



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM)

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação
Internacional (PPGDSCI)**

CRISTINA BORGES MARIANI

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: AS DINÂMICAS DE PODER E O DESAFIO DA
CONSTRUÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

BRASÍLIA-DF

CRISTINA BORGES MARIANI

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: AS DINÂMICAS DE PODER E O DESAFIO DA
CONSTRUÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Área de concentração: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

BRASÍLIA – DF

19 DE AGOSTO DE 2025

CRISTINA BORGES MARIANI

**GOVERNO ABERTO NO BRASIL: AS DINÂMICAS DE PODER E O DESAFIO DA
CONSTRUÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, área de concentração Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento.

Aprovada em 19 de agosto de 2025

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa (Presidente)
(PPGDSCI – UnB)

Professora Dra. Christiana Soares de Freitas
(Membro externo ao Programa – UnB)

Professor Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior
(Membro externo à UnB) - IPEA

Professor Dr. César Nicandro Cruz-Rubio
(Membro externo à UnB) – UC3M

À minha família, por todo o amor, paciência e apoio constantes,
alicerces fundamentais nesta trajetória.

Ao meu orientador, por sua orientação generosa e pelas contribuições decisivas
ao longo do caminho.

E a todas as pessoas que, de alguma forma, acreditaram em mim e
caminharam ao meu lado: minha sincera gratidão.

Dedico este trabalho a vocês!

AGRADECIMENTOS

Reservo este momento para reconhecer Aquele que não apenas sustentou esta jornada, mas tem sido a razão e a força por trás de toda a minha vida: Deus. Não falo aqui de uma presença abstrata, mas de uma companhia real, constante, que me ampara, orienta e transforma. Nos dias difíceis, quando a exaustão me alcançava e as dúvidas pareciam maiores do que a minha coragem, Sua mão – sempre firme, ainda que invisível – me conduziu com delicadeza e precisão. Foi Ele quem acalmou os meus pensamentos quando o silêncio pesava, quem reacendeu a esperança quando tudo parecia escuro, e quem me deu força para seguir quando o cansaço quase me fez parar. Nenhuma conquista nesta tese – nem na vida – veio sem Sua graça. Cada desafio superado e cada passo adiante carrega a marca da fé que me sustenta desde sempre.

Em meio a desafios, a descobertas e a reinvenções, tive ao meu lado pessoas cujos gestos e palavras fortaleceram minha caminhada, renovando minha coragem e alimentando minha persistência. Com todo o carinho, começo agradecendo aos meus pais, Hildivandes Mariani e Nelma Aparecida Borges Mariani. Desde os primeiros passos, quando aprender era sinônimo de brincar, de ouvir histórias e de se encantar com o mundo, vocês estiveram lá, firmes, generosos, sempre por perto. Foram vocês que me ensinaram, desde cedo, que o conhecimento abre caminhos, mas é o amor que sustenta cada passo da jornada. Em cada fase desse percurso, senti o cuidado silencioso dos gestos diários, o amparo constante dos sacrifícios discretos e a força das palavras que me acolhiam e me impulsionavam, mesmo nas horas em que tudo parecia incerto. E como esquecer aquelas conversas cotidianas em que, do nada, eu dizia “*Acabei de ter uma ideia pro doutorado!*” E a senhora, mãe, surpresa, respondia “*Mas eu nem falei nada, Kikinha...*”. Ao que eu completava “*Falou sim, me ajudou a pensar numa saída sem perceber*”. Pequenas trocas como essas, aparentemente simples, carregaram em si uma presença afetuosa e inspiradora que me acompanhou por toda a caminhada. Muito do que sou e do que construí até aqui vem desse alicerce sólido que vocês ergueram com tanto cuidado. Esta conquista também é de vocês, reflexo direto do amor constante, da confiança generosa e da presença silenciosa que sempre me permitiram seguir adiante, mesmo quando o caminho parecia longo demais.

Ao meu querido esposo, Eduardo Fernando Hortêncio Clemente, registro aqui um agradecimento sincero pela presença constante e pela paciência generosa ao longo de toda essa jornada. Foram muitas manhãs, tardes, noites – e, não raro, madrugadas – em que eu estava ali,

diante do computador, mergulhada em textos, leituras e revisões. No meio dessa rotina puxada, sua pergunta aparecia com aquele jeito tranquilo de sempre “*Tá fazendo o doutorado, né?*”. Sua compreensão diante das longas horas, das ausências inevitáveis e da entrega quase total ao trabalho foi essencial para que eu conseguisse manter o foco e a disciplina. E como esquecer dos pequenos gestos que, sem alarde, diziam tanto? Aquele brigadeiro de panela que só você sabe fazer e que surgia nos momentos mais difíceis, como um alívio doce no meio da pressão. Era mais que um mimo, era cuidado, parceria e presença. Esses gestos, mesmo discretos, me lembraram, sempre, que eu não estava sozinha nessa caminhada.

Estendo ainda meu agradecimento aos meus irmãos, Eduardo Borges Mariani e Viviane Borges Mariani, cuja presença, ainda que muitas vezes silenciosa, nunca deixaram de ser firmes e reconfortantes. Entre uma piada para quebrar a tensão, uma mensagem no momento exato ou aquela maneira discreta de demonstrar cuidado, vocês souberam estar por perto do jeito de vocês.

Dirijo também gratidão ao meu orientador, Luiz Fernando Macedo Bessa, cuja presença nesta trajetória foi muito além de um simples papel orientador. Foi uma fonte constante de inspiração e de desafio. Ao longo desse percurso, suas palavras não foram apenas indicações ou apontamentos, mas verdadeiros impulsos para que eu rompesse barreiras, colocasse em xeque certezas consolidadas e aprofundasse minha análise crítica sobre Governo Aberto. Quantas vezes você retornou com a pergunta – um convite provocativo, na verdade – “(...) *mas afinal, Cris, o que é Governo Aberto?*”. O primeiro capítulo da tese não poderia ter outro título, a não ser esse! Suas provocações, sempre claras e instigantes, criaram o ambiente necessário para que eu não só examinasse o objeto de estudo com o rigor que se exigia, mas também que eu desse voz a um pensamento genuíno e original. Sua generosidade se revelou em gestos concretos como o estímulo permanente para expandir os horizontes do trabalho para além das fronteiras nacionais, a facilitação do contato com outros pesquisadores e o constante incentivo para participar de congressos internacionais. E quantos congressos participamos!!! Sete, ao todo. Essa abertura ao diálogo global e o constante incentivo para revisitá-lo e expandir os limites do conhecimento imprimiram à tese uma riqueza de perspectivas e uma vitalidade impressionante. Sou grata pela orientação dedicada, pela liberdade concedida para trilhar caminhos próprios e pelo olhar atento que acompanhou cada etapa desse processo. Sem dúvida, esta tese carrega a marca dessa relação única baseada em um delicado equilíbrio entre exigência rigorosa, sensibilidade crítica e confiança mútua.

Quero deixar um agradecimento especial aos meus colegas de doutorado e aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, o nosso PPGDSCI, com quem dividi uma experiência singular e cheia de desafios. Passamos juntos por momentos marcantes que envolveram desde as aulas à distância, em plena pandemia, até o retorno ao convívio presencial, quando as interações ganharam um novo frescor e espontaneidade. Foi um privilégio acompanhar a curiosidade de cada um, o interesse genuíno pelos temas de pesquisa alheios, e o desejo constante de ampliar horizontes e de contribuir para o conhecimento coletivo. Essas trocas alimentaram não só minha trajetória acadêmica, mas também tornaram essa caminhada mais leve e cheia de significado. Prefiro não arriscar listar os nomes, para não correr o risco, nada justo, de deixar alguém de fora. Mas saibam que cada conversa, cada gesto de apoio e cada partilha generosa ficaram marcados.

À banca avaliadora, expresso meus agradecimentos pela disponibilidade e pelo empenho em discutir, em analisar e em avaliar este trabalho com tamanha minúcia. Recordo com clareza o dia da qualificação, quando anotei atentamente cada comentário e crítica, buscando, logo após, compreender a fundo cada apontamento e incorporar as sugestões com o máximo cuidado. Esse processo exigente, embora desafiador, foi fundamental para o aprimoramento da pesquisa e para o meu crescimento enquanto pesquisadora. Reconheço que o olhar crítico e a experiência de cada membro da banca foram essenciais para elevar o nível deste trabalho, e sou grata pela oportunidade de submetê-lo à apreciação tão cuidadosa e enriquecedora.

Também gostaria de expressar meu agradecimento ao gabinete da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SPOG/MDS) – Ayrton Galiciani Martinello, Marcos de Souza e Silva, Sandra Yoko Sato, Carla Ferreira Rodrigues Vasconcelos, Sheyla Marques de Araújo Machado e Carolina Machado Fleury Curado – pelo constante incentivo que esteve presente em cada passo desta jornada. De modo especial, agradeço ao Ayrton, ao Marcão e a Sandra pela confiança em me permitir liderar uma equipe responsável por temas tão estruturantes para as atividades do MDS quanto o planejamento institucional. Passamos por desafios, nos reinventamos, mas, dia após dia, o planejamento institucional tem se enraizado cada vez mais na cultura do Ministério. E não é qualquer planejamento, é um planejamento participativo, como vocês sempre destacam.

De maneira ainda mais especial, dirijo meus agradecimentos aos meus CGPAenses – Eduardo Cesar Gomes, Rayane Fonseca de Queiroz, Mayara Laurentino de Almeida

Machado, Jussiara Figueiredo Oliveira Chaves, Rívia Helena de Araújo, Wilca Alves Nunes, Arthur Vaz dos Santos e Silva e Cristiane Caria de Aquino – e aos ex-CGPAenses – Diogo Rocha Cenci, Laina Peternella Ferreira, Erick Brigante Del Porto e Larissa Lourenço Sobral – listados aqui em ordem de antiguidade na coordenação, para evitar qualquer ciúme. Posso afirmar com toda convicção que nunca houve, na história desta Esplanada, uma equipe como a nossa. Não vou me alongar em elogios ao nosso trabalho para não ficamos envaidecidos, mas quero destacar a amizade que construímos como colegas. Uma amizade que vocês demonstraram de forma especial sempre que o tema era meu doutorado. Em meio às entregas do planejamento estratégico, oficinas de cocriação, reuniões do SIOP, PPA, LOA e tantas outras siglas que compõem o nosso vocabulário cotidiano, sempre houve espaço para o apoio mútuo, para o intercâmbio franco de ideias e para as palavras acolhedoras. Não esqueço um dia em especial, quando recebemos o convite para participar de um evento sobre o tema. No meio da correria, ouvi a Juh, com aquela espontaneidade típica de mineira que apoia com entusiasmo “*Vai lá, Cris! Ensina pra eles o que é Governo Aberto*”. Ou o Diogo “*Loira, você vai seguir carreira acadêmica né?*”. Ou a Larys com aquele jeito paraense acolhedor e divertido “*Tu vastes dar aula, né?*”. Foi nesse incentivo simples e genuíno que encontrei mais forças para seguir adiante. Ter esse suporte humano, no ritmo intenso do serviço público e diante da importância da missão que abraçamos na CGPA, fez toda a diferença. Tornou a caminhada mais leve, possível e, acima de tudo, muito mais significativa. Hoje, é uma alegria autêntica ver que os conceitos que fundamentam esta tese – como a sociologia da ação pública e a Teoria Ator-Rede – já fazem parte das conversas que envolvem nosso planejamento estratégico. Não é raro o Edu iniciar suas falas com aquela convicção característica “*instrumentação da ação pública*”. Ou lembrar dos meus longos debates com ele sobre monitoramento do instrumento de planejamento *versus* monitoramento da política pública. E como esquecer o momento em que May e eu estávamos debatendo sobre nossas leituras das múltiplas camadas de inscrições, traduções e caixas-pretas que atravessam a rede de atores do planejamento estratégico do MDS? Ver essas referências teóricas tomando forma no dia a dia reforça não só a atualidade deste trabalho, mas também o valor de pensar e de agir a partir dessas bases para enfrentar os complexos desafios da governança pública.

Por fim, aos entrevistados da pesquisa, expresso também meus agradecimentos. Pessoas que, mesmo sem me conhecer, confiaram seu tempo e suas reflexões, abrindo espaço para conversas sinceras sobre Governo Aberto – revelando bastidores, dúvidas e inquietações que muitas vezes permanecem ocultas. Agradeço especialmente àqueles que, mesmo diante da

necessidade de remarcar entrevistas por diversas vezes, mantiveram a disposição e o compromisso com o diálogo. Também sou grata a quem dedicou horas preciosas para que pudéssemos trocar ideias e aprofundar a compreensão sobre o tema. Cada depoimento, cada narrativa, foi peça estruturante para a construção deste trabalho, enriquecendo-o com experiências e perspectivas únicas. Sinto-me honrada pela confiança e pela generosidade de todos que tornaram possível este diálogo genuíno e bastante revelador.

Por fim, não me prolongarei além do necessário nos agradecimentos, pois já compartilhei o que considero essencial para essa trajetória. Que estas palavras expressem, de maneira sincera e respeitosa, o apreço e a valorização por todo o apoio que me acompanhou ao longo deste caminho.

Meu muito obrigada!

ÍNDICE DE QUADROS, FIGURAS E GRÁFICOS

- Quadro 1: Quadro-resumo dos instrumentos de ação pública
Quadro 2: Quadro-resumo de TAR
Quadro 3: Quadro-resumo da conceituação de Governo Aberto ao longo dos anos
Quadro 4: Quadro-resumo das variáveis-chave do referencial teórico
Quadro 5: Quadro-resumo das categorias temáticas das variáveis-chave
Quadro 6: Composição do *Steering Committee* no ano de 2025
Quadro 7: Lista de países com compromissos estrelados
Quadro 8: Propostas priorizadas na fase virtual dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil
Quadro 9: Propostas priorizadas na fase presencial dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil
Quadro 10: Quadro-resumo da origem dos compromissos do 2º Plano de Ação
Quadro 11: Quadro-resumo dos principais comentários da consulta pública à minuta de resolução
Quadro 12: Relação das inscrições validadas e homologadas
Quadro 13: Comparativo entre a proposta metodológica da CGU e a proposta validada pelo GT da Sociedade Civil
Quadro 14: Temas identificados pela pesquisa x Temas identificados pelo Governo Federal
Quadro 15: Temas das oficinas de cocriação
Quadro 16: Quadro-resumo de representações por oficinas
Quadro 17: Quadro-resumo das perspectivas predominante nas oficinas de cocriação
Quadro 18: Relação final dos compromissos do Brasil no 3º Plano de Ação na OGP

- Figura 1: Síntese das gerações de transparência
Figura 2: Síntese de Governo Aberto como novo modelo de governança
Figura 3: Modelo-lógico de governança em Governo Aberto
Figura 4: Matriz do percurso metodológico
Figura 5: Nuvem de palavras de Governo Aberto
Figura 6: Metodologia de arranjo de perspectivas predominante nas oficinas de cocriação
Figura 7: Compromissos gerais da OGP
Figura 8: Mapa de membros da OGP
Figura 9: Modelo de cocriação e implementação de Planos de Ação
Figura 10: Arranjo de governança do *Steering Committee*
Figura 11: Arranjo de governança do *Independent Reporting Mechanism (IRM)*
Figura 12: Desafios enfrentados pela OGP
Figura 13: Objetivos estratégicos da OGP 2023/2028
Figura 14: Estratégia de Governo Aberto delineada pelo Decreto s/nº de 2011
Figura 15: Comparação entre o nível de influência da participação social do 1º e do 2º Plano de Ação
Figura 16: Metodologia para a cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP
Figura 17: Fio lógico das oficinas de cocriação
Figura 18: Relação entre instrumentos de ação pública e o pêndulo oscilante entre abertura e controle
Figura 19: Prevalência de representações nas oficinas de cocriação
Figura 20: Oficinas de cocriação: caracterização das redes estabilizadas
Figura 21: Oficinas de cocriação: caracterização das redes não estabilizadas
Figura 22: Arranjo das ilusões do 3º Plano de Ação

Gráfico 1: Interesse em Governo Aberto ao longo dos anos (2007 a 2012)

SIGLAS E ACRÔNIMOS

- ABRAJI: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ABRASCO: Associação Brasileira de Saúde Coletiva
ACOG: *African Center for Open Governance* (Centro Africano para Governança Aberta)
AJD: Associação de Juízes pela Democracia
AMARRIBO: Amigos Associados de Ribeirão Bonito
ANATEL: Agência Nacional de Telecomunicações
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária
API: *Application Programming Interface* (Interface de Programação de Aplicações)
APT: Associação para Prevenção da Tortura
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C&S: *Criteria and Standards Subcommittee* (Subcomitê de Critérios e Padrões)
CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE/UFSM: Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria
CEBES: Centro Brasileiro de Estudos em Saúde
CEPAL: *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe)
CESE: Coordenadoria Ecumênica de Serviço
CFMEA: Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGU: Controladoria-Geral da União
CIADE: Centro de Integração de Assistência Social da Igreja Evangélica Assembleia de Deus/RN
CIEB: Centro de Inovação para Educação Brasileira
CIGA: Comitê Interministerial de Governo Aberto
CLAD: *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento)
CMRI: Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CNPJ: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CODEPLAN: Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COLAB/USP: Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo
CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSOCIAL: Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social
CRECE: Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola
CRP: *Center for Responsive Politics* (Centro de Políticas Responsivas)
DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EGD: Estratégia de Governança Digital
EMBARQ Brasil: Centro de Transporte Sustentável do Brasil
ENAP: Escola Nacional de Administração Pública
FGV: Fundação Getúlio Vargas
FIOCRUZ: Fundação Oswaldo Cruz
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOIA: *Freedom of Information Act* (Lei de Liberdade de Informação)
G20: Grupo dos 20
GE-CIGA: Grupo Executivo do Comitê Interministerial de Governo Aberto
GL: *Governance and Leadership Subcommittee* (Subcomitê de Governança e Liderança)
GT da Sociedade Civil: Grupo de Trabalho da Sociedade Civil
GT: Grupo de Trabalho
HHS: *Department of Health and Human Services* (Departamento de Saúde e Serviços Humanos)

HLOGA: *Honest Leadership and Open Government Act* (Lei de Liderança Honesta e Governo Aberto)

IAP2: *International Association for Public Participation* (Associação Internacional para a Participação Pública)

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBP: *International Budget Project* (Projeto Internacional de Orçamento)

IBPT: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

IBRAM: Instituto Brasileiro de Museus

IBRD: *International Bank for Reconstruction and Development* (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento)

ICONS: Instituto Constituição Aberta

IDB: *Inter-American Development Bank* (Banco Interamericano de Desenvolvimento)

IDEC: Instituto de Defesa do Consumidor

IED: Instituto Educadigital

IEP: *International Experts Panel* (Painel Internacional de Especialistas)

IFC: Instituto de Fiscalização e Controle

ILPES: *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social)

IMAFLORA: Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

IMCO: *Instituto Mexicano para la Competitividad* (Instituto Mexicano para a Competitividade)

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA: Infraestrutura Nacional de Dados Abertos

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INESC: Instituto de Estudos Socioeconômicos

INPE: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRM: *Independent Reporting Mechanism* (Mecanismo Independente de Relato)

LAI: Lei de Acesso à Informação

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

MCCE: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MKSS: *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (Associação dos Trabalhadores e Camponeses pela Força)

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MNPCT: Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura

MPF: Ministério Pùblico Federal

NSA: *National Security Archives* (Arquivo Nacional de Segurança)

OCF: Observatório do Código Florestal

ODS: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OEA: *Organización de los Estados Americanos* (Organização dos Estados Americanos)

OECD: *Organisation for Economic Co-operation and Development* (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)

OIT: *International Labour Organization* (Organização Internacional do Trabalho)

OKBR: *Open Knowledge Foundation Brasil* (Fundação do Conhecimento Aberto Brasil)

OKF: *Open Knowledge Foundation* (Fundação do Conhecimento Aberto)

OSB: Observatório Social de Brasília

OSCGMS: Observatório Social de Campo Grande

OSCIPs: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSCs: Organizações da Sociedade Civil

OSFI: Observatório Social de Foz do Iguaçu

PDMA: Programa de Direito, Meios e Audiovisual

PNPS: Política Nacional de Participação Social
PPA: Plano Plurianual
PSI: *Public Sector Information* (Informação do Setor Público)
REDs: Recursos Educacionais Digitais
RETPS: Rede pela Transparência e Participação Social
RRP: *Rapid Response Protocol* (Protocolo de Resposta Rápida)
RUAS: Rede Urbana de Ações Socioculturais
RWI: *Revenue Watch Institute* (Instituto de Fiscalização de Receitas)
SAGE: Sistema de Acompanhamento e Gestão Estratégica
SC: *Steering Committee* (Comitê Diretivo)
SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEI: Sistema Eletrônico de Informações
SERPRO: Serviço Federal de Processamento de Dados
SFB: Serviço Florestal Brasileiro
SICAR: Sistema Nacional de Informação sobre o Cadastro Ambiental Rural
SINSEPE: Sindicato das Secretárias do Estado de Pernambuco
SNIIC: Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais
SNPS: Sistema Nacional de Participação Social
SU: *Support Unit* (Unidade de Apoio)
SUS: Sistema Único de Saúde
TAI: *Transparency and Accountability Initiative* (Iniciativa de Transparência e Prestação de Contas)
TAR: Teoria do Ator-Rede
TIGR: *Technology, Innovation, and Government Reform* (Tecnologia, Inovação e Reforma Governamental)
TLS: *Thematic Leadership Subcommittee* (Subcomitê de Liderança Temática)
UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais
UGT: União Geral dos Trabalhadores
UN: *United Nations* (Organização das Nações Unidas)
UNB: Universidade de Brasília
UNICAMP: Universidade Estadual de Campinas
UNIRIO: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UTM: *Universal Transverse Mercator* (Projeção Transversa de Mercator Universal)
W3C: *World Wide Web Consortium* (Consórcio da Rede Mundial de Computadores)
WWF: *World Wide Fund for Nature* (Fundo Mundial para a Natureza)

RESUMO

Ao propor formas mais equitativas, colaborativas e transparentes de enfrentamento dos problemas públicos, o modelo de governança promovido por Governo Aberto instiga uma reconfiguração das relações historicamente instituídas entre Estado e sociedade. Mais do que introduzir mecanismos procedimentais, esse modelo busca articular um arcabouço dinâmico que desafia lógicas assimétricas da gestão pública, tensionando estruturas burocráticas consolidadas e sugerindo novos caminhos para a geração de valor público. Entretanto, os avanços dessa agenda não têm se concretizado sem resistências. Sua implementação tem sido atravessada por obstáculos e por condicionantes que refletem as complexidades inerentes às transformações institucionais que propõe. No Brasil, a operacionalização de Governo Aberto tem se revelado restrita, marcada por iniciativas fragmentadas, pontuais e de execução superficial – sobretudo no que se refere à efetivação da transparência, à ampliação da participação social e ao fortalecimento da corresponsabilidade. Esse cenário tem fragilizado a coordenação entre Estado e sociedade, comprometendo a efetividade das respostas públicas e o ideal de inovação aberta que sustenta o paradigma. Diante dessas contradições, esta pesquisa analisa como as dinâmicas de poder interferem na capacidade de Governo Aberto produzir valor público eficiente, efetivo e legítimo. É adotada uma abordagem qualitativa, ancorada na sociologia da ação pública e na Teoria do Ator-Rede, com foco no processo de elaboração do 3º Plano de Ação do Brasil na *Open Government Partnership* (OGP). A pesquisa examina as especificidades da instrumentação da ação pública, a conformação das redes intersetoriais envolvidas, bem como as dinâmicas de conflito, de negociação e de colaboração entre atores estatais e sociais na construção dos compromissos assumidos pelo país. Os resultados indicam que, embora o processo tenha abrigado espaços relevantes de experimentação institucional e de construção coletiva, são as dinâmicas de poder – ao definir arranjos, ao delimitar regras e aos instituir os contornos da ação legítima – que exercem papel decisivo na contenção ou na ampliação do potencial transformador de Governo Aberto. Nesse sentido, é destacado o desafio persistente de constituir valor público em ambientes marcados por disputas institucionais e por profundas assimetrias entre os atores envolvidos, bem como é evidenciada a premente necessidade de promover mudanças efetivas na política de Governo Aberto adotada no Brasil.

Palavras-chave: Governo Aberto. Valor Público. Dinâmicas de Poder. Open Government Partnership (OGP).

ABSTRACT

By proposing more equitable, collaborative, and transparent approaches to addressing public problems, the governance model promoted by Open Government stimulates a reconfiguration of the historically established relationships between the State and society. Beyond merely introducing procedural mechanisms, this model seeks to articulate a dynamic framework that challenges the asymmetrical logics of public administration, putting established bureaucratic structures under tension and suggesting new pathways for the creation of public value. However, the progress of this agenda has not occurred without resistance. Its implementation has been shaped by obstacles and constraints that reflect the inherent complexities of the institutional transformations it seeks to promote. In Brazil, the operationalization of Open Government has proven limited, characterized by fragmented, punctual, and superficially executed initiatives – particularly regarding the advancement of transparency, the expansion of social participation, and the strengthening of co-responsibility. This scenario has weakened coordination between the State and society, compromising the effectiveness of public responses and the ideal of open innovation that underpins the paradigm. In light of these contradictions, this research examines how power dynamics influence Open Government's capacity to generate efficient, effective, and legitimate public value. A qualitative approach is adopted, grounded in the sociology of public action and Actor-Network Theory, focusing on the formulation process of Brazil's 3rd National Action Plan within the Open Government Partnership (OGP). The study investigates the specificities of public action instrumentation, the configuration of intersectoral networks involved, as well as the dynamics of conflict, negotiation, and collaboration among state and social actors in shaping the commitments undertaken by the country. The results indicate that, although the process provided significant spaces for institutional experimentation and collective construction, it is power dynamics – through the definition of arrangements, the delimitation of rules, and the establishment of legitimate action boundaries – that play a decisive role in constraining or enhancing the transformative potential of Open Government. In this regard, the persistent challenge of generating public value within contexts characterized by institutional disputes and profound asymmetries among the actors involved is underscored, alongside the urgent need to foster substantive reforms in the Open Government policy implemented in Brazil.

Keywords: Open Government. Public Value. Power Dynamics. Open Government Partnership (OGP).

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 – AFINAL, O QUE É GOVERNO ABERTO?.....	27
1.1 Introdução a Governo Aberto: contextualização histórica e ruptura dos modelos tradicionais de governança	27
1.2 Governo Aberto: inovação aberta para a geração de valor público.....	46
CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO: UMA ABORDAGEM RELACIONAL PARA O ESTUDO DE GOVERNO ABERTO	56
2.1 Considerações epistemológicas	56
2.2 Instrumentação da Ação Pública: entre disputas de poder e a (não) neutralidade dos instrumentos	57
2.3 Desvendando Atores e suas Redes: uma análise da Teoria Ator-Rede (TAR)	67
CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA: DESENHO DA PESQUISA E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS.....	74
3.1 Guia Metodológico da Pesquisa: estratégias e premissas.....	74
3.2 Percurso Metodológico: práticas investigativas e tensionamentos teóricos	76
CAPÍTULO 4 – OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP): DESAFIANDO OS MODELOS DE GOVERNANÇA NO SÉCULO XXI	99
4.1 Governança em Transformação: a emergência de uma nova agenda internacional	99
4.2 Open Government Partnership (OGP): princípios, estrutura e dinâmica	109
4.3 Quatorze Anos da OGP: expectativas, realidades e perspectivas para o futuro	123
CAPÍTULO 5 – A ESTRATÉGIA DO GOVERNO BRASILEIRO NA CONSTRUÇÃO DO 3º PLANO DE AÇÃO: O PÊNDULO OSCILANTE ENTRE ABERTURA E CONTROLE	140
5.1 Brasil na OGP: os fundamentos da estratégia e a construção dos dois primeiros Planos de Ação Nacional	140
5.2 A Arquitetura de Abertura e de Controle: construindo os instrumentos de participação	164
5.3 A Construção dos Conteúdos: deliberação, disputas e definições	208
CAPÍTULO 6 – AS DUAS ILUSÕES: QUANDO PARTICIPAR NÃO EMPODERA E GOVERNO ABERTO NÃO TRANSFORMA	236
6.1 Ilusão da Coprodução: participação controlada, centralidade estatal e legitimação simbólica .	236
6.2 Ilusão da Geração de Valor Público: o esvaziamento de uma promessa transformadora	239
REFLEXÕES	242
BIBLIOGRAFIA.....	249

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as fragilidades dos arranjos convencionais de governança na Administração Pública se tornaram progressivamente mais evidentes, revelando limitações dos modelos tradicionais de democracia diante das transformações sociais e institucionais em curso. A dificuldade persistente em assegurar uma participação cidadã substantiva e uma representação política efetivamente responsiva aos dilemas da agenda pública tem reforçado, de modo cada vez mais contundente, a urgência de se repensar práticas institucionais ainda ancoradas em lógicas pouco permeáveis à deliberação e à diversidade. Esse contexto complexo e em permanente reconfiguração impõe o desafio de desenvolver mecanismos mais inclusivos, adaptáveis e sensíveis às exigências de uma sociedade plural, interconectada e atravessada por múltiplas vozes e rationalidades (BOBBIO, 1987; SØRENSEN, TORFING, 2005; HELD, 2006; ARRETCHE *et al.*, 2012).

Nesse contexto, em resposta às crescentes demandas por maior abertura institucional, corresponsabilidade e inclusão cidadã, tem se observado a emergência de novos paradigmas de governança, sustentados por valores como transparência, participação democrática, inovação tecnológica e *accountability*¹. Fundamentadas na valorização do protagonismo cidadão, essas abordagens vêm sendo exploradas por pesquisas de cunho interpretativo, voltadas à apreensão das múltiplas rationalidades e das práticas sociais que estruturam as dinâmicas políticas contemporâneas. Esse deslocamento epistemológico busca romper com a centralidade tradicional do Estado ao propor uma concepção relacional e deliberativa da governança, em que os sentidos da ação pública são constantemente (re)negociados nas interações entre atores heterogêneos. Assim, tais perspectivas evidenciam os processos de construção compartilhada das formas de coordenação política e das arenas decisórias, revelando a complexidade e a contingência que caracterizam os arranjos institucionais no contexto atual (PIRES *et al.*, 2014; VENDRAMINI, ALMEIDA, 2017; PERES *et al.*, 2021; LIMA, GUSSI, 2022; BOULLOSA, 2023; FREITAS *et al.*, 2020, 2023).

¹ O conceito de *accountability* diz respeito à obrigação dos agentes públicos de prestarem contas por suas ações, suas decisões e pelos resultados que produzem, estando sujeitos à vigilância, à transparência e à responsabilização (SCHEDLER, 1999; O'DONNELL, 1998).

Entre os paradigmas emergentes que respondem a esse cenário de transformação institucional, se destaca o modelo de Governo Aberto. Fundado na lógica da inovação aberta, esse modelo propõe superar as limitações das práticas administrativas convencionais e estimular um redesenho profundo dos mecanismos de gestão. Ao promover práticas mais colaborativas, transparentes e alinhadas às demandas da sociedade contemporânea, Governo Aberto busca deslocar o eixo decisório da Administração Pública, aproximando Estado e sociedade civil por meio de dinâmicas de cocriação e de corresponsabilidade (NOVECK, 2011b; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010, 2011; RAMÍREZ-ALUJAS, CRUZ-RUBIO, 2012).

Para esta pesquisa, Governo Aberto é compreendido como um modelo de governança centrado no cidadão. Se inicia com a identificação de problemas públicos concretos e adota uma abordagem integrada que articula, de forma indissociável, os princípios da transparência, da participação social e das inovações tecnológicas. Essa abordagem integrada busca ampliar a capacidade do Estado de dialogar com a sociedade, estimulando ambientes de cocriação e de corresponsabilidade, o que tende a deslocar a lógica unilateral da decisão pública para arranjos mais horizontais, inclusivos e cooperativos. Como resultado, é esperado que a ação pública ganhe em legitimidade, em responsividade e em efetividade na resolução de problemas coletivos, contribuindo para a consolidação de uma Administração Pública mais aberta, inovadora e democrática, comprometida com a geração contínua de valor público.

O conceito de valor público pode ser compreendido como a concretização de transformações reais na vida social, resultado de uma gestão qualificada dos problemas públicos que afetam a coletividade. Refere a um conjunto de resultados que respondem de maneira significativa às necessidades e aos interesses da população, articulando uma síntese complexa entre eficiência, equidade e legitimidade na atuação governamental. Assim, quando se fala em geração de valor público, a ideia deve estar associada à produção de benefícios coletivos – soluções que vão além do mero cumprimento de metas, buscando relevância social e permitindo ao Estado oferecer respostas eficazes, justas e alinhadas às demandas da sociedade. Dentro dessa perspectiva, o valor público se revela como o impacto substantivo das políticas públicas na promoção do bem-estar social, se vinculando estreitamente aos ideais de justiça distributiva e ao fortalecimento da cidadania (MOORE, 1995; SIRIANNI, 2009; BENINGTON, MOORE, 2010).

Apesar de ocupar uma posição de destaque como um dos membros fundadores da *Open Government Partnership* (OGP) – iniciativa internacional lançada em 2011 que visa promover práticas governamentais mais transparentes, responsivas, inclusivas e comprometidas com *accountability* – o Brasil ainda enfrenta desafios persistentes, tanto no âmbito nacional quanto subnacional, para consolidar efetivamente o modelo de Governo Aberto. A implementação dessa agenda tem se dado de forma predominantemente fragmentada, o que evidencia um desalinhamento considerável entre os princípios normativos que a fundamentam e sua aplicação concreta nas rotinas e nas estruturas da Administração Pública. Essa distância entre o discurso e a prática revela a persistência de racionalidades burocráticas tradicionais e de assimetrias no engajamento e no acesso, além de indicar resistências institucionais profundas frente à adoção de formas de governança mais horizontais, colaborativas e adaptativas (IRM, 2017, 2019b, 2021b, 2024; OECD, 2022, 2023; MARIANI, BESSA, 2023a).

Nos últimos anos, tem florescido no Brasil uma produção acadêmica expressiva voltada a investigar as estratégias de Governo Aberto. A maior parte dessas pesquisas foca na avaliação da participação social, na promoção da transparência pública e na incorporação de inovações tecnológicas nos processos de gestão, refletindo uma preocupação crescente tanto com a democratização da Administração Pública quanto com a melhoria da eficiência dos serviços estatais (SAMPAIO, 2014; BERBERIAN *et al.*, 2014; STEIBEL *et al.*, 2016; MACHADO *et al.*, 2017; MAGALHÃES, 2018; LIMA, BITELLI, 2019; MARIANI, LASSANCE, 2020; CRISTÓVAM, HAHN, 2020; CRAVEIRO *et al.*, 2020; REIS, 2021; AVELINO *et al.*, 2021; OLIVEIRA, CKAGNAZAROFF, 2022; BOECHAT, 2022; MACIEL, 2022; BRAGA, GOUVEIA, 2022; PEIXOTO, DUFLOTH, 2023; SANTOS, TELES, 2024; BRELÀZ *et al.*, 2025; ROMÃO *et al.*, 2025; DIREITO, BARROS, 2025). No entanto, apesar de sua relevância e do valioso contributo para o avanço da reflexão crítica sobre os arranjos de governança na Administração Pública brasileira, ainda persiste uma lacuna importante, uma vez que muitas dessas análises deixam de problematizar as complexas dinâmicas de poder que atravessam as estruturas institucionais e os processos decisórios que as moldam.

Tais dinâmicas de poder exercem um papel fundamental na definição dos formatos de participação cidadã e nos graus de acesso à informação pública, operando como mecanismos de (re)produção de assimetrias que condicionam a inclusão social e a transparência estatal. Ao criar diferentes níveis de engajamento e zonas de opacidade,

essas relações de poder podem, paradoxalmente, comprometer os próprios princípios que sustentam o modelo de Governo Aberto. Isso acaba por afetar não apenas a capacidade do modelo de gerar valor público legítimo e eficaz, mas também sua função essencial como ferramenta de democratização e de promoção de uma governança mais aberta e inclusiva (MARIANI, BESSA, 2025a).

Assim, ao lançar luz sobre as relações de poder que atravessam os arranjos institucionais da Administração Pública brasileira, esta pesquisa se justifica pela urgência de aprofundar uma compreensão crítica sobre os limites estruturais e operacionais do modelo de Governo Aberto. Mais do que uma simples adesão a diretrizes normativas, o que está em jogo é a capacidade real dessa agenda de fomentar práticas participativas substantivas, de caráter deliberativo, promovidas com a coprodução de valor público. Refere-se, portanto, em propor um deslocamento analítico necessário: sair da abordagem predominantemente normativa e instrumental que ainda domina parte da literatura especializada, e avançar em direção a uma perspectiva mais crítica e interpretativa, que se debruce sobre as condições concretas de participação, de influência e de transformação institucional. Neste horizonte investigativo, a pesquisa se alinha a um campo emergente de estudos que busca apreender, em profundidade, as múltiplas rationalidades e práticas sociais que estruturam a ação pública contemporânea. Ao fazê-lo, contribui para evidenciar os mecanismos pelos quais desigualdades de acesso e assimetrias de poder seguem operando, muitas vezes de forma silenciosa, no interior das iniciativas de Governo Aberto – condicionando seu potencial democratizante e, por vezes, esvaziando suas promessas transformadoras.

Diante desse cenário, em que as dinâmicas de poder moldam profundamente tanto os contornos da participação quanto os limites da transparência institucional, se tornam essencial recorrer a aportes teóricos que deem conta da complexidade dessas relações. Nesta pesquisa, optou-se por dialogar com dois referenciais que se mostram particularmente esclarecedores nesse sentido: a sociologia da ação pública e a Teoria Ator-Rede (TAR). A primeira, conforme desenvolvida por Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), permite compreender os instrumentos de ação pública não como ferramentas neutras, mas como dispositivos carregados de intencionalidade política, que estruturam as interações entre os diversos atores envolvidos. Ao evidenciar o caráter performativo desses instrumentos, essa abordagem ilumina o modo como decisões aparentemente técnicas podem encobrir disputas normativas e simbólicas que afetam diretamente a

inclusão, a transparência e a efetividade das políticas públicas. Por outro lado, a TAR – a partir das contribuições de autores como Callon e Latour (1981, 1992) – amplia esse olhar ao propor uma compreensão das redes sociotécnicas como arranjos compostos por atores humanos e não humanos. Essas associações, longe de serem estáticas, estão em constante (re)negociação e assumem papel ativo na construção de sentidos, na estabilização de práticas institucionais e na configuração dos próprios processos decisórios. Ao articular essas duas perspectivas, a pesquisa busca lançar luz sobre as engrenagens muitas vezes invisíveis que condicionam o funcionamento e os alcances do modelo de Governo Aberto no Brasil, situando a análise para além dos discursos normativos e das prescrições institucionais.

Nesse contexto, esta pesquisa é orientada pela seguinte indagação central: de que maneira as dinâmicas de poder condicionam a capacidade do modelo de Governo Aberto de gerar valor público? Em consonância com essa problemática, o objetivo geral consiste em analisar como tais dinâmicas de poder afetam a efetividade do modelo de Governo Aberto na promoção de práticas participativas deliberativas voltadas à coprodução de valor público.

Com o intuito de alcançar o objetivo geral delineado, a pesquisa se organiza em objetivos específicos que o desdobram de forma sequencial e analiticamente encadeada, possibilitando uma apreensão progressiva das condições que influenciam a geração de valor público e as dinâmicas de poder subjacentes. Cada objetivo específico se concentra em dimensões distintas, embora interdependentes, do problema investigado, ampliando de modo cumulativo a compreensão sobre os fatores que condicionam a efetividade do modelo de Governo Aberto. São eles:

- a) caracterizar os princípios estruturantes do modelo de Governo Aberto, estabelecendo um alicerce histórico, conceitual e empírico para o desenvolvimento da pesquisa;
- b) analisar a instrumentação da ação pública nesse modelo, com ênfase nas formas pelas quais a seleção e o uso de instrumentos influenciam as relações de poder entre os atores sociais;
- c) investigar a constituição e o funcionamento de redes intersetoriais no âmbito de Governo Aberto, identificando os principais atores envolvidos e mapeando as

dinâmicas de cooperação, de conflito e de negociação que emergem dessas interações;

d) examinar as dinâmicas de poder que permeiam as interações entre os atores sociais, avaliando em que medida tais dinâmicas restringem ou favorecem a participação cidadã deliberativa voltada à resolução de problemas públicos; e,

e) sintetizar os principais achados da pesquisa, destacando as implicações das dinâmicas de poder identificadas para a efetividade do modelo de Governo Aberto na promoção da participação cidadã deliberativa e da geração de valor público.

Neste horizonte analítico, parte-se do pressuposto de que tanto a instrumentação da ação pública quanto a conformação de redes intersetoriais estão imersas em relações de poder, carecendo, portanto, de neutralidade em sua formulação. Com base nessa premissa, a hipótese central da pesquisa sustenta que tais instrumentos e arranjos podem reforçar assimetrias de poder preexistentes. Para explorar essa hipótese, a pesquisa se desdobra em duas sub-hipóteses: a) a seleção e o desenho dos instrumentos de ação pública condicionam os formatos de participação; b) as redes intersetoriais constituídas são frequentemente atravessadas por disputas de interesse.

Para testar a hipótese levantada, a pesquisa se concentra na análise do processo de formulação dos compromissos que o Brasil assumiu no âmbito do 3º Plano de Ação da OGP. O foco recai sobre as oficinas de cocriação – momentos de interação entre atores estatais e representantes da sociedade civil –, realizadas ao longo do ano de 2016, buscando compreender, de modo empírico e contextualizado, como se deram a operacionalização dos instrumentos de ação pública e a configuração das redes intersetoriais dentro desse processo. A análise se volta para as estratégias de desenho institucional, para os dispositivos de engajamento e para os mecanismos de mediação, procurando entender se esses elementos realmente promovem uma horizontalidade deliberativa ou, ao contrário, acabam reproduzindo dinâmicas hierárquicas e desigualdades estruturais. Ao lançar luz sobre as disputas, as cooperações e as tensões presentes na construção dos compromissos da OGP, o estudo busca verificar se essa arquitetura participativa – mesmo sustentada e embalada na retórica da abertura – acaba funcionando como um meio de (re)produção de desigualdades, limitando a redistribuição do poder político e comprometendo a efetiva geração de valor público.

A estrutura sequencial dos capítulos foi elaborada para assegurar uma organização clara e eficaz na análise das dinâmicas de poder e dos desafios inerentes. A presente Introdução contextualiza o escopo da pesquisa, articulando o problema de investigação e fundamentando a hipótese. Dessa forma, a Introdução delineia os objetivos geral e específicos que guiam o desenvolvimento do estudo.

