente, oito, parcialmente contempladas, e 20 não foram incluídas. Ainda de acordo com os autores, a devolutiva apresentada pelo governo não foi bem recebida pela sociedade civil envolvida no processo, uma vez que não constavam explicações fundamentadas para a não aceitação das propostas, o que gerou desconfiança por parte das organizações da sociedade civil quanto ao processo de cocriação do Plano.

A proposta mais votada entre as priorizadas pela sociedade civil tratava da reformulação do modelo de governança da OGP no Brasil, transformando o CIGA em um órgão de governança com representação da sociedade civil. A proposta estabelecia regras para a eleição de representantes, composição, mandato, tomada de decisões e deliberação, entre outras. Entretanto, ela não foi incorporada.

Dez propostas apresentadas por órgãos do Governo Federal e outras quatro advindas de sugestões da sociedade civil foram discutidas pelo CIGA entre abril e julho de 2013, mas, ao final, não foram incluídas na versão preliminar do segundo Plano (OGP Brasil, 2013).

A revisão do Plano, prevista no regulamento da OGP, ocorreu a pedido do GE-CIGA e foi finalizada em julho de 2013. Outros sete compromissos foram incorporados. No total, o governo brasileiro firmou 52 compromissos, assumidos por 18 órgãos diferentes (OGP Brasil, 2013), sendo 13 referentes à gestão mais efetiva dos recursos públicos; 22 relativos ao aumento da integridade; 11 de melhoria dos serviços públicos; dois de aumento da responsabilidade corporativa, a cargo da CGU; e quatro sobre a criação de comunidades mais seguras. Assim, nesse II Plano, diversificaram-se os órgãos do Governo Federal responsáveis pela implementação das ações, muito mais que os cinco órgãos do I Plano. Portanto, de um plano para o outro, houve um esforço para recheiar a proposta com ações já elaboradas nos ministérios e ampliar a divulgação da agenda de Governo Aberto a outros setores do governo.

A condução do processo de interação com a sociedade civil na cocriação do Plano foi um ponto crítico, sobretudo a partir da devolutiva do governo em relação à incorporação ou não das propostas submetidas, como mencionado acima. Burle et al. (2017) apontam que, durante a revisão da versão preliminar do Plano, não houve uma resposta satisfatória por parte do governo para as críticas e demandas relacionadas ao modelo de governança da OGP, o que resultou em esvaziamento e desconfiança no processo por parte das organizações da sociedade civil. Essa insatisfação culminou em manifestações públicas direcionadas inicialmente à CGU e, diante da falta de respostas satisfatórias, ao próprio *Steering Committee* da OGP, por meio de uma carta aberta assinada por 33 organizações. O governo chegou a lançar um edital para composição de um novo GT cujos representantes seriam selecionados pelo governo, o qual foi cancelado após as críticas da sociedade civil (Burle et al., 2017).