O Capítulo 1, intitulado “Afinal, o que é Governo Aberto?”, realiza uma análise crítica e aprofundada da essência do conceito, explorando suas múltiplas dimensões teóricas, históricas e práticas. Inicia com uma contextualização histórico-conceitual, que busca esclarecer as origens, os marcos decisivos e a consolidação desse paradigma de governança ao longo do tempo. Em seguida, o capítulo problematiza a definição de Governo Aberto, discutindo suas implicações normativas e analíticas, assim como os dilemas e as tensões que acompanham sua implementação em diferentes contextos. Por fim, o capítulo propõe uma leitura crítica e situada do conceito, entendendo Governo Aberto não apenas como um conjunto de diretrizes pautadas em valores como transparência, participação e colaboração, mas como um modelo dinâmico, sustentado por práticas de inovação aberta voltadas para a geração de valor público.

O Capítulo 2, denominado “Referencial Teórico: uma abordagem relacional para o estudo de Governo Aberto”, delineia o arcabouço teórico que fundamenta a análise da política de Governo Aberto, articulando duas vertentes analíticas complementares: a sociologia da ação pública e a Teoria Ator-Rede (TAR). A sociologia da ação pública, conforme desenvolvida por Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), oferece instrumentos conceituais para apreender os instrumentos de política como tecnologias sociais impregnadas de valores, que estruturam relações de poder, orientam comportamentos e incidem diretamente sobre os princípios de transparência, de inclusão e de legitimidade na ação estatal. Por sua vez, a TAR, como formulada por Callon e Latour (1981, 1992), permite uma leitura relacional da formulação e de implementação de políticas públicas, ao conceber redes sociotécnicas compostas por uma heterogeneidade de atores – humanos e não humanos – que articulam interesses, estabilizam compromissos e instituem práticas colaborativas. A conjugação desses referenciais possibilita uma análise densa e situada de Governo Aberto como um marco normativo-conceitual atravessado por disputas simbólicas, mediações técnicas e dinâmicas em rede, nos quais se reconfiguram os modos de governar e de gerar valor público.

O Capítulo 3, nomeado “Metodologia: desenho da pesquisa e perspectivas analíticas”, apresenta o delineamento metodológico adotado na pesquisa, estruturado em duas seções complementares. A primeira oferece uma visão sintética da abordagem metodológica, destacando as sete etapas iterativas que orientaram o desenvolvimento da investigação, com ênfase na reflexividade contínua e na articulação entre os procedimentos metodológicos e o referencial teórico. A segunda seção aprofunda a exposição metodológica, detalhando o encadeamento das etapas operacionais – da problematização inicial e refinamento da pergunta de pesquisa à definição e aplicação das categorias temáticas que funcionaram como filtros analíticos. Essa estrutura metodológica busca assegurar a coerência entre teoria e prática, promovendo uma análise integrada, consistente e alinhada aos objetivos investigativos.

O Capítulo 4, denominado “*Open Government Partnership* (OGP): redefinindo a governança no século XXI”, examina a trajetória da OGP, iniciativa internacional criada em 2011, concebida como resposta às demandas por governos mais abertos, transparentes, participativos e responsivos. A análise se inicia com a investigação dos fatores que impulsionaram sua emergência, situando o contexto de transformação da governança global no início do século XXI, marcado por crises de legitimidade democrática e pela busca por maior transparência, *accountability* e participação cidadã. Na sequência, o capítulo aborda os fundamentos institucionais da OGP, seus princípios estruturantes, sua lógica de funcionamento e os mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, bem como as tensões e os desafios inerentes à sua consolidação como instrumento de governança colaborativa em escala global. Por fim, é realizada uma reflexão crítica sobre os avanços, os limites e as contradições observados ao longo de seus quatorze anos de existência, problematizando sua capacidade de promover transformações estruturantes na cultura administrativa dos Estados e no fortalecimento das democracias contemporâneas.

O Capítulo 5, nomeado “A Estratégia do Governo Brasileiro na Construção do 3º Plano de Ação: o pêndulo oscilante entre abertura e controle”, se dedica a uma análise aprofundada das dinâmicas de poder que permeiam o processo de construção dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP. A investigação tem início com uma retrospectiva crítica dos dois primeiros ciclos de participação do Brasil na OGP, entre 2011 e 2016, a fim de compreender a configuração dos espaços de interlocução entre Estado e sociedade, os mecanismos de articulação empregados e os conflitos que

emergiram nesse período. Com base nesse contexto, o capítulo se dedica à análise detalhada do processo de elaboração do 3º Plano de Ação, explorando a concepção e a mobilização dos instrumentos de ação pública, bem como a dinâmica da rede de atores envolvidos, buscando compreender como as interações entre esses elementos influenciaram o desenvolvimento e os resultados do plano. Por fim, o capítulo examina o processo de definição dos compromissos que compõem o 3º Plano de Ação, revelando as disputas, as negociações e as deliberações das redes de atores que marcaram a seleção e a formulação desses compromissos.

O Capítulo 6, intitulado “As duas ilusões: quando participar não empodera e Governo Aberto não transforma”, propõe uma análise crítica das promessas não cumpridas que atravessam a formulação dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP. Ao explorar as ilusões da coprodução para geração de valor público, o capítulo evidencia os limites e as contradições entre o discurso normativo da abertura e as práticas institucionais que, na realidade, tendem a reproduzir lógicas tradicionais de controle e de exclusão. A primeira ilusão reside na crença de que a participação social, ao ser formalizada por meio de instrumentos de ação pública, seria automaticamente alcançada à condição de coprodução de políticas. A segunda ilusão se refere à ideia de que os compromissos assumidos sob a bandeira de Governo Aberto promoveriam transformações significativas na gestão pública. Ao desvelar essas duas ilusões, o capítulo convida à problematização crítica do modelo vigente de Governo Aberto no Brasil, demonstrando a necessidade de deslocar o foco das formalidades participativas para a redistribuição real de poder na formulação da ação pública.

Por fim, o capítulo de Reflexões retoma os principais achados da pesquisa, oferecendo uma síntese crítica que apresenta Governo Aberto de maneira mais complexa e realista. Ele não é tratado apenas como um projeto normativo idealizado, mas como um campo de disputas contínuas, em que avanços e retrocessos coexistem. As reflexões e as recomendações finais convidam à problematização constante das práticas de Governo Aberto, enfatizando a necessidade de abordagens críticas e contextualizadas. Destaca-se o desafio persistente de constituir valor público em ambientes marcados por disputas institucionais e profundas assimetrias entre os atores envolvidos, ao mesmo tempo em que se evidencia a urgência de promover mudanças efetivas na política de Governo Aberto adotada no Brasil.

CAPÍTULO 1 – AFINAL, O QUE É GOVERNO ABERTO?

Este capítulo apresenta uma leitura crítica do conceito de Governo Aberto, partindo de uma reconstrução histórica que permite situar os contextos político-institucionais e tecnológicos que moldaram sua formulação e posterior difusão como modelo de governança. Em vez de tratar Governo Aberto como um conceito fechado ou consensual, o texto o apresenta como um campo de disputa, marcado por diferentes interpretações e apropriações. As promessas associadas à transparência, à participação e à corresponsabilização, embora centrais nos discursos normativos, frequentemente colidem com a persistência de estruturas burocráticas tradicionais e com as desigualdades presentes nas relações entre Estado e sociedade. Ao explorar essas tensões, o capítulo busca compreender os limites e as possibilidades desse modelo no contexto da ação pública contemporânea.

1.1 Introdução a Governo Aberto: contextualização histórica e ruptura dos modelos tradicionais de governança

A compreensão do conceito de Governo Aberto demanda uma análise de sua trajetória histórica, que evidencia a ruptura com os modelos tradicionais de governança. Ao examinar os marcos significativos dessa evolução, é possível perceber como transformações paradigmáticas contribuíram para que esse modelo se apresentasse como resposta às demandas emergentes de uma sociedade cada vez mais conectada, informada e exigente em relação à gestão pública.

1.1.1. Origens de Governo Aberto: emergência da transparência

As origens do termo Governo Aberto são frequentemente debatidas na literatura devido à sua natureza complexa e multifacetada que varia conforme o contexto, a abordagem teórica e os objetivos de cada estudo. Essa diversidade reflete a constante evolução do conceito, que se adapta às diferentes realidades políticas e sociais, gerando interpretações múltiplas que frequentemente coexistem ou se sobrepõem. No que tange às suas raízes, a literatura destaca duas correntes principais: uma ligada aos Estados Unidos e outra ao Reino Unido. Essas tradições, moldadas por contextos históricos e políticos entrelaçados, revelam as distintas práticas de governança e influências culturais de cada região, contribuindo para a variedade de significados e de aplicações do conceito ao longo do tempo (CLARKE, FRANCOLI, 2014; WIRTZ, BIRKMEYER, 2015;

OECD, 2016; CHATWIN, ARKU, 2017; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018; CRIADO *et al.*, 2018; MARIANI, 2019; SCHNELL, 2020).

Como apontam Chapman e Hunt (1987), a demanda por acesso à informação governamental ultrapassa fronteiras nacionais e se configura como um desafio global. A Suécia é frequentemente citada como pioneira nessa área, graças à sua longa tradição legal de acesso à informação que remonta ao século XVIII. Porém, foi após a Segunda Guerra Mundial que se consolidou uma compreensão mais ampla sobre a relação entre transparência informacional e fortalecimento democrático.

Em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (UN, 1946) declarou a liberdade de informação um direito humano fundamental, princípio que foi reafirmado em 1948 pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (UN, 1948). Esse instrumento de ação pública assegura a todos o direito à liberdade de opinião e de expressão, incluindo a busca e a divulgação de informações. Esses marcos legais evidenciam que o acesso à informação não só facilita o diálogo entre governo e sociedade, mas também constitui um alicerce da democracia, sustentado pela prestação de contas e pela confiança mútua. A experiência histórica de regimes totalitários, especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, reforça a importância da transparência governamental não apenas como um valor democrático, mas também como um mecanismo essencial para limitar a concentração de poder e para combater a opacidade estatal.

Para Yu e Robinson (2012), a década de 1950 marcou um ponto de inflexão nos Estados Unidos para o que hoje denominamos Governo Aberto. Após o período da Segunda Guerra Mundial, a Administração Pública, habituada ao sigilo imposto pelo conflito e preocupada com a espionagem típica da Guerra Fria, operava em um ambiente de considerável secretismo. Essa opacidade não era vista como algo temporário, mas como a continuidade de práticas antigas, respaldadas por legislações como *Housekeeping Statute* de 1789, que concedia aos funcionários amplos poderes para reter registros do público.

No intervalo entre 1945 e 1955, a pressão por maior transparência pública foi intensificada, especialmente vinda da Sociedade Americana de Editores de Jornais. Em 1953, essa entidade encomendou o relatório *The People's Right to Know: Legal Access to Public Records and Proceedings*, elaborado por Harold Cross, que serviu de referência para a discussão sobre o tema (ROBERTS, 2006; YU, ROBINSON, 2012).

O termo Governo Aberto é atribuído, de forma pioneira, ao advogado Wallace Parks, que o utilizou em seu artigo *The Open Government Principle: Applying the Right*

to Know Under the Constitution, publicado postumamente em 1957. Parks (1957) defendia que o direito à informação não é mera concessão, mas um princípio constitucional fundamental para a democracia. Segundo ele, o acesso aos dados públicos deveria ser garantido como um direito inalienável do cidadão. Ainda que não tenha elaborado uma definição detalhada de Governo Aberto, Parks posicionava a transparência governamental como instrumento essencial para garantir a responsabilidade pública e o pleno funcionamento democrático, ressalvando, contudo, que existem situações nas quais o sigilo pode se sobrepor ao interesse público.

Quando existem direitos substanciais, interesses e considerações que exigem sigilo ou confidencialidade, e estes são considerados por uma autoridade competente como mais importantes do que o interesse público geral em transparência e disponibilidade² (PARKS, 1957, p.4).

A vinculação entre transparência, liberdade e eficiência democrática teve papel decisivo no movimento que culminou na aprovação da *Freedom of Information Act* (FOIA) em 1966. Ainda que o então presidente Lyndon B. Johnson tenha manifestado resistência durante o processo legislativo, acabou sancionando a lei, reconhecendo o direito à informação como uma conquista central para o povo americano. Essa ação reafirmou o compromisso dos Estados Unidos com o ideal de uma sociedade aberta, que valoriza a liberdade e a participação cidadã (OSZLAK, 2022).

O período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial foi decisivo para o surgimento de um movimento internacional em defesa da transparência e do direito à informação. A consolidação da FOIA esteve fortemente associada à mobilização de organizações da sociedade civil, que passaram a reivindicar o acesso a informações públicas como condição indispensável ao fortalecimento democrático. Ao longo das décadas seguintes, esse movimento se expandiu de forma significativa, inspirando legislações semelhantes em mais de 115 países, entre eles Dinamarca e Noruega no ano de 1970, França e Países Baixos no ano de 1978, Austrália, Canadá e Nova Zelândia no ano de 1982 (ROBERTS, 2006; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; YU, ROBINSON, 2012).

No Reino Unido, o termo Governo Aberto passou a circular com mais frequência a partir do final da década de 1970, em meio a debates sobre a necessidade de limitar o sigilo institucional e garantir maior acesso da sociedade às informações estatais

² Tradução livre pela autora. Excerto original “where there are substantial rights, interests, and considerations requiring secrecy or confidentiality and these are held by competent authority to overbalance the general public interest in openness and availability”.

(CHAPMAN, HUNT, 1987; RAMÍREZ-ALUJAS, 2011). Inicialmente associado à ideia de transparência administrativa, o conceito foi ganhando complexidade e densidade, passando a incluir temas como prestação de contas, direito à informação e gestão de dados públicos. Apesar disso, o conceito seguia envolto em ambiguidade. Como observou Wraith (1977, p. 26), “*Governo Aberto é uma expressão da moda, cuja intenção geral é razoavelmente clara, mas cujo significado prático ainda aguarda esclarecimento*”³.

Nos Estados Unidos, a revisão da FOIA, em 1974, constituiu um avanço relevante no fortalecimento institucional da transparência governamental. Ao reafirmar esse princípio como componente essencial da democracia, o Congresso norte-americano consolidou a relação entre o direito de acesso à informação e os valores consagrados pela Primeira Emenda. Esse movimento contribuiu para ampliar o entendimento da liberdade de expressão, incorporando o acesso a dados públicos como instrumento legítimo de controle social e *accountability*. A partir desse marco, a transparência passou a ser concebida não apenas como valor normativo, mas como um elemento estrutural do funcionamento democrático (YU, ROBINSON, 2012; ACKERMAN, SANDOVAL-BALLESTEROS, 2006; SCHNELL, 2020).

O reconhecimento do direito do povo de saber o que seu governo está fazendo por meio do acesso à informação governamental pode ser rastreado desde os primeiros dias da nossa nação. Governo Aberto tem sido reconhecido como a melhor garantia de que o governo está sendo conduzido no interesse público, e a Primeira Emenda reflete o compromisso dos Pais Fundadores de que o direito do público à informação é fundamental para a manutenção de uma forma de governo popular. Como a Primeira Emenda protege não apenas o direito dos cidadãos de falar e publicar, mas também de receber informações, a legislação sobre liberdade de informação pode ser vista como um esforço afirmativo do Congresso para dar conteúdo significativo à liberdade constitucional de expressão⁴ (US CONGRESS, 1974, p. 153).

³ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Open government is a fashionable expression whose general intention is reasonably clear but whose practical meaning awaits clarification*”.

⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Background - Recognition of the people's right to learn what their government is doing through access to government information can be traced back to the early days of our nation. Open Government has been recognized as the best insurance that government is being conducted in the public interest, and the First Amendment reflects the commitment of the Founding Fathers that the public's right to information is basic to the maintenance of a popular form of government. Since the First Amendment protects not only the right of citizens to speak and publish, but also to receive information, freedom of information legislation can be seen as an affirmative congressional effort to give meaningful content to constitutional freedom of expression. Moreover, to exercise effectively all their First Amendment rights, the people must know what their government is doing*”.

Uma das críticas recorrentes à estrutura da FOIA refere à sua ênfase em uma transparência reativa. Esse modelo parte do pressuposto de que os cidadãos sabem exatamente quais informações desejam obter e dominam os procedimentos institucionais necessários para requisitá-las. Tal pressuposto, contudo, ignora as assimetrias de conhecimento e de acesso que atravessam a sociedade, tornando o direito à informação mais acessível a grupos com maior capital educacional e institucional. Nesse sentido, a transparência deixa de ser um fluxo contínuo de comunicação entre governo e sociedade e se reduz a um mecanismo acionado pontualmente por iniciativas individuais, o que compromete tanto sua efetividade quanto seu alcance democrático (NOVECK, 2017).

No Reino Unido, durante os anos 1980, a campanha pela liberdade de informação mobilizou diversos segmentos da rede de atores – como a sociedade civil e a imprensa – em torno da defesa do acesso público à informação. Nesse contexto, a série televisiva *Yes, Minister* adquiriu relevância simbólica ao retratar, com fina ironia, as tensões internas da Administração Pública britânica. O episódio inaugural, *Open Government*, oferece uma leitura satírica da resistência institucional à transparência, ao mostrar os embates enfrentados por Jim Hacker, recém-empossado ministro, em sua tentativa de implementar políticas de abertura. A oposição velada por parte de burocratas, motivada por interesses corporativos e lógicas de autopreservação, ilustra com agudeza os limites da retórica de transparência diante das dinâmicas reais de poder. Assim, a série, ao captar essas contradições, se tornou um marco cultural na problematização dos obstáculos à construção de um governo verdadeiramente aberto (ORTA, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010).

Em 1986, o movimento *The Campaign for Freedom of Information* realizou uma pesquisa nacional no Reino Unido para aferir o apoio público à criação de uma legislação de acesso à informação. Com uma amostra de 1.909 entrevistados, o levantamento questionava a opinião da população sobre uma possível lei que garantisse o acesso a dados governamentais, ressalvadas as exceções relativas à segurança nacional, à prevenção de crimes e à proteção da privacidade individual. Os resultados foram amplamente divulgados pela imprensa e indicaram um apoio expressivo: 65% dos participantes se mostraram favoráveis à proposta, contra 23% que se opuseram. Esse respaldo popular evidenciava um ambiente político em transformação, no qual crescia a demanda por maior transparência como meio de fortalecer os mecanismos democráticos e de ampliar o controle social sobre o Estado (CHAPMAN, HUNT, 1987).

Já no início dos anos 2000, se observa a emergência do que alguns autores denominam de transparência de segunda geração. Em contraste com o modelo reativo consagrado pela FOIA, esse novo enfoque propunha uma lógica proativa de divulgação de informações, especialmente no que se refere à publicação sistemática de dados sobre receitas, gastos públicos e atividades administrativas. Mais do que garantir o direito de saber, essa abordagem passou a considerar a transparência como instrumento estratégico de *accountability* e de estímulo à participação cidadã. Ao adotar uma perspectiva mais pragmática, o movimento reformula o papel da informação pública, reposicionando-a como vetor para a construção de uma governança mais responsável e democrática (FUNG *et al.*, 2007; SCHNELL, 2020).

A chamada terceira geração do ativismo em prol da transparência incorporou de forma decisiva os avanços tecnológicos. Em 2001, a Organização das Nações Unidas iniciou a divulgação dos Relatórios de Governo Eletrônico, que passaram, a partir de 2003, a incluir o índice de *e-participation*. Este índice tem como objetivo avaliar o grau em que os governos utilizam tecnologias digitais para não apenas disseminar informações, mas também promover canais de escuta ativa e de engajamento cidadão nos processos decisórios. As práticas analisadas englobam desde a disponibilização de dados em plataformas eletrônicas até mecanismos mais interativos, como consultas públicas *online* (*e-consultation*) e processos de decisão digitalmente mediados (*e-decision*) (UN, 2004; SCHNELL, 2020).

A figura a seguir sistematiza as três gerações de políticas de transparência – reativa, proativa e tecnológica – destacando suas principais características e ilustrando a forma como a digitalização tem remodelado as estratégias de acesso à informação no setor público.

Figura 1: Síntese das gerações de transparência



Fonte: elaboração própria

Portanto, a essência do conceito de Governo Aberto não deve ser compreendida como uma fórmula estanque ou como uma resposta unívoca aos desafios contemporâneos da gestão pública. Refere-se, antes, a uma construção em constante movimento, que emerge em contraposição às limitações históricas dos modelos centralizados e se reconfigura a partir das transformações políticas, sociais e tecnológicas que moldam cada contexto. Ao se afirmar como um modelo de governança orientado à ampliação da transparência, à valorização da participação cidadã e à corresponsabilidade na formulação das políticas públicas, Governo Aberto busca assumir um caráter processual e contingente, cujos contornos variam conforme as dinâmicas institucionais e os arranjos sociais em que se insere.

1.1.2. Governo Aberto em Transformação: da transparência à incorporação das inovações tecnológicas e da participação cidadã

O uso de novas tecnologias para fortalecer e revitalizar práticas democráticas não é algo recente. Durante o século XX, a chegada das tecnologias de informação e comunicação trouxe debates intensos sobre seus impactos na democracia. Com o avanço das tecnologias digitais mediada por computador, essas discussões se ampliaram, abrangendo desde o incentivo à participação cidadã, no que se conhece como *e-democracy*, até a incorporação dessas ferramentas em processos específicos de governo eletrônico (HARRISON *et al.*, 2011; CLARKE, MARGETTS, 2014).

Yu e Robinson (2012) destacam que, a partir dos anos 1990, as tecnologias da informação e comunicação começaram a ser usadas com mais força para promover a transparência no governo. Nesse cenário, Jim Warren, ativista do Vale do Silício, se destacou como um dos pioneiros na luta pelo acesso público aos registros oficiais, buscando democratizar o acesso aos dados por meio de soluções tecnológicas inovadoras. Um exemplo dessa trajetória foi a parceria entre Warren e a deputada Debra Bowen, durante o primeiro mandato dela na Assembleia Legislativa da Califórnia. Juntos, eles criaram o Projeto de Lei A.B. 1624, em 1993, que tinha o objetivo de garantir o acesso digital e gratuito a todos os registros legislativos do estado, incluindo estatutos e regulamentos. A lei foi aprovada quase por unanimidade e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1994. Esse avanço representou um marco importante para a transparência governamental nos Estados Unidos, servindo de referência para legislações similares em outros estados e contribuindo para transformar a relação entre sociedade e governo por meio do acesso aberto à informação (YU, ROBINSON, 2012).

O debate em torno da gratuidade do acesso aos registros legislativos revela uma tensão entre a democratização da informação e as tentativas de impor restrições baseadas em modelos que monetizam esse acesso. A superação dessas resistências evidencia a predominância de uma concepção de Governo Aberto que defende a ideia de que a informação pública deve estar disponível ao cidadão sem custos. Nesse sentido, a implementação da Lei A.B. 1624 pode ser vista não apenas como um avanço tecnológico e normativo, mas também como um marco importante na redefinição das relações de poder na esfera pública, ao impulsionar um modelo de governança pautado na transparência e na participação informada da sociedade (GOVTECH, 2010; YU, ROBINSON, 2012).

A partir dos anos 1990, com a expansão da internet e das tecnologias digitais, começaram a surgir os primeiros sites voltados para promover a transparência governamental, o que representou um ponto de inflexão na relação entre governo e sociedade. Um exemplo emblemático é o portal OpenSecrets.org, lançado em 1998 pelo *Center for Responsive Politics* (CRP). Esse portal integrou avanços tecnológicos ao disponibilizar dados detalhados sobre o financiamento de campanhas eleitorais nos Estados Unidos. A inovação principal do site foi permitir não só o acesso a essas informações, mas também a personalização e a adaptação dos dados segundo as necessidades dos usuários. Assim, jornalistas, pesquisadores e cidadãos passaram a compreender melhor as dinâmicas por trás do financiamento eleitoral. O OpenSecrets.org se consolidou, desse modo, como uma ferramenta central para a promoção da transparência, oferecendo uma visão crítica sobre a influência do dinheiro na política e estimulando o debate público acerca do financiamento de campanhas (YU, ROBINSON, 2012; OPENSECRETS, 2024).

Em 2003, a União Europeia instituiu a *Public Sector Information* (PSI), legislação que marcou um avanço na reutilização de dados públicos. O principal objetivo da PSI foi garantir o acesso aberto a informações governamentais, permitindo seu uso por empresas, cidadãos e outras entidades para desenvolver produtos, serviços e soluções inovadoras. Essa norma teve impacto importante ao eliminar barreiras jurídicas e econômicas, como custos elevados e restrições legais, além de promover maior transparência nas administrações públicas. Informações públicas não sensíveis, como dados administrativos, passaram a ser amplamente acessíveis e reutilizáveis. Contudo, apesar desse avanço notável na abertura de dados e no estímulo à inovação, a implementação da PSI enfrentou desafios, principalmente relacionados à proteção de dados sensíveis e à

necessidade de criar infraestruturas adequadas para garantir seu sucesso (BLAKEMORE, CRAGLIA, 2006).

Lançado em 2004 por Joshua Tauberer, o GovTrack.us surgiu como uma plataforma inovadora destinada a democratizar o acesso às informações sobre o processo legislativo nos Estados Unidos. Com uma interface intuitiva, o site permitia que qualquer pessoa acompanhasse, em tempo real, o andamento dos projetos de lei, consultasse os votos dos congressistas, acessasse dados biográficos detalhados e até visualizasse mapas dos distritos eleitorais. A relevância dessa iniciativa estava em tornar disponíveis, de forma clara e acessível, dados que antes estavam dispersos e difíceis de encontrar, facilitando o trabalho de cidadãos, de jornalistas, de pesquisadores e de organizações dedicadas ao monitoramento das políticas públicas. Além disso, a plataforma oferecia uma *Application Programming Interface* (API)⁵ robusta, a qual possibilitava que desenvolvedores criassem aplicativos personalizados, ampliando assim o alcance e a utilidade da informação pública (GOVTRACK.US. 2024).

No entanto, como apontam Yu e Robinson (2012), apesar do avanço representado pela *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA) de 2007, que trouxe regras mais rígidas para o *lobby* e maior transparência no financiamento político, a legislação norte-americana não acompanhou o ritmo das inovações tecnológicas promovidas por plataformas privadas como o GovTrack.us e o OpenSecrets.org. A HLOGA, embora necessária para combater escândalos de corrupção envolvendo congressistas e lobistas, se concentrou na divulgação de dados sobre doadores e candidatos, mas não incorporou recursos tecnológicos que facilitassem uma interação mais direta e dinâmica entre governo e sociedade civil. Assim, enquanto os órgãos governamentais avançavam na transparência formal, a verdadeira inovação nesse campo estava sendo impulsionada pelo setor privado, que estabelecia canais mais eficazes para aproximar o cidadão do processo político.

Outro marco importante nessa trajetória foi a criação do portal USASpending.gov, em 2007. Essa plataforma ofereceu, pela primeira vez, uma visão detalhada sobre os gastos federais, possibilitando que a população acompanhasse a destinação dos recursos públicos. Em um contexto em que a demanda por responsabilidade fiscal e por controle

⁵ *Application Programming Interface* - API (Interface de Programação de Aplicações) é um conjunto de regras e recursos que permite que diferentes sistemas, aplicativos ou softwares conversem entre si, trocando dados e funcionalidades de maneira padronizada (MATHIJSEN *et al.*, 2020).

social crescia, o USASpending.gov representou um avanço significativo na transparência, traduzindo em dados acessíveis uma questão que até então era pouco clara para a maioria dos cidadãos (LATHROP, RUMA, 2010).

Conforme destacado por Harrison *et al.* (2011), os primeiros usos de tecnologias no setor público estiveram majoritariamente voltados para o *e-government*, um modelo centrado na incorporação de ferramentas digitais às rotinas administrativas das organizações governamentais. O foco principal dessa abordagem era aprimorar a eficiência dos processos internos e melhorar a prestação de serviços à população. Contudo, à medida que as tecnologias avançavam, emergiu o conceito de *e-governance*, que vai além da mera digitalização, uma vez que envolve o uso dessas inovações para engajar diretamente os cidadãos na supervisão e no controle das ações públicas.

O fortalecimento das plataformas colaborativas, especialmente com o crescimento das redes sociais e das tecnologias *online* na virada da década de 2000 para 2010, marcou uma transformação nas formas de interação social e de participação política. Essas plataformas criaram ambientes propícios para uma troca mais direta e dinâmica entre cidadãos, organizações e empresas, favorecendo a cocriação de soluções inovadoras e o debate público. Além disso, conceitos como *crowdsourcing* – associado a um modelo de produção colaborativa (HOWE, 2008) – e *open source* – associado a um modelo de desenvolvimento de *software* em que o código-fonte é disponibilizado de forma aberta (RAYMOND, 1999) – ampliaram o alcance dessas iniciativas, permitindo que o público contribuísse não apenas com opiniões, mas também com ideias e com soluções práticas para desafios comuns. Assim, a inovação deixou de ser exclusividade de especialistas e passou a ser um esforço coletivo, fortalecendo o engajamento social e a colaboração (HARRISON *et al.*, 2011; YU, ROBINSON, 2012; MERGEL, 2012; GARCIA GARCIA, 2014).

Entre os exemplos mais conhecidos desse modelo colaborativo está o Change.org, lançado em 2007. Essa plataforma digital se apresentou como espaço para mobilização social, permitindo que cidadãos organizem petições e pressionem por mudanças políticas. As causas são diversas e vão desde a busca por justiça para vítimas de discriminação racial e violência policial até a defesa de direitos humanos, proteção ambiental e inclusão social. Além disso, o Change.org tem sido utilizado para engajar celebridades em campanhas sociais, ampliando o alcance dessas causas. Outro exemplo de destaque é o GitHub, criado em 2008, que revolucionou a colaboração em projetos de *software* ao adotar o modelo de código aberto. Essa plataforma possibilita que desenvolvedores do

mundo todo contribuam, aprimorem e compartilhem soluções tecnológicas de forma colaborativa, fomentando uma cultura de inovação compartilhada (LATHROP, RUMA, 2010).

Em abril de 2011, a administração do presidente Barack Obama lançou o site *Good Government*, um marco importante na tentativa de construir uma governança mais transparente, responsável e participativa. O objetivo era claro no sentido de fortalecer a transparência e a prestação de contas e de estimular a participação cidadã, respondendo às críticas que rondavam as estratégias de um governo mais aberto até então. O portal tratava de temas práticos e bastante palpáveis, como o fechamento de prédios federais que não eram mais necessários, a divulgação dos registros de visitantes da Casa Branca e o reforço das normas éticas sobre atividades de *lobby* realizadas por ex-funcionários públicos. Ao incorporar tecnologias inovadoras, o governo não só buscava reforçar a democracia, mas também recuperar a confiança da população nas instituições públicas, criando um espaço onde cidadãos pudessem acompanhar e interagir com as ações do Estado de forma mais acessível e eficiente. Esse movimento pode ser visto como um esforço para redefinir a relação entre governo e sociedade, colocando a transparência e a inclusão no centro da Administração Pública (LATHROP, RUMA, 2010; NOVECK, 2011a; YU, ROBINSON, 2012).

Poucos meses depois, em setembro de 2011, a Casa Branca lançou a plataforma *We the People*, que dava aos cidadãos americanos a oportunidade de criar e de assinar petições sobre uma ampla variedade de temas, desde políticas públicas até questões culturais e comportamentais, com o intuito de influenciar diretamente as ações do Governo Federal. A ideia era simples, porém poderosa no sentido de incentivar a participação ativa da sociedade civil, abrindo um canal direto para que as pessoas pudessem expressar suas preocupações e suas demandas. Petições que alcançassem 100 mil assinaturas ou mais eram oficialmente revisadas pela Casa Branca, o que conferia legitimidade e visibilidade às reivindicações. A plataforma ajudou a impulsionar debates sérios, como os relacionados a controle de armas, a reforma migratória e a transparência governamental, mas também abrigou pedidos menos convencionais como a petição para deportar o cantor Justin Bieber em 2014, que reuniu mais de 270 mil assinaturas. Depois de quase uma década de funcionamento, a plataforma *We the People* foi descontinuada em janeiro de 2021 (WOLFE, 2015; WHITE HOUSE, 2025).

1.1.3. Reflexões: Governo Aberto como novo modelo de governança

Como ressalta Llinares (2010a, 2010b), os princípios que sustentam o conceito de Governo Aberto não são propriamente uma novidade. Esses mesmos fundamentos já apareceram em diversas formas de governança ao longo da história, em contextos políticos, econômicos e sociais bastante distintos. Ingrams *et al.* (2020), por exemplo, realizou uma análise comparativa entre Governo Aberto e três reformas históricas da Administração Pública, buscando compreender suas origens, seus riscos e seu potencial enquanto proposta de renovação gerencial. Diante disso, cabe o questionamento sobre o que diferencia Governo Aberto como um modelo de governança inovador.

Para avançar nessa reflexão, é necessário retomar os elementos discutidos na seção anterior, considerando a inovação como um processo que transforma práticas estabelecidas, seja pela incorporação de elementos novos, seja pela recombinação criativa de mecanismos já existentes (SCHUMPETER, 1934). No âmbito da gestão pública, inovação significa construir modelos de governança que incentivem a experimentação, promovam o aprendizado organizacional e estimulem a participação ativa da sociedade na formulação e na implementação das políticas públicas (FERRAREZI, AMORIM, 2007).

Inicialmente, o cerne da essência do conceito de Governo Aberto estava focado no acesso às informações públicas, encarado como um instrumento essencial para promover a transparência. Contudo, à medida que a prática avançou e o debate amadureceu, esse entendimento se ampliou significativamente. Passou a reconhecer que não basta apenas disponibilizar dados governamentais, é preciso também criar mecanismos que permitam à sociedade não só acessar, mas analisar, refletir e utilizar essas informações de forma estratégica. Com o tempo, o movimento de Governo Aberto incorporou a ideia de reutilização dos dados, não como um fim em si mesma, mas como uma oportunidade para que cidadãos, organizações e instituições transformassem informações dispersas em conhecimento aplicável, ferramentas concretas para a tomada de decisão. Essa mudança representa um verdadeiro salto paradigmático, no qual a transparência deixa de ser apenas um valor isolado para se tornar um meio estratégico para fortalecer a governança e a participação cidadã (ZUIDERWIJK *et al.*, 2014).

Para North (1990), a transformação institucional ocorre principalmente por dois caminhos: o aprendizado acumulado ao longo do tempo e os choques externos, como guerras ou desastres naturais. No caso de Governo Aberto, sua consolidação enquanto modelo de governança parece estar mais associada ao primeiro desses fatores. Ou seja,

sua evolução resulta da assimilação gradual de princípios e de práticas que valorizam a transparência e a participação social. Não se trata, portanto, de uma ruptura brusca, mas sim de um processo contínuo de adaptação e de aprimoramento institucional. Nesse movimento, tanto atores do Estado quanto da sociedade vão incorporando novas formas de interação e de tomada de decisão pautadas na abertura, no compartilhamento de informações e na corresponsabilização democrática.

Quanto ao conceito de dados abertos, sua essência está na garantia de acessibilidade universal, qualquer pessoa, em qualquer lugar, pode utilizá-los livremente, desde que respeite a devida atribuição à fonte original (OKF, 2012; OECD, 2014, 2016; BRASIL, 2016). Contudo, disponibilizar dados em formato aberto não significa, por si só, alcançar a transparência pública nem implementar um verdadeiro modelo de Governo Aberto. Para que esses dados cumpram seu potencial transformador, é indispensável organizá-los estrategicamente, priorizando critérios como relevância, acessibilidade e qualidade da informação. Dados irrelevantes, desatualizados ou apresentados sem contexto adequado não apenas limitam sua utilidade prática, como também comprometem os objetivos maiores de democratizar o acesso à informação e de fortalecer a governança pública (ORTA, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; MEIJER *et al.*, 2012; UBALDI, 2013).

Assim, métricas que apenas quantificam quantos conjuntos de dados estão disponíveis ou com que frequência há oportunidades de participar ou colaborar não podem ser consideradas como indicadores inequívocos de que Governo Aberto foi bem-sucedido⁶ (HARRISON *et al.*, 2011, p. 5).

Noveck (2011b) chama a atenção para um aspecto central do debate sobre transparência uma vez que nem toda informação pública, quando divulgada, contribui de fato para aprimorar a *accountability* ou a eficiência administrativa. A simples publicação, por exemplo, da agenda de compromissos de um secretário de gabinete do governo, tem valor simbólico, mas impacto prático bastante limitado. Em contrapartida, iniciativas que optam por disponibilizar dados estratégicos, como os conjuntos de informações sobre saúde e bem-estar divulgados pelo *Department of Health and Human Services* (HHS), nos Estados Unidos, revelam o verdadeiro potencial dos dados abertos quando organizados de forma inteligente e voltada para a ação. Quando essas informações são

⁶ Tradução livre pela autora. Excerto original “Thus, metrics that merely quantify how many datasets are available or how frequently opportunities to participate or collaborate are available cannot be taken as unequivocal indicators that open government has been successful”.

transformadas em ferramentas acessíveis, como aplicativos que auxiliam cidadãos na tomada de decisões cotidianas, os dados deixam de ser apenas um acervo estático. Passam a funcionar como pontes entre governo e sociedade. Organizações da sociedade civil e empresas privadas, ao reutilizarem esses dados de maneira criativa, conseguem ampliar seu alcance e gerar efeitos concretos, desde melhorias na prestação de serviços públicos até a criação de novos mercados e a ampliação de espaços de controle social. Trata-se, portanto, de uma transparência que não apenas informa, mas que engaja, transforma e reforça os pilares de uma governança mais democrática.

Como vimos, em um Governo Aberto, a principal característica é a transparência. Para ser transparente, não é suficiente apenas publicar a informação; é necessário fazê-lo de maneira estruturada e que possa ser reutilizada. Com esse objetivo, os dados são compartilhados com um padrão para que qualquer pessoa possa gerar serviços que ofereçam mais informações e que possam ser utilizadas tanto para contribuir quanto para fiscalizar a ação do governo⁷ (ORTA, 2010, p. 84).

A discussão sobre transparência no contexto de Governo Aberto revela dois pilares fundamentais que vêm ampliando e ressignificando a concepção tradicional do tema: a participação cidadã e as inovações tecnológicas.

Para que a governança pública se torne efetivamente mais aberta, não basta apenas tornar os dados disponíveis, é essencial que a sociedade esteja engajada em interpretar essas informações e em utilizá-las como base para resolver problemas públicos. Nesse sentido, a transparência deixa de ser um exercício unilateral, centrado na divulgação de documentos, e passa a incorporar práticas de participação que envolvem o cidadão não mais como um mero espectador, mas como um agente ativo no processo de formulação, de discussão e até mesmo de cocriação de políticas públicas. O envolvimento social, portanto, supera o modelo tradicional de consulta pública e assume uma forma mais dinâmica e contínua de diálogo entre Estado e sociedade. Isso fortalece a legitimidade das decisões políticas e amplia a corresponsabilidade na gestão pública (RAMÍREZ-ALUJAS, CRUZ-RUBIO, 2012; MARIANI, 2019).

⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Como hemos visto en un Gobierno Abierto la principal característica es la transparencia. Para serlo no es suficiente con publicar la información, hay que hacerlo de una manera estructurada y que pueda ser reutilizada. Con este objetivo se comparten los datos con un estándar para que cualquiera pueda generar servicios que ofrezcan más información y que pueda ser utilizada tanto para aportar como para fiscalizar la acción de gobierno*”.

Paralelamente, as tecnologias digitais desempenham um papel decisivo nesse processo. Plataformas de dados abertos, aplicativos móveis e até sistemas baseados em inteligência artificial têm criado novos canais de disseminação de informações e, ao mesmo tempo, facilitado o engajamento de diferentes atores sociais. Essas ferramentas não apenas tornam os dados públicos mais acessíveis e compreensíveis, como também permitem análises mais sofisticadas, capazes de gerar soluções personalizadas para desafios complexos. Com isso, a tecnologia digital tem se consolidado como um agente de ruptura nas formas tradicionais de participação social. Ao reduzir barreiras de acesso à informação e ao ampliar os meios de comunicação entre governo e cidadãos, ela cria espaços inéditos para o exercício da cidadania (DE BLASIO, 2014; GARCIA GARCIA, 2014).

Para Noveck (2023), a tecnologia, e, em especial a inteligência artificial, tem potencial para se tornar uma aliada significativa na ampliação das capacidades de indivíduos e de comunidades. Mais do que apenas uma ferramenta técnica, ela pode ser usada para fortalecer vozes diversas e para facilitar formas mais eficazes de colaboração na resolução de problemas públicos. Noveck argumenta que, ao capacitar tanto servidores públicos quanto cidadãos no uso dessas tecnologias, é possível transformar a forma como o Estado se relaciona com a sociedade. Trata-se, segundo ela, de abrir caminho para uma administração mais participativa, responsável e inovadora. Em um contexto assim, até mesmo uma informação simples, quando bem utilizada, pode adquirir caráter transformador.

Estatísticas podem ser mapeadas, horários automatizados, tendências dísperas cruzadas e informações úteis localizadas e personalizadas em uma extensão historicamente sem precedentes. Dados online – particularmente se forem estruturados, legíveis por máquina e disponíveis para que os usuários interessados façam o download em massa – podem ser mais facilmente adaptados a novos formatos, novos usos e novas combinações do que nunca⁸ (YU, ROBINSON, 2012).

A articulação entre participação cidadã e inovações tecnológicas tem provocado transformações profundas na forma como se comprehende e se pratica a governança

⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “Statistics can be mapped, schedules automated, disparate trends cross-referenced, and useful information localized and personalized to a historically unprecedented extent. Online data – particularly if it is structured, machine readable, and available for interested users to download in bulk – can be more readily adapted to new formats, new uses, and new combinations than ever before”.

pública. Mais do que um simples mecanismo de transparência, essas dinâmicas vêm consolidando um modelo interativo e aberto de atuação estatal. No contexto de Governo Aberto, o poder público deixaria de atuar de maneira isolada e passaria a integrar um ecossistema colaborativo, no qual dados, cidadãos e tecnologias convergiriam para o desenvolvimento de soluções mais inclusivas, eficazes e sintonizadas com as necessidades sociais (HARRISON *et al.*, 2012).

Como destaca Oszlak (2022), o conceito de Governo Aberto pressupõe uma relação dialógica entre o Estado e a sociedade, viabilizada, e frequentemente ampliada, pelas tecnologias de informação e comunicação. Não se trata apenas de informar, mas de criar condições reais para que a cidadania participe ativamente dos processos públicos.

Nesse sentido, a força desse modelo reside justamente na capacidade de envolver diferentes setores da sociedade na busca por respostas a desafios complexos, aqueles que, muitas vezes, o Estado não consegue enfrentar sozinho. Os cidadãos deixam de ser apenas destinatários de políticas públicas e assumem o papel de cocriadores, contribuindo com saberes, com experiências e com propostas que enriquecem o processo de formulação de soluções. Assim, se trata de uma mudança significativa na lógica da governança, que passa a ser mais sensível, aberta e comprometida com a diversidade de vozes presentes na sociedade. Ao mobilizar conhecimentos distribuídos e ao fomentar a colaboração entre Estado e sociedade civil, Governo Aberto revela seu potencial transformador relacionada à uma aposta na inteligência coletiva como caminho para uma gestão mais democrática, inovadora e responsável (NOVECK, 2011a).

O objetivo de Governo Aberto é aproveitar o *know-how* e o espírito empreendedor daqueles fora das instituições governamentais para trabalhar em conjunto com aqueles dentro do governo para resolver problemas. Por exemplo, embora devamos saber sobre os níveis de radiação no Japão, a contaminação por petróleo no Golfo e os custos excedentes no setor público, o mais importante é que o governo convide "todos a bordo" para desenvolver soluções inovadoras para crises como essas soluções que o governo nem sempre consegue criar por conta própria⁹ (NOVECK, 2011a, p. 1).

⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original "*The aim of open government is to take advantage of the know-how and entrepreneurial spirit of those outside government institutions to work together with those inside government to solve problems. For example, whereas we must know about radiation levels from Japan and oil contamination in the Gulf and cost overruns in the public sector, most important is that government invite 'all hands on deck' to develop innovative solutions to crises such as these solutions that government doesn't always readily devise on its own*".

O conceito de *citizen-sourcing* se destaca como peça fundamental nesse cenário de transformação da gestão pública. Basicamente, refere a uma estratégia que busca integrar sistematicamente as contribuições da sociedade nas decisões governamentais e na criação de soluções para os desafios públicos. Ao estimular a participação ativa dos cidadãos, essa abordagem mobiliza um conhecimento coletivo que amplia a capacidade do governo de enfrentar problemas complexos, de forma mais eficaz e ajustada às necessidades reais da população. Mais do que isso, o *citizen-sourcing* valoriza a diversidade de experiências e de saberes, promovendo uma governança que não apenas escuta, mas incorpora vozes diversas. Essa dinâmica cria uma corresponsabilidade genuína entre Estado e sociedade, abrindo caminho para um modelo de gestão pública mais aberto, colaborativo e sensível às demandas sociais (LINDERS, 2012).

Nesse contexto, Governo Aberto tende a desafiar as formas tradicionais de administração, buscando romper com sistemas centralizados e hierárquicos para dar lugar a uma abordagem mais inclusiva, participativa e inovadora. Essa mudança é direcionada para redefinir a relação entre Estado e cidadãos, inaugurando um paradigma de governança alinhado aos princípios da democracia participativa e da transparência.

Visto sob essa perspectiva, Governo Aberto não é apenas uma agenda de modernização administrativa, mas um conjunto integrado de transformações que buscam, ao mesmo tempo, inovar e otimizar a eficiência no setor público. Suas estratégias atravessam a estrutura institucional do Estado, desafiando práticas tradicionais e incentivando uma cultura pautada pela transparência, pela participação e pela responsabilização. Essa transformação vai além do uso de novas tecnologias ou ferramentas, ela fundamenta uma rede de valores e de práticas que sustentam um modelo de governança que é, simultaneamente, aberto e colaborativo (YU, ROBINSON, 2012; NOVECK, 2011a; RAMÍREZ-ALUJAS, DASSEN, 2012; MARIANI *et al.*, 2022).

Há uma diferença importante entre a abordagem tradicional de Governo Aberto e a atual, renovada. Enquanto a abordagem tradicional enfatizava a transparência, as abordagens atuais também envolvem elementos chave de participação, colaboração e inovação. Os governos estão buscando fornecer informações de maneiras mais úteis para o cidadão, além de abrir novos canais para participação e novas abordagens para colaboração¹⁰ (NATH, 2011).

¹⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “There is an important difference between the traditional approach to open government and the current, renewed one. While the traditional approach emphasized transparency, current approaches also involve key elements of participation, collaboration and innovation.

Respondendo à questão inicial desta seção, o que realmente diferencia Governo Aberto como um modelo inovador de governança é sua abordagem integrada, que combina transparência, participação cidadã e avanços tecnológicos. Nesse cenário ideal, o governo deixa de ser apenas um agente isolado e passa a atuar como facilitador de processos colaborativos, envolvendo não só os cidadãos, mas também organizações da sociedade civil e o setor privado. Isso contrasta com o modelo tradicional, em que a transparência e a participação social são limitadas e superficiais. Governo Aberto evolui, assim, ao incorporar a participação ativa da sociedade e ao utilizar estrategicamente os dados públicos para cocriar soluções para os desafios públicos.

Essa dinâmica tende a provocar uma reconfiguração das relações de poder entre Estado e sociedade na definição dos rumos da ação pública. Ao assumir uma postura mais colaborativa, o governo amplia o protagonismo cidadão, conferindo-lhe maior capacidade de influência nas decisões coletivas. Assim, mais do que simplesmente divulgar dados, o modelo de Governo Aberto incentiva que esses dados sejam analisados e reaproveitados de maneira significativa, transformando-os em conhecimento prático e em ferramentas úteis para a tomada de decisão coletiva. Com isso, busca fortalecer a transparência, melhorar a eficiência da administração, reforçar a responsabilidade pública e ampliar as oportunidades de participação na governança.

Por tudo isso, Governo Aberto tem se destacado como um modelo de governança que integra dados abertos e participação cidadã, potencializados pelas inovações tecnológicas. Ele tende a transformar o papel do governo de um agente centralizador para um catalisador de processos colaborativos e inovadores, favorecendo uma gestão pública mais inclusiva, democrática e sensível às demandas da sociedade. Como ressaltou Bapna (2016, p. 1) em sua fala no OGP *Global Summit* em Paris, “*o cerne da questão é este: embora Governo Aberto por si só não possa resolver os problemas do mundo, eles não podem ser resolvidos sem ele*”¹¹.

A figura a seguir sintetiza as três características essenciais que conferem a Governo Aberto sua configuração como modelo inovador de governança.

Governments are seeking to deliver information in more useful ways to the citizen and also opening new channels for participation and new approaches to collaboration”.

¹¹ Tradução livre pela autora. Excerto original “(...)*the crux of the matter is this: While open government alone can't fix the world's problems, they can't be solved without it*”.

Figura 2: Síntese de Governo Aberto como novo modelo de governança



Fonte: elaboração própria

1.2 Governo Aberto: inovação aberta para a geração de valor público

Definir Governo Aberto não é tarefa simples, justamente por sua natureza dinâmica e pela constante transformação dos conceitos que o descrevem. Essa fluidez surge, em parte, da diversidade de interpretações que diferentes atores – governos, acadêmicos, jornalistas e membros da sociedade civil – atribuem ao termo. Além disso, o debate contemporâneo se sustenta em múltiplas abordagens teóricas e práticas que vão se moldando conforme as demandas sociais, políticas e tecnológicas evoluem. Essa flexibilidade, embora necessária para adaptar o conceito a realidades diversas, traz também riscos uma vez que quando usado de forma vaga ou excessivamente ampla, o termo pode se tornar um discurso vazio, uma retórica que pouco contribui para transformações reais, resultando em práticas simbólicas desconectadas de mudanças estruturais de um ambiente de inovação aberta (ROGAWSKI, YOUNG, 2013; CRUZ-RUBIO, 2014, 2015; WOOTTEN, KISS, 2019; OSZLAK, 2022; SERRANO, 2025).

1.2.1. Governo Aberto: abordagem integrada para enfrentar problemas públicos

Como será apresentado com mais detalhes no Capítulo 3, ao longo dos últimos anos, diversos pesquisadores se dedicaram a conceituar Governo Aberto, resultando em uma multiplicidade de definições que refletem diferentes enfoques teóricos, contextos institucionais e prioridades políticas. Apesar dessa diversidade de perspectivas, há um ponto de convergência evidente entre elas: a centralidade da participação social como elemento estruturante da governança. Essa convergência demonstra que, independentemente das diferenças conceituais ou metodológicas, a articulação efetiva entre Estado e sociedade permanece no núcleo das expectativas e dos objetivos que fundamentam Governo Aberto.

Assim, compreender Governo Aberto como um modelo de governança centrado no cidadão exige reconhecer a complexidade conceitual e operacional envolvida na articulação de múltiplos princípios e atores. Diante dessa complexidade, esta pesquisa adota a perspectiva do modelo lógico como recurso analítico de compreensão. Ao organizar de maneira estruturada os elementos centrais – insumos, atividades, produtos, resultados e impactos –, o modelo lógico explicita as premissas e as relações causais subjacentes, tornando visível a teoria do programa que orienta a ação pública em Governo Aberto.

Embora tradicionalmente associado ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas (IPEA, 2018), o modelo lógico se mostra especialmente adequado à análise de

Governo Aberto, pois permite examinar sistematicamente como os princípios de transparência, de participação social e de inovação tecnológica se articulam em uma abordagem integrada para orientar a ação do Estado, para promover práticas de governança inclusivas e responsivas e para enfrentar problemas públicos. Além de servir como instrumento de visualização, o modelo lógico revela-se útil para identificar lacunas de consistência, apoiar a formulação de indicadores e sustentar o monitoramento – tarefas particularmente críticas em contextos complexos de políticas públicas, como o caso do modelo de Governo Aberto.

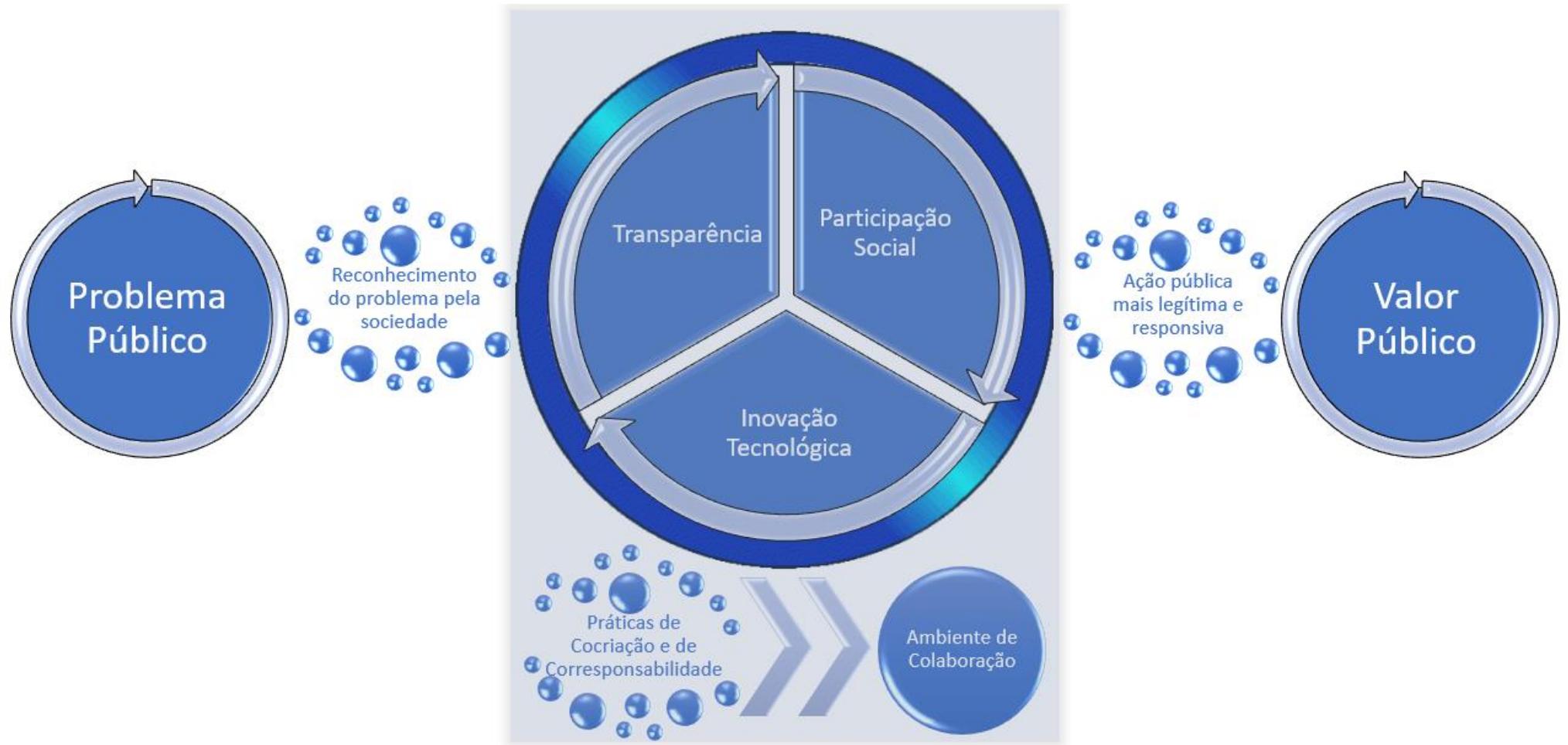
O processo de Governo Aberto inicia-se com a identificação de problemas públicos concretos, que constituem os insumos essenciais para a ação estatal, reconhecidos pela sociedade como urgentes e cuja solução se mostra necessária. A partir desse reconhecimento, desenvolvem-se atividades integradas que mobilizam de maneira indissociável os princípios de transparência, de participação social e de inovação tecnológica, fomentando um diálogo contínuo entre Estado e sociedade. Esses esforços resultam em produtos – como ambientes de cocriação e de corresponsabilidade – capazes de deslocar a lógica unilateral da decisão pública para arranjos mais horizontais, inclusivos e cooperativos.

Os resultados desse processo manifestam-se no fortalecimento da legitimidade, da responsividade e da efetividade da ação pública na resolução de problemas coletivos, ampliando a capacidade institucional de resposta a demandas sociais dinâmicas e emergentes. Por fim, os impactos refletem-se na geração de valor público, promovendo transformações significativas no tecido social e nas estruturas de governança, consolidando uma Administração Pública mais aberta, inovadora e democrática, comprometida com práticas efetivas de transparência, de participação e de inovação aberta.

Dessa forma, o modelo lógico da governança em Governo Aberto se configura como um ciclo integrado e sequencial, em que cada etapa se apoia na anterior, permitindo examinar de modo sistemático a articulação entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, bem como avaliar sua capacidade de orientar a ação do Estado e de fomentar práticas de governança inclusivas, responsivas e efetivas.

A figura a seguir ilustra o modelo lógico de governança em Governo Aberto, destacando seus principais componentes, as relações entre eles e os fluxos que conferem sentido a esse processo.

Figura 3: Modelo-lógico de governança em Governo Aberto



Fonte: elaboração própria

Um problema público pode ser entendido como uma questão complexa, um desafio que afeta de forma significativa um grande número de pessoas dentro de uma sociedade e que, por isso, exige uma ação coletiva e coordenada para sua abordagem. No campo das políticas públicas, essa complexidade é frequentemente descrita pela noção de *wicked problems* – problemas perversos ou intratáveis – para caracterizar situações cuja natureza é multifacetada, interdependente e resistente a soluções simples. Esses problemas podem estar associados a temas de elevada relevância social, como saúde, educação, segurança, desigualdade e sustentabilidade, cujos efeitos repercutem diretamente na qualidade de vida da população. Diferentemente de problemas técnicos ou bem estruturados, os *wicked problems* não podem ser enfrentados por meio de soluções lineares e convencionais. Ao contrário, requerem abordagens inovadoras, flexíveis e adaptativas, capazes de reconhecer sua complexidade e de incorporar múltiplas perspectivas sociais e institucionais (RITTEL, WEBBER, 1973; KWEIT; KWEIT, 1981; KINGDON, 1984; SALAMON; ELLIOTT, 2002).

Já o conceito de valor público se refere ao benefício coletivo gerado pelas políticas e ações do governo, que vai além do atendimento imediato das necessidades da população. Ele engloba também a promoção de uma governança mais justa, inclusiva e eficiente. Esse valor deve ser percebido de forma concreta, traduzindo em melhorias reais na qualidade de vida das pessoas, pautadas em princípios como justiça, equidade e eficiência. Para que esse valor público seja efetivamente alcançado, não basta que o governo simplesmente disponibilize informações ou estimule a participação social. É fundamental que haja um compromisso verdadeiro com a transformação da realidade social, por meio da implementação de políticas públicas capazes de responder de maneira eficaz às demandas da sociedade (MOORE, 1995; SIRIANNI, 2009; BENINGTON, MOORE, 2010; CEPAL, 2018a; ORTEGÓN, 2019).

O conceito de valor público tem sido abordado a partir de uma perspectiva macro e microeconômica, destacando sua importância crucial dentro da governança atual para responder ao que o público considera como solução para problemas concretos, no contexto de processos que constituem cidadania, participação e capital social. Sua abordagem se afasta de uma concepção tecnocrática e se aproxima mais de considerá-lo como o resultado de uma longa cadeia de valor que, progressivamente, vai sendo construída para transformar uma situação socioeconômica original. Essa cadeia dá origem a uma teoria causal, na qual as ações necessárias e suficientes se concatenam para produzir o valor que

representa uma mudança nas condições da população-alvo ou população meta da intervenção do Estado¹² (ORTEGÓN, 2019, p. 24).

Harrison *et al.* (2012) destacam que a lógica do valor público está ligada à relação entre a ação governamental e os diversos tipos de valor que dela podem surgir. Valor público pode ser analisado a partir de sete dimensões, cada uma conectada a diferentes grupos de interesse: i) o valor econômico, relacionado a impactos financeiros como renda, ativos, passivos e riscos; ii) o valor político, que diz respeito à influência que indivíduos ou grupos exercem nas decisões e nos processos governamentais; iii) o valor social, que impacta as relações comunitárias, a mobilidade social, o status e a identidade; iv) o valor estratégico, ligado às oportunidades econômicas, políticas e aos recursos para inovação e para planejamento; v) valor associado à qualidade de vida, refletido em aspectos como saúde, segurança e bem-estar geral; vi) o valor ideológico, que expressa o alinhamento das políticas com crenças, com compromissos morais e éticos; e, finalmente, vii) o valor de governança, que se manifesta na percepção pública sobre a integridade, a legitimidade e a confiança nas instituições. Cada uma dessas dimensões envolve dinâmicas específicas de poder que diferenciam o valor intrínseco do governo, entendido como um ativo fundamental para a sociedade, do valor substantivo, derivado das ações e das políticas que geram benefícios diretos para pessoas, para grupos ou para organizações.

A participação social está profundamente ligada ao exercício pleno da cidadania. Não se trata de substituir o papel do Estado, mas de aprofundar o engajamento dos cidadãos nos processos de governança. Ao ampliar os canais de diálogo entre Estado e sociedade, a participação ativa contribui para fortalecer a legitimidade das decisões públicas, já que cidadãos que se sentem parte do processo tendem a apoiar e a cooperar mais com as ações governamentais. Além disso, a participação social funciona como um mecanismo de inclusão, dando voz a grupos que historicamente foram marginalizados, permitindo que influenciem decisões que impactam suas vidas (CORNWALL, 2008; OECD, 2016, 2017, 2024; AVELINO, GOULIN, 2018; AVELINO, 2021; AVELINO *et*

¹² Tradução livre pela autora. Excerto original “*El concepto de valor público se ha enfocado desde una perspectiva macro y microeconómica, haciendo hincapié en su trascendental importancia dentro de la gobernanza actual para dar respuesta a lo que el público valora como solución a problemas concretos, en el marco de procesos que constituyen ciudadanía, participación y capital social. Su presentación se aleja de una concepción tecnocrática y se acerca más a considerarlo como el resultado de una larga cadena de valor que paulatinamente se va construyendo para transformar una situación socioeconómica original. Esta cadena da lugar a una teoría causal donde se concatenan las acciones necesarias y suficientes para producir el valor que represente un cambio en las condiciones de la población objetivo o población meta de la intervención del Estado*”.

(*al.*, 2021; NGUYEN *et al.*, 2022). Habermas (1991) já ressaltava que a democracia deliberativa exige não só a expressão de opiniões, mas também a compreensão das perspectivas alheias, possibilitando uma deliberação mais informada e eficaz. Essa interação fortalece a relação entre sociedade e governo, garantindo que as decisões refletem de fato os interesses coletivos.

Nesse contexto, para que os cidadãos consigam identificar problemas públicos e se posicionar de forma informada e qualificada, é fundamental que tenham acesso a informações transparentes, claras e acessíveis. Além disso, o diálogo entre os próprios cidadãos é peça-chave nesse processo, pois fortalece a deliberação coletiva e amplia a capacidade de formular diagnósticos e soluções mais precisas e socialmente legitimadas (NOVECK, 2009; MEIJER *et al.*, 2012; CEPAL, 2018a; ROWE, FREWER, 2000).

Assim, a transparência não deve ser vista como um fim em si mesma, mas como um instrumento essencial para fortalecer a democracia, para construir confiança mútua entre governo e sociedade e para promover a responsabilização dos agentes públicos. Disponibilizar dados e informações confiáveis, acessíveis e de qualidade é fundamental para desenvolver competências democráticas, como a formulação de preferências políticas e a participação informada nos processos decisórios (HARRISON *et al.*, 2011; MEIJER *et al.*, 2012).

No entanto, esses dados públicos não podem ser disponibilizados de maneira desorganizada ou confusa. Eles precisam ser estruturados de forma clara e comprehensível para que a prestação de contas seja eficaz. A *accountability* é uma peça-chave nesse cenário, garantindo que as autoridades possam ser fiscalizadas e cobradas por suas ações, assegurando que os interesses públicos sejam realmente atendidos. A ausência de mecanismos adequados para isso pode levar a uma governança falha, abrindo espaço para corrupção e para ineficiência (NOVECK, 2009, 2011a, 2017).

Assim, o ambiente colaborativo se torna um elemento estruturante que une e que fortalece transparência e participação social. Mais do que abrir dados ou realizar consultas públicas, a colaboração está frequentemente associada ao co-design de políticas públicas e à promoção da ação coletiva. Essa é uma etapa mais madura do modelo de Governo Aberto, que consolida uma interação contínua e mais profunda entre Estado e sociedade civil (HARRISON *et al.*, 2011; LEE, KWAK, 2012; GASCÓ-HERNÁNDEZ, 2014; FEDOROWICZ *et al.*, 2014; PANAGIOTOPoulos *et al.*, 2014).

A transparência, por exemplo, não será alcançada apenas por meio do simples download de conjuntos de dados. Esses dados precisam ser confiáveis e válidos,

devem ser úteis e, sobretudo, devem permitir que os cidadãos façam algo que considerem valioso e relevante. Caso contrário, a transparência se torna apenas mais uma promessa vazia, contribuindo para o crescente cinismo entre o eleitorado. Da mesma forma, a participação e a colaboração precisam ser significativas, orientadas para objetivos claramente definidos, reconhecidas por meio de um retorno adequado por parte do governo, e os insumos gerados pelos cidadãos devem se refletir em resultados visíveis para as partes interessadas nas decisões e no valor público produzido¹³ (HARRISON *et al.*, 2011, p. 7).

Outro aspecto fundamental da colaboração está na criação de redes de atores que facilitam o compartilhamento de experiências e fortalecem capacidades entre diferentes setores. Nesse sentido, o Programa de *Fellowship* da Organização dos Estados Americanos (OEA) se destaca ao oferecer um espaço estruturado para o intercâmbio de conhecimentos e de práticas em Governo Aberto. O programa reúne jovens líderes da Administração Pública, do setor privado e da sociedade civil de várias partes da região, promovendo não apenas a disseminação de práticas inovadoras, mas também capacitando esses participantes para atuarem como agentes multiplicadores de transformação em suas comunidades. Por meio dessa rede, os *Fellows* desempenham um papel estruturante na construção de uma região mais democrática, onde colaboração e aprendizado compartilhado são tanto instrumentos de desenvolvimento individual quanto pilares para uma governança pública mais eficaz (OEA, 2017, 2019).

Assim, inovar na gestão pública vai além da simples modernização administrativa. Refere a uma reconfiguração das redes institucionais que sustentam a formulação e a implementação de políticas públicas. Esse processo envolve a construção de novas capacidades organizacionais, a adoção de modelos de governança mais dinâmicos e a redefinição das interações entre os diferentes atores estatais e sociais. Superando a tradicional gestão hierárquica, a inovação se torna um mecanismo essencial para fortalecer a adaptabilidade e a resiliência das instituições públicas frente aos desafios contemporâneos na resolução dos problemas públicos (METCALFE, 1996; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010).

¹³ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Transparency, for example, will not be achieved through the mere downloading of data sets. The data sets must consist of reliable and valid data, the data must be useful, and, most crucially, they must enable citizens to do something they find valuable and important. If not, transparency is just another empty promise and will contribute to growing cynicism within the electorate. Similarly, participation and collaboration must be meaningful, must be directed toward goals that are carefully defined, must be acknowledged by ample government feedback, and the citizen input they generate must be represented in outcomes that are visible to stakeholders in the decisions and the value produced*”.

Por sua vez, a inovação tecnológica, no contexto da gestão pública, refere à incorporação de ferramentas digitais e de soluções técnicas que ampliam as capacidades tanto do Estado quanto da sociedade na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas. Investimentos em tecnologias da informação e comunicação, nesse cenário, funcionam como catalisadores da transformação governamental, ao fortalecer a transparência, ao estimular a participação cidadã e ao fomentar a colaboração entre diferentes atores sociais (CRESSWELL, 2010; HARRISON *et al.*, 2012).

No entanto, para que essas inovações contribuam, de fato, para o aprofundamento democrático, é fundamental que estejam orientadas por propósitos públicos bem definidos e conectadas às demandas reais da população. A abordagem tecnopolítica enfatiza justamente esse ponto uma vez que as inovações só têm sentido democrático quando respondem a problemas concretos e se adaptam aos contextos e às necessidades dos cidadãos, promovendo formas de governança mais participativas, inclusivas e responsivas (FREITAS *et al.*, 2020, 2023).

Assim, a transparência governamental ganha uma nova dimensão com o apoio da tecnologia. Ferramentas como portais de dados abertos, sistemas de monitoramento em tempo real e tecnologias emergentes, como o *blockchain* – sistema descentralizado de registro digital, estruturado em blocos interligados que armazenam dados de maneira segura, transparente e resistente à alteração (CROSBY *et al.*, 2016) – possibilitam não apenas o acesso mais amplo à informação, mas também sua rastreabilidade e integridade. Nesse sentido, o desafio não está apenas em divulgar dados, mas em transformá-los em conhecimento acessível e útil para o acompanhamento crítico das ações governamentais. Isso fortalece os mecanismos de *accountability*, permitindo que a sociedade monitore impactos, questione decisões e exerça controle sobre a gestão pública, o que contribui para o fortalecimento da confiança nas instituições (RUVALCABA-GOMEZ, 2019).

Paralelamente, a participação social também vem sendo profundamente transformada pelas tecnologias digitais. Plataformas de consulta pública *online*, iniciativas de *e-democracy* e o uso estratégico das redes sociais têm ampliado as possibilidades de engajamento político e social. Essas ferramentas ajudam a romper barreiras geográficas e socioeconômicas, favorecendo a inclusão de grupos historicamente marginalizados nos processos decisórios. Métodos colaborativos como o *crowdsourcing* e a deliberação *online* permitem que um número maior de pessoas colabore com ideias e com propostas, contribuindo para a construção de soluções mais

amplas e legitimadas socialmente (GARCIA GARCIA, 2014; RUVALCABA-GOMEZ, 2019).

Nesse cenário, a incorporação de tecnologias emergentes, com destaque para a inteligência artificial, tem se mostrado um avanço estratégico para aprimorar a formulação de políticas públicas. Ao possibilitar a integração e a análise de grandes volumes de dados provenientes de diferentes fontes, a inteligência artificial amplia significativamente a capacidade do Estado de agir de maneira mais informada e orientada por evidências. Sua aplicação permite identificar padrões e correlações complexas que, muitas vezes, escapam às ferramentas analíticas tradicionais (FARIA, 2012, 2023).

Assim, a inteligência artificial, quando inserida na perspectiva da inteligência coletiva, como proposto por Lévy (2003), pode desempenhar um papel importante na interpretação de grandes volumes de dados gerados em tempo real. Mais do que apenas organizar informações dispersas, ela pode contribuir para transformar dados em conhecimento útil para a ação pública. Com isso, os processos decisórios ganham em qualidade e em precisão, e a participação social pode se tornar mais diversa e representativa, ao incorporar diferentes perspectivas e ao ampliar as vozes da sociedade civil nos debates e nas soluções de problemas públicos.

Nesse sentido, a contribuição da inovação tecnológica vai além da eficiência. Quando aplicada com intencionalidade democrática, ela tem potencial para transformar de forma profunda a governança pública. Nas dimensões da transparência, da participação e da colaboração, as tecnologias digitais criam novas formas de integrar diferentes atores e saberes nos processos decisórios, gerando valor público de maneira mais concreta, acessível e distribuída. Nesse sentido, o Estado não apenas tende a modernizar sua estrutura institucional, mas também reconstruir sua relação com a sociedade, caminhando em direção a um modelo de governança mais aberto, responsável e compatível com a complexidade dos desafios contemporâneos (LÉVY, 2003; NOVECK, 2023).

É nesse ponto que o modelo de Governo Aberto se distingue. Ele não se resume à adoção de ferramentas tecnológicas nem à implementação isolada de práticas de participação ou transparência (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010). Seu êxito depende de mudanças mais profundas, sobretudo, na maneira como o governo se organiza e interage com a sociedade. Isso exige romper com barreiras institucionais arraigadas, promovendo formas inovadoras de organização, cooperação e escuta ativa (HARRISON *et al.*, 2011; MARIANI, BESSA, 2022, 2023a).

Assim, ao instigar a transformação das relações entre Estado e sociedade, fomentando a colaboração entre instituições e atores sociais, Governo Aberto transcende a mera digitalização de processos e se afirma como um modelo de gestão pública ancorado em valores democráticos. Ele representa a busca por uma mudança cultural profunda nas formas de organização e de interação do setor público, exigindo menos hierarquia e mais trabalho em rede, onde a informação circula com fluidez e as decisões são tomadas de forma mais compartilhada (LLINARES, 2010b; MARIANI, 2019; MARIANI, BESSA, 2023c, 2025).

Mais do que uma política, Governo Aberto é uma filosofia político-administrativa (CRUZ-RUBIO, 2014, 2015) e uma atitude que exige abertura, escuta ativa, transparência, diálogo contínuo e engajamento substantivo com os cidadãos (CALDERÓN, LORENZO, 2010; ORTA, 2009). Refere a um governo que não apenas presta contas, mas que co-inova com a sociedade, compartilhando poder, recursos e responsabilidades na formulação e na implementação de políticas públicas (TAPSCOTT, 2010; PRADHAN, 2021a). Ao assumir essa postura, o governo legitima a cidadania ativa (NASER *et al.*, 2018), amplia a capacidade de resposta institucional e reforça a integridade e a confiança nas instituições (CLAD, 2016; OECD, 2016).

Como destaca Ramírez-Alujas (2010), Governo Aberto pode ser compreendido como uma revolução silenciosa no campo da gestão pública. Uma transformação paradigmática que reposiciona o cidadão como coprotagonista do processo decisório, e não apenas como destinatário passivo das políticas públicas. Essa abordagem desafia as lógicas assimétricas de poder e propõe novas formas de coprodução de valor público (NOVECK, 2011a; MARIANI, LASSANCE, 2020), se estruturando a partir da horizontalidade com autoridade (NEMIROVSCI, 2010), em que governo e sociedade atuam como corresponsáveis pelas soluções para os problemas públicos.

Ao promover maior transparência, participação cidadã qualificada, colaboração e inovação, Governo Aberto se apresenta como um motor de transformação institucional sistêmica (OECD, 2022), capaz de reconfigurar as estruturas do Estado, de democratizar o acesso à informação e de qualificar a governança pública (MARIANI, 2019). Essa abordagem não apenas fortalece a legitimidade da ação pública, como também amplia seu impacto social, contribuindo para o bem-estar coletivo (BAPNA, 2017) e a revitalização das democracias contemporâneas (CEPAL, 2018a; SCHNELL, 2020).

CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO: UMA ABORDAGEM RELACIONAL PARA O ESTUDO DE GOVERNO ABERTO

A fundamentação teórica desta pesquisa se apoia na integração entre a sociologia da ação pública, conforme desenvolvida por Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), e a Teoria Ator-Rede (TAR), formulada por Callon e Latour (1981, 1992). Essa combinação se justifica pela necessidade de um arcabouço analítico capaz de captar a complexidade das relações de poder, entendidas como processos dinâmicos e multifacetados. Esses processos são constituídos pela interação contínua entre diversos atores, interesses heterogêneos e instrumentos de ação pública que, ao mesmo tempo, possibilitam e condicionam a participação social.

2.1 Considerações epistemológicas

Na construção do referencial teórico desta pesquisa, inicialmente foram consideradas diversas correntes clássicas das políticas públicas, especialmente aquelas que se dedicam a compreender os processos de formulação. Destacam-se, entre elas, as contribuições de Lasswell (1951), que aborda a distribuição de valores no processo decisório; de Dye (1972), que enfatiza as influências políticas e sociais na formulação das políticas; de Howlett, Ramesh e Perl (2013), com suas análises sobre variáveis institucionais e processos intergovernamentais; de Pêcheux (1990), com a proposta de análise de discurso que destaca a produção e a disputa de sentidos nas práticas discursivas que estruturam a ação pública; e de Kingdon (1984), cuja teoria sobre a priorização de questões na agenda governamental é fundamental para entender a interação entre fluxos de problemas e políticas públicas. Essas perspectivas oferecem uma base importante para compreender como determinados temas conquistam espaço na agenda política, revelando as dinâmicas de poder entre elites políticas, instituições e demais atores sociais.

No entanto, embora sejam úteis para contextualizar o fenômeno investigado, essas teorias não foram adotadas como o principal referencial desta pesquisa. Isso porque apresentam limitações quando aplicadas às especificidades empíricas e analíticas do modelo de Governo Aberto. De fato, as teorias clássicas, amplamente reconhecidas pela clareza metodológica e pelo foco no ciclo tradicional das políticas públicas, tendem a analisar os processos decisórios de forma linear. Tal abordagem, embora eficiente para modelos mais convencionais, apresenta limitações para capturar adequadamente a complexidade das interações entre múltiplos atores, os interesses divergentes e as

dinâmicas de poder que permeiam os processos mais participativos e contemporâneos de Governo Aberto. Além disso, a teoria da formação da agenda, embora relevante para compreender as dinâmicas políticas, se concentra sobretudo na relação entre elites e instituições governamentais, deixando em segundo plano o papel ativo da sociedade civil e os processos de deliberação pública, que são centrais para o modelo de governança adotado nesta pesquisa.

O modelo de Governo Aberto, ao colocar a participação social, a transparência e as inovações tecnológicas no centro de sua estrutura, demanda uma abordagem teórica que seja capaz de abranger a complexidade das interações dinâmicas e interligadas que o caracterizam. Não se trata apenas de um conjunto de práticas ou políticas, mas de um campo onde múltiplos atores disputam sentidos, mobilizam recursos, constroem narrativas e adotam estratégias para influenciar tanto a formulação quanto a implementação das políticas públicas.

Nesse cenário, se tornou imprescindível adotar um referencial teórico que permita problematizar essas dinâmicas entre os atores envolvidos, entendendo-as como processos de mobilização, de disputa e de reconfiguração das relações de poder. Essa perspectiva ajuda a perceber que, embora essas interações frequentemente reproduzam estruturas de poder já estabelecidas, elas também podem abrir espaço para a contestação, a ressignificação e a transformação das práticas de governança. É justamente essa ambivalência, ora consolidando, ora desafiando o *status quo*, que revela o caráter contingente e estrategicamente orientado dessas relações.

2.2 Instrumentação da Ação Pública: entre disputas de poder e a (não) neutralidade dos instrumentos

As abordagens tradicionais no estudo de políticas públicas costumam partir de uma perspectiva funcionalista, onde os instrumentos de ação pública são vistos basicamente como escolhas técnicas dentro do modelo burocrático de gestão. No entanto, a sociologia da ação pública, especialmente desenvolvida no pensamento francófono a partir da segunda metade do século XX, propõe um deslocamento desse foco, concentrando nas relações entre Estado e sociedade. Essa abordagem destaca como as questões de poder e de legitimidade estão entrelaçadas nos processos decisórios (LASCOUMES, SIMARD, 2011; OLIVEIRA, HASSENTEUFEL, 2021).

Ao questionar os modelos estritamente racionais ou tecnicistas, a sociologia da ação pública evidencia a complexidade da instrumentação das políticas públicas. Ela não

se restringe aos aspectos estruturais ou operacionais, mas também envolve dimensões sociopolíticas, nas quais o poder, o contexto cultural e os processos sociais moldam a configuração das políticas. Assim, a perspectiva da instrumentação surge como uma ferramenta necessária para revelar aspectos da ação pública que, de outra forma, poderiam passar despercebidos. Não se trata, portanto, de uma teoria rígida ou definitiva, mas de um campo em constante evolução, que dialoga com a Sociologia, com a Filosofia e com a História (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007, 2012; LASCOUMES, SIMARD, 2011; OLIVEIRA, HASSENTEUFEL, 2021).

Dessa forma, a ação pública pode ser entendida como “*uma esfera sociopolítica construída tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de atores*”¹⁴ (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 11). Ela vai além de decisões formais de governo, configurando como um processo dinâmico e relacional, onde diferentes atores – governos, burocracias, grupos de interesse, movimentos sociais, setor privado e organizações internacionais – interagem, negociam e disputam não apenas recursos, mas também os sentidos e as formas de implementar as políticas (JOBERT, MULLER, 1987; THOENIG, 2005; DUBOIS, 2009; HALPERN *et al.*, 2018).

Um instrumento de ação pública pode ser entendido como um “*dispositivo técnico e social que organiza relações específicas entre o poder público e seus destinatários, carregando consigo representações e significados particulares*”¹⁵ (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 11). Já a instrumentação da ação pública refere ao “*conjunto dos problemas colocados pela escolha e pelo uso das ferramentas (técnicas, meios de operação, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental*”¹⁶ (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 11-12).

Assim, enquanto o instrumento é uma ferramenta concreta – como uma norma, um programa, um dispositivo legal ou uma tecnologia –, usada para implementar políticas e alcançar objetivos específicos, a instrumentação compreende o processo mais amplo que envolve selecionar, coordenar e aplicar esses instrumentos no contexto das políticas públicas. Essa distinção é importante porque raramente uma política se apoia em um

¹⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteur*”.

¹⁵ Tradução livre pela autora. Excerto original “*un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur*”.

¹⁶ Tradução livre pela autora. Excerto original “*l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale*”.

único instrumento isolado. Ao contrário, costuma mobilizar uma combinação deles, o que exige atenção à coordenação para garantir resultados eficazes. Além disso, a escolha e a aplicação desses instrumentos não são neutras, uma vez que elas refletem as lógicas políticas, sociais e institucionais que permeiam a ação pública. Assim, a instrumentação funciona como uma força estruturante, moldando diretamente as dinâmicas de governança, as relações de poder e as questões de legitimidade que permeiam a implementação das políticas (BEMELMANS-VIDEC *et al.*, 1998; LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2012; BAUDOT, 2014; HALPERN *et al.*, 2021).

Compreender a instrumentação é uma forma de entender as transformações do Estado ao considerar suas práticas e as recomposições que elas conhecem, especialmente na tensão permanente entre coerção e incentivo¹⁷ (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 2).

Nesse cenário, a primeira característica dos instrumentos de ação pública que merece destaque é a sua clara não neutralidade. Eles não são meras ferramentas técnicas, uma vez que carregam intenções que influenciam diretamente a distribuição de poder e de recursos, privilegiando certos atores enquanto restringem outros. Esses instrumentos mediam o exercício do poder ao definir quem pode agir, quais recursos estão disponíveis e quais limites precisam ser respeitados, estabelecendo, assim, as condições estruturais da ação pública. Além disso, moldam também a participação política, pois facilitam a inclusão de determinados grupos, ao mesmo tempo em que excluem outros, impactando o acesso e a representatividade nos processos decisórios. Em muitos casos, acabam reproduzindo e até aprofundando desigualdades já existentes, reforçando estruturas de dominação que beneficiam certos segmentos sociais em detrimento de outros. Dessa forma, os instrumentos não só refletem, como consolidam as dinâmicas de poder vigentes. Como construções sociais marcadas por disputas ideológicas, suas escolhas e suas configurações costumam revelar com mais clareza o contexto sociopolítico do que os discursos oficiais que as justificam (HALPERN *et al.*, 2021).

Outra dimensão importante dos instrumentos de ação pública é que eles vão além do aspecto técnico. Sob a perspectiva neoinstitucional, eles são dispositivos duais, que combinam elementos sociais – como valores, ideologias e relações de poder – com aspectos técnicos, incluindo regras, normas e procedimentos. Essa dualidade se manifesta

¹⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Comprendre l'instrumentation est une façon de saisir les transformations de l'État en envisageant ses pratiques, et les recompositions qu'elles connaissent, en particulier dans la tension permanente entre contrainte et incitation*”.

em duas funções principais: normativas e cognitivas. No âmbito normativo, os instrumentos guiam comportamentos, influenciando as práticas e as interações entre atores públicos. Já na dimensão cognitiva, eles estruturam a produção e a circulação do conhecimento, determinando quais informações são utilizadas no processo de formulação e de implementação das políticas, bem como os enquadramentos que orientam a interpretação desses dados (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007; HALPERN *et al.*, 2021).