III Plano de Ação

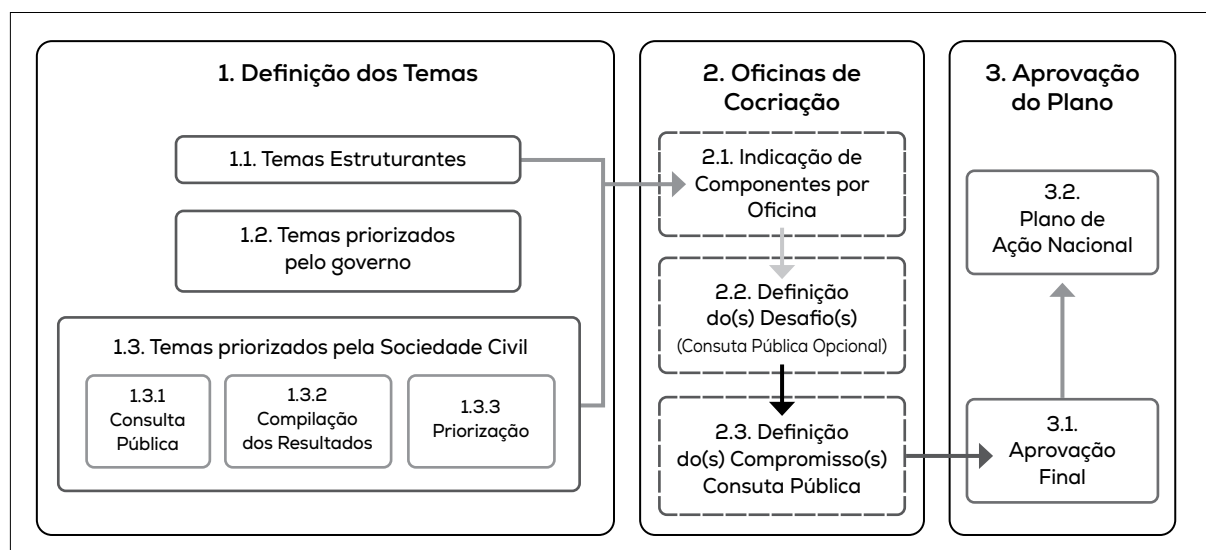
O III Plano de Ação (2016-2018) é o primeiro que insere a participação de entidades da sociedade civil de modo estruturante. Isso ocorreu a partir da eleição dos membros do Grupo de Trabalho de Assessoramento ao CIGA da Sociedade Civil (GTSC), para o qual houve a seleção de entidades por meio de edital aberto. Foram eleitos os seguintes representantes: Observatório Social de Brasília (OSB), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Rede pela Transparência e Participação Social (Retps), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), Open Knowledge Foundation Brasil, Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (Colab/USP) e União Geral dos Trabalhadores (UGT).

Também é o primeiro Plano que apresenta as fichas descritoras de cada compromisso, destacando seus objetivos, marcos de ação, prazos e responsáveis. Isso se alinha com uma chamada “nova base de entendimento entre governo e sociedade civil” (3o Plano, p. 8), visando apoiar os meios de implementação dos compromissos do Plano, designando responsáveis por cada um dos compromissos.

Após as eleições, o CIGA e o GTSC realizaram processo de definição de temas com consultas públicas, utilizando uma metodologia única e inovadora construída entre eles. E, a partir daí, ocorreram cerca de 27 oficinas de cocriação, entre abril e outubro de 2016, com a participação de 48 representantes de governos – com predomínio do Governo Federal – e 57 membros de organizações da sociedade civil. Desse modo, o que se percebe é que, no caso brasileiro, há uma ampliação cada vez maior e mais diversa da participação de entidades da sociedade civil e também de órgãos do próprio Governo Federal.

Esse Plano contou com uma metodologia inovadora de realização de três fases de trabalho: i) Fase de Definição de Temas; ii) Fase de Cocriação; e iii) Fase de Aprovação do Plano. Essas fases podem ser vistas na figura abaixo e orientaram os Planos posteriores, do IV ao VI.

Figura 1 – Fases da Metodologia Aplicada



Fonte: III Plano de Ação, p. 13.

No III Plano de Ação, foram gerados 16 compromissos em um processo, como vimos, bastante distinto dos dois primeiros. A definição de temas ocorreu por meio da divisão de três categorias: i) estruturantes (política de acesso à informação, dados abertos e inovações para a melhoria da gestão e do serviço público); ii) priorizados pelo governo (avaliação de serviços públicos, dados abertos e governança da informação em saúde, governo aberto para cultura, simplificação dos serviços públicos, e prevenção a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no sistema prisional); e iii) priorizados pela sociedade civil, por meio de consulta pública (mecanismos de participação social, transparência sobre os recursos públicos, fomento a Governo Aberto em estados e municípios, inovação e Governo Aberto na educação, e dados abertos e transparência ativa em meio ambiente).

Esses compromissos foram desenhados com o envolvimento de 105 pessoas, sendo 57 representantes da sociedade civil e 48 dos três níveis federativos do governo. Também contaram com a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário para discutir o tema “Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios”. De acordo com o próprio Plano, essas inovações promoveram “o intercâmbio de experiências”, ampliaram “a visão e o escopo dos trabalhos e permitiram o estabelecimento de ações mais ambiciosas” (OGP Brasil, 2016, p. 8).

A partir desse Plano, também se estabeleceu um vínculo entre seus temas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS/ONU. O principal elo estabelecido é com o ODS 16, que visa “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (OGP Brasil, 2016, p. 14). Mas outros ODS foram incorporados como diretrizes das discussões.