A terceira característica dos instrumentos de ação pública está em sua capacidade de produzir efeitos que vão além dos objetivos formais para os quais foram concebidos, configurando a ação pública segundo uma lógica própria. À medida que esses instrumentos são colocados em prática, eles geram consequências que nem sempre são previstas ou intencionais. É possível destacar três efeitos principais: a inércia, a construção de representações e a problematização. A inércia refere à tendência desses instrumentos de se manterem estáveis e resistirem a mudanças, mesmo diante de interesses conflitantes ou de transformações políticas. Já o efeito de construção de representações se manifesta na maneira como esses instrumentos moldam a percepção dos problemas que buscam enfrentar – por exemplo, quando a exigência de autorizações ou declarações por parte do Estado não apenas regula uma atividade, mas também reforça a ideia de que a intervenção estatal é imprescindível para a gestão de riscos. Por fim, a problematização ocorre quando esses instrumentos estabelecem hierarquias entre variáveis e estruturam sistemas explicativos como índices e medições, que, ao estabelecer padrões e regularidades, acabam guiando interpretações causais e orientando as políticas públicas. Dessa forma, os instrumentos não são meros mecanismos passivos, mas elementos queativamente reconfiguram tanto a formulação quanto a implementação das políticas que pretendem regular (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Por fim, a quarta característica remete à função institucional desses instrumentos no sentido sociológico (NORTH, 1990; POWELL, DI MAGGIO, 1991). Eles não apenas organizam e estabilizam a ação coletiva, moldando normas, valores e estruturas que regulam as relações de poder, como também consolidam regimes de conhecimento e de práticas institucionais. Isso significa que cada instrumento sintetiza uma forma particular de entender o poder social e seus modos de exercício, sempre impregnado das finalidades a ele atribuídas. Além disso, esses instrumentos carregam consigo valores e pressupostos que refletem interpretações sociais e mecanismos regulatórios vigentes, funcionando como verdadeiros mediadores entre teoria e prática na governança pública

(LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007; LASCOUMES, SIMARD, 2011; HALPERN *et al.*, 2021).

Os instrumentos realmente são instituições, pois determinam em parte a maneira como os atores irão se comportar; criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder; acabam privilegiando certos atores e interesses e excluindo outros; restringem os atores enquanto lhes oferecem possibilidades; impulsionam uma certa representação dos problemas. Os atores sociais e políticos, portanto, possuem capacidades de ação que variam amplamente de acordo com os instrumentos escolhidos¹⁸ (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 9).

Nesse cenário, a instrumentação da ação pública assume um papel fundamental na configuração da governabilidade, na organização da burocracia e nas dinâmicas de poder. Ela influencia diretamente os processos decisórios e as relações entre Estado e sociedade. A escolha e a forma como esses instrumentos são configurados se tornam, assim, verdadeiros espaços de disputa, onde diferentes atores, organizações e interesses se confrontam para direcionar as políticas públicas, seja para manter suas posições, seja para impulsionar mudanças e para redefinir os rumos da governança (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007; HALPERN *et al.*, 2021).

Essa compreensão dialoga com clássicos da teoria social que investigam como o poder se materializa e os mecanismos que sustentam a governança estatal. Max Weber (1999), por exemplo, destaca a burocracia como uma expressão central da racionalização das sociedades modernas, evidenciando o papel das tecnologias administrativas na consolidação do domínio estatal pautado em normas e em regras impessoais. Nesse sentido, os instrumentos de gestão pública não são neutros uma vez que atuam como alicerces que organizam tanto a ação do Estado quanto sua relação com a sociedade.

Já Michel Foucault (1994) desloca a análise da legitimidade do Estado para as práticas concretas por meio das quais o poder se exerce. Para ele, a governamentalidade se manifesta nos dispositivos técnicos e institucionais que regulam e orientam condutas. Assim, a governança vai além da mera imposição hierárquica, funcionando também por meio de estratégias normativas e disciplinares que agem de forma difusa, influenciando comportamentos e consolidando um tipo específico de racionalidade administrativa.

¹⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Instruments really are institutions, as they partly determine the way in which the actors are going to behave; they create uncertainties about the effects of the balance of power; they will eventually privilege certain actors and interests and exclude others; they constrain the actors while offering them possibilities; they drive forward a certain representation of problems. The social and political actors therefore have capacities for action that differ widely according to the instruments chosen*”.

Pierre Bourdieu (1989), por sua vez, enriquece esse debate ao introduzir os conceitos de campo e de capital simbólico, demonstrando que o poder se exerce também por vias não materiais, como a capacidade de impor visões de mundo e categorias de percepção que moldam a ação social. Aplicado à ação pública, isso significa que os instrumentos governamentais não só operacionalizam políticas, mas também reforçam hierarquias simbólicas, legitimando certos conhecimentos e formas de autoridade.

Assim, os instrumentos de ação pública incorporam, muitas vezes de maneira implícita, uma teoria política que atua simultaneamente como vetor e como indicador das transformações institucionais. Como vetores, esses instrumentos orientam e moldam práticas políticas, traçando limites, mas também abrindo caminho para novas possibilidades de atuação. Ao mesmo tempo, funcionam como indicadores ao refletirem mudanças nas prioridades do Estado, nas dinâmicas de poder e nas formas como os problemas sociais são abordados. Por meio da definição de regras e de estruturas, esses instrumentos influenciam tanto os significados quanto os enquadramentos cognitivos e normativos adotados, promovendo mudanças profundas e graduais nas instituições e na governança. Muitas vezes, essas transformações acontecem de forma sutil, quase imperceptível, mas com impactos duradouros na forma como o Estado e a sociedade se relacionam (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007; LASCOUMES, SIMARD, 2011; EVRARD, 2012; BAUDOT, 2014; HALPERN *et al.*, 2021; TOMAZINI, 2021).

(...) o instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formatação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização (...) Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto (...) Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados (HALPERN *et al.*, 2021, p. 35-36).

Contudo, a instrumentação da ação pública vai além da simples introdução de novos instrumentos para conceber e para implementar mudanças nas políticas públicas. Ela também pode envolver a transformação dos próprios instrumentos, muitas vezes com a intenção de frear ou dificultar alterações políticas profundas. Essa dinâmica evidencia o papel poderoso que esses instrumentos desempenham, não só moldando as práticas de

governança, mas também definindo as condições e os limites para que mudanças políticas aconteçam, conforme os interesses e as estratégias dos atores envolvidos. Assim, a instrumentação de políticas públicas opera em duas frentes ao mesmo tempo: promove inovações, mas também pode manter o *status quo*. Tudo depende do modo como os instrumentos são usados, seja para fortalecer certas agendas, seja para restringir outras. Essa ambivalência deixa claro que, mesmo quando apresentados como avanços, a verdadeira transformação política está diretamente ligada ao impacto que esses instrumentos têm sobre as relações de poder e nos resultados concretos das políticas (JOBERT, MULLER, 1987; LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007; LASCOUMES, SIMARD, 2011; HALPERN *et al.*, 2021; TOMAZINI, 2021).

A escolha dessa abordagem analítica também encoraja uma releitura, ou até mesmo uma interpretação alternativa, das decisões de políticas públicas. O instrumento materializa as intenções e, frequentemente, permite distinguir com mais precisão o que constitui uma verdadeira inovação, um reciclado ou uma medida paliativa¹⁹ (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 2).

Palier (2007), ao examinar os fundos de pensão na França, mostra que a introdução de um novo instrumento previdenciário não necessariamente trouxe mudanças estruturais profundas ao sistema vigente. Pelo contrário, funcionou mais como um mecanismo ilusório, criando a impressão de transformação sem realmente alterar os fundamentos do modelo. Assim, essa reformulação do instrumento se revelou uma estratégia de adaptação institucional, preservando antigas lógicas sob uma nova roupagem formal.

Complementando essa perspectiva, a abordagem dramatúrgica de Goffman (1959) oferece um olhar interessante para entender a complexidade dos instrumentos como mediadores da ação pública. Ao comparar as interações sociais a um teatro, onde os indivíduos assumem papéis estratégicos para moldar percepções e controlar suas imagens públicas, essa teoria ajuda a revelar como os instrumentos influenciam a legitimação de atores e de interesses no espaço político. Eles não só moldam as ações, mas também constroem e sustentam narrativas e imagens que definem as dinâmicas de poder e a aceitação social das políticas.

Diante disso, analisar a instrumentação da ação pública exige uma postura crítica, que leve em conta as disputas de poder presentes nas decisões sobre quais instrumentos

¹⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original “Le choix de cette entrée analytique encourage aussi une relecture, voire une interprétation alternative de décisions de politiques publiques. L’instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d’une véritable innovation, d’un recyclage ou d’une demi-mesure”.

são adotados, como são aplicados e quais impactos provocam na distribuição de recursos, nos mecanismos de controle e na definição das agendas políticas. Entender essas escolhas estratégicas é fundamental para desvendar os mecanismos que estruturam a ação pública, suas consequências para a formação de agenda e para a governança democrática (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007).

Sob essa ótica, a instrumentação é realmente uma questão política, uma vez que a escolha do instrumento – que, além disso, pode ser objeto de conflitos políticos – irá estruturar parcialmente o processo e seus resultados. Interessar-se pelos instrumentos não deve, de maneira alguma, justificar o apagamento do político. Pelo contrário, quanto mais a política pública for definida por seus instrumentos, mais as questões de instrumentação correm o risco de gerar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão levados a apoiar a adoção de certos instrumentos em vez de outros²⁰ (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p. 10).

Outro aspecto fundamental na instrumentação da ação pública é a resistência que os instrumentos podem enfrentar. Essa resistência não se limita a manifestações externas ou marginais. Ela está profundamente entrelaçada nos próprios processos de governança e nas dinâmicas de poder que sustentam esses instrumentos. Essa resistência aparece de formas diversas – seja na contestação direta, na evasão das normas ou na resistência silenciosa e interna – e revela as tensões entre os objetivos idealizados dos instrumentos e as realidades políticas, sociais e culturais onde eles são aplicados. Por isso, essa resistência influencia diretamente a eficácia e a legitimidade das políticas públicas, refletindo as complexas relações entre atores e estruturas de poder em jogo (LE BOURHIS, LASCOUMES, 2011).

Para entender essas dinâmicas, é importante observar dois pontos centrais: onde a resistência ocorre e quais formas ela assume. Quanto ao espaço, podemos identificar três momentos distintos: a concepção do instrumento, sua implementação e a apropriação pelos públicos-alvo. Cada um desses momentos envolve atores diferentes, com poderes e interesses próprios, o que explica a diversidade de resistências. Além disso, há a resistência por neutralização, que ocorre quando os atores parecem cumprir as normas,

²⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “*From this angle, instrumentation is really a political issue, since the choice of instrument – which, moreover, may form the object of political conflicts – will partly structure the process and its results. Taking an interest in instruments must not in any way justify the erasure of the political. On the contrary, the more public policy is defined through its instruments, the more the issues of instrumentation risk raising conflicts between different actors, interests and organizations. The most powerful actors will be induced to support the adoption of certain instruments rather than others*”.

mas o fazem superficialmente, simulando adesão sem alterar os resultados esperados. Essa forma de resistência é particularmente comum quando a conformidade é exigida, mas as condições para uma implementação efetiva são insuficientes. Essas várias formas de resistência não atuam isoladamente. Elas se entrelaçam e se reforçam, moldadas por fatores como a estrutura organizacional, os interesses conflitantes e as limitações impostas pelos próprios instrumentos. Compreender essas práticas é central para analisar as políticas públicas, pois elas revelam o abismo entre as intenções dos gestores e as complexidades das realidades sociais e culturais onde as políticas são aplicadas. Esse entendimento aprofunda a reflexão sobre as dinâmicas de poder, as limitações dos instrumentos e as maneiras pelas quais diferentes atores se engajam nos processos de governança (LE BOURHIS, LASCOUMES, 2011).

Cruz (2020) destaca os conselhos nacionais brasileiros como espaços fundamentais para uma ação pública transversal e participativa, ressaltando, ao mesmo tempo, as complexas relações de poder que atravessam esses ambientes. Ela aponta que esses conselhos são orientados por regimentos e por práticas consolidadas, que funcionam como repertórios interacionais sedimentados ao longo do tempo. Embora os instrumentos de ação pública voltados a temas específicos apresentem limitações, os conselhos se configuram como arenas onde se dão contestação e contra-hegemonia, especialmente em meio às controvérsias políticas e sociais que os envolvem. A presença da sociedade nos processos decisórios, facilitada por esses instrumentos e pelas regras internas, é essencial para garantir um exercício democrático participativo. No entanto, essa participação está longe de ser isenta de tensões, uma vez que os conselhos podem atuar tanto como espaços de resistência aos instrumentos quanto como locais onde as normas são reinterpretadas.

De modo geral, o entendimento sobre os instrumentos de ação pública pode ser sintetizado como indo além de meras ferramentas técnicas ou neutras. Eles são construções sociais intrinsecamente ligadas a dinâmicas de poder e a disputas ideológicas. Com uma agência própria, esses instrumentos não só possibilitam a implementação das políticas, mas também transformam a realidade institucional, impactando a distribuição de recursos e definindo quem tem legitimidade para participar dos processos decisórios. Ao mediar a relação entre Estado e sociedade, eles moldam formas de governança e consolidam regimes de conhecimento que orientam a ação coletiva. Além disso, atuam como arenas de negociação e de conflito, onde diversos atores disputam influência sobre as políticas públicas, ressaltando seu papel fundamental na configuração dos trajetos institucionais.

O quadro a seguir sintetiza as quatro características fundamentais desses instrumentos, relacionando-as ao referencial teórico da instrumentação da ação pública.

Quadro 1: Quadro-resumo dos instrumentos de ação pública



Fonte: Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), elaboração própria

A dinâmica da instrumentação da ação pública está profundamente conectada à Teoria Ator-Rede (TAR), que propõe uma visão inovadora ao tratar os instrumentos como atores não humanos. Essa perspectiva reconhece que a existência e o funcionamento desses instrumentos dependem diretamente de como eles são apropriados e incorporados pelos atores humanos envolvidos. Assim, esses instrumentos não são neutros, mas sim moldados pelas relações de poder e pelo conhecimento presentes no contexto em que são aplicados. Por isso, a instrumentação da ação pública deve ser vista como uma prática social e política em constante movimento, na qual os instrumentos assumem um papel duplo – são tanto resultados quanto agentes ativos na contínua reconfiguração das relações e dos processos que estruturam a governança pública (LATOUR, 1991; LASCOUMES, LE GALÈS, 2004).

2.3 Desvendando Atores e suas Redes: uma análise da Teoria Ator-Rede (TAR)

A sociologia, ao longo de sua trajetória, tem se debruçado sobre os processos que estruturam as interações sociais, sejam elas entre indivíduos, grupos ou instituições. As abordagens clássicas, como o funcionalismo de Durkheim (1999) e o materialismo histórico de Marx (2013), colocaram ênfase nas estruturas sociais, nas normas e nas instituições, muitas vezes minimizando a agência individual. Nessa perspectiva, o comportamento humano é compreendido a partir de condicionantes coletivos e de forças externas que moldam ações e relações, definindo os contornos nos quais a vida social se desenrola (LATOUR, 1997, 2001, 2005; CALLON, 2004; CALHOUN *et al.*, 2022).

No entanto, entre o fim do século XIX e o início do XX, Max Weber (1999, 2001) propôs um desvio analítico significativo ao introduzir a dimensão subjetiva da ação social. Ao destacar a importância do sentido atribuído pelos indivíduos às suas ações – sintetizado no conceito de *verstehen* –, Weber desafia o predomínio das explicações estruturais, argumentando que compreender a sociedade requer também entender as intenções e as motivações dos atores sociais. Com isso, ele propõe uma via interpretativa, que busca articular a objetividade das estruturas com a subjetividade das condutas, sobretudo em contextos marcados pela crescente racionalização da vida social.

Já na segunda metade do século XX, a Teoria Ator-Rede (TAR) promove uma reviravolta ainda mais radical. Ao rejeitar a clássica oposição entre estrutura e agência, a TAR, nos trabalhos de Callon e Latour (1981, 1992), introduz uma sociologia relacional centrada no princípio da tradução. Nesse marco analítico, a ação social é compreendida a partir de redes sociotécnicas compostas por atores humanos e não humanos, cuja agência é distribuída e contingente. As estruturas sociais deixam de ser concebidas como dados prévios e passam a ser entendidas como efeitos emergentes dessas interações e associações heterogêneas. Nesse sentido, é a rede – com suas conexões, suas mediações e suas instabilidades – que se torna a unidade analítica central para se compreender o social (CALLON, 1987; LAW, 1992; KLIJN, 1996; LATOUR, 1999, 2001, 2005).

Nesse cenário, o conceito de ator assume uma dimensão ampliada. Ele não se restringe apenas a sujeitos humanos, mas passa a incluir também entidades não humanas – como objetos, dispositivos técnicos, tecnologias ou artefatos – desde que sejam capazes de produzir efeitos concretos nas redes em que estão inseridos. Ou seja, o que define um ator não é sua natureza essencial, mas sua capacidade de agir e de interferir nos processos em curso. Assim, na perspectiva da TAR, a agência não é concebida como atributo exclusivo do indivíduo. Ao contrário, ela emerge das conexões e das interdependências

entre elementos heterogêneos, humanos e não humanos, que constantemente traduzem, redistribuem e reconfiguram intenções, funções e significados. Com isso, a TAR propõe uma inflexão analítica relevante em relação às abordagens mais tradicionais da ação social uma vez que o ator deixa de ser uma unidade autônoma e passa a ser entendido como um efeito das redes às quais está vinculado. Essa abordagem rompe com dicotomias clássicas, como estrutura *versus* agência, e desloca o foco para os processos de mediação que sustentam a ação. Em outras palavras, na TAR, o que importa não é tanto o que o ator é, mas o que ele faz – e como ele age a partir das relações que o constituem (CALLON, LATOUR, 1981, 1992; CALLON, 1986, 2001, 2004; LATOUR, 1992, 1997, 1999, 2005; LAW, 1992; O'TOOLE JR, 1997).

O que é um ‘ator’? Qualquer elemento que dobra o espaço ao seu redor, torna outros elementos dependentes dele e traduz sua vontade para uma linguagem própria. Um ator provoca mudanças no conjunto de elementos e conceitos habitualmente usados para descrever os mundos social e natural²¹ (CALLON LATOUR, 1981, p. 286).

A partir da ampliação do conceito de ator proposta pela TAR, se torna possível distinguir entre micro e macro-atores de forma relacional, e não a partir de atributos fixos como tamanho, posição hierárquica ou capacidade institucional. Essa diferenciação, portanto, não está ancorada em características intrínsecas, mas no alcance e na densidade das conexões que esses atores constroem ao longo do tempo. Assim, é nas relações que se estabelece a escala, e não o contrário. O que a TAR propõe, portanto, é uma inversão de perspectiva uma vez que não são os grandes atores que fazem grandes redes, mas sim redes amplas e bem articuladas que permitem que certos atores se tornem macro ou micro. Essa abordagem convida a olhar para as conexões, para os dispositivos que sustentam essas articulações e para os modos como significados e interesses são moldados ao longo do caminho (CALLON, LATOUR, 1981, 1992; CALLON, 1986; LATOUR, 1997, 2005).

Dois conceitos centrais ajudam a entender esse processo: inscrição e tradução. A inscrição diz respeito à materialização de intenções, de significados e de interesses dos atores em artefatos concretos – como documentos, normas, tecnologias ou dispositivos. Esses elementos, ao circularem nas redes, ganham visibilidade e persistência, ampliando

²¹ Tradução livre pela autora. Excerto original “*What is an 'actor'? Any element which bends space around itself, makes other elements dependent upon itself and translates their will into a language of its own. An actor makes changes in the set of elements and concepts habitually used to describe the social and the natural worlds*”.

a influência de determinados atores mesmo à distância ou ao longo do tempo. Já a tradução se refere às negociações e às reconfigurações contínuas necessárias para que esses interesses se tornem compartilhados por outros. É um processo ativo e estratégico de construção de alianças e de estabilização das redes (CALLON, 1986; LATOUR, 1987, 1988, 1997, 1999; LAW, 1992; KLIJN, 1996, 2010).

A tradução envolve quatro momentos analíticos interligados. O primeiro é o da *problematization*, quando um ator se posiciona como indispensável para resolver determinado problema. Em seguida, ocorre o *interessement*, momento em que estratégias são empregadas para atrair outros atores para a definição proposta. O terceiro é o *enrollment*, etapa em que se negociam papéis, identidades e funções no interior da rede. Por fim, a *mobilization* marca o momento em que certos atores passam a falar em nome da rede, tornando seus porta-vozes legítimos (CALLON, 1986; LATOUR, 1987, 1988, 1997, 1999; KLIJN, 1996, 2010).

Nesse contexto, o poder de um ator não vem de uma autoridade previamente estabelecida, mas da sua capacidade de realizar traduções eficazes, ou seja, de convencer outros atores a adotarem as definições de problemas, de interesses e de soluções que ele propõe. O poder se revela, então, na quantidade e na qualidade dessas traduções, refletindo a habilidade do ator em inscrever seus interesses, em formar alianças e em estabilizar relações dentro da rede. Esse processo de estabilização leva à criação de caixas pretas. Uma caixa preta consiste em artefatos, práticas ou entendimentos que, uma vez consolidados e aceitos sem questionamento, ocultam toda a complexidade das negociações e das diferenças que lhes deram origem. Cada caixa preta que se fecha não apenas simboliza a consolidação dessa rede de relações, mas também fortalece a influência e a capacidade de mobilização do ator envolvido (CALLON, LATOUR, 1981, 1992; LAW, 1992).

Uma caixa preta contém aquilo que não precisa mais ser reconsiderado, ou seja, elementos cujo conteúdo se tornou uma questão de indiferença. Quanto mais elementos alguém consegue colocar em caixas pretas – modos de pensamento, hábitos, forças e objetos – maior é a construção que se pode erguer. Naturalmente, as caixas pretas nunca permanecem completamente fechadas ou devidamente seladas – como ocorre, em particular, entre os babuínos – mas os

macro-atores podem agir como se estivessem fechadas e inacessíveis²² (CALLON, LATOUR, 1981, p. 285).

As chamadas caixas pretas, ao contrário do que se poderia imaginar, não devem ser vistas como um fim em si mesmas. Elas operam como mecanismos que ajudam a estabilizar redes sociotécnicas, oferecendo condições mais previsíveis para a atuação dos atores envolvidos. Quando essa estabilidade é alcançada, a rede tende a funcionar com maior autonomia, exigindo menos esforço contínuo para manter sua coesão. Nesse estágio, ela se consolida como uma infraestrutura durável, sustentada tanto pela naturalização das relações internas quanto pela repetição dos modos de interação entre seus componentes. Estabilizar uma rede, portanto, implica estabelecer formas de coordenação que assegurem sua continuidade, mesmo diante de mudanças contextuais ou da entrada de novos participantes (CALLON *et al.*, 1986; CALLON, 1991).

Essa estabilidade, no entanto, não apenas garante a persistência da rede, mas também influencia seus desdobramentos futuros. É nesse contexto que se insere o conceito de irreversibilidade, entendido como o fechamento progressivo de alternativas. As decisões tomadas durante a formação da rede resolvem disputas naquele momento, mas também delimitam, muitas vezes de forma sutil, os caminhos possíveis a seguir. Com o tempo, à medida que a rede se torna mais regular, revisar suas bases técnicas, organizacionais ou políticas se torna cada vez mais difícil. Esse processo não apenas molda trajetórias específicas, mas também cristaliza relações de poder, relegando outras possibilidades ao esquecimento ou à margem. A irreversibilidade, assim, não se resume à resistência à mudança, mas expressa um processo contínuo em que escolhas passadas se enraízam de tal forma que sua revisão exige esforços crescentes e complexos (CALLON, 1991; KLIJN, 1996; LATOUR, 2005).

Entretanto, apesar da tendência à estabilização e à irreversibilidade, as configurações sociotécnicas estão longe de ser definitivas. Elas permanecem abertas a contestações, a revisões e a reconfigurações. A possibilidade de reabrir controvérsias e reintroduzir instabilidades revela o quanto essas redes são dinâmicas e disputadas. A manutenção dos arranjos estabelecidos, nesse contexto, exige esforço contínuo para conter tensões e neutralizar alternativas que desafiem o *status* vigente. É nesse cenário

²² Tradução livre pela autora. Excerto original “A black box contains that which no longer needs to be reconsidered, those things whose contents have become a matter of indifference. The more elements one can place in black boxes – modes of thoughts, habits, forces, and objects – the broader the construction one can raise. Of course, black boxes never remain fully closed or properly fastened – as it is particularly the case among the baboons – but macro-actors can do as if they were closed and dark”.

que a potência de um ator se expressa exatamente na capacidade de intervir estrategicamente, de reinterpretar relações, de mobilizar alianças e de articular interesses diversos. Promovendo, assim, tanto o surgimento de novos problemas quanto a requalificação de conflitos já conhecidos (CALLON, LATOUR, 1981; CALLON *et al.*, 1986; CALLON, 1999).

A emergência de novos problemas, aliás, é um dos principais mecanismos pelos quais atores estratégicos desestabilizam e transformam redes. Esse processo não é espontâneo. Pelo contrário, resulta de ações intencionais que tornam certas questões visíveis, legítimas e, em muitos casos, incontornáveis. Ao fazer isso, esses atores desafiam arranjos hegemônicos e abrem espaço para novas configurações, reforçando o caráter negociado e em constante mutação das redes. A dimensão disruptiva dessas intervenções é central, pois o que se reconhece como problema não decorre de uma essência objetiva, mas emerge das disputas, das negociações e das traduções entre atores heterogêneos (CALLON, 1980; VENTURINI, 2009).

Por isso, é inadequado tratar as redes como estruturas fixas ou definitivas. Elas devem ser compreendidas como construções contingentes, moldadas por processos contínuos de negociação, de disputa e de realinhamento de interesses. Funcionam como arenas provisórias de governança, onde ordem e contestação coexistem. A estabilidade que por vezes se observa é sempre parcial, transitória e sujeita a transformações. Sendo, assim, reflexo direto da ação estratégica dos atores envolvidos. Esse dinamismo reforça a ideia de que a governança é uma construção em aberto, na qual as redes de poder se formam e se reformam constantemente. A estabilidade, nesse sentido, não é um ponto de chegada, mas uma condição temporária, sempre vulnerável às disputas e às renegociações que atravessam esses espaços (CALLON, LATOUR, 1981; CALLON *et al.*, 1986; VENTURINI, 2009).

Assim, a rede é um sistema de interação reproduzido por práticas concretas, chamadas neste artigo de jogos, que ao mesmo tempo formam o contexto dessas práticas. Uma rede não é uma entidade estática, mas muda ao longo do tempo como resultado da série contínua de jogos. Como consequência dessa série contínua de jogos, alguns atores estabelecem relações intensas entre si, enquanto outros não. Alguns atores ocupam posições intermediárias entre outros, e existe uma certa divisão de crenças nas redes. A rede, portanto, pode ser melhor

visualizada como o efeito cumulativo de todos os jogos conectados que são jogados entre conjuntos de atores inter-relacionados²³ (KLIJN, 1996, p. 98).

Andrade (2006) analisa o surgimento das redes de políticas na Administração Pública brasileira. Segundo a autora, a crescente complexidade dos problemas sociais, como a erradicação do trabalho infantil, demanda arranjos institucionais baseados na cooperação, na interdependência e na articulação entre diferentes atores, tanto públicos quanto privados. Nesse contexto, as redes aparecem como alternativas às estruturas hierárquicas tradicionais, oferecendo maior flexibilidade, capilaridade e corresponsabilidade na formulação e na execução das políticas públicas.

Nessa mesma direção, Oliveira e Daroit (2020) investigam o arranjo de governança da rede de atores envolvidos no Programa Bolsa Família. Para os autores, a efetivação da transferência de renda depende da interação constante entre elementos humanos – como decisões, ações, perspectivas e relações interpessoais – e não humanos – como tecnologias, rotinas e o próprio contexto territorial. A imposição de condicionalidades, como a frequência escolar e o acompanhamento da saúde, desencadeia práticas locais específicas, mediadas por essa teia complexa de atores. Esse arranjo revela a natureza híbrida da rede, cuja dinâmica interativa entre os componentes é essencial para o êxito da política. Ainda assim, os autores destacam que a implementação desse modelo não está isenta de conflitos e de disputas, cujas negociações permanentes impactam diretamente os rumos da ação pública.

Callon (2004) propõe uma ampliação do conceito tradicional de rede ao introduzir a noção de coletivos híbridos. Esses coletivos reúnem, de forma integrada, atores humanos e não humanos que interagem para viabilizar ações ou projetos coletivos. Como o próprio autor observa “não há sucesso, não há aceitação social, sem participação, sem representação dos atores envolvidos na inovação, dos produtores, intermediários, autoridades políticas e usuários finais”²⁴ (CALLON, 2004, p. 7). A partir dessa perspectiva, a relação entre humanos e não humanos deixa de ser hierárquica ou

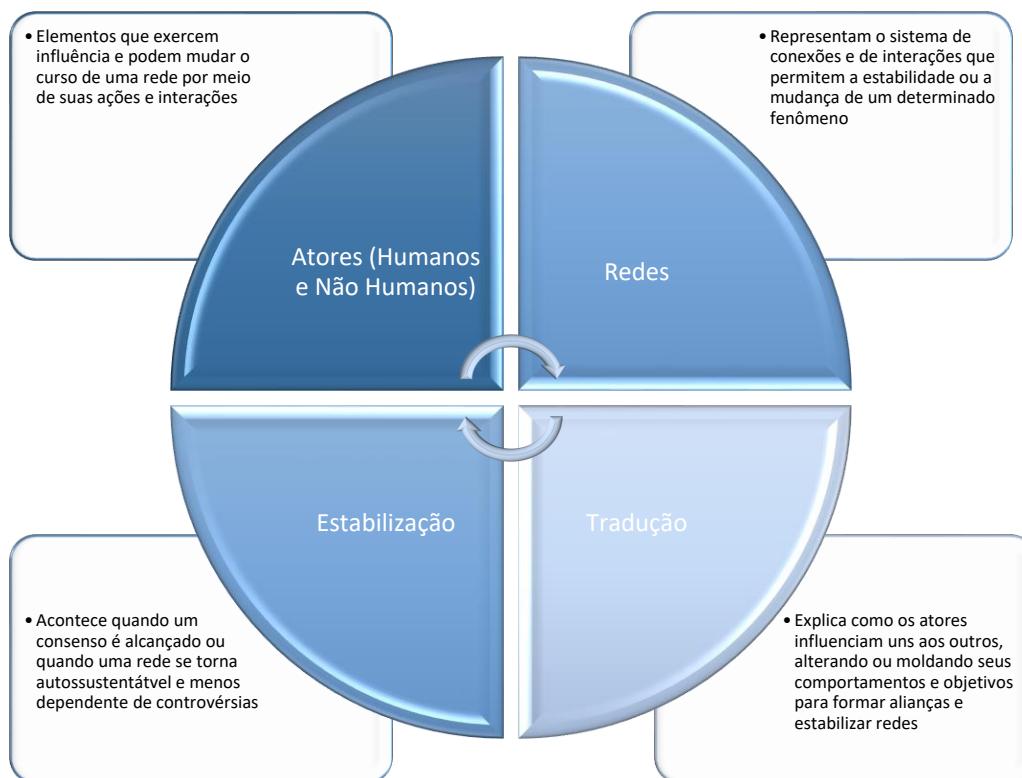
²³ Tradução livre pela autora. Excerto original “Thus, the network is an interaction system reproduced by concrete practices, in this article called games, which at the same time forms the context of these practices. A network is not a static entity but changes over time as a result of the ongoing series of games. As a result of the ongoing series of games, some actors have an intense relationship with each other and some do not. Some actors have an intermediate position between other actors and a certain division of beliefs exists in networks. The network thus can best be visualized as the cumulative effect of all the connected games that are being played between sets of interrelated actors”.

²⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “No success, no social acceptability, without participation, without representation of actors concerned by innovation, of producers, intermediaries, political authorities and end users”.

secundária e passa a ser compreendida como interdependente, com todos os elementos desempenhando papéis centrais tanto no processo de inovação quanto na construção de uma sociedade mais inclusiva e dinâmica.

Na sequência, é apresentada uma síntese das quatro características fundamentais desse conceito, articuladas ao referencial teórico da TAR.

Quadro 2: Quadro-resumo de TAR



Fonte: Callon e Latour (1981, 1992), elaboração própria

Em síntese, o referencial teórico adotado nesta pesquisa, que articula a Sociologia da Ação Pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007) com a Teoria Ator-Rede (CALLON, LATOUR, 1981, 1992), não se limita a oferecer uma base conceitual para a interpretação dos dados. Ele constitui, na verdade, o eixo central da abordagem metodológica, orientando a forma como a análise foi concebida e conduzida. Essa combinação teórica permite que o estudo vá além da reflexão abstrata, se traduzindo em um mapeamento empírico das relações de poder e das configurações institucionais que moldam a governança no contexto de Governo Aberto. Mais do que um suporte teórico, portanto, o referencial teórico integra a própria lógica investigativa, estruturando a metodologia que será detalhada no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 – METODOLOGIA: DESENHO DA PESQUISA E PERSPECTIVAS ANALÍTICAS

Este capítulo está organizado em duas partes interligadas que articulam os fundamentos metodológicos da pesquisa com sua aplicação prática. Na primeira seção, é descrito o desenho metodológico adotado, detalhando as decisões que orientaram o percurso investigativo. A segunda parte se dedica a apresentar como essa metodologia foi efetivamente aplicada no campo empírico, oferecendo uma visão concreta do desenvolvimento da pesquisa e de sua operacionalização.

3.1 Guia Metodológico da Pesquisa: estratégias e premissas

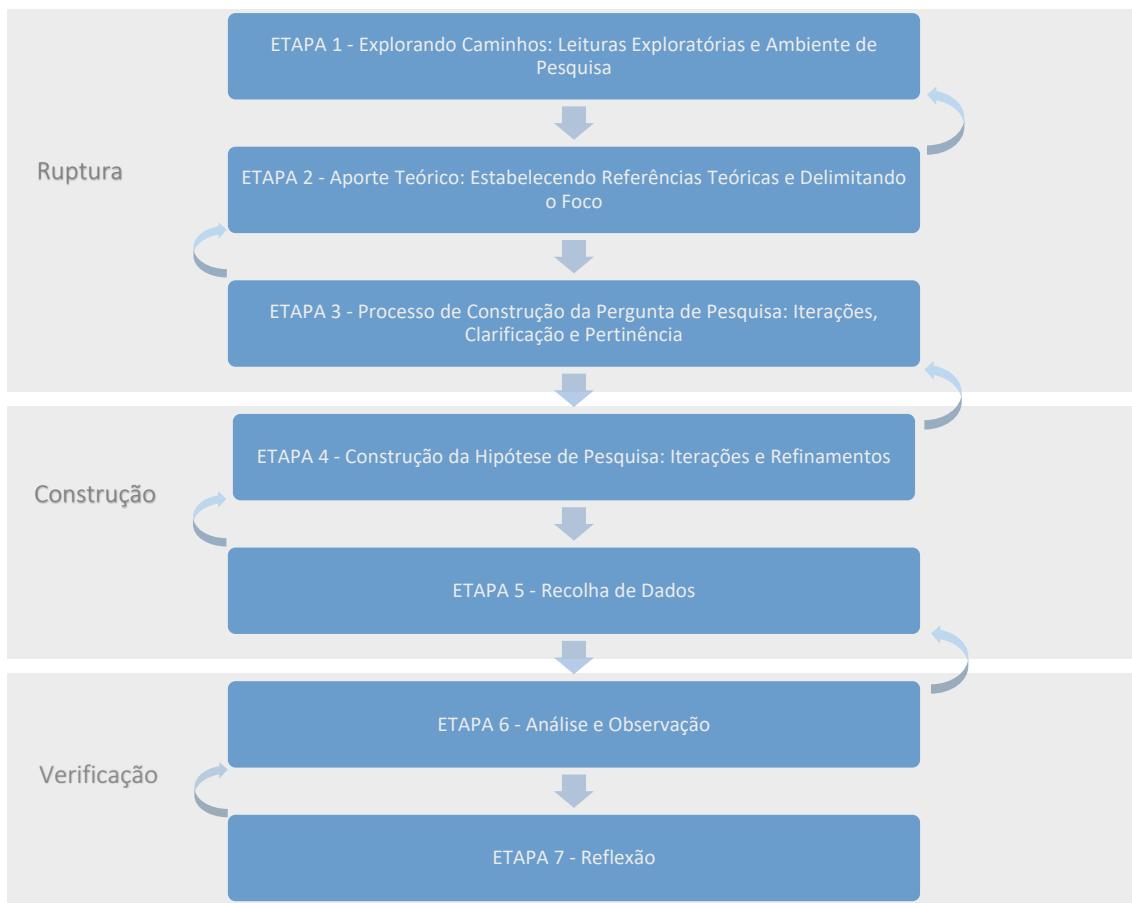
A metodologia segue um percurso organizado em sete etapas, configurando um processo iterativo em que o conhecimento é construído, revisado e validado de maneira progressiva. Essa dinâmica permite uma análise aprofundada e contínua, em que os resultados são constantemente ajustados à medida que novas informações surgem, garantindo assim a consistência e a robustez da investigação. Essa natureza cíclica e adaptativa do processo metodológico reflete a ideia de que o conhecimento não é fixo, mas um produto em constante transformação e refinamento (QUIVY *et al.*, 1992; ROULSTON, 2015; PATTON, 2015; CRESWELL, CRESWELL, 2017).

Ademais, a metodologia adotada nesta pesquisa incorpora os princípios do *Design Thinking*²⁵, uma abordagem que valoriza a compreensão profunda dos problemas e das necessidades envolvidas, com o objetivo de fomentar soluções criativas e inovadoras. O processo investigativo foi concebido de forma a permitir ajustes constantes e o aperfeiçoamento contínuo das estratégias, em consonância com a lógica cíclica de construção, de avaliação e de reavaliação do conhecimento (BROWN, 2009; KELLEY, SINGH, 2013).

Nesse contexto, o percurso metodológico foi organizado a partir de uma matriz lógica, representada esquematicamente na figura a seguir. Essa matriz articula e conecta as diferentes etapas do processo investigativo, funcionando como um guia estruturado que orienta o desenvolvimento da pesquisa de maneira integrada e coerente.

²⁵ *Design thinking* é um processo dinâmico e iterativo que une empatia, colaboração entre diferentes disciplinas e prototipagem ágil, permitindo a geração criativa de soluções e sua experimentação constante (BROWN, 2009).

Figura 4: Matriz do percurso metodológico



Fonte: QUIVY *et al.*, 1992, com adaptações

A matriz que orienta o percurso metodológico está organizada em três fases interligadas, cada uma alinhada a uma dimensão essencial da investigação: problematização, conceituação e aplicação. Essas fases – denominadas ruptura, construção e verificação – estruturam o processo de forma lógica e progressiva. A fase de ruptura corresponde ao início da jornada investigativa. Nela, ocorrem a exploração preliminar do tema, a fundamentação teórica e a formulação da pergunta de pesquisa (Etapas 1 a 3). Refere a um momento de distanciamento crítico em relação a pressupostos estabelecidos, em que se buscam identificar lacunas no campo de estudo. Essa etapa está profundamente vinculada à problematização e ao embasamento teórico que sustenta o trabalho. Em seguida, a fase de construção (Etapas 4 e 5) marca o desenvolvimento da hipótese e a coleta de dados. É nesse ponto que a pesquisa ganha densidade uma vez que os referenciais teóricos previamente definidos passam a orientar a análise, e os conceitos são articulados de forma a estruturar a investigação. Essa etapa reforça tanto a dimensão conceitual quanto a operacionalização dos fundamentos teóricos. Por fim, a fase de

verificação (Etapas 6 e 7) contempla a análise dos dados e a reflexão crítica sobre os resultados. Aqui, os dados coletados são interpretados à luz da teoria e confrontados com a hipótese inicial, permitindo uma síntese dos achados e o fechamento do ciclo investigativo. Esse percurso metodológico evidencia a integração entre teoria e prática, assegurando consistência e coerência ao longo de toda a trajetória da pesquisa.

3.2 Percurso Metodológico: práticas investigativas e tensionamentos teóricos

As primeiras aproximações com o campo de Governo Aberto remontam a meados de 2014. Naquele momento inicial, o foco esteve voltado à busca por referências que ajudassem a compreender esse paradigma emergente e suas possíveis implicações para a gestão pública. Foi um período marcado por descobertas e por aprendizados, em que conceitos como transparência, participação cidadã e inovação tecnológica começaram a se delinear, ainda de forma bastante embrionária.

Entre 2017 e 2019, esse percurso investigativo se consolidou e avançou para uma etapa mais estruturada. Nesse intervalo, foi se formando um ambiente propício à análise das interseções entre os princípios de Governo Aberto e a governança das políticas públicas. A pesquisa passou a se organizar em torno de eixos conceituais estratégicos, como governança e políticas públicas, refletindo o esforço contínuo de compreender como esses elementos se articulam e podem contribuir para o aprimoramento da Administração Pública.

Foi nesse contexto que surgiram questionamentos relevantes sobre a capacidade do modelo em transformar práticas de gestão: seria possível ampliar a *accountability*? Promover inclusão social? Estimular a inovação na formulação e na implementação de políticas públicas? Muitas dessas reflexões foram sistematizadas e apresentadas na dissertação de mestrado profissional (MARIANI, 2019) desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A partir de 2020, a investigação ganhou fôlego ampliando seu escopo analítico e incorporando novas perspectivas teóricas. O olhar passou a se voltar à instrumentação da ação pública e às redes de atores, que se consolidaram como lentes críticas para examinar as práticas de Governo Aberto. Nesse processo, conceitos como coprodução, cogestão e participação social assumiram papel central, revelando a complexidade das interações entre atores estatais e sociais na construção de soluções colaborativas.

Com o amadurecimento da agenda investigativa, o debate também se expandiu. Passou a englobar temas como inovações sustentáveis, desigualdades estruturais e abordagens decoloniais. O que reforçou, assim, a necessidade de um olhar mais crítico sobre as dinâmicas subjacentes às práticas de Governo Aberto. Aos poucos, foi se tornando evidente que a transformação social associada a esse modelo não depende apenas de sua implementação técnica. Vai além, uma vez que exige capacidade real de enfrentar desigualdades históricas e de promover justiça social em múltiplas dimensões. Parte dessas reflexões foi levada a importantes espaços de debate acadêmico, nacionais e internacionais. Entre eles, destacam-se: em 2022, o XXXIII ALAS²⁶ e o XI GIGAPP²⁷; em 2023, o 6th ICPP6²⁸, o 27th IPSA²⁹ e o V ENEPCP³⁰; em 2024, XII GIGAPP³¹; e em 2025, o 7th ICPP7³².

Assim, o foco da pesquisa começou a se deslocar. Passou a olhar com mais atenção para os elementos estruturantes do próprio modelo de Governo Aberto. Uma reflexão crítica começou a tomar forma a partir do acúmulo de estudos analisados. Embora houvesse um expressivo volume de pesquisas dedicadas aos princípios normativos do modelo – como transparência, participação e inovação –, pouco se discutia,

²⁶ Artigo “Desigualdades sociais: efeitos da pandemia da Covid-19 à luz de abordagens sociológicas e do contributo do economista Amartya Sen” apresentado no XXXIII Congresso Latino-americano de Sociologia (XXXIII ALAS), na cidade de Mérida, México; publicado nos Anais da Conferência (MARIANI et al., 2022).

²⁷ Artigo “Instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil: desafios e perspectivas da coprodução e da cogestão de políticas públicas pós-pandemia” apresentado no XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (XI GIGAPP 2022) em 2022 na cidade de Madrid, Espanha; publicado no livro Campo de Públcas: Perspectivas e Diálogos Ibero-Americanos, organizado pela Fundação João Pinheiro (MARIANI, BESSA, 2023c).

²⁸ Artigo “*Sustainable Governance: how can Open Government contributes to Participatory Innovations and promotes more reflexive, adaptable and ecologically attuned societies*” apresentado no 6th International Conference on Public Policy (ICPP6), em 2023 na cidade de Toronto, Canadá (MARIANI, BESSA, 2023d).

²⁹ Artigo “*Policy and governance studies: reflection on the contribution of Open Government standards principles to decolonial political studies*” apresentado no 27th International Political Science Association (27th IPSA) - World Congress of Political Science, em 2023 na cidade de Buenos Aires, Argentina (MARIANI, BESSA, 2023b).

³⁰ Artigo “Governo Aberto no Brasil: reflexões sobre as relações de poder desveladas pela instrumentação da ação pública” apresentado no V Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públcas (V ENEPCP), em 2023 na cidade de Belo Horizonte, Brasil; publicado nos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), volume único, (MARIANI, BESSA, 2025a).

³¹ Artigo “*Gobierno Abierto en Brasil: trazando caminos y buscando respuestas a los desafíos contemporáneos enfrentados por el sistema democrático*” apresentado no XII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (XII GIGAPP 2024) em 2024 na cidade de Madri, Espanha (MARIANI, BESSA, 2024).

³² Artigo “*OGP and the Challenges of Transformation: Between Ambition and Bureaucratization*” apresentado no 7th International Conference on Public Policy (ICPP7), em 2025 na cidade de Chiang Mai, Tailândia (MARIANI, BESSA, 2025b).

de fato, sobre a abordagem integrada entre esses princípios e as dinâmicas de poder que atravessavam sua construção e sua implementação.

Essa constatação revelou uma lacuna significativa. A predominância de análises centradas nos ideais de Governo Aberto contrastava com a escassez de estudos voltados a compreender como relações de poder moldam os rumos, os resultados, e, não raro, as limitações dessas iniciativas. Diante disso, tornou urgente reposicionar a questão do poder como eixo estruturante da agenda de pesquisa, reconhecendo tanto seus entraves quanto suas potências transformadoras. Palavras-chave como relações de poder, redes de governança e democracia em rede passaram, então, a compor o vocabulário fundamental do ambiente investigativo.

Assim, optou-se por uma abordagem qualitativa para a pesquisa, que se mostra mais adequada para lidar com a complexidade do objeto de estudo e para captar de forma mais rica as dinâmicas sociais envolvidas. Para isso, foram adotadas três técnicas principais: análise documental, revisão de literatura e entrevistas semiestruturadas. A combinação dessas estratégias busca conferir ao estudo tanto densidade analítica quanto rigor interpretativo.

As leituras exploratórias, agora direcionadas para relações de poder, foram alimentadas por fontes variadas, que abrangeram desde produções acadêmicas até materiais oriundos de jornais, *blogs* e redes sociais. Para sustentar esse mapeamento, foram consultadas diversas bases bibliográficas – entre elas, *Research Gate*, *ScienceDirect*, *SciELO* e *Redaly* –, que ofereceram acesso a uma ampla gama de estudos interessantes. A análise de notícias veiculadas na imprensa – tanto em portais especializados quanto na mídia tradicional – foi particularmente útil para identificar questões emergentes e para mapear os debates públicos em torno do modelo de Governo Aberto. Essa abordagem permitiu uma compreensão mais dinâmica e situada dos temas em circulação. Ao mesmo tempo, os *blogs* especializados trouxeram contribuições relevantes de profissionais e de especialistas diretamente envolvidos com a agenda, oferecendo uma perspectiva prática e aplicada sobre os desafios e os avanços de Governo Aberto. Já as redes sociais desempenharam um papel complementar uma vez que serviram como espaço de monitoramento das discussões em tempo real, das experiências compartilhadas e da produção de conteúdo tanto por atores acadêmicos quanto por cidadãos engajados. Essa imersão no ambiente digital possibilitou uma aproximação com as tendências e com as práticas contemporâneas em torno da temática. A revisão das

fontes incluiu materiais em português, espanhol, inglês e francês, assegurando uma abordagem plural.

Ainda assim, apesar do esforço deliberado em garantir amplitude e diversidade, foi necessário realizar um processo criterioso de filtragem. Documentos que não apresentavam rigor metodológico ou que não contribuíam de forma substantiva para o objetivo da pesquisa foram descartados. Essa seleção rigorosa teve como objetivo assegurar que o *corpus* utilizado fortalecesse a construção de um ambiente analítico coerente, estruturado em torno de uma sintaxe clara de palavras-chave.

Do ponto de vista conceitual, o ambiente de pesquisa foi cuidadosamente delineado a partir da formulação de uma sintaxe ampla e estratégica de palavras-chave. Mais do que um recurso operacional para localizar fontes, essa estrutura funciona como um fio condutor que orienta a seleção crítica dos materiais e ancora as etapas analíticas que se desdobram ao longo da investigação. Ela também possibilita o mapeamento de uma rede diversa de atores – de autoridades públicas, em diferentes níveis de governo, até representantes da mídia e do meio acadêmico –, permitindo lançar luz sobre as interações e as dinâmicas que sustentam o fenômeno em estudo (MAXWELL, 2013; MERRIAM, TISDELL, 2015; CRESWELL, CRESWELL, 2017).

Para dar forma a esse ambiente investigativo, foi criado um *template* analítico com colunas específicas, cada uma cumprindo uma função precisa na organização e na leitura dos dados. A coluna "Palavra-Chave da Pesquisa" delimita os conceitos centrais que orientam a análise. A coluna "Ator Identificado" aponta os sujeitos diretamente envolvidos – sejam eles indivíduos, instituições ou coletivos. Em "Função desse Ator", detalha-se o papel desempenhado por cada agente, o que contribui para uma compreensão mais refinada de suas ações. A seguir, a coluna "Órgão/Unidade Relacionado" insere o ator em seu contexto institucional, oferecendo pistas sobre sua posição na teia de relações. Já "Hyperlink ou Fonte" assegura a rastreabilidade das informações, fortalecendo a transparência metodológica. Por fim, "Notas Explicativas/Observações" reúne comentários adicionais e pequenos esclarecimentos que enriquecem a interpretação dos registros.

Como desdobramento das leituras integrativas, elaborou-se um quadro-síntese das principais concepções de Governo Aberto. Sua organização cronológica buscou evidenciar a trajetória do conceito, permitindo acompanhar a reconfiguração de definições, práticas e objetivos diante de transformações sociais, políticas e tecnológicas. Essa perspectiva histórica oferece subsídios para uma leitura crítica sobre as múltiplas

formas de apropriação e de ressignificação do modelo em diferentes contextos. A seguir, apresenta-se o quadro comparativo, que sistematiza essas concepções e evidencia nuances, deslocamentos e permanências no entendimento de Governo Aberto.

Quadro 3: Quadro-resumo da conceituação de Governo Aberto ao longo dos anos

Conceito	Referência
Governo Aberto (O-gov) é a forma de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos, caracterizada pelo estabelecimento de canais de comunicação e contato direto entre ambos ³³	ORTA, 2009, p. 1
Um O-gov é aquele que mantém uma conversa constante com os cidadãos com o objetivo de ouvir o que eles dizem e solicitam, que toma decisões baseadas em suas necessidades e preferências, que facilita a colaboração entre cidadãos e funcionários no desenvolvimento dos serviços que presta e que comunica tudo o que decide e faz de forma aberta e transparente ³⁴	CALDERÓN, LORENZO 2010, p. 12
Governo Aberto é uma questão de atitude e isso implica uma mudança cultural nas organizações. Trata-se de alcançar uma mudança na forma como as coisas são feitas, começando pelos líderes e conseguindo que essa nova cultura se filtre e se impregne em toda a organização (...) por exemplo, organizações menos hierárquicas que trabalhem mais em rede, onde a informação flua de forma mais eficiente. Finalmente, trata-se de mudar as formas como nos relacionamos, tanto internamente, quanto externamente com os cidadãos. Devemos nos relacionar com os cidadãos da mesma forma que eles se relacionam entre si ³⁵	LLINARES, 2010b, p. 17
Um Governo Aberto é uma horizontalidade com autoridade. Os governantes devem se vincular de forma eficiente tanto às demandas cidadãs quanto a todos os organismos que compõem o funcionamento da administração de um país, sejam eles de competência própria ou alheia (...) um aspecto notável e aplicável à realidade dos sistemas informáticos vigentes é que já existe uma rede massiva, na qual há uma certeza sobre as necessidades relacionadas a temas públicos. A presença de Governo Aberto deve se apoiar nessa rede como uma forma de atender às demandas daqueles que ali debatem. E, a partir desse mesmo espaço, devem ser impulsionados vínculos com organizações da sociedade civil, empresas, sindicatos, universidades e fundações, de modo a fortalecer a participação ³⁶	NEMIROVSCI, 2010, p. 91

³³ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Open Government (O-gov) es la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos*”.

³⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Una O-gov es aquella que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*”.

³⁵ Tradução livre pela autora. Excerto original “*El Gobierno Abierto es una cuestión de actitud y esto implica un cambio cultural de las organizaciones. Se trata de lograr un cambio en la forma en que se hacen las cosas comenzando por los líderes y consiguiendo que esa nueva cultura se filtre e impregne en toda la organización (...) por ejemplo organizaciones menos jerárquicas y que trabajen más en red, donde la información fluya de forma más eficiente. Finalmente se trata de cambiar las formas en las que nos relacionamos, tanto en lo interno, como en lo externo con los ciudadanos. Debemos relacionarnos con los ciudadanos de la misma forma en que ellos se relacionan entre sí*”.

³⁶ Tradução livre pela autora. Excerpto original “*Un Gobierno Abierto es una horizontalidad con autoridad. Los gobernantes deben vincularse de forma eficiente con las demandas ciudadanas, pero también con todos los organismos que hacen al funcionamiento de la administración de un país, sean éstos de competencia propia o ajena (...) un aspecto destacable y aplicable a la realidad de los sistemas informáticos vigentes es que ya existe una red masiva, y en ella hay certeza de necesidades sobre temas públicos. La presencia*

<p>Um Governo Aberto é um governo que abre suas portas para o mundo, co-inova com todos, especialmente com os cidadãos; compartilha recursos que antes eram zelosamente guardados e aproveita o poder da colaboração em massa, da transparência em todas as suas operações. Não se comporta como um departamento ou jurisdição isolada, mas como uma estrutura nova – uma organização verdadeiramente integrada e que opera em rede³⁷</p>	<p>TAPSCOTT, 2010, p. 8</p>
<p>O que é Governo Aberto? No sentido mais básico, é a noção de que as pessoas têm o direito de acessar documentos e processos do governo (...) no entanto, o próprio significado do termo continua a evoluir. O conceito de Governo Aberto foi influenciado – de maneira positiva – pelo movimento de software de código aberto, passando a enfatizar ainda mais a participação nos processos governamentais. Assim como o software de código aberto permite que os usuários modifiquem e contribuam com seu código-fonte, Governo Aberto agora significa um governo no qual os cidadãos não apenas têm acesso à informação, documentos e processos, mas também podem se tornar participantes de maneira significativa³⁸</p>	<p>LATHROP, RUMA, 2010, p. 19</p>
<p>(...) trata-se do prólogo potencial de um novo caminho, cuja trajetória incluiria a revisão, o questionamento e a transformação radical da forma como temos entendido a gestão dos assuntos públicos, as instituições e, de maneira fundamental, a própria democracia (...) tudo isso evidencia o advento de uma nova configuração paradigmática que ainda não assume formas definitivas, mas que oferece indicações fugazes sobre o que pode ser o futuro da gestão pública. Nesse contexto, Governo Aberto pode ser perfeitamente reconhecido como uma revolução silenciosa, que potencialmente se insere no campo das inovações de caráter sistêmico ou transformacional. Seu efeito dominó pode gerar um impacto profundo na forma de compreender, vivenciar e atuar em nossas democracias, transformando suas práticas constitutivas e as instituições que as estruturam³⁹</p>	<p>RAMÍREZ- ALUJAS, 2010, p. 107-108</p>
<p>Governo Aberto envolve: aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais (...) apoiar a participação cívica (...) implementar os mais altos padrões de integridade profissional em toda a administração (...)</p>	<p>OGP, 2011, p. 1</p>

del Gobierno Abierto debe montarse sobre esa red, como forma de prestar oídos a las peticiones de quienes debaten allí. Y desde ese mismo espacio deben impulsarse vínculos con organizaciones civiles, empresas, sindicatos, universidades y fundaciones, de manera de fortalecer la participación”.

³⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red*”.

³⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “*What is open government? In the most basic sense, it's the notion that the people have the right to access the documents and proceedings of government (...) but the very meaning of the term continues to evolve. The concept of open government has been influenced – for the better – by the open source software movement, and taken on a greater focus for allowing participation in the procedures of government. Just as open source software allows users to change and contribute to the source code of their software, open government now means government where citizens not only have access to information, documents, and proceedings, but can also become participants in a meaningful way*”.

³⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original “*(...) se trata del prólogo potencial de un nuevo camino cuya hoja de ruta incluiría una revisión, cuestionamiento y transformación radical del modo en que hemos venido entendiendo la gestión de los asuntos públicos, las instituciones y, muy fundamentalmente, la democracia (...) Todo ello pone de manifiesto el advenimiento de una nueva configuración paradigmática que aún no destila formas definitivas pero que entrega fugaces orientaciones sobre lo que podría ser el futuro de los asuntos públicos, y desde donde el Ogov puede perfectamente ser reconocido como una revolución silenciosa que podría ubicarse – de manera potencial – en el plano de las innovaciones de carácter sistémico o transformacional, cuyo efecto dominó genere un impacto profundo en la manera de entender, estar y actuar en nuestras democracias, sus prácticas constitutivas y las instituciones que la configuran*”.

ampliar o acesso a novas tecnologias para promover a transparência e a responsabilização ⁴⁰	
Governo Aberto é uma estratégia inovadora para transformar o funcionamento do governo. Ao utilizar tecnologias em rede para conectar o público ao governo e entre si, e ao se basear em dados abertos, um Governo Aberto solicita ajuda para a resolução de problemas. O resultado final são instituições mais eficazes e uma democracia mais robusta (...) o objetivo de Governo Aberto é aproveitar o conhecimento e o espírito empreendedor daqueles que estão fora das instituições governamentais para trabalharem em conjunto com aqueles que estão dentro do governo na solução de problemas. Por exemplo, se precisamos conhecer os níveis de radiação provenientes do Japão, a contaminação por petróleo no Golfo e os estouros de orçamento no setor público, mais importante ainda é que o governo convoque ‘todas as mãos à obra’ para desenvolver soluções inovadoras para crises como essas soluções que o governo nem sempre consegue conceber sozinho ⁴¹	NOVECK, 2011a, p. 1
Concluímos que os esforços de Governo Aberto podem, em última instância, estimular mudanças profundas na estrutura e na organização da burocracia federal, ao evidenciar como mecanismos administrativos mais transparentes, participativos e colaborativos produzem resultados concretos valorizados tanto pelas agências governamentais quanto por seus stakeholders ⁴²	HARRISON <i>et al.</i> , 2011, p. 3
O termo Governo Aberto é frequentemente usado para descrever iniciativas de disponibilização de informações governamentais na Internet. Essa conceitualização é muito restrita, pois Governo Aberto não se trata apenas de transparência em termos informacionais (visão), mas também de transparência em termos interativos (voz) (...) com base nessas conceitualizações, nossa definição de abertura é a seguinte: A abertura do governo é o grau em que os cidadãos podem monitorar e influenciar os processos governamentais por meio do acesso às informações do governo e ao acesso aos espaços de tomada de decisão ⁴³	MEIJER <i>et al.</i> , 2012, p. 1-3
A questão de distinguir o que é do que não é Governo Aberto não é trivial, pois é comum cair em erros conceituais. A título de enunciados, identificamos três questões chave de clarificação: Governo Aberto não é a mesma coisa que governo eletrônico. Governo Aberto é algo mais do que a governança eletrônica. Governo Aberto não é a mesma coisa que dados abertos (...) Definimos Governo Aberto como uma filosofia político-administrativa, um novo paradigma ou modelo de interação sociopolítica que, baseado firmemente nos valores e princípios de transparência, democracia participativa e empoderamento cidadão, prestação de	CRUZ-RUBIO, 2015, p. 3-15

⁴⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Open government involves: Increasing the availability of information about governmental activities (...) Supporting civic participation (...) Implementing the highest standards of professional integrity throughout our administrations (...) Increasing access to new technologies for openness and accountability*”.

⁴¹ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy (...) the aim of open government is to take advantage of the know-how and entrepreneurial spirit of those outside government institutions to work together with those inside government to solve problems. For example, whereas we must know about radiation levels from Japan and oil contamination in the Gulf and cost overruns in the public sector, most important is that government invite ‘all hands on deck’ to develop innovative solutions to crises such as these solutions that government doesn’t always readily devise on its own*”.

⁴² Tradução livre pela autora. Excerto original “*We conclude that OG efforts may ultimately have the effect of stimulating deeper changes in the structure and organization of the federal bureaucracy by exposing the ways in which more transparent, participative, and collaborative administrative mechanisms produce concrete outcomes that are valued by government agencies and their stakeholders*”.

⁴³ Tradução livre pela autora. Excerto original “*The term open government is often used to describe initiatives of putting government information on the Internet. This conceptualization is too restricted since open government is not only about openness in informational terms [vision] but also about openness in interactive terms [voice] (...) Building upon these conceptualizations, our definition of openness is as follows: Openness of government is the extent to which citizens can monitor and influence government processes through access to government information and access to decision-making arenas*”.

<p>contas, dados abertos e no uso de avanços tecnológicos, e na configuração de governos como plataformas que promovem a colaboração e a interação, se constitui como um modo e/ou estratégia para o design, implementação, controle e avaliação de políticas públicas e para processos de modernização administrativa, colocando o cidadão no centro da atenção e da prioridade, oferecendo assim uma alternativa para a gestão do público. Como filosofia político-administrativa, portanto, é diferenciável de outras estratégias ou filosofias político-administrativas existentes⁴⁴</p>	
<p>Nem acadêmicos nem grupos da sociedade civil concordaram com uma definição única de Governo Aberto. A OECD define Governo Aberto como uma cultura de governança baseada em políticas e práticas públicas inovadoras e sustentáveis, inspiradas nos princípios de transparência, responsabilidade e participação, que promovem a democracia e o crescimento inclusivo⁴⁵</p>	<p>OECD, 2016, p. 22</p>
<p>Para os efeitos desta Carta Ibero-Americana, entender-se-á Governo Aberto como o conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a governança pública e o bom governo, baseado nos pilares da transparência, participação cidadã, prestação de contas, colaboração e inovação, centrando e incluindo a cidadania no processo de tomada de decisões, assim como na formulação e implementação de políticas públicas, para fortalecer a democracia, a legitimidade da ação pública e o bem-estar coletivo⁴⁶</p>	<p>CLAD, 2016, p. 5</p>
<p>O maior potencial de Governo Aberto reside em sua capacidade de melhorar o bem-estar humano. A participação pública na tomada de decisões, maior transparência na forma como os recursos públicos são utilizados e o escrutínio dos tomadores de decisões são fundamentais para fortalecer a democracia, tanto em países ricos quanto em países pobres. Se não conseguirmos essas mudanças, Governo Aberto pode ser um sonho estéril, separado da realidade cotidiana e permanecer limitado aos dados e informações abertas. Governo Aberto é muito mais do que isso, pois oferece um antídoto contra os movimentos que buscam fechar o espaço cívico e cria oportunidades para que as pessoas participem das decisões que afetam suas vidas⁴⁷</p>	<p>BAPNA, 2017, p. 2</p>

⁴⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*La cuestión de distinguir lo que es de lo que no es gobierno abierto no es baladí, ya que es común caer en errores conceptuales. A manera de enunciados, identificamos tres cuestiones clave de clarificación: El gobierno abierto no es lo mismo que gobierno electrónico. El gobierno abierto es algo más que la gobernanza electrónica. El gobierno abierto no es lo mismo que datos abiertos (...) Definimos gobierno abierto como una filosofía político-administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que, basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción, se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político-administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes*”.

⁴⁵ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Neither academics nor civil society groups have agreed upon a single definition of open government. The OECD defines open government as a culture of governance based on innovative and sustainable public policies and practices inspired by the principles of transparency, accountability, and participation that fosters democracy and inclusive growth*”.

⁴⁶ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo*”.

⁴⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “*El mayor potencial del gobierno abierto consiste en su capacidad de mejorar el bienestar humano. La participación pública en la toma de decisiones, mayor transparencia en la forma en la que los recursos públicos son utilizados y el escrutinio de los tomadores de decisiones son fundamentales para fortalecer la democracia, tanto en países ricos como en los pobres. Si no logramos dichos cambios, el gobierno abierto podría ser un sueño estéril, separado de la realidad*”.

(...) é preciso entender que Governo Aberto tem a ver com a confiança tanto nas instituições quanto nos cidadãos e entre eles mesmos; tem a ver com colaborar e compartilhar; com a revisão do modelo de propriedade do conhecimento; com a mudança da cultura do trabalho; e, finalmente, também tem a ver com a mudança de papel da cidadania, passando do voto e da participação esporádica para a implicação ativa nos assuntos da comunidade ⁴⁸	CEPAL, 2018a, p. 11
Um Governo Aberto é aquele que mantém uma conversa constante com os cidadãos, a fim de ouvir o que eles dizem e solicitam, que toma decisões com base em suas necessidades e levando em conta suas preferências, que facilita a colaboração entre cidadãos e servidores no desenvolvimento dos serviços oferecem, e que comunica tudo o que decide e faz de forma aberta e transparente ⁴⁹	CALDERÓN, 2018, p. 27
Governo Aberto designa um sistema de governança onde os governos não apenas informam os cidadãos de forma seletiva ou os consultam ocasionalmente sobre decisões públicas, mas onde têm a obrigação de fazê-lo, e onde os cidadãos podem escolher o que fazer com as informações do governo e como se engajar com as instituições públicas. Sob essa perspectiva, os governos se abrem não apenas ao comunicar-se de forma consistente com os cidadãos e envolvê-los na tomada de decisões, mas também ao garantir espaço para o ativismo independente de cidadãos e OSCs (Organizações da Sociedade Civil) ⁵⁰	SCHNELL, 2020, p. 3
Governo Aberto não se trata apenas de tornar os governos transparentes, mas, fundamentalmente, de os governos trabalharem de forma colaborativa com os cidadãos e grupos de cidadãos para enfrentar desafios compartilhados todos os dias ⁵¹	PRADHAN, 2021a, p. 1
Em todo caso, seja qual for a forma de descrever Governo Aberto, provavelmente se estará fazendo referência a um estado de situação deseável, a uma filosofia de gestão do público ainda não plenamente adotada em nenhum lugar (...) Sem ser uma utopia, os princípios de Governo Aberto indicariam o rumo de um processo no qual o progresso promete ser inevitavelmente lento e gradual, e no qual a meta dificilmente pode ser plenamente alcançada ⁵²	OSZLAK, 2022, p. 87

Fonte: elaboração própria

cotidiana y permanecer limitado a los datos e información abierta. El gobierno abierto es mucho más que eso, pues ofrece un antídoto contra los movimientos que buscan cerrar el espacio cívico y crea oportunidades para que la gente participe en las decisiones que afectan su vida”.

⁴⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “(...) hay que entender que el gobierno abierto tiene que ver con la confianza tanto en las instituciones como en los ciudadanos y entre ellos mismos; tiene que ver con colaborar y con compartir; con la revisión del modelo de propiedad del conocimiento; con el cambio de la cultura del trabajo; y finalmente tiene que ver también con el cambio de rol de la ciudadanía, pasando del voto y participación de carácter esporádico a la implicación activa en los asuntos de la comunidad”.

⁴⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original “Un Gobierno Abierto es aquel que establece una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.

⁵⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “Open government designates a system of governance where governments not only selectively inform citizens or occasionally consult them about public decisions, but where they have an obligation to do so, and where citizens can choose what to do with government information and how to engage with public institutions. From this perspective, governments open up not only by consistently communicating with citizens and involving them in decision making but by ensuring space for independent citizen and CSO activism”.

⁵¹ Tradução livre pela autora. Excerpto original “Open government is not just about governments becoming transparent, but fundamentally about governments working collaboratively with citizens and citizen groups to tackle shared challenges every day”.

⁵² Tradução livre pela autora. Excerpto original “En todo caso, cualquiera sea la forma en que se describa al GA, se hará referencia probablemente a un estado de situación deseable, a una filosofía de gestión de lo público aún no adoptada plenamente en ninguna parte (...) Sin llegar a ser una utopía, los principios del GA marcarían el rumbo de un proceso en el que la marcha promete ser inevitablemente lenta y gradual, y en el que la meta difícilmente pueda ser alcanzada plenamente”.

Diante da diversidade de iniciativas, de atores e de interpretações reunidos no quadro-resumo analisado, se tornou indispensável, para esta pesquisa, estabelecer o que se entende por Governo Aberto em seus arranjos de governança. Essa delimitação de entendimento não decorreu unicamente da heterogeneidade empírica observada, mas emergiu como resultado de um processo analítico mais aprofundado, sustentado por leituras exploratórias e pelo confronto crítico entre distintas vertentes conceituais. O ponto de partida foi a análise da nuvem de palavras – figura abaixo –, que funcionou como um mapa inicial das recorrências e dos silêncios do discurso.

Figura 5: Nuvem de palavras de Governo Aberto



Fonte: elaboração própria

Em seguida, a atenção se voltou à essência de cada definição reunida, buscando identificar como elas se articulavam – ou se tensionavam – e de que modo poderiam ser tomadas como complementares. A leitura atenta dos conceitos revelou nuances e sobreposições que, mais do que dificultar uma definição única, exigiram da pesquisa um olhar mais criterioso, capaz de compreender o conceito não como uma noção estanque, mas como uma construção plural, situada e, sobretudo, em disputa.

Foi ao longo desse percurso reflexivo que se consolidou o entendimento sobre afinal o que é Governo Aberto – não fruto de uma colagem apressada de definições, mas resultado de uma elaboração crítica cuidadosamente alinhada aos achados analíticos e empíricos construídos ao longo da pesquisa. Esse entendimento do arranjo de governança, longe de pretender universalidade, é situado e fundamentado. Ele nasce do embate entre diferentes perspectivas teóricas e da necessidade de oferecer um enquadramento coerente com os objetivos do estudo. O detalhamento desse referencial encontra sistematizado no Capítulo 1, com especial atenção à seção 1.2, onde se percorre, com cuidado argumentativo, o caminho analítico que sustenta o modelo lógico de governança adotado em Governo Aberto.

O próximo passo da pesquisa focou na definição dos referenciais teóricos mais adequados para refletir sobre as particularidades de Governo Aberto. Conforme apresentado no Capítulo 2, esse embasamento teórico é fundamental para o avanço do estudo, pois não só orienta a coleta de dados, como também sustenta as etapas seguintes, ao apontar lacunas no conhecimento existente e ao ampliar o debate teórico em torno do objeto investigado (CHARMAZ, 2009; RAMOS, 2018). Em uma pesquisa de caráter interdisciplinar como esta, a articulação entre diferentes perspectivas teóricas se torna ainda mais essencial, pois permite um olhar integrado e uma análise mais profunda da complexidade envolvida no fenômeno estudado.

A partir desse referencial, foi possível identificar as variáveis-chave que, transformadas em categorias temáticas, guiaram tanto a coleta quanto a análise dos dados, estruturando o percurso investigativo e concentrando o foco nos aspectos mais relevantes da pesquisa. Essas variáveis funcionam como lentes analíticas que facilitam o mapeamento das inter-relações entre conceitos teóricos e evidências empíricas, possibilitando apreender as tensões, as negociações e as mobilizações que influenciam a implementação de políticas públicas e a eficácia da participação cidadã (GIBBS, 2007; MAXWELL, 2013; SALDANA, 2016; CRESWELL, CRESWELL, 2017).

O quadro-resumo a seguir detalha as variáveis centrais do referencial teórico adotado, que integra os fundamentos da Sociologia da Ação Pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007) e da Teoria Ator-Rede (CALLON, LATOUR, 1981, 1992).

Quadro 4: Quadro-resumo das variáveis-chave do referencial teórico

Referencial Teórico	Variável-chave	Contextualização
Sociologia da Ação Pública	Instrumentos da Ação Pública	São os instrumentos e as estratégias mobilizados pelos diferentes atores para colocar em prática as políticas públicas. Essas variáveis ajudam a entender como governo e sociedade civil se articulam na ação pública, influenciando diretamente sua execução
	Atores Estatais e Não-Estatais	Diz respeito aos diversos agentes envolvidos – governos, agências reguladoras, organizações da sociedade civil e movimentos sociais – que desempenham algum papel na formulação e na implementação das políticas. A interação entre esses atores é peça-chave para o desenho e a efetivação das ações públicas
	Relações de Poder	Analisa como as relações de poder moldam a definição, a condução e os rumos das políticas públicas. Essas dinâmicas podem alterar o equilíbrio entre interesses em disputa e influenciar a priorização de determinadas agendas em detrimento de outras
	Capacidade Administrativa	Refere-se à capacidade do Estado de colocar em prática suas políticas de forma eficaz, levando em conta sua estrutura organizacional, os recursos disponíveis e a competência administrativa
	Mudança Institucional	Investiga como as instituições públicas respondem às pressões sociais e políticas, e de que forma se adaptam ao longo do tempo – seja por meio de reformas internas ou ajustes na governança
Teoria Ator-Rede (TAR)	Atores (humanos e não humanos)	Abrange tanto os atores humanos (como políticos, gestores públicos e cidadãos) quanto os não humanos (como documentos, tecnologias e infraestruturas) – todos com papel ativo nas redes
	Redes de Relações	Trata das conexões e das interações estabelecidas entre os atores dentro das redes, e de como essas relações podem fortalecer – ou enfraquecer – a construção e a execução das políticas públicas
	Processos de Inscrição	Diz respeito ao processo de transformar ideias ou objetivos em elementos concretos e estáveis que passam a orientar as ações dos demais atores dentro da rede
	Processos de Tradução	É o mecanismo por meio do qual um ator (ou grupo de atores) busca influenciar os demais, construindo alianças, estabelecendo acordos e mobilizando apoios para direcionar o curso das ações
	Agência	Refere-se à capacidade de ação dos atores dentro da rede, ou seja, sua habilidade de influenciar decisões e de moldar os rumos das políticas de forma dinâmica e interconectada
	Caixa Preta	Trata do processo pelo qual certos elementos, práticas ou decisões, inicialmente fruto de disputas e de negociações, acabam sendo naturalizados e passam a ser percebidos como dados ou inevitáveis
	Estabilidade e Mobilização das Redes	Analisa como as redes se mantêm ao longo do tempo ou passam por transformações, identificando os fatores que contribuem para sua estabilidade, sua resiliência ou sua capacidade de mobilização

Fonte: elaboração própria

As variáveis-chave identificadas ao longo da pesquisa foram organizadas em categorias temáticas. Essas categorias funcionam como agrupamentos conceituais que ajudam a estruturar a análise. Mais do que simples classificações, elas oferecem uma forma de destacar padrões recorrentes e relações significativas entre os elementos observados, além de facilitar a articulação entre os conceitos teóricos e os dados

empíricos. Em essência, são ferramentas analíticas que iluminam as dinâmicas em jogo e aprofundam a compreensão do campo investigado (GIBBS, 2007; MAXWELL, 2013; SALDANA, 2016; CRESWELL, CRESWELL, 2017).

A primeira categoria, “Instrumentos e Atores na Ação Pública”, chama atenção para o papel central desempenhado tanto pelas ferramentas quanto pelos agentes envolvidos na implementação de políticas públicas. Sob a ótica da sociologia da ação pública, os instrumentos não são apenas meios técnicos, uma vez que eles atuam como mediadores nas relações entre o Estado e os cidadãos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007). A TAR amplia essa perspectiva ao incluir na análise elementos não humanos – como documentos, tecnologias e dispositivos – que também participam da construção das redes sociotécnicas. Essa abordagem permite observar como essas redes se formam, se articulam e se estabilizam a partir da interação entre múltiplos elementos heterogêneos (CALLON, LATOUR, 1981, 1992).

A segunda categoria, “Dinâmicas de Poder e Agenciamento”, mergulha nas relações de poder que atravessam essas redes e na forma como elas influenciam a formulação e a execução das políticas públicas. A sociologia da ação pública mostra que essas relações podem tanto reforçar estruturas de dominação quanto abrir espaço para disputas e reconfigurações (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007). Já a TAR contribui ao destacar que a agência, ou seja, a capacidade de agir, não está restrita aos sujeitos humanos. Ela emerge das interações e das mediações em rede, revelando um poder que é fluido, negociado e constantemente reconfigurado (CALLON, LATOUR, 1981, 1992).

Por fim, a terceira categoria, “Transformações e Estabilidade nas Redes”, se volta para os movimentos – às vezes sutis, outras vezes mais abruptos – que provocam mudanças nos arranjos de governança. A sociologia da ação pública ajuda a entender como normas, instituições e representações compartilhadas conferem estabilidade às redes, mas também como essas mesmas estruturas podem gerar tensões e rupturas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007). A TAR, por sua parte, enfatiza o caráter dinâmico dessas redes, que se transformam à medida que alianças se reconfiguram, interesses se deslocam e novos atores – humanos ou técnicos – entram em cena (CALLON, LATOUR, 1981, 1992). Essa categoria é essencial para compreender como a mobilização de recursos e a negociação de interesses podem tanto consolidar quanto desestabilizar políticas públicas ao longo do tempo.

Assim, as três categorias temáticas delineadas funcionam como eixos estruturantes que orientam a leitura e a interpretação das evidências empíricas que serão

coletadas nas etapas seguintes da pesquisa. Na sequência, é apresentado um quadro-resumo que organiza essas categorias temáticas juntamente com as variáveis-chave associadas.

Quadro 5: Quadro-resumo das categorias temáticas das variáveis-chave

Categoría	Referencial Teórico	Variável-chave	Contextualização
Instrumentos e Atores na Ação Pública	Sociologia da Ação Pública	Instrumentos da Ação Pública	Permite compreender, na prática, como elementos se articulam e influenciam os rumos da ação pública
		Atores Estatais e Não-Estatais	
	Teoria Ator-Rede (TAR)	Atores (humanos e não humanos)	
		Redes de Relações	
Dinâmicas de Poder e Agenciamento	Sociologia da Ação Pública	Relações de Poder	Trata-se de investigar como o poder circula, é negociado e, por vezes, estabilizado nas redes de governança
		Capacidade Administrativa	
	Teoria Ator-Rede (TAR)	Agência	
		Redes de Relações	
Transformações e Estabilidade nas Redes	Sociologia da Ação Pública	Instrumentos da Ação Pública	Identificação da dinâmica das redes de atores: como elas se mantêm coesas ao longo do tempo ou, ao contrário, se transformam diante de novas alianças, interesses e contextos
		Relações de Poder	
		Mudança Institucional	
	Teoria Ator-Rede (TAR)	Estabilidade e Mobilização das Redes	
		Processos de Tradução	
		Rede de Relações	
		Caixa Preta	

Fonte: elaboração própria

Com o referencial teórico já consolidado e as variáveis-chave claramente identificadas, o próximo passo foi afinar o foco da pesquisa e estabelecer seu objetivo geral. Nesse percurso, a problematização assumiu um papel decisivo. Foi preciso lançar um olhar atento sobre as questões centrais, revelando as tensões e as lacunas que permeiam o campo de Governo Aberto. Esse movimento permitiu direcionar a investigação para os aspectos que clamavam por um aprofundamento mais robusto, tanto no plano conceitual quanto na esfera empírica.

Para dar sustentação a esse movimento, foi realizada uma revisão do ambiente de pesquisa, conduzida à luz do referencial teórico previamente adotado. Esse exercício permitiu articular, de forma mais refinada, as variáveis-chave com as leituras exploratórias já realizadas, o que foi importante para delimitar com mais nitidez a questão central da pesquisa. Nesse percurso, emergiu um ponto de inflexão importante. Embora o paradigma de Governo Aberto se proponha como uma lógica inovadora – baseada na reconfiguração das relações entre Estado e sociedade –, sua implementação concreta no

contexto brasileiro revela um descompasso significativo entre os princípios normativos do modelo e os entraves institucionais que ainda persistem.

Diante desse contexto, e com foco nas dinâmicas de poder que permeiam a ação pública, foi definido como objetivo central da pesquisa analisar como as dinâmicas de poder afetam a efetividade do modelo de Governo Aberto na promoção de práticas participativas deliberativas voltadas à coprodução de valor público.

Para assegurar a adequação desse objetivo geral, foram realizados diversos testes que visaram garantir sua clareza, relevância e viabilidade dentro do escopo da investigação. O primeiro passo consistiu em avaliar a precisão da formulação do objetivo, um requisito essencial para assegurar a coerência teórico-metodológica e facilitar a compreensão da proposta desde os seus estágios iniciais. Em seguida, verificou-se o objetivo estava alinhado diretamente à problematização central da pesquisa, reforçando a pertinência do enfoque escolhido.

No que tange à viabilidade, o objetivo foi analisado à luz das limitações temporais, do acesso a documentos e dos recursos disponíveis. Nesse sentido, confirmou-se que a abordagem metodológica adotada – baseada em métodos qualitativos, como análise documental, revisão de literatura e entrevistas semiestruturadas – era adequada para alcançar os propósitos da investigação. Por fim, o objetivo foi submetido a um teste de operacionalização, que validou sua possibilidade de ser desdobrado em objetivos específicos e mensuráveis. Essa etapa mostrou necessária para garantir que a pesquisa não apenas tivesse um objetivo bem definido, mas que também pudesse ser concretizada por meio de etapas claras, objetivas e passíveis de avaliação.

Dessa forma, os objetivos específicos foram desenhados para conduzir uma reflexão sequencial e contínua, permitindo uma construção gradual e progressiva do conhecimento. Essa estratégia favoreceu uma análise mais profunda das condições que moldam a participação cidadã e as dinâmicas de poder, promovendo uma compreensão integrada e em camadas dos fenômenos em questão. Cada etapa foi cuidadosamente planejada para avançar de modo lógico, conectando os elementos centrais da pesquisa e enriquecendo a análise conforme o estudo evoluía.

O primeiro objetivo específico teve como propósito traçar os princípios estruturantes do modelo de Governo Aberto, estabelecendo um alicerce histórico, conceitual e empírico essencial para o desenvolvimento da investigação. Na sequência, buscou analisar a instrumentação da ação pública dentro desse modelo, destacando

especialmente como a escolha e o uso dos instrumentos afetam as relações de poder entre os diferentes atores sociais.

O terceiro objetivo aprofundou na constituição e no funcionamento das redes intersetoriais em Governo Aberto, identificando os principais protagonistas e mapeando as dinâmicas de cooperação, de conflito e de negociação que emergem dessas interações complexas. Como quarto objetivo específico, a pesquisa direcionou o olhar para as dinâmicas de poder que permeiam as interações entre esses atores, avaliando em que medida essas relações podem tanto restringir quanto potencializar a participação cidadã deliberativa, especialmente voltada para a resolução de questões públicas. Por fim, o último objetivo específico teve a função de sintetizar os principais achados, ressaltando as implicações das dinâmicas de poder identificadas para a efetividade do modelo de Governo Aberto na promoção da participação cidadã e na geração de valor público.

Com o foco da pesquisa bem definido, o passo seguinte foi a formulação da pergunta de pesquisa. Esse processo não seguiu uma linha reta, mas sim um movimento dinâmico e iterativo, no qual a pergunta foi refinada sucessivamente até alinhar plenamente aos objetivos propostos. Não bastava entender apenas a influência das dinâmicas de poder, era fundamental explorar como essas dinâmicas afetam, de modo específico, a capacidade do modelo de Governo Aberto em fomentar uma participação cidadã voltada para a resolução de problemas públicos. Esse reconhecimento apontou para a necessidade de clarificar a natureza da participação cidadã e de identificar as múltiplas dimensões do poder que atuam nesse processo, o que conduziu à reinterpretação e ao aperfeiçoamento da pergunta de pesquisa.

A cada nova iteração, a questão foi sendo cuidadosamente ajustada, de modo a abranger as relações intrincadas entre atores estatais e não estatais, as práticas de governança e as estratégias de inclusão e de exclusão presentes no processo decisório. Esse contínuo refinamento implicou eliminar ambiguidades e adaptar a formulação para assegurar que a pergunta permanecesse alinhada aos objetivos da pesquisa e ao arcabouço teórico adotado, sobretudo no que tange às dinâmicas de poder e seus reflexos na qualidade da participação cidadã e na geração de valor público.

Ao final do processo iterativo de refinamento, a pergunta de pesquisa consolidou-se na seguinte formulação “De que maneira as dinâmicas de poder condicionam a capacidade do modelo de Governo Aberto de gerar valor público?” Essa versão final reflete uma abordagem mais precisa e alinhada aos objetivos do estudo, abrindo espaço

para uma investigação aprofundada sobre como as estruturas de poder moldam a efetividade da participação cidadã e influenciam a geração de valor público.

Na etapa seguinte, a pesquisa avançou para a formulação da hipótese central, uma tarefa que demandou equilibrar a abstração conceitual com a realidade empírica. Partiu da premissa de que tanto a instrumentação da ação pública quanto a conformação das redes intersetoriais estão imersas em relações de poder, deixando claro que não são neutras nem em sua concepção nem na prática.

Dessa forma, a hipótese central sustenta que os instrumentos de ação pública e os arranjos das redes de atores podem reforçar assimetrias de poder preexistentes. Essa formulação conferiu à hipótese maior precisão e testabilidade, conectando-a diretamente à pergunta de pesquisa e aos objetivos delineados. A partir daí, a pesquisa passou a se apoiar em duas sub-hipóteses derivadas i) a seleção e o desenho dos instrumentos de ação pública condicionam os formatos de participação; ii) as redes intersetoriais constituídas são frequentemente atravessadas por disputas de interesse.