IV Plano de Ação

O IV Plano de Ação (2018-2020) ocorreu no cenário conturbado do governo Temer e foi coordenado pelo ministro da Transparência e CGU. Seguiu a mesma metodologia introduzida com o Plano anterior, elaborada pelo GE-CIGA e pelo GT da sociedade civil, seguindo o fluxo apresentado na Figura 1. Também seguiu a busca de aderência dos temas com os ODS (OGP Brasil, 2018).

O IV Plano de Ação é composto por 11 compromissos, sendo seis de aperfeiçoamento da disponibilização e gestão de dados abertos e outras informações; três relacionados à ampliação da participação social em políticas públicas; um sobre avaliação de políticas públicas e um sobre disseminação de práticas de Governo Aberto nos governos subnacionais. Envolveu a participação de 105 pessoas, representantes de 88 instituições, sendo 39 da sociedade civil, 39 de órgãos da administração pública federal e 10 órgãos das administrações públicas estaduais e municipais (4o Plano, p. 20). A participação do Poder Legislativo é destacada nesse Plano tanto na elaboração quanto na implementação dele.

Apesar de seguir o passo a passo e incorporar as inovações do III Plano, o diferencial da metodologia desse plano é que foram realizadas consultas públicas entre a primeira e segunda etapas das oficinas de cocriação, com intuito de promover uma participação mais ampla da sociedade em sua construção.

V Plano de Ação

A construção do V Plano de Ação foi realizada com metodologia similar à anterior com melhorias que visavam ampliar o alcance e a diversidade do processo participativo. Ela se iniciou em fins de 2020 e se concluiu em 2021, com compromissos a serem alcançados até 2022 (OGP Brasil, 2021). A inovação foi a realização de duas novas consultas. Antes de cada etapa das oficinas, foram realizadas consultas para o recebimento de contribuições para servirem de subsídio para que os especialistas trabalhassem nas oficinas de cocriação, com vistas a ampliar a participação da sociedade. Em cada um desses processos, houve apoio do GT da sociedade civil para divulgar as consultas públicas e engajar de maneira ampla a participação de novos atores (OGP Brasil, 2021). Essa mudança tinha por objetivo adaptar o processo participativo ao formato virtual, ampliando seu alcance e a diversidade.

Permaneceu a prática de apresentação de temas do Executivo Federal, dos Poderes Legislativo e Judiciário, e da sociedade civil, seguida pela fase de cocriação e pela fase de aprovação do Plano. O processo permaneceu sendo coordenado pela CGU, por meio do CIGA.

Destacamos que os cinco temas priorizados pela sociedade civil foram: cadeias agropecuárias e dados abertos; meio ambiente, florestas e dados abertos; combate à corrupção no setor público; maus-tratos de animais e Governo Aberto; e direitos humanos e dados abertos (OGP Brasil, 2021). As oficinas de cocriação deram-se em duas etapas. A primeira deu-se com a definição do desafio a ser enfrentado no Plano. Na segunda etapa, em três encontros virtuais, especialistas atuaram na definição do compromisso a ser desenvolvido, estabelecendo-se também estratégias de ação, responsáveis, atividades e prazos para sua concretização. No total, foram 72 encontros virtuais com a participação de 141 pessoas, envolvendo no processo representantes de 79 instituições, sendo 41 organizações da sociedade civil e 38 órgãos e entidades da administração pública (OGP Brasil, 2021). Para validar o trabalho colaborativo das oficinas, todos os compromissos foram submetidos à avaliação do GT e do CIGA. A versão final do Plano de Ação foi encaminhada, ainda, a todos os órgãos de governo para conhecimento e manifestação (OGP Brasil, 2021).

Foram estabelecidos 12 compromissos, ligados sobretudo ao tema dos dados abertos. As entidades que foram responsáveis pelos compromissos são as seguintes: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama (dois compromissos), Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, Câmara de Vereadores de Piracicaba, Controladoria Geral da União - CGU, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - Ibict, Ministério da Economia, Ministério do Meio Ambiente, Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

VI Plano de Ação

O VI Plano de Ação retoma a metodologia dos Planos anteriores, com as etapas de definição de temas, as oficinas de cocriação e a fase de aprovação. O processo também foi coordenado pela CGU, com a nomeação do GTSC por parte do ministro da CGU, como coordenador do

CIGA. O GTSC auxiliou a equipe da CGU na discussão, construção de propostas e implementação de ações na condução das atividades relativas à elaboração e implementação do VI Plano. O GTSC é formado pelas três entidades da sociedade civil mais votadas em seleção realizada no âmbito do CIGA: Open Knowledge Brasil, Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento (Ibracem) e Instituto Observatório Político e Socioambiental (OGP Brasil, 2023).