Para validar essas proposições, foram formuladas previsões específicas, a serem testadas nas fases empíricas do estudo. No caso da primeira sub-hipótese, as previsões indicavam que i) instrumentos participativos estruturados tendem a limitar a deliberação aberta, privilegiando contribuições que se encaixam no desenho técnico-institucional; ii) decisões centrais são tomadas fora dos espaços participativos, revelando a predominância de hierarquias sob a aparência de abertura. Já para a segunda sub-hipótese, as previsões apontavam que i) atores com maior capital institucional ou político dominam as interações nas redes, influenciando agendas e decisões em detrimento da pluralidade de vozes; ii) a cooperação nesses espaços é condicionada por disputas e por desigualdades, resultando em decisões que refletem mais os interesses hegemônicos do que consensos genuinamente construídos.

Como objeto empírico para examinar a hipótese central, suas sub-hipóteses e previsões, foi escolhido o processo de construção dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na *Open Government Partnership* (OGP) – iniciativa internacional lançada em 2011 que visa promover práticas governamentais mais transparentes, responsivas, inclusivas e comprometidas com *accountability*. Essa escolha se apoia em três argumentos que, em conjunto, reforçam seu valor como um caso instrumental simbólico para refletir sobre dinâmicas de poder e geração de valor público. Primeiramente, se destaca a mobilização de múltiplos instrumentos de ação pública durante o processo – como resoluções, metodologias e editais –, os quais, longe da neutralidade, carregam

racionalidades políticas distintas e atuam como mediadores nas relações Estado-sociedade. Isso permite enxergar como a instrumentação no contexto de Governo Aberto é atravessada por negociações, por disputas e por desequilíbrios de poder.

Em segundo lugar, a elaboração do plano revelou a estruturação de uma rede heterogênea de atores, articulada em torno de uma agenda comum e integrada de transparência, de participação e de inovação tecnológica. Analisar essa rede não só ajuda a mapear papéis e responsabilidades, mas também a compreender os mecanismos de cooperação e as tensões que surgem na cocriação das políticas. Essa configuração convida a uma leitura relacional dos arranjos institucionais e fornece elementos para avaliar a efetividade deliberativa e a capacidade dessas iniciativas de redistribuir poder.

Por fim, o contexto político que cercou a elaboração do 3º Plano de Ação adiciona uma camada extra de complexidade à análise. Desenvolvido em 2016, em meio à turbulência institucional desencadeada pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff, o processo ocorreu em um cenário marcado por forte polarização política e questionamentos sobre a legitimidade democrática. Essa conjuntura impactou diretamente a dinâmica de participação social, o grau de abertura institucional e os compromissos firmados, tornando ainda mais necessário investigar como os princípios de Governo Aberto foram interpretados, apropriados ou tensionados diante desse contexto tão particular.

Embora parte da documentação relativa ao 3º Plano de Ação esteja disponível por meio de mecanismos de transparência ativa – como atas de reuniões, registros das oficinas de cocriação e versões preliminares dos compromissos –, a divulgação desses materiais por parte do governo mostrou-se fragmentada e, em muitos casos, incompleta. Essa lacuna impôs obstáculos metodológicos importantes à reconstrução detalhada do processo. Ainda assim, a combinação dessas fontes com entrevistas realizadas com atores-chave, aliada a pedidos de acesso à informação encaminhados ao Governo Federal, possibilitou a construção de uma análise densa, triangulada e metodologicamente consistente. Nessa perspectiva, o 3º Plano de Ação se revela um caso estratégico para compreender, em termos práticos, como as dinâmicas de poder se manifestaram e como se construiu, ou como se tentou construir, valor público ao longo do processo.

Na sequência, a etapa seguinte concentrou na coleta de dados e de informações. Foi adotada uma abordagem multimetodológica que combinou a análise documental, a revisão de literatura e as entrevistas semiestruturadas, todas conduzidas à luz das

categorias temáticas e das variáveis-chave previamente definidas com base no referencial teórico.

A análise documental se valeu de um amplo espectro de fontes, cuidadosamente selecionadas por sua relevância e por sua autoridade. O objetivo era compor um panorama abrangente e multifacetado das práticas de governança associadas a Governo Aberto. Entre os documentos consultados, destacam relatórios de organismos internacionais, como *United Nations* (UN), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *Inter-American Development Bank* (IDB), *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), *Organización de los Estados Americanos* (OEA) e *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD). Também foram consideradas contribuições de organizações não governamentais, como a Transparência Internacional, a *Open Knowledge Foundation* (OKF), a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a *Red Académica de Gobierno Abierto Internacional* (HAGA), a *International Association for Public Participation* (IAP2), o *Independent Reporting Mechanism* (IRM) e a própria *Open Government Partnership* (OGP).

As entrevistas semiestruturadas, realizadas no escopo da abordagem etnográfica adotada, permitiram uma imersão densa nas percepções e nas experiências de atores diversos envolvidos com a agenda de Governo Aberto. Entre os participantes, incluíam-se servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal, representantes da OGP, membros da sociedade civil, pesquisadores e acadêmicos. Essa variedade de perfis enriqueceu substancialmente a análise, oferecendo um panorama multifacetado e aprofundado das diferentes perspectivas presentes no contexto investigado. Ao todo, foram conduzidas vinte e sete entrevistas, realizadas de forma presencial e virtual, entre os anos de 2022 e 2025, sempre com adesão voluntária por parte dos entrevistados.

Cabe destacar que, por respeito à privacidade e em consonância com os princípios éticos da pesquisa, alguns participantes optaram pelo anonimato – decisão plenamente respeitada ao longo de todo o processo investigativo. Essa escolha está em total conformidade com as diretrizes éticas previamente estabelecidas, reafirmando o compromisso com a proteção da integridade e da segurança dos envolvidos. Em função disso, não serão divulgadas as identidades dos participantes nem as instituições às quais estão vinculados.

O roteiro das entrevistas foi cuidadosamente adaptado conforme o grau de envolvimento de cada entrevistado, respeitando suas funções, suas responsabilidades e seus contextos específicos. Essa customização teve por objetivo garantir uma escuta mais

precisa e sensível às experiências singulares dos atores. Entre os temas abordados, destacaram-se: i) as percepções sobre os princípios e as práticas associados a Governo Aberto; ii) o histórico de atuação e as experiências anteriores com iniciativas no campo; iii) as expectativas quanto aos potenciais benefícios e desafios da implementação de Governo Aberto; iv) as estratégias e as metodologias consideradas mais eficazes para promover transparência e participação pública; v) os possíveis impactos de Governo Aberto sobre a eficácia e a legitimidade das políticas públicas; vi) as barreiras e as resistências enfrentadas durante a adoção e a implementação de práticas de Governo Aberto; e, por fim, vii) sugestões e recomendações para o aprimoramento das iniciativas de Governo Aberto. As principais informações extraídas das entrevistas semiestruturadas foram consolidadas em uma planilha-matriz, oferecendo uma visão estruturada e acessível dos dados que fundamentam a análise desenvolvida ao longo da pesquisa.

À medida que a pesquisa avançava, tanto nas leituras quanto nas entrevistas, as informações extraídas das diferentes fontes foram sendo cuidadosamente organizadas e agrupadas em uma matriz de categorias temáticas. A construção dessa matriz, longe de ser um exercício mecânico, revelou um processo dinâmico. Aos poucos, foi se configurando um quadro analítico no qual teoria e empiria se entrelaçavam de maneira orgânica e mutuamente enriquecedora.

Com esse material em mãos, o passo seguinte foi a análise documental, realizada a partir da técnica de análise temática, adaptada às particularidades do escopo investigativo (BRAUN, CLARKE, 2006). A abordagem metodológica empregada envolveu um ciclo iterativo de categorização, de codificação e de interpretação dos dados textuais. As categorias temáticas, previamente estabelecidas com base na pergunta de pesquisa e no referencial teórico, serviram como guias analíticas para o processo inicial de codificação e funcionaram como lentes para interpretar os dados. A análise se deu de forma simultaneamente sistemática e reflexiva.

À leitura dos documentos, seguiu a organização dos achados em matrizes analíticas, o que permitiu identificar padrões, contradições, lacunas e elementos recorrentes que dialogam diretamente com a hipótese propostas. No plano operacional, os documentos foram reunidos em um banco de dados e analisados individualmente com o apoio de fichamentos analíticos, garantindo tanto a rastreabilidade dos achados quanto a coerência dos argumentos desenvolvidos.

A estrutura da matriz analítica partia de duas colunas fundamentais. A primeira, “Categorias Temáticas”, reunia os conceitos recorrentes identificados ao longo da

investigação, funcionando como eixo central da análise. A segunda, “Variável/Conceito Teórico”, evidenciava os elementos-chave do arcabouço teórico, permitindo uma vinculação direta entre teoria e empiria – algo essencial para ancorar as interpretações na abordagem escolhida. Em seguida, a coluna “Dados Coletados (exemplos)” reunia evidências empíricas que ilustravam os conceitos em ação, fossem trechos de entrevistas, documentos, revisões ou padrões extraídos de fontes secundárias. Essa ponte direta entre o campo e a teoria contribuiu para tornar mais tangível a aplicação dos referenciais teóricos. Já a coluna “Relevância para a Pesquisa” explicitava o porquê da inclusão de cada variável, indicando sua contribuição para a formulação da hipótese e para a resposta à pergunta de pesquisa. Por fim, “Revisão da Hipótese” permitiu acompanhar, de forma estruturada, se os dados empíricos corroboravam, eram indiferentes ou ambíguos à hipótese.

No escopo da análise empírica, foi dada atenção especial às oficinas de cocriação do 3º Plano de Ação, consideradas etapa central da pesquisa. A leitura e a codificação das tarjetas produzidas nesses encontros seguiram os procedimentos metodológicos previamente delineados para as atividades, alinhando-se à proposta da OGP (2016i). Na primeira oficina – dedicada à construção de um diagnóstico coletivo e à definição do desafio prioritário – a análise concentrou nas chamadas inscrições, ou seja, nas ideias e nas propostas iniciais formuladas pelos participantes. Já na segunda oficina, voltada à elaboração dos compromissos, com seus respectivos marcos, prazos e corresponsabilidades, o foco se deslocou para as traduções – as reformulações dessas inscrições que, ao serem incorporadas ao texto final, ganham institucionalidade.

A comparação entre inscrições e traduções revelou pistas importantes sobre o grau de estabilização da rede sociotécnica que se formou ao longo do processo. Identificar momentos de convergência entre os atores e a formalização consensual das decisões ajudou a reconhecer quando a rede se estabilizava, ainda que os conflitos não desaparecessem, sendo em muitos casos absorvidos por traduções suficientemente eficazes. Por outro lado, as persistências de desalinhamento entre o que foi proposto – inscrição – e o que foi formalizado – tradução – indicaram zonas de instabilidade, revelando controvérsias não resolvidas e possíveis assimetrias de poder, conforme discutido por Callon e Latour (1981, 1992) e Law (1992).

A figura a seguir ilustra como teoria e prática se entrelaçaram na análise do desenho e dos arranjos institucionais das oficinas de cocriação – revelando, em perspectiva, a dinâmica entre o planejamento conceitual e sua materialização no campo.

Figura 6: Metodologia de arranjo de perspectivas predominante nas oficinas de cocriação



Fonte: Elaboração própria

Por fim, as reflexões conclusivas da pesquisa foram se delineando a partir de um mergulho crítico nos principais achados empíricos e nas contribuições analíticas que se revelaram ao longo do percurso metodológico. A sintonia entre o arcabouço teórico previamente estruturado e sua aplicação concreta no campo mostrou decisiva para sustentar uma análise robusta das práticas de Governo Aberto no Brasil. Esse caminho investigativo não apenas ofereceu respostas consistentes à questão central e à hipótese proposta, como também abriu espaço para a construção de recomendações voltadas ao aprimoramento da implementação da política de Governo Aberto no Brasil. Tais propostas se fundamentam na busca por uma governança mais aberta, participativa e responsável – comprometida, sobretudo, com a resolução de desafios coletivos e com a geração efetiva de valor público.

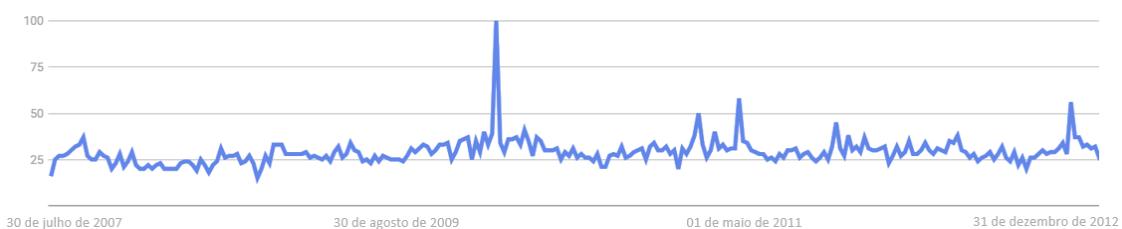
CAPÍTULO 4 – OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP (OGP): DESAFIANDO OS MODELOS DE GOVERNANÇA NO SÉCULO XXI

A *Open Government Partnership* (OGP), lançada em setembro de 2011, surgiu como uma resposta ousada aos desafios atuais da governança. Alicerçada nos pilares da transparência, da participação cidadã, da inovação tecnológica e da prestação de contas, a OGP visa impulsionar políticas que ampliem o acesso à informação e que fomentem espaços reais de engajamento social. Sua proposta colaborativa pretende ir além dos modelos tradicionais de gestão pública, promovendo práticas mais inclusivas e ágeis. No entanto, passados quatorze anos desde sua criação, torna imprescindível uma reflexão crítica sobre os progressos alcançados e os obstáculos que ainda permanecem.

4.1 Governança em Transformação: a emergência de uma nova agenda internacional

Ao longo dos anos, o conceito de Governo Aberto tem sido associado como uma resposta às crescentes demandas por transparência, participação cidadã e *accountability* na Administração Pública. Dados do *Google Trends* (2025), ilustrados no gráfico abaixo, apontam para um aumento expressivo nas buscas pelo termo, com picos de interesse em momentos específicos, refletindo a variação da atenção pública conforme o cenário político e social vigente. Esse comportamento evidencia não apenas a ampliação do interesse, tanto acadêmico quanto social, pelas práticas associadas a Governo Aberto, mas também a intensificação das pressões por uma governança mais acessível, responsável e inclusiva – dinâmicas que se encontram fortalecidas pelo avanço contínuo das tecnologias digitais.

Gráfico 1: Interesse em Governo Aberto ao longo dos anos (2007 a 2012)



Fonte: Google Trends (2025)

Um dos primeiros picos de interesse em Governo Aberto ocorreu durante a campanha presidencial de Barack Obama em 2008. Essa campanha ficou marcada pelo uso inovador da internet e das mídias sociais como ferramentas de mobilização, de engajamento cívico e de disseminação de informações – um divisor de águas no emprego das tecnologias digitais no cenário político. As empresas do Vale do Silício tiveram papel estratégico nesse processo, oferecendo suporte financeiro robusto e desenvolvendo plataformas tecnológicas que revolucionaram tanto a arrecadação de fundos quanto o engajamento popular. Foi nesse contexto que o conceito de Governo Aberto ganhou projeção internacional, apresentado como um modelo promissor de transparência governamental e de modernização do Estado a partir do uso estratégico das tecnologias de comunicação e informação (ORTA, 2010; LATHROP, RUMA, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; YU, ROBINSON, 2012).

À medida que o debate sobre Governo Aberto avançava, o setor privado passou a enxergar nele uma oportunidade para adaptar suas soluções tecnológicas às demandas do setor público, se alinhando a essa nova tendência. Foi nesse cenário que a *Microsoft* lançou a *Open Government Data Initiative*, promovendo a plataforma *Windows Azure* como uma infraestrutura-chave para iniciativas governamentais de dados abertos. De modo similar, a *Adobe*, conhecida mundialmente pelo formato .pdf, direcionou em 2009 sua estratégia de *marketing* ao Governo Federal dos Estados Unidos com a campanha *Adobe Opens Up*. Paralelamente, a *Socrata* se especializou no mercado de dados abertos governamentais, conquistando uma base expressiva de clientes, que incluía o data.gov, o *Medicare*, o Estado de Oregon, bem como as cidades de Chicago e Seattle (YU, ROBINSON, 2012; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Com a vitória eleitoral de Obama, sua equipe de transição seguiu com a agenda de modernização governamental, criando grupos especializados em inovação tecnológica e em reforma administrativa. Nesse quadro, surgiu o grupo de trabalho *Technology, Innovation, and Government Reform* (TIGR), responsável por implementar uma agenda de inovação que consistiria em um conjunto de diretrizes voltadas à modernização da Administração Pública, ao estímulo econômico e ao fortalecimento da governança aberta. A iniciativa tinha como propósito usar a tecnologia como ferramenta para aprimorar a gestão pública, fomentar a participação social e ampliar a colaboração com instituições da sociedade civil (LATHROP, RUMA, 2010; HARRISON *et al.*, 2011).

Logo no primeiro dia de seu mandato, o presidente Obama assinou dois memorandos executivos que elevaram Governo Aberto à condição de princípio norteador

de sua administração. Esses documentos não só formalizaram o compromisso com a transparência, mas também sinalizaram uma transformação na relação entre Estado e sociedade, enfatizando o papel das tecnologias digitais como instrumentos estratégicos para expandir a abertura governamental e a participação cidadã (HARRISON *et al.*, 2011; OECD, 2016).

O primeiro desses memorandos, datado de 21 de janeiro de 2009 e intitulado *Freedom of Information Act*, tratava do fortalecimento da transparência na Administração Pública. O documento orientava as agências governamentais a aprimorarem a eficiência e a acessibilidade no atendimento às solicitações de informação. Ao destacar a liberdade de informação como a expressão mais significativa do compromisso nacional com Governo Aberto, Obama reafirmou a transparência como pilar central de sua gestão (WHITE HOUSE, 2009a; LATHROP, RUMA, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2011).

Uma democracia requer *accountability*, e a *accountability* requer transparência. Como escreveu o juiz Louis Brandeis, ‘a luz do sol é tida como o melhor dos desinfetantes’. Em nossa democracia, a Lei de Acesso à Informação (*Freedom of Information Act – FOIA*), que promove a *accountability* por meio da transparência, é a expressão mais proeminente de um profundo compromisso nacional com a garantia de Governo Aberto. No cerne desse compromisso está a ideia de que a *accountability* é de interesse tanto do governo quanto da cidadania. (...) Todas as agências devem adotar uma presunção favorável à divulgação, a fim de renovar seu compromisso com os princípios incorporados na FOIA e inaugurar uma nova era de Governo Aberto⁵³ (WHITE HOUSE, 2009a, p. 1).

O memorando traduz a visão de Obama sobre a transparência como um pilar fundamental para a *accountability* governamental, ressaltando que uma democracia verdadeira depende de mecanismos claros e eficazes de prestação de contas. Ao destacar a importância de ampliar o acesso às informações públicas, o documento propõe uma mudança radical na postura estatal. Ele sugere abandonar a reatividade limitada à mera

⁵³ Tradução livre pela autora. Excerto original “A democracy requires accountability, and accountability requires transparency. As Justice Louis Brandeis wrote, ‘sunlight is said to be the best of disinfectants’. In our democracy, the Freedom of Information Act (FOIA), which encourages accountability through transparency, is the most prominent expression of a profound national commitment to ensuring an open Government. At the heart of that commitment is the idea that accountability is in the interest of the Government and the citizenry alike (...) All agencies should adopt a presumption in favor of disclosure, in order to renew their commitment to the principles embodied in FOIA, and to usher in a new era of open Government”.

resposta a pedidos de dados e adotar uma abordagem proativa, marcada pela divulgação contínua e acessível de informações governamentais. A ideia de que, diante de dúvidas, deve sempre prevalecer a divulgação reforça essa lógica, incentivando uma cultura de transparência ativa e o uso estratégico das tecnologias digitais para garantir acesso ágil e amplo às ações do Estado (LATHROP, RUMA, 2010; HARRISON *et al.*, 2011).

Nesse cenário, a FOIA se firma como uma das expressões mais contundentes do compromisso nacional com Governo Aberto, posicionando a transparência no coração da governança pública. Ao estabelecer a presunção de divulgação, o memorando deixa claro que a opacidade administrativa não pode ser justificada por interesses particulares de agentes públicos ou pelo medo de expor falhas. Ao contrário, deve prevalecer o princípio de que abrir os dados fortalece tanto a máquina pública quanto a sociedade (LATHROP, RUMA, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Além disso, Obama destaca a necessidade de que as agências governamentais adotem uma postura proativa na disponibilização das informações, utilizando tecnologias modernas não apenas para responder a solicitações pontuais, mas como parte de uma estratégia contínua de transparência. Essa presunção de divulgação vai além da simples reação passiva, exigindo ações concretas que democratizem o acesso à informação, ampliem a acessibilidade e promovam a divulgação sistemática e permanente dos dados públicos por meio de recursos tecnológicos (LATHROP, RUMA, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; YU, ROBINSON, 2012).

A presunção de divulgação também significa que as agências devem tomar medidas proativas para tornar as informações públicas. Elas não devem esperar por solicitações específicas do público. Todas as agências devem utilizar tecnologias modernas para informar os cidadãos sobre o que é conhecido e realizado pelo seu governo. A divulgação deve ser tempestiva (...) Também instruo o Diretor do Escritório de Gestão e Orçamento a atualizar as diretrizes para as agências, a fim de ampliar e aprimorar a disseminação de informações ao público, incluindo o uso de novas tecnologias, e a publicar essas diretrizes no *Federal Register*⁵⁴ (WHITE HOUSE, 2009a, p. 1).

⁵⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*The presumption of disclosure also means that agencies should take affirmative steps to make information public. They should not wait for specific requests from the public. All agencies should use modern technology to inform citizens about what is known and done by their Government. Disclosure should be timely (...) I also direct the Director of the Office of Management and Budget to update guidance to the agencies to increase and improve information dissemination to the public, including through the use of new technologies, and to publish such guidance in the Federal Register*”.

Ao direcionar os órgãos governamentais para essa nova postura, o memorando não apenas redefine a aplicação da FOIA, como também reposiciona a tecnologia como um elemento-chave para impulsionar a transparência e estreitar os laços entre o Estado e a sociedade. A proposta do memorando é clara no sentido de buscar integrar inovação tecnológica à gestão pública como meio de ampliar a eficiência administrativa e, ao mesmo tempo, abrir caminhos mais concretos para o engajamento social. Nesse cenário, a sociedade deixa de ocupar um lugar meramente observador e passa a ser coparticipante na construção da governança, contribuindo ativamente nos processos decisórios e fortalecendo as bases democráticas (HARRISON *et al.*, 2011; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Na mesma data, 21 de janeiro de 2009, Obama assinou um segundo memorando intitulado *Transparency and Open Government*. Esse documento representou mais um divisor de águas nas práticas de governança ao reunir, de forma articulada, os princípios da transparência, da participação e da colaboração. Longe de ser uma simples diretriz técnica, o texto reafirma o lugar central da transparência em uma democracia viva e propõe uma estratégia concreta para colocar as tecnologias modernas a serviço da melhoria da eficiência e da efetividade governamental (WHITE HOUSE, 2009a; McDERMOTT, 2010; OECD, 2016).

A leitura desse segundo memorando revela uma visão inovadora e sistêmica de governança, que vai além da mera abertura de dados. Trata de cultivar uma cultura institucional voltada à confiança pública, à ampliação dos canais de participação social na gestão pública e ao estímulo à colaboração entre Estado e sociedade civil, pilares de um modelo de Governo Aberto comprometido com os valores democráticos (WHITE HOUSE, 2009a; LATHROP, RUMA, 2010; McDERMOTT, 2010; OECD, 2016; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Minha administração está comprometida em criar um nível sem precedentes de abertura no governo. Trabalharemos juntos para garantir a confiança pública e estabelecer um sistema de transparência, participação pública e colaboração. A abertura fortalecerá nossa democracia e promoverá eficiência e eficácia no governo. O governo deve ser transparente. A transparência promove a responsabilidade e fornece informações aos cidadãos sobre as ações do governo (...) O governo deve ser participativo. O engajamento público melhora a eficácia do governo e aprimora a qualidade de suas decisões. O conhecimento está amplamente disperso na sociedade, e os agentes públicos se beneficiam ao ter acesso a esse conhecimento distribuído (...) O governo deve ser colaborativo. A

colaboração envolveativamente os cidadãos no trabalho do governo⁵⁵ (WHITE HOUSE, 2009b, p. 1).

O memorando reforça a transparência como um valor estruturante da democracia, tratando a informação governamental como um bem público indispensável à cidadania. Ao defender a divulgação célere e acessível de dados públicos, o documento não apenas reafirma a transparência como princípio, mas também a posiciona como um instrumento essencial para assegurar a responsabilidade e a prestação de contas por parte do governo. Nesse sentido, coube ao *Chief Technology Officer* – cargo criado para assessorar diretamente o presidente dos Estados Unidos em temas relacionados à inovação e ao uso estratégico de tecnologias digitais no setor público –, em colaboração com o *Director of the Office of Management and Budget* – cargo responsável pela formulação do orçamento federal dos Estados Unidos e pelo monitoramento da execução das políticas públicas –, a responsabilidade de desenvolver, no prazo de 120 dias, uma *Open Government Directive*, destinada a garantir que a administração pública atuasse de forma alinhada aos interesses coletivos, oferecendo clareza quanto a suas decisões e seus procedimentos (McDERMOTT, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; OECD, 2016; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

O memorando também ampliou a noção de transparência ao propor um governo genuinamente participativo. Reconheceu que a mera divulgação de dados não bastava para mobilizar a sociedade de forma efetiva. Era preciso ir além no sentido de criar oportunidades reais de participação cidadã na formulação de políticas públicas. Assim, partindo do reconhecimento de que o conhecimento não se concentra apenas nas instituições estatais, mas está disseminado por diversos segmentos sociais, Obama propõe uma integração entre o saber técnico da máquina pública e o saber social da população. Essa articulação tem como meta enriquecer a interação entre Estado e sociedade, sobretudo em um cenário marcado pela crescente complexidade das demandas sociais e políticas. Em tal contexto, soluções multisectoriais se tornam não apenas desejáveis, mas

⁵⁵ Tradução livre pela autora. Excerto original “My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government. Government should be transparent. Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what their Government is doing (...) Government should be participatory. Public engagement enhances the Government's effectiveness and improves the quality of its decisions. Knowledge is widely dispersed in society, and public officials benefit from having access to that dispersed knowledge (...) Government should be collaborative. Collaboration actively engages Americans in the work of their Government”.

absolutamente necessárias para tornar a gestão pública mais eficaz e responsável (McDERMOTT, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; OECD, 2016; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Em 2009, Obama deu início à implementação em larga escala de políticas voltadas a Governo Aberto, com destaque para o lançamento do data.gov, em maio daquele ano. O portal se tornou uma iniciativa pioneira ao facilitar o acesso público a dados governamentais, estabelecendo um marco na utilização da tecnologia digital como alavanca para a transparência institucional. A proposta era clara no sentido de transformar o modo como a informação circula entre governo e sociedade, promovendo não apenas a abertura de dados, mas também o fortalecimento da gestão pública e da produção de valor público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2012; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018; CRIADO *et al.*, 2018).

O impacto do data.gov extrapolou as fronteiras dos Estados Unidos. Sua influência reverberou em diversas partes do mundo, inspirando países e organismos internacionais a criarem plataformas similares de abertura de dados governamentais. Embora os caminhos seguidos por cada nação tenham refletido suas particularidades institucionais, prevaleceu um denominador comum relacionado à busca por qualificar a entrega de serviços públicos e por fortalecer a confiança entre Estado e cidadão (O'REILLY, 2011; HARRISON *et al.*, 2012; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Esse posicionamento ganhou força no cenário internacional quando, em setembro de 2010, durante seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas, Obama defendeu a urgência de respostas transformadoras frente aos desafios globais. Ao conamar os países a se comprometerem com a transparência e a aprimorarem sua governança, ele não apenas respondia às expectativas internas dos Estados Unidos, mas também assumia o protagonismo de uma agenda global em prol de uma governança mais inclusiva. Sua fala ecoava o sentimento de uma população global cada vez mais conectada, que enxerga na tecnologia e na abertura informacional uma oportunidade concreta de exercer maior influência sobre os rumos das políticas públicas. Assim, Obama se posicionava não só como chefe de Estado, mas como articulador de um movimento multilateral em defesa de uma governança mais aberta, responsável e democrática (McDERMOTT, 2010; RAMÍREZ-ALUJAS, 2010; HARRISON *et al.*, 2011; YU, ROBINSON, 2012; OSZLAK, 2013, 2022; RUVALCABA-GOMEZ *et al.*, 2018).

Uma sociedade aberta apoia um Governo Aberto, mas não pode substituí-lo. Não há direito mais fundamental do que a capacidade de escolher seus líderes e

determinar seu próprio destino. Não se enganem: o sucesso final da democracia no mundo não virá porque os Estados Unidos a impõem; ele virá porque cidadãos individuais exigem ter voz sobre como são governados (...) O fio condutor do progresso é o princípio de que o governo deve prestar contas aos seus cidadãos. E a diversidade nesta sala deixa claro: nenhum país tem todas as respostas, mas todos nós devemos responder ao nosso próprio povo. Em todas as partes do mundo, vemos o potencial da inovação para tornar o governo mais aberto e responsável. Agora, devemos avançar nesse progresso. E quando nos reunirmos novamente no próximo ano, devemos trazer compromissos concretos para promover a transparência, combater a corrupção, incentivar o engajamento cívico e utilizar novas tecnologias para fortalecer as bases da liberdade em nossos próprios países, enquanto honramos os ideais que podem iluminar o mundo⁵⁶ (WHITE HOUSE, 2010, p. 1-5).

Nos meses que sucederam o discurso de Obama na Assembleia Geral das Nações Unidas, o Departamento de Estado dos Estados Unidos liderou uma série de encontros técnicos voltados à definição de diretrizes para uma arquitetura global de governança baseada nos princípios de Governo Aberto. Como registra Ribeiro (2018), tratava-se, à época, de ajudar os países a transcender a prática atual no campo de Governo Aberto – uma ambição que sintetiza bem o espírito daqueles primeiros debates.

Essas reuniões foram decisivas para estruturar os alicerces da futura iniciativa internacional. Delas emergiram não apenas os princípios orientadores da OGP, mas também a concepção de sua estrutura de governança. Entre as deliberações estratégicas, destacaram a criação do *Steering Committee* (SC), encarregado de supervisionar a implementação dos compromissos que seriam assumidos, e do *Board of Directors*, responsável por acompanhar e orientar o rumo político e estratégico da parceria (CGU, 2011; RIBEIRO, 2012).

O processo foi marcado por uma composição plural e transnacional, reunindo representantes de governos e de organizações da sociedade civil de diferentes partes do

⁵⁶ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Open society supports open government, but it cannot substitute for it. There is no right more fundamental than the ability to choose your leaders and determine your destiny. Now, make no mistake: The ultimate success of democracy in the world won't come because the United States dictates it; it will come because individual citizens demand a say in how they are governed (...) The common thread of progress is the principle that government is accountable to its citizens. And the diversity in this room makes clear - no one country has all the answers, but all of us must answer to our own people. In all parts of the world, we see the promise of innovation to make government more open and accountable. And now, we must build on that progress. And when we gather back here next year, we should bring specific commitments to promote transparency; to fight corruption; to energize civic engagement; to leverage new technologies so that we strengthen the foundations of freedom in our own countries, while living up to the ideals that can light the world*

mundo. Entre os atores institucionais envolvidos, figuram o *African Center for Open Governance* (ACOG), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), o *Instituto Mexicano para la Competitividad* (IMCO), o *International Budget Project* (IBP), o Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), o *National Security Archives* (NSA), o *Revenue Watch Institute* (RWI), a *Transparency and Accountability Initiative* (TAI) e o Twaweza. Essa diversidade de perspectivas não apenas ampliou a legitimidade da construção coletiva da iniciativa, como também assegurou que a proposta internacional de Governo Aberto incorporasse desde seu início uma abordagem verdadeiramente plural, inclusiva e representativa dos diferentes contextos políticos e sociais ao redor do mundo (CGU, 2011; RIBEIRO, 2012).

A ideia que motivou os fundadores da Aliança para Governo Aberto era bastante simples e direta. Da América à Ásia, os países já estavam adotando, por conta própria, soluções inovadoras para enfrentar os desafios da governança, aproveitando as novas ferramentas de tecnologia da informação e o conhecimento especializado da sociedade civil. O que aconteceria se esses países pudessem utilizar uma plataforma internacional, uma rede de reformadores comprometidos com o avanço em diversas áreas de Governo Aberto, onde pudessem compartilhar suas experiências (as boas, as ruins e as muito ruins), aprender mais sobre o que outros estão fazendo e se conectar com mais recursos para alcançar reformas mais ambiciosas?⁵⁷ (RIBEIRO, 2018, p. 92).

Nesse cenário, a política externa brasileira atravessava um momento de aproximação estratégica com os Estados Unidos, sustentada por valores compartilhados, como a promoção da democracia, a proteção dos direitos humanos e o compromisso com a inclusão social e econômica. Esses princípios foram reafirmados em encontros bilaterais entre os presidentes Barack Obama e Dilma Rousseff, nos quais se destacou a afinidade entre as duas maiores democracias e economias do continente americano. Esse alinhamento político e ideológico contribuiu para consolidar uma base de confiança recíproca, elemento central para a construção de parcerias globais duradouras e

⁵⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “*La idea que motivó a los fundadores de la Alianza para el Gobierno Abierto era bastante simple y directa. De América a Asia, los países ya estaban adoptando, por su cuenta, soluciones muy innovadoras para enfrentar los problemas de la gobernanza, aprovechando las nuevas herramientas de tecnología de la información y los conocimientos especializados de la sociedad civil. ¿Qué ocurriría si esos países pudieran utilizar una plataforma internacional, una red de reformadores comprometidos con el avance en los distintos ámbitos del gobierno abierto, en la que pudieran compartir sus experiencias (las buenas, las malas y las muy malas), obtener más información sobre lo que hacen otros y conectarse con más recursos para lograr reformas más ambiciosas?*”

sustentáveis (ROUSSEFF, 2011a, 2011b; DESIDERA, ALBRES, 2012; RICUPERO, 2017; PATRIOTA, 2023).

Foi nesse contexto de convergência que o Brasil se tornou o primeiro país convidado a integrar o grupo fundador da *Open Government Partnership* (OGP), reafirmando seu protagonismo na agenda internacional de governança aberta. A trajetória brasileira, marcada por iniciativas como o Portal da Transparência e por políticas voltadas ao fortalecimento da participação social, serviu de referência para a definição dos critérios de adesão à OGP. Tal contribuição foi especialmente relevante para adaptar padrões globais às realidades dos países em desenvolvimento, garantindo maior equidade e efetividade às diretrizes estabelecidas. Durante a cerimônia de lançamento da OGP, a presidente Dilma Rousseff reiterou o compromisso brasileiro com essa agenda, destacando a centralidade dos princípios da transparência e da participação cidadã como pilares de uma governança mais democrática e inclusiva (CGU, 2011; DESIDERA, ALBRES, 2012; RICUPERO, 2017; RIBEIRO, 2018; PATRIOTA, 2023).

Para colocar a tecnologia a serviço da transformação social, o Brasil está aperfeiçoando as ferramentas de governo eletrônico, difundindo o uso de padrões abertos e interoperáveis, e desenvolvendo uma infraestrutura nacional de dados abertos. Inovamos na utilização de plataformas digitais colaborativas para a elaboração de projetos de lei. O nosso Portal da Transparência é hoje o símbolo dos avanços brasileiros na relação do governo com a cidadania (...) Estamos implementando, como um dos projetos prioritários do meu governo, o Programa Nacional de Banda Larga, que solucionará o principal gargalo da inclusão digital e de Governo Aberto, a insuficiência e o alto custo do acesso à internet. Com isso, Governo Aberto no Brasil vai se colocar ao alcance de todos os segmentos sociais no amplo território nacional do país (ROUSSEFF, 2011a).

Para além das questões técnicas, o Brasil ocupou também uma posição simbólica de grande relevância nesse processo. Em um almoço oficial realizado no Palácio do Itamaraty, o presidente Barack Obama destacou o potencial de cooperação entre Brasil e Estados Unidos, enfatizando valores comuns como diversidade, liberdade e igualdade. Reconheceu, ainda, os avanços sociais e econômicos alcançados pelo país, atribuindo à coragem e ao esforço do povo brasileiro a construção de uma democracia vibrante e em constante aprimoramento. Obama chegou a classificar a ascensão do Brasil como uma das grandes conquistas da contemporaneidade. Essa combinação de reconhecimento internacional, legitimidade regional e protagonismo em agendas multilaterais – especialmente nos temas de inclusão e de sustentabilidade – conferiu ao Brasil uma

posição estratégica na consolidação de um modelo de governança mais democrática e inclusiva. Um modelo que, ao mesmo tempo em que dialogava com os princípios universais da transparência e da participação cidadã, refletia as complexidades, os desafios e as aspirações típicas dos países em desenvolvimento (WHITE HOUSE, 2011; CGU, 2011; DESIDERIA, ALBRES, 2012; RICUPERO, 2017; RIBEIRO, 2018; PATRIOTA, 2023).

4.2 Open Government Partnership (OGP): princípios, estrutura e dinâmica

Em setembro de 2011, durante a 66^a Assembleia Geral das Nações Unidas, foi lançada oficialmente a OGP, uma iniciativa internacional voltada a fomentar práticas governamentais pautadas na transparência orçamentária, no acesso público à informação e na participação cidadã. A formalização da OGP se deu por meio da assinatura da Declaração de Princípios por oito países fundadores – Estados Unidos, África do Sul, México, Brasil, Filipinas, Indonésia, Noruega e Reino Unido. Essa seleção de países fundadores foi deliberada e estratégica, uma vez que buscou refletir diversidade geográfica, política e cultural, reunindo tanto democracias consolidadas quanto países em desenvolvimento. Tal diversidade reforça o alcance global e o caráter representativo da iniciativa (OGP, 2011, 2019; CGU, 2011; YU, ROBINSON, 2012; CLARKE, FRANCOLI, 2014; OECD, 2016; PIOTROWSKI, 2017; CEPAL, 2018a; MARIANI, 2019; NASER *et al.*, 2020).

A Declaração de Governo Aberto, que fundamenta a OGP, se apoia em marcos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003. O documento reconhece a crescente demanda global por governos mais abertos, próximos aos cidadãos, dispostos a ouvir, dialogar e prestar contas. Destacando a participação cidadã como elemento-chave para o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento da relação entre Estado e sociedade, o texto propõe uma nova lógica de corresponsabilidade na Administração Pública. Essa abordagem responde diretamente aos desafios atuais da democracia, sublinhando a urgência de construir formas de governança mais inclusivas, legítimas e alinhadas às reais necessidades da população (OGP, 2011, 2019; YU, ROBINSON, 2012; CLARKE, FRANCOLI, 2014; OECD, 2016; CEPAL, 2018a).

A Parceria para Governo Aberto (OGP) foi criada em 2011 por governos e organizações da sociedade civil que buscavam novas formas de colaboração para enfrentar desafios complexos. A ideia fundamental era que uma maior

cooperação entre governos, sociedade civil e cidadãos, aliada a um melhor compartilhamento global de inovações e a um foco na implementação de ações concretas e mensuráveis de Governo Aberto, criaria uma dinâmica de excelência e ajudaria os governos a trabalharem para todos, não apenas para os mais poderosos⁵⁸ (OGP, 2022b, p. 4).

Assim, partindo de critérios mínimos de participação – como transparência orçamentária, acesso à informação, divulgação das declarações patrimoniais das autoridades, garantias às liberdades civis e estímulo à participação social – a OGP firma quatro compromissos essenciais para todos os seus membros (RIBEIRO, 2012; OECD, 2016; OGP, 2019, 2024).

O primeiro deles foca na ampliação do acesso às informações sobre as ações do governo, reconhecendo esse direito como pedra fundamental para a responsabilização dos agentes públicos. A transparência, nesse cenário, vai muito além de legitimar as decisões estatais, uma vez que ela é o alicerce para o controle social e para o uso qualificado dos dados na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. Ao disponibilizar de forma proativa dados sobre gastos, serviços e iniciativas, sempre em formatos abertos e acessíveis, o Estado não apenas fortalece sua capacidade de resposta, como também consolida um ambiente institucional mais confiável e orientado pelo interesse público (OGP, 2011).

Essa linha de pensamento se conecta diretamente ao segundo compromisso, que propõe a participação social como ferramenta indispensável para o aprimoramento das políticas públicas. A inclusão ativa da sociedade civil – sobretudo daqueles grupos tradicionalmente marginalizados, como mulheres, populações periféricas e minorias políticas – enriquece o debate, ampliando o leque de perspectivas e possibilitando respostas mais ajustadas à complexidade das demandas sociais. Ao institucionalizar mecanismos de consulta e de coprodução, se fortalece a democracia, garantindo maior legitimidade e eficácia às decisões governamentais, além de estreitar a articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado (OGP, 2011).

Complementarmente, o terceiro compromisso destaca a integridade como um valor essencial para a boa governança. Estabelecer normas rigorosas para prevenir a

⁵⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “The Open Government Partnership (OGP) was formed in 2011 by governments and civil society organizations seeking new ways of working together to address difficult challenges. The founding idea was that more collaboration between governments, civil society, and citizens, better sharing of innovations globally, and a focus on implementing specific and measurable open government actions would create a race to the top and help governments work for all, not just the most powerful”.

corrupção, para garantir a transparência na gestão financeira e para assegurar a fiscalização efetiva das ações públicas são pilares de um Estado ético e responsável. Práticas como a divulgação dos bens e dos rendimentos das autoridades, a proteção aos denunciantes e o fortalecimento dos mecanismos de controle interno são indispensáveis para consolidar uma cultura sólida de *accountability*, reduzir as assimetrias de poder e restaurar a confiança da sociedade nas instituições públicas (OGP, 2011).

Por fim, o quarto compromisso incentiva o uso estratégico das tecnologias de informação e comunicação como agentes de transformação na relação entre Estado e sociedade. Plataformas digitais seguras, acessíveis e inclusivas têm potencial para expandir significativamente as possibilidades de participação, de transparência e de prestação de serviços públicos. Contudo, a eficácia desse compromisso depende do enfrentamento das desigualdades digitais, especialmente em contextos periféricos e rurais. Por isso, promover a conectividade e a alfabetização digital é imperativo para que os frutos da transformação digital cheguem a todos. A tecnologia, nesse sentido, deve ser vista como uma importante ferramenta para fortalecer a ação pública e ampliar a cidadania, jamais como substituta das interações presenciais e dos espaços deliberativos tradicionais (OGP, 2011).

A figura abaixo sintetiza os quatro compromissos gerais que norteiam e embasam a OGP, destacando os princípios fundamentais que orientam a agenda global de Governo Aberto.