Foram inscritas 15 entidades para a votação e foram computados 269 votos, sendo 220 de pessoas físicas, 19 da iniciativa privada, 18 do terceiro setor e 12 do setor público. Qualquer cidadão poderia votar, por meio da plataforma Participe Mais Brasil. E também seis entidades que compõem o Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção (CTICC): Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), Associação Fiquem Sabendo, Transparência Brasil, Grupo de Pesquisa Politeia (Udesc), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) e Transparência Internacional (OGP Brasil, 2023).

A sociedade civil escolheu quatro temas em uma consulta pública que ocorreu em julho de 2023 pela plataforma Participe Mais Brasil, na qual qualquer cidadão poderia fazer a indicação do tema a ser discutido nas oficinas de cocriação (OGP Brasil, 2023). A compilação das 126 contribuições, realizada pela equipe da CGU e pelo GTSC, gerou 65 temas. Em seguida, foi aberta uma consulta pública para criar uma lista de prioridades desses temas, ocorrida em meados de agosto. Nessa consulta, foram coletados 1.889 votos de 541 cidadãos, sendo priorizados quatro temas. A esses temas, foram acrescentados outros quatro temas definidos pelos órgãos do Governo Federal envolvidos (OGP Brasil, 2023).

As oficinas de cocriação consistiram em encontros colaborativos entre 155 atores, representando 80 instituições, entre elas 47 organizações da sociedade civil e 33 entidades governamentais (OGP Brasil, 2023). Foram dois encontros, sendo no primeiro definidos os desafios a serem enfrentados por meio da elaboração de políticas de Governo Aberto e, no segundo, foram definidos os compromissos a serem realizados nos próximos quatro anos (até junho de 2027) (OGP Brasil, 2023).

Em seguida, os compromissos foram validados pelo GTSC e pelo CIGA e direcionados aos órgãos de governo implicados para conhecimento e manifestação. Também houve disponibilização no *site* do Governo Aberto para eventuais manifestações da sociedade civil (OGP Brasil, 2023).

O VI Plano de Ação definiu oito compromissos relacionados: 1) ao aprimoramento da participação social e transparência nas políticas de infraestrutura, sob a responsabilidade da CGU; 2) à abertura e tratamento de dados para o combate à corrupção (CGU); 3) às práticas colaborativas no campo da ciência e tecnologia (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação - MCTI); 4) ao fomento da cultura de acesso à informação no País (CGU); 5) à produção, tratamento e disponibilização de dados no campo das ações afirmativas étnico-raciais (Ministério da Igualdade Racial); 6) ao referencial curricular para educação digital e midiática para pessoas idosas (Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania); 7) à melhoria do acesso aos serviços do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA); 8) ao estabelecimento de uma rede colaborativa de formação de agentes territoriais para potencializar a

participação social e educação popular (Secretaria Nacional de Participação Social – Secretaria Geral da Presidência da República) (OGP Brasil, 2023).

ANÁLISE COMPARATIVA

Apresentamos acima os elementos gerais dos processos e metodologias de elaboração, da composição de atores e dos compromissos dos seis Planos de Ação da OGP no Brasil, realizados entre 2011 e 2023. Os processos de diálogo entre os órgãos governamentais – com a centralidade de ação no Executivo Federal, mas também em conexão com o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público, inclusive considerando os níveis subnacionais – e as organizações da sociedade civil vêm ocorrendo a despeito das alterações ocorridas no Governo Federal.

Contudo, pela centralidade do Governo Federal na condução desses processos, por meio da CGU, é importante relacionar os períodos de elaboração dos planos com os ocupantes do Poder Executivo Federal. O primeiro e o segundo Planos e os momentos iniciais da elaboração do terceiro Plano de Ação ocorreram sob o governo Dilma Rousseff. O *impeachment* dela, em 2016, ocorreu em meio à elaboração do terceiro Plano, com mudança de interlocutores na condução do processo participativo, com a chegada de Michel Temer ao poder. O quarto Plano deu-se em 2018, em pleno governo Temer. O quinto ocorreu em 2020 e 2021, no governo Bolsonaro, e o sexto ocorreu em 2023, no governo Lula.

Embora sejam governos com distintas colorações partidárias e, certamente, com visões distintas sobre o sentido do termo “democracia”, nos parece que, sobretudo a partir do terceiro Plano, o processo de elaboração consolidou uma metodologia que possibilita pelo menos dois momentos de efetiva participação da sociedade civil. Isso ocorre na consideração de temas priorizados pela sociedade civil e, ainda mais, nas oficinas de cocriação realizadas com participação garantida à sociedade civil. Essa prática consolidou-se na elaboração dos quatro Planos mais recentes.

Por esse motivo, também há uma ampliação e diversificação do perfil das organizações da sociedade civil que participam do processo. Em outro sentido, a eleição dessas entidades para a composição do GTSC, de assessoria ao CIGA, deu centralidade às organizações ligadas diretamente ao tema do Governo Aberto. Ou seja, há uma especialização no conjunto mais restrito de entidades que colaboram, inclusive, na definição das outras entidades e representações da sociedade civil que estarão presentes nas oficinas de cocriação.

Outro fenômeno a se destacar é a diminuição progressiva do número de compromissos assumidos nos Planos de Ação. Nos Planos I e II, havia um número maior de compromissos assumidos (32 e 52, respectivamente). A partir do terceiro Plano, com o estabelecimento de uma metodologia mais organizada de consulta à sociedade civil e com as oficinas de cocriação, que também delimitam e definem o âmbito das propostas, passou-se a obter um conjunto mais coeso de compromissos, com delimitação mais definida de seus responsáveis e entidades corresponsáveis (do terceiro ao sexto Plano, foram 16, 11, 12 e 8, respectivamente). Se, por um lado, isso concorda com diagnósticos da literatura sobre o aprimoramento do processo (Lima

& Bitelli, 2019; Mariani & Bessa, 2022), por outro, também pode apontar uma diminuição progressiva dessa agenda no contexto mais amplo do Governo Federal, muito embora determinados ministérios que assumem seus compromissos específicos pareçam incorporar a agenda a suas práticas.

Destaca-se também, que, no VI Plano de Ação, apenas órgãos do Governo Federal com *status* de ministério coordenam a efetivação dos compromissos assumidos. Comparado aos anteriores, temos uma maior diversidade de instituições nesse papel, como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Embrapa, Ibama, Anvisa, TSE e Câmara dos Deputados.

Também analisamos comparativamente os atores envolvidos nos compromissos de cada Plano a partir do III, quando há a incorporação da sociedade civil, o que pode ser visualizado na tabela a seguir.

Tabela 1 – Atores Presentes nos Processos de Elaboração dos Planos de Ação de Governo Aberto – Estado e Sociedade Civil

	III PLANO DE AÇÃO		IV PLANO DE AÇÃO		V PLANO DE AÇÃO		VI PLANO DE AÇÃO	
ATORES	N	%	N	%	N	%	N	%
Estado	56	46,7	43	50,6	29	43,3	37	41,6
Sociedade civil	64	53,3	42	49,4	38	56,7	50	56,2
TOTAL	120	100	85	100	67	100	89	100

Os dados mostram um certo equilíbrio na distribuição entre atores do Estado e da sociedade civil, com relativa paridade entre os segmentos. Chama a atenção que os períodos com maior percentual de organizações da sociedade civil são os dois últimos, relativos às gestões de Bolsonaro e Lula no Poder Executivo Federal. O de menor participação da sociedade civil é o IV Plano de Ação, desenvolvido durante a gestão Temer e o segundo após a incorporação desses atores no processo.

Considerando o total de atores, percebe-se uma diminuição paulatina ao longo do tempo, com a maior redução no V Plano de Ação e nova ampliação no VI. A leitura dos Planos não fornece explicações sobre essas mudanças do ponto de vista da metodologia da composição, para além do que já foi mencionado na seção anterior. Desse modo, a partir dos dados apresentados neste artigo é possível formular hipóteses para pesquisas futuras sobre as explicações dessas variações, em especial no que se refere à relação entre o Poder Executivo Federal e as organizações que participam em cada período de formulação dos Planos.