Figura 7: Compromissos gerais da OGP



Fonte: OGP, 2011, com adaptações

Esses compromissos são interligados e se reforçam mutuamente, formando uma base para enfrentar os desafios multifacetados do século XXI. Sua implementação deve criar um ambiente propício a uma governança mais ágil, eficiente e sintonizada com as demandas sociais e as complexidades do mundo contemporâneo. Ao fomentar a confiança pública, ao estimular a participação cidadã e ao promover a integridade, tais compromissos elevam a qualidade da gestão pública, tornando-a mais sensível e responsiva às necessidades da sociedade (OGP, 2011). Como destacou Bapna (2016) durante o *OGP Global Summit* em Paris, o objetivo maior da OGP é aprimorar a qualidade de vida das pessoas por meio de políticas públicas eficazes que garantam o acesso a serviços essenciais – como saúde, educação, água potável, ar limpo –, além de fortalecer a confiança nas instituições governamentais.

O Ministro Jorge Hage, então chefe da Controladoria-Geral da União, enfatizou que a OGP é uma iniciativa de adesão voluntária, se distinguindo de tratados internacionais e de convenções de caráter obrigatório. Para o Ministro, o diferencial da OGP reside em oferecer uma plataforma para que países interessados possam ir além das obrigações legais, se engajando ativamente em uma parceria que visa fomentar um governo verdadeiramente aberto (CGU, 2011, 2012a).

Desde o seu lançamento, a OGP ganhou rapidamente adesão global. Em abril de 2012, durante a 1ª Conferência de Alto Nível realizada em Brasília, 42 países oficializaram sua participação, assinando a Declaração de Princípios e reafirmando o compromisso com a transparência, com a participação cidadã e com a responsabilidade governamental. Naquele evento, foram apresentados os primeiros Planos de Ação, detalhando as diversas estratégias nacionais para implementar os ideais de Governo Aberto. Apenas um ano depois, o número de membros já havia aumentado para 60 países (CGU, 2012a; RIBEIRO, 2012).

Em agosto de 2025, conforme apresentado no *OGP Data Dashboard*, a parceria congregava 74 países, 152 governos locais, 475 Planos de Ação e mais de 5.500 compromissos – consolidando-se como uma referência global na promoção de uma governança pautada na transparência, na responsabilização e na participação cidadã (OGP, 2025e).

A figura abaixo oferece uma visão cartográfica da distribuição geográfica dos países membros da OGP, referenciado em agosto de 2025.

Figura 8: Mapa de membros da OGP



Fonte: OGP, 2025e

De acordo com as diretrizes da OGP, a participação na iniciativa está aberta a países, a organizações da sociedade civil, ao setor privado e a outras entidades, desde que cumpram determinados requisitos (OGP, 2011, 2019). Para um país aderir à OGP, ele precisa seguir algumas etapas

(...) enviando uma carta de intenção, sinalizando o compromisso de seu governo com Governo Aberto e a adesão aos princípios e processos da OGP ao endossar a Declaração de Governo Aberto (Declaração); desenvolvendo um Plano de Ação, comprometendo-se a realizar um conjunto concreto de ações (Compromissos), conforme os padrões da OGP estabelecidos nos Anexos B e C; e implementando o Plano de Ação e relatando o progresso, em cooperação com o IRM⁵⁹ (OGP, 2019, p. 3-4).

A adesão à OGP vai muito além de um gesto formal. Trata-se de um compromisso assumido por países, por organizações da sociedade civil e pelo setor privado com os princípios que sustentam uma governança verdadeiramente aberta. Esse engajamento não apenas qualifica as práticas de gestão pública, como também desencadeia um efeito em cadeia. Assim, à medida que mais nações se alinham aos valores da OGP, cresce a pressão internacional para que outras sigam o mesmo caminho, criando um terreno fértil para a cooperação global. Essa dinâmica favorece a disseminação de boas práticas no enfrentamento de desafios contemporâneos – como a corrupção, as crises econômicas e as desigualdades sociais – adaptando soluções a diferentes realidades ao redor do mundo (RIBEIRO, 2012; MARIANI, 2019).

Nesse contexto, os Planos de Ação Nacionais assumem um papel estratégico ao transformar princípios abstratos de Governo Aberto em compromissos voluntários, específicos e mensuráveis, voltados à promoção da transparência, da participação e da inovação. A teoria da mudança que orienta sua formulação se ancora em um modelo de governança pensado para estimular um ciclo contínuo de colaboração e de abertura. Esse arranjo busca integrar Estado e sociedade civil em um processo dinâmico, que envolve desde a definição conjunta de metas até a execução das ações e o monitoramento dos resultados – tudo isso sustentado por uma plataforma inclusiva, multisectorial e voltada à aprendizagem constante e à melhoria progressiva. Essa abordagem colaborativa contribui

⁵⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original “submitting a letter of intent signaling its government’s commitment to open government and to abide by OGP’s principles and processes by endorsing the Open Government Declaration (the Declaration); developing an Action Plan, committing to undertake a concrete set of actions (Commitments) according to OGP standards, as set out in Addenda B and C; and implementing the Action Plan and reporting on progress, in cooperation with the IRM”.

para que as políticas públicas estejam mais sintonizadas com as demandas sociais e com as especificidades de cada território (OGP, 2011, 2018, 2019, 2021a, 2024; RIBEIRO, 2012; CEPAL, 2018a; CLARKE, FRANCOLI, 2014; NASER *et al.*, 2020; RAMÍREZ-ALUJAS, 2022, 2023, 2025).

Para orientar a elaboração desses planos, a OGP estabelece cinco padrões que funcionam como diretrizes processuais, a saber: i) garantir um espaço permanente de diálogo e de cooperação entre governo, sociedade civil e demais atores não estatais; ii) assegurar a oferta de informações abertas, acessíveis e atualizadas sobre as ações e o andamento dos compromissos; iii) promover oportunidades inclusivas e bem-informadas de participação pública durante a cocriação dos planos; iv) garantir respostas fundamentadas e manter um diálogo contínuo entre os envolvidos; v) incentivar a colaboração ao longo de toda a fase de implementação e de monitoramento (OGP, 2021a).

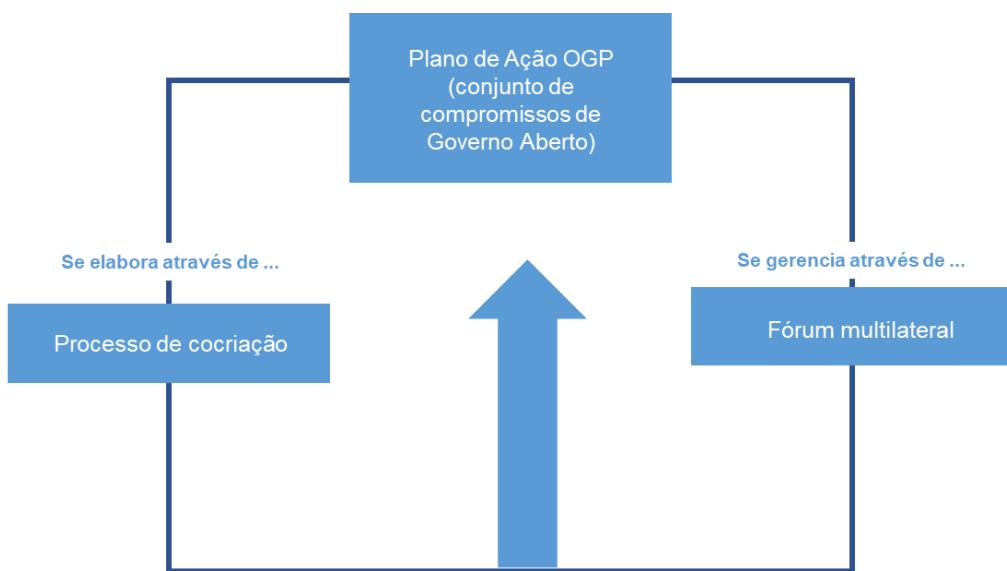
Embora esses padrões sirvam como referência comum, sua aplicação deve respeitar as condições locais, levando em conta as particularidades políticas, jurídicas e institucionais de cada país. Por isso, não há compromissos padronizados ou obrigatórios na OGP. Assim, cada governo desenvolve seus planos de forma personalizada, desde que alinhados às diretrizes de inovação aberta (OGP, 2011, 2018, 2019, 2024; RIBEIRO, 2018).

O modelo da OGP é único. Ele não prescreve padrões de abertura que os países devem seguir, nem especifica setores a serem alvo. Sua abordagem deliberada e específica para cada contexto foi projetada para unir governo e cidadãos na definição de suas próprias prioridades de reforma. Como uma parceria voluntária que enfatiza a colaboração, a OGP confia no poder das ideias. Os governos são incentivados a experimentar reformas ousadas que abordem desafios urgentes de políticas públicas, aprendendo uns com os outros e se inspirando ao longo do caminho⁶⁰ (OGP, 2016b, p. 1).

A figura abaixo evidencia o modelo de cocriação e de implementação dos Planos de Ação na OGP, ilustrando o fluxo que conecta o processo colaborativo de construção dos planos ao fórum multilateral responsável pela gestão e pelo monitoramento dos compromissos assumidos.

⁶⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “*OGP’s model is unique. It does not prescribe standards for openness that countries should follow, nor does it specify sectors to target. Its deliberate, context-specific approach is designed to bring government and citizens together to define their own priorities for reform. As a voluntary partnership that emphasizes collaboration, OGP trusts in the power of ideas. Governments are encouraged to experiment with bold reforms that address urgent public policy challenges, learning from and inspiring each other along the way*”.

Figura 9: Modelo de cocriação e implementação de Planos de Ação



Fonte: RAMÍREZ-ALUJAS, 2022, com adaptações

Para assegurar que as estratégias associadas aos princípios de Governo Aberto sejam, de fato, implementadas com eficácia, a OGP se estrutura a partir de uma base organizacional robusta, regida pelos seus Artigos de Governança. Aprovados por consenso pelo *Steering Committee* (SC) em abril de 2012, esses artigos definem as diretrizes centrais que orientam o funcionamento da parceria. Desde sua adoção, vêm sendo revisados periodicamente, com o objetivo de incorporar práticas mais atuais e de refletir as decisões institucionais acumuladas ao longo do tempo (OGP, 2019).

Atualmente, a governança da OGP se apoia em três pilares institucionais: o *Steering Committee* (SC), a *Support Unit* (SU) e o *Independent Reporting Mechanism* (IRM). O SC, núcleo executivo da iniciativa, é responsável por deliberar sobre decisões estratégicas, formular diretrizes políticas e supervisionar o andamento geral das atividades da parceria, garantindo a coerência com os objetivos estabelecidos. Além dessas atribuições, o SC participa ativamente de cúpulas, eventos e encontros regionais e internacionais, sendo liderado por quatro co-presidentes rotativos – dois representantes de governos e dois da sociedade civil (OGP, 2019).

Composto por 22 membros, o SC mantém uma composição paritária entre representantes governamentais e da sociedade civil – onze de cada grupo –, com mandatos de três anos, renováveis por uma única vez. A escolha dos representantes governamentais ocorre anualmente por meio de votação secreta, realizada entre os países membros e

conduzida por uma entidade independente, contratada pela SU. A estrutura do comitê busca assegurar uma representação geográfica equilibrada, exigindo a presença de ao menos um e no máximo quatro membros de cada uma das quatro regiões – África, Américas, Ásia e Europa. Já a seleção dos representantes da sociedade civil é coordenada pelos co-presidentes dessa esfera, com o apoio de um comitê de seleção que define os critérios e os procedimentos para o processo (OGP, 2019).

A tabela a seguir apresenta a composição do SC ao longo do primeiro semestre de 2025, detalhando seus membros por região, por organização e por período de mandato.

Quadro 6: Composição do *Steering Committee* no ano de 2025

Governo			Sociedade Civil	
Governo	Região	Mandato	Organização	Mandato
Brasil (Co-presidente 2025-2026)	Américas	Setembro 2027 (primeiro mandato)	Open Data Charter	Setembro 2025 (primeiro mandato)
Chile	Américas	Setembro 2025 (primeiro mandato)	ICD Uruguay	Setembro 2027 (segundo mandato)
Estônia	Europa	Setembro 2027 (segundo mandato)	Transparency International Georgia	Setembro 2025 (primeiro mandato)
Alemanha	Europa	Setembro 2025 (segundo mandato)	Accountability Lab (Co-presidente 2023 – 2024)	Setembro 2026 (segundo mandato)
Indonésia	Ásia - Pacífico	Setembro 2025 (segundo mandato)	European Center for Not-for-Profit Law	Setembro 2027 (primeiro mandato)
Quênia (Co-presidente 2023 – 2024)	África	Setembro 2026 (segundo mandato)	Public Service Accountability Monitor	Setembro 2026 (primeiro mandato)
Marrocos	África	Setembro 2027 (segundo mandato)	Bantay Kita (Co-presidente 2024 – 2025)	Setembro 2027 (primeiro mandato)
Filipinas	Ásia - Pacífico	Setembro 2027 (primeiro mandato)	International Lawyers Project (Co-presidente 2025 – 2026)	Setembro 2026 (segundo mandato)
Espanha (Co-presidente 2024-2025)	Europa	Setembro 2026 (primeiro mandato)	Carter Center	Setembro 2027 (primeiro mandato)
Reino Unido	Europa	Setembro 2027 (segundo mandato)	International Center for Not-for-Profit Law	Setembro 2027 (segundo mandato)
Estados Unidos da América	Américas	Setembro 2026 (primeiro mandato)	Water Integrity Network	Setembro 2025 (primeiro mandato)

Fonte: OGP, 2025a

Os subcomitês permanentes do SC desempenham um papel estratégico no funcionamento da OGP, oferecendo suporte técnico e político às suas ações. Compostos de forma paritária por representantes governamentais e da sociedade civil – todos selecionados entre os próprios membros do comitê – esses subgrupos funcionam como instâncias de análise preliminar e de formulação de recomendações que embasam decisões mais amplas. Essa engrenagem colaborativa revela a importância de uma governança robusta, transparente e participativa, na qual Estado e sociedade civil caminham juntos na promoção da transparência, da participação cidadã e da inovação democrática. Atualmente, o SC opera com três subcomitês – o *Governance and Leadership Subcommittee* (GL), o *Criteria and Standards Subcommittee* (C&S) e o *Programmatic Delivery Subcommittee* (PDS)⁶¹ (OGP, 2019, 2025a).

O GL atua, na prática, como o comitê executivo da OGP. Composto pelos quatro co-presidentes da iniciativa – dois representantes governamentais e dois da sociedade civil – esse subcomitê é responsável pela condução estratégica e pela gestão cotidiana da OGP. Entre suas funções estão a supervisão dos demais subcomitês, a definição de diretrizes estratégicas e o diálogo ativo com os países membros. O GL também organiza os principais eventos da agenda global da OGP, como a Cúpula Global, e revisa, anualmente, a composição e os mandatos dos demais subcomitês. Além disso, tem sob sua alçada a gestão orçamentária no sentido de elaborar, de submeter e de acompanhar o orçamento anual da OGP, bem como coordenar forças-tarefa e recomendar nomeações estratégicas (OGP, 2019, 2025a).

O C&S atua como guardião dos princípios que sustentam a integridade da OGP. Seu papel é assegurar que os países membros estejam em conformidade com as normas e os processos da iniciativa. Cabe ao C&S monitorar os critérios de elegibilidade, supervisionar a adesão às diretrizes institucionais, propor encaminhamentos em situações de descumprimento e revisar periodicamente as políticas da OGP. Além disso, esse subcomitê coordena o acompanhamento do IRM, sendo responsável pela seleção do

⁶¹ Nos Artigos de Governança da OGP (2019), o *Thematic Leadership Subcommittee* (TLS) aparece listado como um dos elementos da estrutura de governança. Contudo, ao consultar os registros disponíveis no site oficial da OGP (2025a), percebe-se que a composição atual inclui o *Programmatic Delivery Subcommittee* (PDS), sem qualquer referência ao TLS. Foram feitas várias tentativas para esclarecer essa discrepância junto à equipe da OGP, mas, diante da ausência de resposta e da falta de registro formal dessa mudança nos documentos públicos, presume-se que os Artigos de Governança estejam desatualizados em relação à estrutura vigente. Dessa forma, para os propósitos desta pesquisa, foi adotado o PDS como o terceiro subcomitê da governança da OGP.

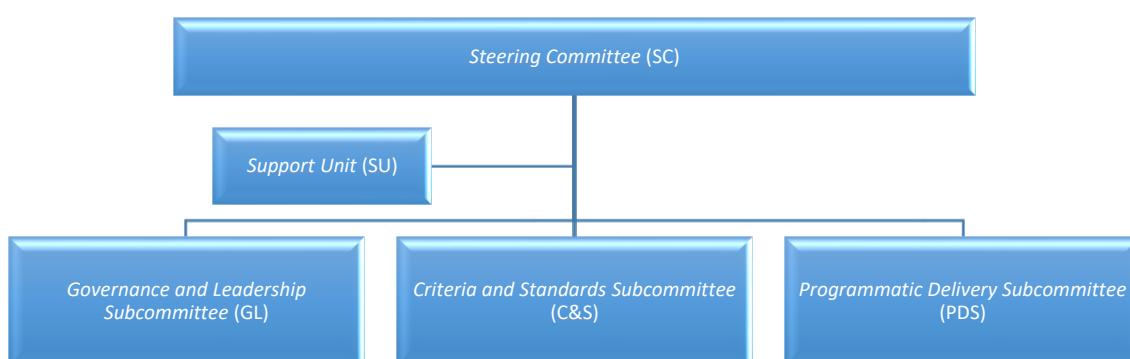
International Experts Panel (IEP) e pela contratação da direção do programa (OGP, 2019, 2025a).

O PDS, por sua vez, concentra seus esforços na implementação das estratégias programáticas da OGP. Em articulação com a SU, busca ampliar a ambição temática da iniciativa, fortalecer reformas voltadas a Governo Aberto e fomentar o engajamento em plataformas e em fóruns internacionais estratégicos. Sua atuação é decisiva para garantir que os compromissos assumidos no papel se transformem em políticas públicas efetivas e mensuráveis (OGP, 2019, 2025a).

Para dar sustentação a esse arranjo, a OGP conta com uma estrutura técnico-institucional permanente. A SU, que funciona como secretariado executivo da iniciativa, atua sob a supervisão direta do GL e constitui a espinha dorsal das operações diárias. Entre suas atribuições estão a coordenação do Plano de Trabalho Anual, o apoio técnico aos países membros e a facilitação do acesso a redes de conhecimento e recursos provenientes de distintos setores – como a academia, o setor privado e organizações da sociedade civil. A SU também é encarregada da comunicação externa, da salvaguarda da imagem institucional da OGP e da promoção da transparência interna. Além disso, desempenha um papel central como mediadora entre governos e sociedade civil, buscando manter o equilíbrio entre os diferentes atores e contribuir para a resolução de conflitos relacionados ao descumprimento das normas da iniciativa (OGP, 2019).

A figura abaixo sintetiza o arranjo de governança do SC, a relação com o SU e com os subcomitês.

Figura 10: Arranjo de governança do *Steering Committee*



Fonte: OGP, 2019, 2025a, com adaptações

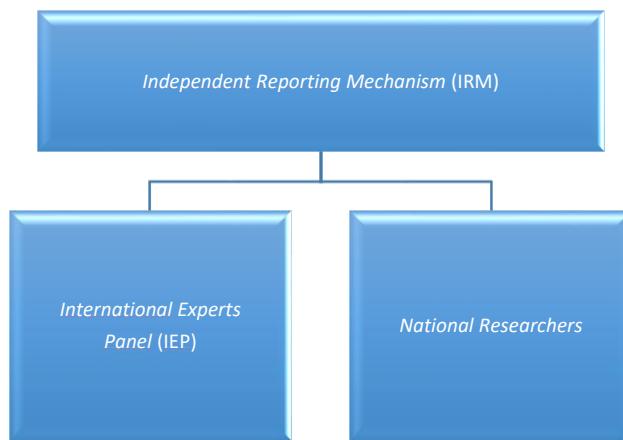
O IRM cumpre uma função importante no arranjo de governança da OGP realizando avaliações técnicas, imparciais e fundamentadas sobre o avanço dos compromissos assumidos nos Planos de Ação. Mais do que um exercício de monitoramento, o trabalho do IRM busca assegurar três pilares fundamentais – transparência, responsabilização e aprendizado contínuo – ao longo de todo o ciclo de implementação. Ao produzir análises objetivas sobre a execução das políticas públicas de Governo Aberto, o mecanismo contribui para a qualificação dos processos e para o fortalecimento da confiança pública. Até o ano de 2021, os relatórios do IRM eram anuais e traziam, além do diagnóstico, recomendações detalhadas sobre aspectos como a qualidade dos processos de cocriação, o desenho e a execução dos compromissos (OGP, 2014, 2019; RIBEIRO, 2012; IRM, 2020a, 2021b, 2021d; CRUZ-RUBIO, 2020).

Com a reformulação metodológica implementada em 2021, o IRM passou a adotar uma abordagem mais estratégica, centrada em três produtos principais. O primeiro produto está relacionado aos *briefings* de cocriação publicados cerca de três meses antes do início da elaboração dos planos. Eles têm o propósito de qualificar os processos, de ampliar a inclusão, de garantir maior transparência e de identificar novas oportunidades a partir de boas práticas internacionais. Em seguida, vêm as revisões dos Planos de Ação, publicadas até quatro meses após sua submissão pelos governos. Esses documentos destacam compromissos considerados promissores e oferecem recomendações específicas para sua implementação, de forma a potencializar seus impactos. Por fim, os relatórios de resultados se concentram na análise dos fatores contextuais que afetam a implementação dos compromissos. Embora não tragam recomendações, esses relatórios são fontes importantes de conhecimento institucional e contribuem significativamente para os processos de *accountability* pública, ao sistematizarem aprendizados e monitorarem avanços (OGP, 2014, 2019; IRM, 2020a, 2021b; CRUZ-RUBIO, 2020).

A independência técnica e a solidez metodológica do IRM são garantidas pelo *International Experts Panel* (IEP), composto por até cinco especialistas selecionados por meio de chamada pública. O painel reúne ampla diversidade regional e expertise temática em governança e desempenha funções centrais como a de supervisionar a aplicação da metodologia, de avaliar possíveis conflitos de interesse, de participar da seleção e da formação dos pesquisadores, de fornecer recomendações ao SC e de contribuir para a disseminação dos resultados das avaliações. Em 2023, o IEP aprovou o *Quality Assurance Framework*, um instrumento voltado à garantia dos mais elevados padrões de qualidade, de imparcialidade e de rigor nas avaliações conduzidas pelo IRM. Essa ferramenta não

apenas reforça a credibilidade do mecanismo, como também reafirma seu papel estratégico como instrumento de monitoramento e de responsabilização no âmbito da OGP (IRM, 2021a, 2021b, 2024). A figura abaixo sintetiza o arranjo de governança do IRM.

Figura 11: Arranjo de governança do *Independent Reporting Mechanism* (IRM)



Fonte: OGP, 2019, 2025a, com adaptações

Importante destacar que a OGP opera como uma organização pública independente, conforme os marcos legais dos Estados Unidos e as regulamentações do *Internal Revenue Service*. Desde 1º de abril de 2018, passou a atuar formalmente como uma entidade sem fins lucrativos registrada no Distrito de Columbia, sob a designação oficial de *Open Government Partnership Secretariat*. A supervisão fiduciária e jurídica da organização está a cargo do Conselho de Diretores da Secretaria da OGP, que responde tanto pela governança quanto pela conformidade legal das suas estruturas operacionais, incluindo a SU e o IRM (OGP, 2016b, 2022a).

Para além de sua arquitetura institucional, a OGP promove espaços qualificados de articulação e de intercâmbio entre seus membros, especialmente por meio de encontros multilaterais de alto nível. Um dos principais fóruns desse ecossistema é a *OGP Global Summit*, realizada a cada dois anos. Trata de um espaço estratégico de convergência, onde representantes governamentais, líderes da sociedade civil e formuladores de políticas se reúnem para debater caminhos e soluções em torno da agenda de Governo Aberto. Em

2023, a cúpula teve como palco a cidade de Tallinn, na Estônia, e reuniu chefes de Estado e especialistas de todo o mundo. O foco da edição foi o papel de Governo Aberto na era digital, destacando o potencial das tecnologias para tornar a governança mais transparente, inclusiva e responsiva. A próxima edição do evento está prevista para outubro de 2025, na cidade de Vitória-Gasteiz, na Espanha (OGP, 2019, 2023b).

Complementando essa arquitetura global, a OGP conta com uma rede de atores estratégicos que impulsionam sua visibilidade e sua sustentabilidade institucional – os *Ambassadors*, os *Envoys* e as *Leaders Network*. Os *Ambassadors* são lideranças seniores que atuam como embaixadores da causa, promovendo a agenda da OGP, protegendo sua credibilidade e fortalecendo sua missão institucional. Os *Envoys*, por sua vez, são ex-integrantes do Comitê Diretor que mantêm vínculos com a iniciativa, contribuindo com conexões internacionais, aconselhamento estratégico e partilha de experiências. Já a *Leaders Network* funcionou como um projeto-piloto entre 2020 e 2021, reunindo lideranças globais comprometidas com a promoção de Governo Aberto, com foco no avanço de reformas temáticas específicas por meio da troca de conhecimento e de experiências (OGP, 2019, 2024).

Em 2023, buscando aprimorar a gestão de informações e fortalecer a transparência, a OGP lançou o *OGP Data Dashboard*, uma plataforma digital que centraliza os dados relativos aos compromissos assumidos desde a criação da iniciativa, em 2011. Antes da criação do painel, essas informações estavam dispersas, o que dificultava análises comparativas e o acompanhamento do impacto das reformas. A nova ferramenta veio justamente para suprir essa lacuna, oferecendo funcionalidades que facilitam a exploração e o uso estratégico dos dados. A primeira delas é a *OGP Basics*, voltada à compreensão geral do funcionamento da OGP e à identificação de áreas com melhor desempenho. A segunda, *OGP Explore*, permite filtrar compromissos por tema, localização e ano. A terceira, *OGP Search*, torna possível localizar compromissos por meio de palavras-chave, agilizando o processo de busca. Atualizado diariamente, o painel fortalece a transparência, promove o aprendizado mútuo entre os países e impulsiona a formulação de políticas públicas mais alinhadas aos princípios de Governo Aberto (OGP, 2023b).

Como sintetiza Pradhan (2024), a OGP se configura como uma plataforma dinâmica que articula colaboração multisectorial com um mecanismo independente de monitoramento. Essa combinação fortalece não apenas as políticas de Governo Aberto em si, mas também o ambiente institucional necessário para uma governança mais

democrática, responsável e participativa. Sua estrutura, ao conjugar governos e sociedade civil em papéis complementares, revela uma concepção de governança centrada no diálogo, na corresponsabilidade e na transparência em escala global.

Uma forma de olhar para o objetivo geral da OGP é avançar com reformas ambiciosas que reconstruam a confiança dos cidadãos e renovem a democracia. Essa é uma maneira de enquadrá-lo, como um objetivo abrangente. Agora, pense na palavra ambição – porque não queremos o tradicional ou o status quo. Se ficarmos com isso, não fará diferença para ninguém⁶² (PRADHAN, 2024, p. 3-4).

4.3 Quatorze Anos da OGP: expectativas, realidades e perspectivas para o futuro

Pradhan e Hasan (2017) defendem que a OGP foi criada como um espaço de acolhimento e de estímulo para reformadores dispostos a repensar e a fortalecer os laços entre Estado e sociedade. Para eles, mais do que uma iniciativa burocrática, a parceria se apresenta como uma plataforma colaborativa onde formuladores de políticas podem explorar o potencial das tecnologias de informação e comunicação, valorizar o conhecimento coletivo da população e trocar experiências com seus pares em busca de soluções inovadoras para aprimorar a governança. Como observa Eyakuze (2025),

A essência de Governo Aberto é exatamente essa: os cidadãos serem ouvidos e os governos responderem em prol do bem público. E é exatamente isso que a OGP busca possibilitar todos os dias, tanto em nível local quanto nacional⁶³ (EYAKUZE, 2025, p. 1).

Contudo, passados quatorze anos desde sua criação, impõe-se uma pergunta sobre se a OGP conseguiu, de fato, se firmar como o espaço de inovação e de transformação institucional que se propunha a ser. Ou, ao contrário, acabou se moldando a uma lógica de reformas meramente periféricas, sem enfrentar os nós estruturais e as dinâmicas de poder que moldam a geração de valor público. Uma análise crítica do impacto da OGP exige mais do que a observação de números ou declarações formais, exige um olhar atento sobre sua capacidade real de promover mudanças profundas e duradouras. Há que se perguntar se a iniciativa tem funcionado como catalisadora de transformações ou se, na

⁶² Tradução livre pela autora. Excerto original “*One way to look at the overarching goal of OGP is to advance ambitious reforms that rebuild citizen trust and renew democracy. That's one way to frame it, as an overarching objective. Now, think about the word ambition – because we don't want business as usual or the status quo. If we stick to that, it won't make a difference to anyone*”.

⁶³ Tradução livre pela autora. Excerto original “*The essence of open government is all about citizens being heard and governments responding for the public good. And that's exactly what OGP aims to make possible every day both at the local and national level*”.

prática, vem operando como uma estratégia de legitimação política, revestida pelo discurso da transparência e da participação, mas aquém das demandas substantivas por inovação institucional e por reforma democrática.

Em um exercício de autorreflexão, a própria OGP reconhece que, em sua primeira década, acumulou avanços significativos, consolidando um percurso de expansão e de amadurecimento. Essa trajetória pode ser observada em três frentes principais relacionadas ao crescimento expressivo no número de países e governos locais participantes, à diversificação dos atores públicos envolvidos nas ações da iniciativa e à ampliação do engajamento em torno de seus compromissos. De fato, ainda que relativamente jovem, a OGP já alcança uma dimensão global significativa, reunindo 74 países, 152 governos subnacionais e mais de 5.500 compromissos relacionados à promoção da transparência, da participação cidadã e da responsabilidade governamental (PRADHAN, 2024; RAMÍREZ-ALUJAS, 2025; OGP, 2021c, 2025e; FERREIRA RUBIO, 2025; FALLA LÓPEZ, 2025). No entanto, para além do impacto numérico, a efetividade da OGP só pode ser verdadeiramente aferida a partir da análise crítica de como essas reformas foram conduzidas e quais transformações concretas elas trouxeram para a sociedade.

Durante seus primeiros anos, a OGP concentrou esforços em fomentar reformas ambiciosas, buscando inspirar seus membros e estimular práticas inovadoras de gestão pública. Esse período foi marcado por um otimismo significativo, que alimentou a crença de que a iniciativa seria capaz de alterar, de forma estrutural, a lógica de corresponsabilidade entre Estado e sociedade na formulação e na implementação das políticas públicas (OGP, 2021c; PRADHAN, DICKSON, 2022; OECD, 2023; FERREIRA RUBIO, 2025).

A razão pela qual a OGP se trata de transformação é que é doloroso para muitos, é muito mais desafiador. Tira os governos de sua zona de conforto, exige novas formas de pensar, busca maneiras não convencionais de fazer negócios, olha para o que os cidadãos querem/sentem/acreditam ou esperam, leva todos os envolvidos ao desconhecido – o que é assustador e imprevisível. Novas mentalidades, novos comportamentos e atitudes fazem parte da transformação⁶⁴ (CRETU, 2017).

⁶⁴ Tradução livre pela autora. Excerto original “*The reason OGP is about transformation, it is because it is painful for many, it is far more challenging. It takes Governments out of their comfort zone, it requires new ways of thinking, it looks for non-standard ways of doing business, it looks into what the citizens*

A OGP cresceu ao longo de sua primeira década para se tornar um esforço global envolvendo cerca de 200 governos nacionais e locais, milhares de organizações da sociedade civil e muitos outros. Os últimos dez anos mostraram que o modelo central funciona: quando a sociedade civil está envolvida no design e implementação dos planos de ação da OGP, os compromissos são mais ambiciosos, são mais bem implementados, produzem mais mudanças nas práticas governamentais e resultam em melhores resultados para as pessoas. O Mecanismo Independente de Monitoramento (IRM) da OGP constatou que quase 500 compromissos da OGP abriram significativamente os governos⁶⁵ (OGP, 2022b, p. 4).

Piotrowski *et al.* (2019) exploram o papel desempenhado pela OGP na indução de reformas no setor público, adotando uma abordagem transnacional e multissetorial. Em suas análises, os autores distinguem dois vetores de impacto complementares. De um lado, o impacto direto – mais imediato e tangível – que se manifesta em mudanças concretas nas políticas públicas e nas práticas administrativas. De outro, há um impacto indireto, muitas vezes negligenciado, mas de igual ou até maior relevância, por operar na consolidação de normas, na construção de modelos de política, na distribuição estratégica de recursos e na formação de coalizões. Esse segundo vetor, ao abrir caminho para reformas internas e aos fortalecer as bases institucionais, revela a força das iniciativas internacionais em fomentar mudanças estruturais mais profundas e duradouras. Assim, ao ir além de ajustes pontuais, a OGP demonstra seu potencial de influenciar, de forma ampla, os rumos da governança no plano nacional.

Na mesma direção, Pradhan (2021b) observa que, ao longo de sua trajetória, a OGP não apenas impulsionou, como também catalisou transformações significativas em quatro grupos estratégicos, se apresentando, assim, como agente ativo na reconfiguração de práticas governamentais contemporâneas. Os quatro grupos são

Primeiro grupo, abrir instituições opacas para construir a confiança dos cidadãos e combater a corrupção. Segundo grupo de reformas, engajar os cidadãos para

want/feel/believe in or expect, it takes everyone involved into the un-known – which is scary and unpredictable. New mindsets, new behaviors and attitudes are part of the transformation”.

⁶⁵ Tradução livre pela autora. Excerto original “*OGP has grown over its first decade into a global effort of close to 200 national and local governments, thousands of civil society organizations, and many others. The last ten years have shown that the core model works: when civil society is involved in designing and implementing OGP action plans, commitments are more ambitious, are better implemented, produce more changes in government practices, and result in better outcomes for people. OGP’s Independent Reporting Mechanism (IRM) has found that nearly 500 OGP commitments have significantly opened up governments”.*

moldar e supervisionar políticas e serviços que impactam, que tocam suas vidas. Isso é particularmente impactante no nível local, onde os governos estão mais próximos dos cidadãos e estes se importam profundamente com suas escolas, ruas ou clínicas de saúde. Terceiro grupo de reformas, empoderar grupos marginalizados. Quarto grupo de reformas, aproveitar a tecnologia digital e o espaço cívico como fatores-chave habilitadores⁶⁶ (PRADHAN, 2021b, p. 3).

No cenário latino-americano, Ramírez-Alujas (2019) ressalta a posição de protagonismo da região na implementação dos compromissos firmados, destacando que, até 2019, mais de um quarto das metas globais tiveram origem em países latino-americanos. Esse engajamento evidencia não apenas a crescente importância da agenda de Governo Aberto na região, mas também os esforços persistentes para consolidar práticas de governança mais inclusivas e responsivas.

Em continuação a essa análise, ao avaliar os compromissos assumidos por dezoito países ibero-americanos membros ativos da OGP entre 2011 e 2021, Ramírez-Alujas (2022, 2025) identifica uma notável continuidade no interesse e nas iniciativas voltadas à abertura institucional ao longo de uma década. Essa trajetória de persistência se manteve mesmo diante de mudanças políticas, rupturas nos canais de diálogo entre governo e sociedade civil, além dos desafios estruturais, como restrições orçamentárias e limitações técnicas e políticas. Nesse contexto, os Planos de Ação da OGP se revelaram fundamentais na transformação institucional das administrações públicas ibero-americanas, promovendo a incorporação gradual e a disseminação dos princípios de transparência, de prestação de contas, de participação social, de integridade e de inovação pública. Para Ramírez-Alujas (2022, 2023, 2025), esses pilares passaram a guiar as práticas de gestão, solidificando as bases da governança aberta na região.

A entrada dos governos locais na OGP marcou um ponto de inflexão na consolidação de uma agenda de governança mais próxima do cotidiano dos cidadãos. Em 2016, com o lançamento do *Subnational Government Pilot Program*, a OGP ampliou seu escopo além das esferas nacionais, reconhecendo que muitas das inovações em Governo Aberto nascem justamente no nível local, onde as políticas públicas ganham forma concreta e o vínculo com a população é mais direto (OGP, 2016h, 2021c, 2023b).

⁶⁶ Tradução livre pela autora. Excerto original “*First cluster, opening up opaque institutions to build citizen trust and combat corruption. Second cluster of reforms, engaging citizens to shape and oversee policies and services that impact, that touch their lives. This is particularly impactful at the local level where governments are closest to citizens and citizens care deeply about their schools, streets or health clinics. Third cluster of reforms, empowering marginalized groups. Fourth cluster of reforms, leveraging digital technology and civic space as key enablers*

Nesse marco inaugural, quinze administrações subnacionais de distintas regiões do mundo foram selecionadas como pioneiras. São elas: Austin (Estados Unidos), Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México), La Libertad (Peru), Ontário (Canadá), São Paulo (Brasil), Elgeyo-Marakwet (Quênia), Kigoma (Tanzânia), Sekondi-Takoradi (Gana), Madrid (Espanha), Paris (França), Escócia (Reino Unido), Bojonegoro (Indonésia), Seul (Coreia do Sul) e Tbilisi (Geórgia). Essas localidades não apenas firmaram compromisso com os princípios da OGP, como também apresentaram seus primeiros Planos de Ação durante a *OGP Global Summit* realizada em 2016 na cidade de Paris, demonstrando que a inovação em Governo Aberto não era monopólio dos centros de poder nacionais (OGP, 2016h, 2023b).

A experiência acumulada no projeto piloto – conduzido entre 2016 e 2017 – demonstrou a viabilidade e o impacto das reformas promovidas localmente, levando o Comitê Diretor da OGP a transformar a iniciativa em um programa permanente, o *OGP Local*. Desde então, a adesão tem crescido significativamente. Em 2025, o programa já contava com 152 governos subnacionais, refletindo a diversidade e a vitalidade das experiências locais de Governo Aberto ao redor do mundo (OGP, 2021c, 2023b, 2025e).

Em 2016, a Parceria para Governo Aberto (OGP) lançou o ‘Programa Piloto de Governos Subnacionais’, reconhecendo que muitas inovações e reformas de Governo Aberto estão ocorrendo no nível local, onde os governos podem se engajar mais diretamente com os cidadãos e muitos serviços públicos cruciais são oferecidos. O programa piloto consistiu em 15 governos subnacionais ‘pioneiros’ que assinaram a Declaração de Governo Aberto Subnacional e implementaram seus primeiros planos de ação ao longo de 2017. Após os fortes resultados iniciais do piloto, o Comitê Diretor da OGP aprovou a expansão do programa piloto subnacional, que mais tarde foi renomeado como o Programa OGP Local. Em 2018, cinco governos locais adicionais aderiram ao programa, totalizando 20. Desses 20 governos locais, 16 desenvolveram planos de ação, 12 dos quais foram implementados de 2018 a 2021, e quatro foram implementados de 2019 a 2021. No total, os dezesseis governos locais desenvolveram 77 compromissos, com uma média de cinco cada. Em resposta aos atrasos causados pelo impacto da pandemia de COVID-19, a maioria dos planos de ação foi prorrogada por seis a doze meses⁶⁷ (IRM, 2022, p. 6).

⁶⁷ Tradução livre pela autora. Excerto original “In 2016, the Open Government Partnership (OGP) launched the ‘Subnational Government Pilot Program’ recognizing that many open government innovations and reforms are happening at the local level where governments can engage more directly with citizens and many crucial public services are delivered. The pilot program consisted of 15 ‘pioneer’ subnational governments that signed onto the Open Government Subnational Declaration and implemented

Contudo, apesar dos avanços conquistados pela OGP, esses progressos não foram homogêneos e enfrentaram desafios significativos (PRADHAN, HASAN, 2017). Um dos iniciais e principais obstáculos foi de ordem semântica. Noveck (2011a), uma das idealizadoras da iniciativa, faz uma análise crítica do uso do termo Governo Aberto no contexto global da OGP. Ela ressalta que, desde o início, a expressão tem sido frequentemente reduzida à mera transparência governamental, gerando confusão e limitando o alcance das ações implementadas. Na visão de Noveck, a proposta original da OGP era fomentar uma inovação aberta, pautada em práticas de governança que fossem transparentes, participativas e colaborativas. O objetivo ia muito além do simples aprimoramento da eficiência governamental. A OGP deveria buscar qualificar a tomada de decisão, estimular o empreendedorismo e oferecer soluções integradas e transformadoras para os problemas públicos.

Na mesma linha, Oszlak (2014, 2022) destaca que a falta de clareza conceitual sobre Governo Aberto reflete diretamente nos compromissos assumidos pelos governos na OGP. Ele aponta que muitos países aproveitam a plataforma para incluir medidas que, em tese, estariam alinhadas aos valores de Governo Aberto, mas que, na prática, pouco se conectam com esses princípios. Nesse sentido, esse fenômeno resultou em uma expansão conceitual ampla – por vezes até exagerada – que ultrapassa os limites de uma definição consistente do que realmente caracteriza Governo Aberto.

Em relação às ações analisadas para a classificação, não seria possível especular sobre seu grau de profundidade, sobre a sofisticação tecnológica das mudanças previstas, seu alcance geográfico e temporal, sustentabilidade ou impacto agregado. Nem mesmo sobre a real representatividade dos esforços realizados na área nos diferentes países. O que pode ser afirmado é que a heterogeneidade de seus conteúdos ultrapassa tanto a conceituação original do Memorando de Obama quanto a que se desprende da matriz de desafios e valores que agora propõe a OGP⁶⁸ (OSZLAK, 2022, p. 79).

their first action plans throughout 2017. Following the strong early results of the pilot, the OGP Steering Committee approved the expansion of the subnational pilot program, later renamed the OGP Local Program. In 2018, five additional local governments joined the program, bringing the total to 20. Of those 20 local governments, 16 developed action plans, 12 of which were implemented from 2018–2021, and four of which were implemented from 2019–2021. In total, the sixteen local governments developed seventy-seven commitments, with an average of five each. In response to delays arising due to the impact of the COVID-19 pandemic, most of the action plans were extended for six to twelve months”.