Tabela 2 – Análise da Metodologia, Atores e Responsabilidade pelos Compromissos Assumidos nos Planos de Ação OGP

	PROCESSO/ METODOLOGIA	ATORES (ESTADO/ SOCIEDADE CIVIL)	RESPONSABILIDADE SOBRE OS COMPROMISSOS ASSUMIDOS
PLANO I	Condução restrita ao Governo Federal	Predomínio governamental	Centralidade em CGU e MPOG
PLANO II	Condução restrita ao Governo Federal	Predomínio governamental	Centralidade em CGU, MPOG e SGPR
PLANO III	Oficinas de cocriação sobre temas, propostas e aprovação do Plano	Cocriação Estado + sociedade civil	Centralidade na CGU e com participação do Legislativo e Judiciário
PLANO IV	Oficinas de cocriação sobre temas, propostas e aprovação do Plano + consultas públicas	Cocriação Estado + sociedade civil	Diverso, mas com centralidade em CGU
PLANO V	Oficinas de cocriação sobre temas, propostas e aprovação do Plano + consultas públicas	Cocriação Estado + sociedade civil	Diverso, com participação do TSE e Legislativo municipal
PLANO VI	Oficinas de cocriação sobre temas, propostas e aprovação do Plano + consultas públicas	Cocriação Estado + sociedade civil	Diverso, mas com centralidade em CGU

A Tabela 2 foi construída a partir dos eixos de análise considerados. Percebe-se que, após um primeiro momento de condução restrita ao Governo Federal e de predomínio governamental entre os atores atuantes, a partir do III Plano a metodologia consolida-se efetivamente como um processo de cocriação entre Estado e sociedade civil, com a realização de oficinas e consultas públicas. Isso parece ter gerado uma diversificação da agenda do Governo Aberto entre os órgãos federais, embora haja uma diminuição formal dos compromissos assumidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo é apresentar uma análise descritiva e exploratória que permita comparar todos os seis Planos de Ação de Governo Aberto produzidos no Brasil entre 2011 e 2023 para uma visão geral dos processos e seus ajustes e, por vezes, aprimoramentos de ampliação

da participação social. Esse ponto é especialmente relevante considerando entre os princípios da OGP a participação social – em conjunto com a transparência, *accountability* e os chamados “dados abertos”.

Nessa análise, destaca-se a percepção de consolidação de um modelo de participação social com entidades que atuam diretamente na coordenação do processo e na realização de oficinas de cocriação. Do ponto de vista governamental, nota-se uma concentração gradual de órgãos que assumem os compromissos de cada Plano de Ação, configurando uma diminuição da amplitude dessa agenda no Governo Federal, embora essa se dê para além da CGU.

Do ponto de vista da sociedade civil, é possível observar a consolidação de uma metodologia com ao menos dois momentos de participação dela, garantida nos últimos quatro Planos de Ação. E, ao contrário do que acontece com os atores estatais, as organizações da sociedade civil são ampliadas e diversificadas em seus perfis de atuação, ainda que o processo de eleição para o GTSC tenha dado centralidade a organizações relacionadas diretamente ao tema do Governo Aberto.

O olhar sobre os compromissos assumidos revelou também uma diminuição progressiva quantitativa, com mais compromissos assumidos nos dois primeiros Planos e redução nos demais. Nesse ponto, uma investigação aprofundada do teor desses compromissos, bem como o real desenvolvimento de políticas públicas ligadas a eles, é um ponto interessante para análises futuras.

Por fim, a comparação da distribuição de atores do Estado e da sociedade civil em cada Plano indicou um certo equilíbrio entre esses atores, com pequenas variações entre os períodos. Por ora, a análise concentrou-se apenas na perspectiva quantitativa, mas pode ser aprimorada com a exploração qualitativa, em especial dos perfis das organizações da sociedade civil presentes nos processos. Ainda que dinâmicas diversas possam ter efeitos sobre a composição dos atores, pesquisas que se dediquem a essa abordagem permitirão uma melhor compreensão da relação com o Governo Federal, considerando o papel na condução do processo via CGU, assim ampliando a compreensão sobre a participação social nas ações de Governo Aberto no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, 14, 43-64. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>
- Burle, C., Bellig, L., Machado, J., & Marchezine, J. (2017). O caso do Governo Aberto no Brasil: O que se pode aprender com os erros e acertos. In VIII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGAPP, Madrid, España. Dagnino, E. (Org.). (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e Terra/Unicamp.
- Freitas, R. K. V., & Dacorso, A. L. R. (2014). Inovação aberta na gestão pública: Análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. *Revista de Administração Pública*, 48(4), 869-888. <https://doi.org/10.1590/0034-76121545>
- Gurza Lavalle, A. G., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. (Orgs.). (2019). *Movimentos sociais e institucionalização: Políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Eduerj.

- Gurza Lavallo, A. G., Voigt, J., & Serafim, L. (2016). O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. *Dados*, 59(3). <https://doi.org/10.1590/00115258201687>
- Halpern, C., Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2021). *As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública*. Porto De Oliveira, O. & Hassenteufel, P. Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos, *Escola Nacional de Administração Pública (Brasil)*, pp.31-59, 9786587791173.
- Lascoumes, P., & Les Galès, P. (2007). Special issue: Understanding public policy through its instruments. *Governance*, 20(1), 1-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012a, julho-dezembro). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, 9(18), 19-44. <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012b). *Sociologia da ação pública*. Editora da Ufal.
- Lima, F. N., & Bitelli, F. M. (2019). O processo de elaboração dos planos de ação em governo aberto do município de São Paulo, SP, Brasil. *Revista Gestão e Políticas Públicas*, 9(1), 50-69. <https://doi.org/10.11606/issn.2237-1095.v9p51-69>
- Mariani, C. B., & Bessa, L. F. M. (2022). Governo Aberto no Brasil: Como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(38), 11-33. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.67250>
- Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration*. <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Open Government Partnership Brasil. (2011a). *Declaração de Governo Aberto*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>
- Open Government Partnership Brasil. (2011b). *1º Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>
- Open Government Partnership Brasil. (2013). *2º Plano de Ação Brasileiro*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46273/5/2_plano_de_acao_portugu%C3%AAs.pdf
- Open Government Partnership Brasil. (2016). *3º Plano de Ação Brasileiro*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46254/5/3_plano_de_acao_portugues.pdf
- Open Government Partnership Brasil. (2018). *4º Plano de Ação Brasileiro*. https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46277/1/4_plano_de_acao_nacional_portugues.pdf
- Open Government Partnership Brasil. (2021). *5º Plano de Ação Brasileiro*. https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/67649?locale=pt_BR
- Open Government Partnership Brasil. (2023). *6º Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2024/01/6-plano-de-acao-nacional-ogp-final.pdf>

- Open Government Partnership. *Participation & Co-Creation Standards*. (2017). <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards-2017/>
- Pires, R. R. C. (Org.). (2011). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação* (Diálogos para o Desenvolvimento, Vol. 7). IPEA. Romão, W. (2015, 2o semestre). Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. *Ideias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas* (Unicamp), 6(2), 35-58. <https://doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649462>.
- Romão, W., Rodrigues, M., Serafim, L. (2018). *Estado e sociedade civil na cocriação dos Planos de Ação da Parceria para o Governo Aberto: Brasil, Colômbia e México*. 11º Congresso da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Curitiba, Paraná.
- Routzouni, A., Deligiannis, A. P., Peristeras, V., & Gritzalis, S. (2019). An intercountry survey of participatory practices used for open government partnership national action plan development. In I. Lindgren et al., *Electronic Government EGOV 2019: Lecture notes in computer science* (Vol. 11685). Springer.
- Tatagiba, L. (2005). Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: Aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, 25, 247-250. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200017>
- Torfin, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy and Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>

AGRADECIMENTO

Os/as autores/as agradecem aos comentários dos revisores da revista que incentivaram o aprimoramento do texto.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Wagner de Melo Romão: Curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, redação (original e revisão).

Maira Rodrigues: Curadoria de dados, conceitualização, análise formal, investigação, metodologia, redação (original e revisão)

Lizandra Serafim: Conceitualização, curadoria de dados, análise formal, investigação, metodologia, redação (original e revisão).