⁶⁸ Tradução livre pela autora. Excerto original “*Con respecto a las acciones analizadas para la clasificación, no se podría especular sobre su grado de profundidad, sobre la sofisticación tecnológica de los cambios previstos, su alcance geográfico y temporal, sostenibilidad o impacto agregado. Ni siquiera sobre la real representatividad de los esfuerzos que se realizan en la materia en los diferentes países. Lo que si puede afirmarse es que la heterogeneidad de sus contenidos excede tanto la conceptualización*

A ausência de uma definição clara sobre o conceito de Governo Aberto provocou interpretações variadas acerca do significado e do escopo da OGP, gerando também disputas sobre quais reformas deveriam receber prioridade. Em consequência, problemas estruturais complexos foram progressivamente deixados de lado, em favor de iniciativas que, muitas vezes, ficaram na superfície – como a simples abertura de dados não sensíveis (NOVECK, 2011a; OSZLAK, 2022; MARIANI, BESSA, 2023a).

Heller (2011) chama atenção para esse fenômeno, apontando que o foco na abertura de dados, apesar de sua atratividade por ser uma reforma visível e palpável, frequentemente serve como um expediente conveniente para que governos evitem as transformações profundas e necessárias para que o modelo de Governo Aberto seja plenamente implementado.

Essa dinâmica encontra eco no caso paraguaio, analisado por Riveros García (2019). No Paraguai, a implementação das reformas relacionadas a dados abertos, embora visível e de fácil execução, desviou o foco de mudanças mais estruturais e profundas. A falta de clareza conceitual somada à priorização de medidas superficiais gerou uma espécie de fachada transparente, politicamente conveniente, mas com poucos avanços reais em termos de responsabilização e de transformação das práticas governamentais. O problema se agravou ao tratar a criação de portais de dados abertos como um fim em si mesmo, e não como um meio para fomentar a participação cidadã e a efetiva geração de valor público. Assim, a ausência de mediação entre esses dados e o engajamento da sociedade civil impediu que a transparência assumisse um papel transformador nas dinâmicas de poder e na resolução de questões públicas complexas no Paraguai, especialmente na área da educação.

Piotrowski (2017), ao analisar os compromissos dos Estados Unidos na OGP, ressalta que os Planos de Ação mantiveram uma abordagem tradicional centrada na divulgação de informações, com promessas vagas de maior colaboração entre agências governamentais, mas sem esforços concretos para promover uma interação mais direta e dinâmica entre governo e sociedade.

No mesmo sentido, Clarke e Francoli (2014) examinaram os Planos de Ação de sete países – Azerbijão, Brasil, Canadá, Holanda, Quênia, Reino Unido e Estados Unidos – buscando traçar a evolução conceitual de Governo Aberto. Apesar das diferenças entre

original del Memorando de Obama como la que se desprende de la matriz de desafíos y valores que ahora propone la AGA”.

as nações, os compromissos continuaram focados sobretudo no acesso à informação e na prestação de contas, enquanto novas dimensões, como a participação pública e o aprimoramento dos serviços, ainda tinham presença limitada. A expectativa dos autores de que os dados abertos ganhassem um papel central não se confirmou.

Sobre o eixo de participação social associado ao conceito de Governo Aberto, ainda que alguns membros da OGP tenham avançado na cocriação, fomentando a participação efetiva, a colaboração entre setores e o uso ativo de dados abertos (CRUZ-RUBIO, 2020), Wilson (2017) avalia que, na prática, a interação entre cidadãos e Estado permanecia superficial, restrita quase que exclusivamente às consultas para elaboração dos Planos de Ação. Em seu estudo sobre 422 compromissos redigidos em inglês, presentes nos Planos de Ação de 61 países entre 2011 e 2014, Wilson (2017) constatou uma escassez significativa de interação genuína. Quando essa interação existia, raramente era estruturada para gerar impacto real dentro de uma governança transparente, responsável e responsiva. Além disso, a tecnologia – que poderia ser um motor transformador e facilitador da interação – não desempenhou o papel que muitos esperavam, ficando relegada a uma função secundária dentro das iniciativas da OGP.

Associado ao desafio conceitual, a OGP enfrenta também um obstáculo estrutural que tem limitado sua efetividade. Apesar do crescimento expressivo em número de membros e de compromissos assumidos, muitos governos esbarram na dificuldade de transformar esses planos em ações concretas, ambiciosas e duradouras (MARIANI, BESSA, 2023a). Bapna (2017) chama a atenção para a necessidade de ajustes nas regras que norteiam a participação de governos e sociedade civil, ressaltando que aspectos como o calendário dos Planos de Ação Nacionais, os prazos rígidos e as diretrizes de cocriação frequentemente carecem da flexibilidade essencial para impulsionar reformas estruturais de fato.

O modelo adotado pela OGP tende a valorizar mais o cumprimento de prazos e a quantidade de compromissos entregues do que uma avaliação criteriosa do impacto transformador dessas ações. Essa ênfase acaba incentivando compromissos superficiais, de execução rápida e fácil, focados em atender formalidades em vez de promover mudanças profundas e duradouras (FOTI, 2016; IRM, 2019a).

Essa crítica ganhou força nas entrevistas realizadas para esta pesquisa, onde a crescente burocratização dos processos foi apontada como um fator que sufoca a inovação e reduz a ambição dos Planos de Ação. Segundo alguns entrevistados, o excesso de formalidades e de exigências procedimentais não apenas atrapalha a implementação de

compromissos mais ousados, mas também tolhe a flexibilidade indispensável para o surgimento de abordagens inovadoras e transformadoras. Um dos entrevistados – pesquisador em Governo Aberto – destacou que, hoje, os compromissos assumidos tendem a ser vagos e difíceis de mensurar, recheados de termos genéricos como “articular”, “aprimorar”, “realizar gestões” ou “viabilizar”. Essa falta de clareza, segundo ele, compromete o monitoramento dos resultados, enfraquecendo o potencial da OGP de servir como motor de mudanças estruturais e verdadeiramente transformadoras.

Nos relatórios de avaliação dos Planos de Ação, o IRM costumava destacar os compromissos “estrelados” como aqueles considerados exemplares por critérios rigorosos que apresentavam uma definição clara e mensurável, um alinhamento direto aos valores da OGP, um potencial transformador relevante e uma entrega substancial ou completa. O objetivo era evidenciar iniciativas com impacto real, capazes de provocar mudanças significativas para os cidadãos dos países envolvidos (PRADHAN, HASAN, 2017; IRM, 2015, 2018, 2020a, 2021b). Contudo, em uma análise dos compromissos existentes em 2016, de quase 2.500 compromissos espalhados por mais de 110 Planos de Ação, apenas 12 receberam essa classificação de excelência (OGP, 2016c).

O quadro abaixo apresenta os países que tiveram compromissos estrelados na OGP até 2016, bem como os temas abordados por essas iniciativas.

Quadro 7: Lista de países com compromissos estrelados

País	Tema do Compromisso
Ucrânia	Revelando o passado comunista
Irlanda	Lançando luz sobre o tráfico de influência
Mongólia	Fortalecendo a governança dos recursos naturais
Romênia	Fortalecendo a compreensão compartilhada da lei
Estados Unidos	Tornando os gastos federais mais transparentes
Chile	Fortalecendo a democracia ambiental
Reino Unido	Transformando a transparéncia da ajuda internacional
Geórgia	Desmascarando a vigilância governamental
Canadá	Ampliando os dados abertos
Bulgária	Integrando acesso à informação e dados abertos
Itália	Seguindo o rastro do dinheiro
Paraguai	Empoderando cidadãos no nível local

Fonte: OGP, 2016c

Esse ponto foi amplamente ressaltado nas entrevistas, surgindo como uma crítica constante entre os participantes. Embora muitos compromissos da OGP sejam celebrados no plano político e carreguem valor simbólico, diversos entrevistados destacaram que, na

prática, esses compromissos raramente atendem aos critérios essenciais para serem considerados ações de impacto genuíno – os chamados compromissos estrelados. Segundo um dos entrevistados que é pesquisador em Governo Aberto, a falha principal está na ausência de indicadores claros, na falta de um plano de execução estruturado e na carência de resultados palpáveis. Para ele, em vez de promover avanços reais na governança pública, esses compromissos acabam se limitando a ações de visibilidade política que, embora possam ganhar algum destaque momentâneo, não provocam transformações duradouras.

Ainda nessa reflexão, para muitos entrevistados, a superficialidade com que os compromissos da OGP são formulados reforça a sensação de fragilidade do modelo de Governo Aberto. O que deveria funcionar como um mecanismo robusto para fortalecer a democracia e fomentar uma governança mais transparente e participativa acaba se reduzindo a um amontoado de iniciativas que não conseguem mexer nas estruturas de poder nem transformar de fato a geração de valor público. Longe de se traduzir em um compromisso real com os princípios da transparência e da cidadania ativa, esses compromissos frequentemente viram um mero jogo de cena – um exercício de visibilidade política que não reverbera na prática, não desencadeia mudanças estruturais e tampouco fortalece a democracia. Nas palavras de um dos entrevistados representante da sociedade civil “*muitos compromissos implantados desaparecem, e os resultados somem no ar. Tente rastrear alguns deles e verá que não vai conseguir*”. De fato, conforme aponta a OECD (2023), os efeitos de médio e longo prazo das políticas e práticas de Governo Aberto ainda permanecem um mistério.

Dentro desse cenário, o terceiro desafio enfrentado pela OGP diz respeito à ausência de mecanismos concretos de responsabilização. Como a OGP não impõe sanções eficazes para o descumprimento dos compromissos assumidos, a participação de países e entidades subnacionais pode funcionar como uma estratégia para conquistar legitimização internacional – especialmente em contextos de pressão interna ou constrangimentos externos. Em vez de refletir um compromisso genuíno com a governança aberta, essa adesão pode ser instrumentalizada como uma ferramenta de *marketing* político (MARIANI, BESSA, 2023a, 2025a).

Trata-se, portanto, de uma espécie de dramaturgia social – como apresentado por Goffman (1959) – em que atores sociais encenam papéis e exibem versões cuidadosamente construídas de si mesmos, a fim de causar a impressão desejada e de administrar sua imagem pública. Nesse sentido, esse jogo de aparências enfraquece a

eficácia da OGP e alimenta um ciclo vicioso de compromissos vazios, que pouco contribuem para impactos reais e significativos.

Por fim, o quarto grande desafio enfrentado pela OGP está ligado à sua capacidade de resistir e de se adaptar em meio a contextos políticos, sociais, culturais e econômicos cada vez mais adversos (OGP, 2022b; EYAKUZE, 2025). Pradhan (2021b) ressalta que o mundo enfrenta hoje uma convergência crítica de cinco crises – a crise da democracia, refletida no avanço do autoritarismo e na drástica queda da confiança pública nas instituições; a crise sanitária global; a crise econômica; a crise das desigualdades de renda, de raça e de gênero; e a crise de emergência climática, com desastres naturais cada vez mais frequentes, como incêndios, inundações e secas.

Essas crises têm exposto fragilidades institucionais e evidenciado a urgência de respostas mais inclusivas, transparentes e colaborativas. A pandemia, por exemplo, destacou a importância da participação cidadã e da transparência na gestão de emergências, mas também revelou como, em nome da urgência, muitos governos centralizaram decisões e restringiram o acesso à informação. Já a crise climática exige esforços coordenados entre governos, sociedade civil e comunidades locais, intensificando a demanda por uma governança aberta capaz de fomentar soluções inovadoras e justas (MARIANI, BESSA, 2023b, 2023c, 2025).

Paralelamente, a ascensão de governos autoritários e o enfraquecimento das instituições democráticas têm colocado em xeque os princípios fundadores da OGP – transparência, integridade e participação cidadã (PRADHAN, HASAN, 2017; PRADHAN, 2021B; OGP, 2022b; MAASSEN, 2025; EYAKUZE, 2025).

Um dos problemas mais arraigados é a corrupção sistêmica, que, como destaca Cruz-Rubio (2025), ultrapassa desvios individuais para se consolidar como um fenômeno estrutural, sustentado por redes de interesses que permeiam vários níveis do Estado e do sistema político. No contexto latino-americano, esse enraizamento minou profundamente a capacidade do Estado de gerar valor público legítimo e eficaz. Estratégias baseadas apenas no controle e na punição mostram-se insuficientes diante dessa complexidade. Nesse cenário, segundo Cruz-Rubio (2025), o modelo de Governo Aberto da OGP surge como uma resposta sistêmica mais promissora, ao articular integridade pública, transparência ativa e *accountability* social como pilares interdependentes para uma transformação institucional duradoura.

Diante disso, os desafios colocam na mesa da OGP a necessidade de uma resposta vigorosa e coordenada para preservar os valores de Governo Aberto e para garantir a

resiliência da governança democrática (BARON, PRADHAN, 2021). A implementação, em 2020, do *Rapid Response Protocol* (RRP), que busca reabrir o diálogo institucional em contextos excepcionais, como quando um país participante adota medidas contrárias aos princípios da OGP, representa um avanço importante nesse sentido (OGP, 2020b).

Contudo, como um dos entrevistados, que é pesquisador em políticas públicas, frisou, essa iniciativa do RRP, embora significativa, ainda não basta diante da complexidade e da urgência dos desafios atuais. Segundo ele, a OGP precisa assumir uma postura mais firme e integrada para se consolidar como um movimento global robusto na defesa da transparência, da participação cidadã e da democratização das políticas públicas. Nas suas palavras, “*não basta mostrar os dentes, a OGP precisa morder*”.

Como destaca Bapna (2017), fortalecer a comunidade global da OGP é essencial para preservar sua relevância e efetividade, sobretudo em tempos de retração dos espaços cívicos e de queda na confiança das instituições públicas. Mais do que reagir aos desafios imediatos, é preciso investir em estratégias integradas, capazes de antecipar demandas em cenário cada vez mais complexo e interconectado.

Nesse contexto, a criação da *OECD Network* e da *Red Académica de Gobierno Abierto* (RAGA), ambas em 2015, representa um passo estratégico. Essas redes apostam na colaboração regional como motor para gerar soluções coletivas diante de desafios comuns. A ênfase na troca de experiências e boas práticas não é mero detalhe, uma vez que elas revelam a consciência de que reformas em Governo Aberto exigem articulação multidimensional e compromissos compartilhados (CHÁVEZ HERRERA, 2022).

Entretanto, apesar do dinamismo observado nos encontros realizados em 2018, 2019, 2020 e 2022, a *OECD Network* tem mostrado sinais de esvaziamento estratégico. A ausência de novas reuniões desde 2022 indica uma perda de ritmo e de continuidade nas ações inicialmente planejadas (CGU, 2021). Já a RAGA, criada na Argentina, tem se apresentado como um espaço de articulação internacional voltado à produção de conhecimento, difusão acadêmica e fomento a iniciativas centradas nos princípios de Governo Aberto. Seu fortalecimento institucional foi impulsionado pelo convênio com o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* (ILPES), vinculado à *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), o que ampliou sua capacidade de atuação (CHÁVEZ HERRERA, 2022).

Com uma proposta de integração entre academia, sociedade civil, setor público e setor privado, a RAGA tem operado como um elo fundamental na promoção dos valores de Governo Aberto em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS). Desde sua criação, expandiu sua presença para além da Argentina, com representações em países como Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Paraguai e Peru, além de Espanha e Guatemala (HAGA, 2022; CHÁVEZ HERRERA, 2022).

No mesmo esforço de buscar respostas sistêmicas e duradouras, destaca-se o Acordo de Escazú, em vigor desde abril de 2021. Nascido das discussões da Conferência do Rio+20, o tratado é o primeiro instrumento jurídico regional vinculante sobre meio ambiente na América Latina e no Caribe – e o primeiro no mundo a tratar, de forma específica, da proteção dos defensores dos direitos humanos em questões ambientais. O Acordo de Escazú estabelece garantias concretas de acesso à informação ambiental, de participação pública nos processos decisórios e de justiça ambiental. Seu enfoque em dados ambientais prioritários e na promoção ativa da transparência reafirma a necessidade de práticas participativas robustas para enfrentar os desafios socioambientais contemporâneos (CEPAL, 2018b; MARIANI, BESSA, 2023d).

Outro aspecto frequentemente negligenciado diz respeito à dimensão econômica. Como observa Pradhan (2024), a OGP historicamente se manteve distante das discussões econômicas, mesmo diante dos graves desafios vividos pelas populações. Embora a transparência e a participação cidadã sejam pilares da agenda de Governo Aberto, a iniciativa tem demonstrado pouca presença nos debates sobre desigualdades, exclusão social e as dificuldades econômicas cotidianas enfrentadas pelos cidadãos. Esse hiato tem limitado o alcance transformador da OGP diante de questões que tocam diretamente a vida das pessoas.

Para ser sincero, a agenda de Governo Aberto tem estado amplamente ausente quando se trata de abordar os pontos críticos econômicos. Essa é uma lacuna pela qual assumo responsabilidade pessoal, pois precisamos de respostas concretas para as dificuldades econômicas que as pessoas enfrentam. Se você observar os protestos juvenis na África, seja no Quênia ou na Nigéria, as questões econômicas estavam no centro das suas queixas – seja o desemprego, os empregos ou o aumento do custo de vida. Estes são desafios reais que a democracia e Governo Aberto devem priorizar⁶⁹ (PRADHAN, 2024, p. 1-2).

⁶⁹ Tradução livre pela autora. Excerto original “*To be honest, the open government agenda has largely been absent when it comes to addressing economic pain points. That's a gap I take personal responsibility for because we need concrete answers to the economic struggles people face. If you look at the youth protests in Africa, whether in Kenya or Nigeria, economic issues were at the heart of their grievances – whether it was unemployment, jobs, or the rising cost of living. These are real challenges that democracy and open government must prioritize*”.

No campo da diversidade, a OGP tem buscado protagonizar e orientar os debates internacionais, incorporando temas estruturantes como saúde, gênero e raça, inclusão social e mudanças climáticas. Esse esforço se materializa em campanhas e agendas específicas, como *Romper los Roles* e como *Respond. Recover. Renew.* (OGP, 2020a, 2021b, 2021d; BARON, PRADHAN, 2021). Ainda que essas iniciativas representem avanços importantes, na prática, os compromissos resultantes – salvo algumas exceções notáveis, como os casos de gênero e diversidade na Argentina e na Irlanda (OGP, 2015d, 2016c), e de mudanças climáticas na Mongólia e na Croácia (OGP, 2015c; IRM, 2016) – têm demonstrado alcance limitado e pouca capacidade de promover transformações estruturais.

De modo geral, a maioria dos compromissos inseridos nos Planos de Ação ainda enfrenta obstáculos profundos, atravessados por conflitos sociais, políticos e institucionais que dificultam sua efetiva implementação (MARIANI, BESSA, 2023a, 2023b). O caso da agenda ambiental é emblemático. Dos 225 compromissos mapeados pela OGP, apenas oito foram considerados estrelados – ou seja, reconhecidos por seu potencial transformador (OGP, 2025b). Situação semelhante se observa na agenda de gênero, com apenas dois compromissos estrelados entre os 253 registrados (OGP, 2025c). No campo dos direitos das pessoas com deficiência, o cenário é ainda mais restrito, uma vez que entre 158 compromissos, apenas um compromisso, da Colômbia, obteve esse destaque (OGP, 2025d).

Curiosamente, todos esses compromissos mais ambiciosos foram formulados entre 2014 e 2017, o que sugere uma concentração das iniciativas mais significativas nos anos iniciais da OGP. Esse padrão temporal sustenta respaldo às percepções manifestadas por diversos entrevistados, que apontam para uma perda de fôlego nos compromissos recentes – mais vagos, menos ambiciosos, e por vezes pouco conectados a agendas estruturantes. Esse quadro reforça a necessidade de refletir criticamente sobre a continuidade, a profundidade e o real alcance das políticas públicas implementadas sob a bandeira de Governo Aberto.

Um dos entrevistados que é servidor público federal foi incisivo ao comentar que, embora a OGP tenha acumulado conquistas relevantes ao longo de sua trajetória, hoje ela dá sinais de desgaste. Na visão dele, a iniciativa precisa de uma nova narrativa, uma que dialogue com os dilemas atuais e que seja capaz de reacender o entusiasmo por transformações reais. Para tanto, seria necessária uma reforma estrutural, que vá além do

cumprimento de formalidades e recoloque Governo Aberto como força viva de inovação aberta e democrática.

Essa percepção não é isolada. A própria OCDE (2016) já havia apontado que os Planos de Ação da OGP são frequentemente implementados de forma fragmentada, sem metodologias consistentes e, pior, muitas vezes dissociados dos objetivos estratégicos das políticas nacionais. A proposta de reformulação, nesse sentido, exige uma mudança de chave. É preciso abandonar a lógica de metas isoladas e passar a integrar a transparência e a participação cidadã a agendas mais amplas, como a da boa governança, da inclusão social e do crescimento sustentável.

Pradhan e Dickson (2022) reforçam esse argumento, ao destacar que o futuro da OGP não está apenas na formulação de boas políticas, mas nas mãos daqueles que as lideram. Para eles, o avanço de Governo Aberto depende de lideranças corajosas, dispostas a formar alianças amplas, a engajar diversos segmentos da sociedade e a enfrentar, com persistência, os obstáculos que se impõem à transformação do setor público.

A seguir, a figura sintetiza os quatro principais desafios enfrentados pela OGP, com suas respectivas caracterizações.

Figura 12: Desafios enfrentados pela OGP



Fonte: elaboração própria

Ramírez-Alujas e Cruz-Rubio (2025) lançam um convite provocativo à reflexão sobre o que aconteceu com a promessa transformadora de Governo Aberto. Aquela ideia

ambiciosa de reinventar as formas de governar por meio da inovação aberta, com impactos concretos na vida das pessoas parece ter perdido força. Longe de se realizar plenamente, essa promessa tem sido, em boa medida, esvaziada ou deturpada. Em vez de catalisar mudanças profundas, a promessa de Governo Aberto parece ter sido capturada por lógicas burocráticas, procedimentos formais e abordagens instrumentais que pouco dialogam com sua essência original. Diante desse cenário, a pergunta que se impõe é urgente sobre o que ainda se pode esperar de Governo Aberto nos próximos anos. Mais do que uma dúvida, essa questão soa como um alerta. É hora de repensar caminhos, ajustar expectativas e, sobretudo, resgatar o potencial transformador que deu origem a essa agenda.

Diante desse cenário, uma reflexão inevitável se impõe sobre os rumos que a OGP deverá seguir nos próximos anos. A iniciativa precisa demonstrar capacidade para se reinventar e resgatar seu potencial transformador que a impulsionou desde o início. Caso contrário, corre o risco real de se tornar mais um projeto ambicioso que se esvazia diante da complexidade e das resistências da realidade contemporânea.

Reconhecendo esse desafio, a OGP organizou, ao longo de 2022, um processo colaborativo de grande alcance, reunindo mais de mil participantes ao redor do mundo. O objetivo era construir, de forma participativa, a estratégia e o planejamento da organização para os anos de 2023 a 2028. O resultado desse esforço coletivo foi a publicação da Estratégia OGP 2023-2028, um documento que articula visão, missão e cinco objetivos estratégicos, além de diretrizes voltadas à implementação e ao aprendizado contínuo. No cerne dessa nova etapa está o compromisso de transformar os princípios de Governo Aberto em políticas públicas concretas, sustentáveis e capazes de promover mais transparência, participação cidadã e responsabilização na gestão pública (OGP, 2022b).

Os Objetivos Estratégicos da OGP para o período 2023–2028 indicam que a iniciativa não está disposta a aceitar o esvaziamento da promessa transformadora de Governo Aberto. Ao contrário, revela um esforço consciente de renovação, buscando rearticular suas práticas e reafirmar sua relevância frente aos desafios políticos e sociais atuais. O êxito dessa nova estratégia da OGP vai depender de múltiplos fatores como o grau de compromisso real por parte dos governos, como a pressão constante e qualificada da sociedade civil e, sobretudo, como a capacidade da OGP de se reinventar frente a desafios cada vez mais complexos. Para que produza efeitos concretos, não basta que a estratégia se sustente no discurso – ela precisa, de fato, catalisar reformas institucionais

que inscrevam a transparência, a participação e a inovação tecnológica como pilares permanentes da gestão pública.

A figura a seguir resume os cinco objetivos estratégicos estabelecidos pela OGP para orientar sua atuação para o período de 2023 a 2028.

Figura 13: Objetivos estratégicos da OGP 2023/2028



Fonte: OGP, 2022b, com adaptações

Assim, em síntese, é possível afirmar que quatorze anos após sua criação, a OGP se consolidou como um marco expressivo na agenda internacional dedicada à promoção de Governo Aberto. Ao longo desse período, tem se apresentado como referência político-institucional, contribuindo para a difusão global de princípios como transparência, participação cidadã e responsabilização governamental. No entanto, o entusiasmo inicial deu lugar a uma realidade mais comedida, uma vez que os processos de cocriação e a efetivação dos compromissos firmados por seus membros têm, em muitos casos, se limitado ao cumprimento protocolar de etapas, sem provocar mudanças substanciais na cultura política, na forma de governar e na vida do cidadão. Apesar do protagonismo político e simbólico que alcançou, seu futuro permanece envolto em incertezas, principalmente pela sensibilidade dos resultados concretos que tem gerado. O grande desafio que se impõe não é apenas o de preservar sua relevância institucional, mas o de recuperar o ímpeto transformador de sua origem, traduzindo compromissos em mudanças concretas que impactem a cultura política e fortaleçam a vida democrática.

CAPÍTULO 5 – A ESTRATÉGIA DO GOVERNO BRASILEIRO NA CONSTRUÇÃO DO 3º PLANO DE AÇÃO: O PÊNDULO OSCILANTE ENTRE ABERTURA E CONTROLE

Este capítulo está dividido em três seções que, articuladamente, procuram lançar luz sobre as dinâmicas de poder e os desafios que envolveram a construção do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP. A primeira parte revisita a trajetória brasileira na OGP, entre os anos de 2011 e 2016, período que abrange a implementação dos dois primeiros Planos de Ação Nacionais. Trata-se de um recorte histórico que permite compreender o processo de instauração da agenda de Governo Aberto no país, evidenciando as formas de articulação entre os atores, os arranjos institucionais mobilizados e as tensões que atravessaram a governança naquele momento. Na sequência, a segunda seção aprofunda a análise, concentrando no processo de elaboração do 3º Plano de Ação. São examinadas, aqui, a concepção e o uso dos instrumentos de ação pública, assim como a dinâmica relacional entre os diversos atores que atuaram, de forma mais ou menos integrada, nesse processo. A proposta é entender como essas interações influenciaram o rumo das decisões e os resultados efetivamente alcançados. Por fim, a terceira seção se detém na definição dos compromissos que passaram a integrar o 3º Plano de Ação. O foco recai sobre as disputas, as negociações e as deliberações que marcaram esse momento decisivo, revelando os contornos, por vezes sutis, por vezes explícitos, das relações de força, de interesse e de colaboração que moldaram a formulação final das propostas de compromissos.

5.1 Brasil na OGP: os fundamentos da estratégia e a construção dos dois primeiros Planos de Ação Nacional

As implicações sociopolíticas da estratégia de Governo Aberto no Brasil, tal como delineada pelo arranjo de governança estabelecido pelo Decreto s/nº de 2011, se tornam especialmente visíveis na formulação dos dois primeiros Planos de Ação do Brasil na OGP. Esses processos, mais do que episódios administrativos, funcionam como espelhos de uma dinâmica maior, em que a centralidade do Estado e as assimetrias de poder entre os atores envolvidos se projetam diretamente sobre os mecanismos de transparência, de participação e de inovação tecnológica. Na prática, esse desenho acaba por esvaziar, ou,

ao menos, conter, o potencial transformador que originalmente alimentava a proposta de Governo Aberto, revelando os limites de sua institucionalização em contextos marcados por relações desiguais e lógicas burocráticas consolidadas.

5.1.1. A Estratégia de Governo Aberto no Brasil: fundamentos e contradições

O Decreto s/nº, de 15 de setembro de 2011 (BRASIL, 2011b), inaugura oficialmente as iniciativas de Governo Aberto no Brasil, ao estabelecer o arcabouço normativo inicial para integrar práticas voltadas à transparência, à participação social e à inovação na Administração Pública. Refere, portanto, a um marco simbólico e institucional, que delineia as primeiras diretrizes formais dessa agenda no país.

A análise do referido decreto revela, no entanto, camadas mais densas do que sua aparência inaugural sugere. À luz das contribuições de Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), os instrumentos de ação pública não devem ser vistos como neutros ou meramente técnicos. Ele são, antes de tudo, construções político-sociais que carregam intencionalidades, disputas e efeitos.

Assim, mesmo inserido em um contexto marcado pelo discurso da inovação e da abertura institucional, o decreto expressa uma tensão persistente entre o que se promete e o que, de fato, se realiza. Longe de promover uma ruptura com os modelos tradicionais de formulação e de implementação de políticas públicas, acaba por reafirmar uma lógica centralizadora, reforçando estruturas burocráticas já consolidadas e reproduzindo práticas hierárquicas profundamente enraizadas. Nesse cenário, é possível identificar dois vetores institucionais que orientam as estratégias delineadas pelo decreto. De um lado, a concepção de Governo Aberto que informa sua formulação. De outro, o arranjo de governança instituído para viabilizar sua implementação.

O Decreto s/nº não oferece uma definição clara e objetiva sobre o que se entende por Governo Aberto. O documento limita a estabelecer que o propósito do Plano de Ação Nacional instituído está associado com o fomento a ações e a medidas destinadas a ampliar a transparência, a garantir o acesso à informação pública, a aprimorar a prestação dos serviços públicos e a fortalecer a integridade institucional (BRASIL, 2011b). Embora esses objetivos estejam em sintonia com os princípios centrais da OGP, a falta de uma fundamentação conceitual robusta compromete a delimitação precisa das ações em Governo Aberto, o que, por sua vez, enfraquece os critérios de avaliação e os mecanismos

de responsabilização. Essa indefinição, longe de ser um mero detalhe técnico, configura uma escolha que interfere diretamente na coerência e na eficácia da política pública.

Nesse sentido, no que se refere à transparência, nota-se uma abordagem predominantemente instrumental, na qual a disponibilização de dados governamentais é tratada como um fim em si mesma (BRASIL, 2011b). Embora o acesso à informação seja, sem dúvida, um pilar essencial de Governo Aberto, sua efetividade depende da existência de mecanismos institucionais que permitam à sociedade não apenas acessar esses dados, mas também interpretá-los criticamente e utilizá-los como base para intervir no debate público (NOVECK, 2011a). A falta de articulação entre transparência e participação acaba por esvaziar o potencial transformador dessa estratégia, reduzindo-a a uma função administrativa de prestação de contas, que pouco interfere nas estruturas de poder já estabelecidas.

Quanto à participação social, embora reconhecida formalmente pelo inciso II do artigo 1º do decreto (BRASIL, 2011b) como parte dos processos decisórios, ela é tratada de maneira essencialmente procedural. Ausente de dispositivos normativos que garantam sua efetividade, a participação tende a se restringir ao plano formal, sem se traduzir em práticas substantivas, autônomas ou coprodutivas. Com isso, se torna frágil a possibilidade de consolidar uma governança mais aberta e compartilhada. Como sustenta Habermas (1991), a democracia deliberativa exige mais do que a expressão de opiniões individuais. Ela pressupõe a disposição para compreender o outro, para reconhecer suas razões e para construir, coletivamente, decisões mais informadas. O decreto, ao não criar as condições para esse tipo de engajamento, acaba por relegar a participação a um papel periférico e consultivo, reproduzindo mecanismos de exclusão e enfraquecendo as promessas democratizantes que sustentam a agenda de Governo Aberto.

Por sua vez, as inovações tecnológicas, conforme o inciso III do artigo 1º do decreto, são apresentadas como ferramentas para ampliar a transparência e para aprimorar a gestão pública (BRASIL, 2011b). No entanto, a redação ambígua do dispositivo abre margem para interpretações variadas, permitindo usos predominantemente tecnocráticos que se distanciam dos princípios de coprodução e de inclusão social. O decreto carece de diretrizes claras sobre como essas tecnologias poderiam efetivamente fortalecer a participação ativa da sociedade, se limitando a uma visão funcional e instrumental.

Ademais, ainda que reconhecidas por seu potencial democrático, tais inovações, quando aplicadas em contextos de desigualdade e sem mecanismos participativos

robustos, tendem a reforçar estruturas de controle e de centralização do poder (DE BLASIO, 2014; GARCIA GARCIA, 2014; NOVECK, 2023; MARIANI, BESSA, 2022). Assim, a simples adoção tecnológica, desprovida de um compromisso com a coprodução cidadã, corre o risco de se traduzir em uma mera modernização administrativa, sem impulsionar o protagonismo social ou alterar as assimetrias estruturais presentes na formulação das políticas públicas.

Assim, pode-se afirmar que o arranjo de governança estabelecido pelo Decreto s/nº revela uma postura predominantemente conservadora. O desenho institucional traçado pelo normativo tende mais à reprodução das lógicas tradicionais do que a uma transformação genuína das práticas de participação, de transparência e de colaboração. Ele se fundamenta em uma racionalidade centralizadora e hierárquica que concentra as decisões dentro do aparato estatal, enquanto limita a participação social a espaços consultivos. Em vez de fomentar a coprodução das políticas públicas e a corresponsabilização entre Estado e sociedade, o decreto reafirma uma governança centrada no Executivo, que detém o controle exclusivo das diretrizes e das decisões operacionais. Com isso, compromete o potencial de Governo Aberto enquanto vetor de inovação, de transformação e de redistribuição institucional do poder (BRASIL, 2011b).

A criação do Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA) ilustra bem essa lógica de reprodução do poder estatal. Composto por dezoito órgãos estratégicos da Administração Pública Federal – entre eles a Casa Civil, a Secretaria-Geral da Presidência da República e a Controladoria-Geral da União (CGU) –, o CIGA concentra as funções essenciais de orientação, de monitoramento e de avaliação dos Planos de Ação Nacional em Governo Aberto (BRASIL, 2011b). Tal arranjo reforça a centralização decisória, mantendo nas mãos do Executivo a definição das estratégias fundamentais.

Sob essa ótica, o CIGA pode ser compreendido como uma instituição no sentido sociológico do termo (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007), na medida em que não apenas organiza normas e valores que regulam as relações de poder, mas também estrutura a ação coletiva no campo das políticas de Governo Aberto. A manutenção da primazia estatal nesse comitê, aliada à ausência de mecanismos eficazes de corresponsabilização social, consolida um regime institucional e simbólico que condiciona as possibilidades de ação e de decisão dos cidadãos. Longe de promover a redistribuição do poder decisório, esse arranjo tende a perpetuar estruturas tradicionais de dominação, protegendo as prerrogativas do Estado e esvaziando o potencial

transformador de Governo Aberto enquanto agenda de inovação e de mudança institucional.

A análise de Bourdieu (1989) sobre o capital simbólico oferece uma lente valiosa para compreender como o CIGA, ao monopolizar os critérios que validam a participação social e os compromissos assumidos pelo Brasil na OGP, reforça as hierarquias institucionais. Sob o verniz da expertise técnica e da racionalidade administrativa, o comitê acaba naturalizando processos excludentes, transformando a inclusão formal em uma estratégia que, longe de desafiar as desigualdades de poder, as reproduz de forma simbólica e organizacional. Ao controlar as definições sobre transparência, participação social e inovação tecnológica, o Estado assegura que o discurso participativo funcione mais como um instrumento de legitimação do que como um verdadeiro agente de transformação nas estruturas de governança.

Essa dinâmica institucional se insere em um contexto mais amplo, marcado pelo conflito constante entre a ampliação da participação cidadã e a manutenção do *status quo*. Villoria e Izquierdo (2015) apontam que, em democracias liberais imersas em cenários econômicos e institucionais globalizados, a participação social frequentemente é vista como ameaça à ordem vigente – especialmente quando fortalece as capacidades cidadãs e expande demandas coletivas. Nesses casos, os limites estruturais impostos pelo sistema político emergem como barreiras quase intransponíveis para a ampliação da participação sempre que esta tensiona os fundamentos da ordem estabelecida.

Roberts (2006) e Michener (2011) alertam para o fenômeno do *window-dressing* ou *open-washing*, quando medidas de transparência e de participação são implementadas não para promover uma abertura real, mas como artifícios simbólicos que visam legitimar as instituições e conter pressões sociais. Essas práticas, de impacto muitas vezes superficial, sustentam o *status quo* ao simular abertura sem provocar transformações profundas.

O Decreto s/nº ilustra com clareza essas tensões. Ele articula um vocabulário de abertura e de participação, mas restringe sua aplicação concreta a uma lógica gerencial e técnica, que tende a reproduzir padrões de poder consolidados. Em vez de fomentar uma abertura institucional que redistribua poder entre Estado e sociedade, o decreto consolida uma arquitetura verticalizada, mantendo o controle decisório nas mãos do Estado. Essas escolhas normativas configuram uma estratégia deliberada de domesticação do discurso participativo, diluindo seu potencial disruptivo.

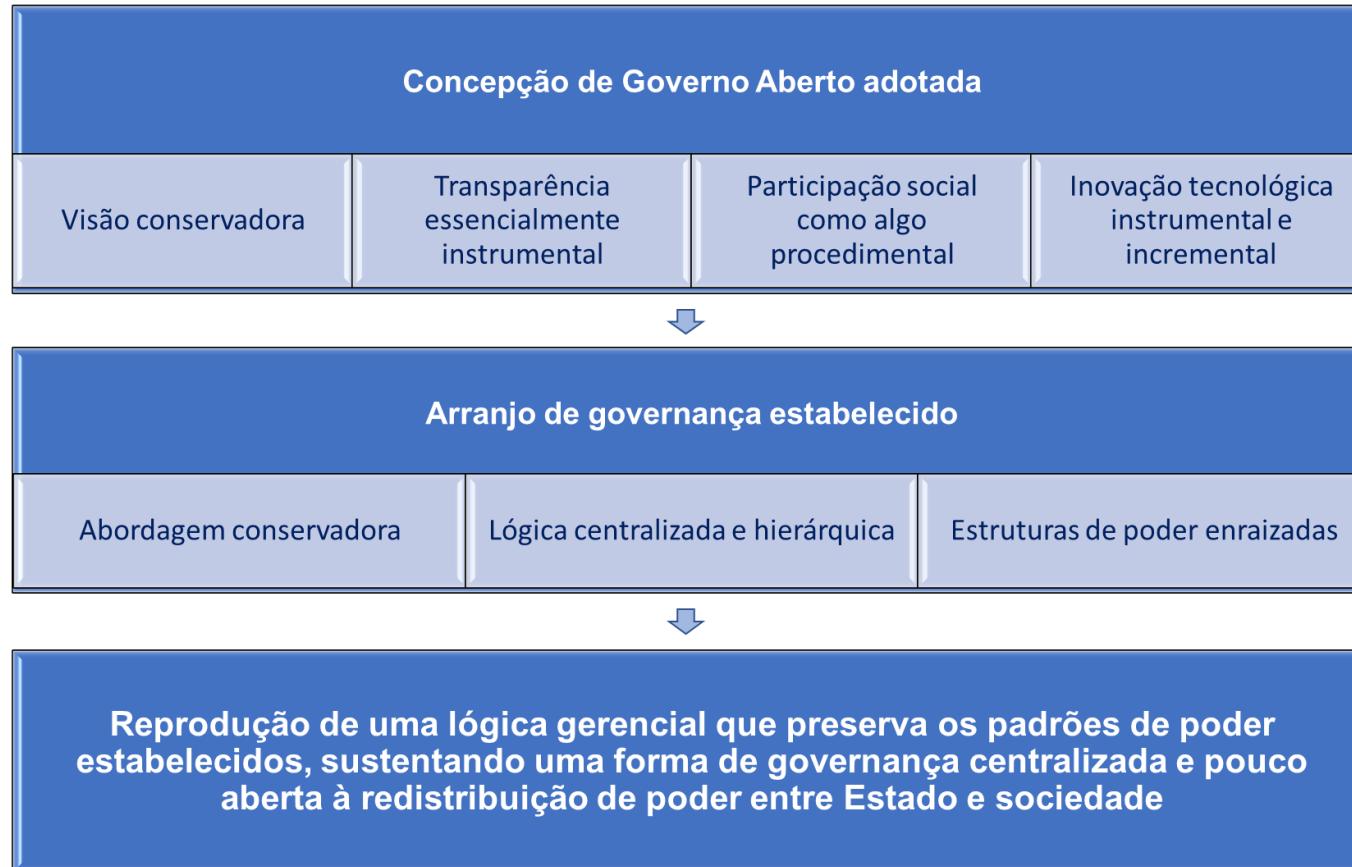
A implementação dessa estratégia foi facilitada pela configuração fragmentada das redes de atores no cenário sociopolítico brasileiro. Apesar da existência de múltiplas redes voltadas à transparência, ao acesso à informação e à participação social (CRUZ, 2020; SOUZA *et al.*, 2021; SOUZA, PEREIRA, 2022), elas operavam de modo pouco articulado, sem a interdependência que o modelo de Governo Aberto pressupõe. Dessa forma, o governo conseguiu definir as diretrizes nacionais com relativa autonomia, sem enfrentar uma pressão social coordenada que pudesse desafiar suas escolhas, consolidando uma dinâmica centralizadora de reduzido potencial transformador.

Assim, sob esse prisma, a estratégia de Governo Aberto no Brasil, instituída pelo Decreto s/nº de 2011, revela a ação de um macro-ator – o Estado – que, à luz da TAR (CALLON, LATOUR, 1981, 1992), atua como articulador e estabilizador de uma rede de governança rígida e hierarquizada. Ao inscrever essa rede em uma caixa preta, o Estado naturaliza arranjos institucionais que conferem aparência de consenso e de legitimidade às decisões, ao mesmo tempo que silencia dissensos, alternativas e reconfigurações possíveis. Nesse cenário, práticas de transparência e de participação são instrumentalizadas como dispositivos tecnocráticos unilaterais, impostos de cima para baixo, relegando a sociedade civil a uma posição periférica, essencialmente consultiva e desprovida de agência deliberativa.

Esse movimento revela mais do que uma simples preferência por modelos tradicionais de governança. Ele expõe uma estratégia sofisticada de contenção da participação cidadã por meio da burocratização do discurso da abertura. Ao proteger o campo decisório com normas e com estruturas que limitam a coprodução de políticas, o Estado reforça uma rede de poder impermeável à interferência externa, preservando seus monopólios institucionais sobre a definição, o controle e a avaliação das políticas públicas. Em síntese, consiste em uma operação que neutraliza o potencial disruptivo da agenda de Governo Aberto, que, em vez de catalisar mudanças institucionais reais, acaba reproduzindo as assimetrias de poder sob uma roupagem renovada de legitimidade.

A figura a seguir sintetiza essa estratégia de Governo Aberto delineada pelo Decreto s/nº, de 2011, destacando os elementos centrais da concepção adotada e as características do arranjo de governança estabelecido para sua execução.

Figura 14: Estratégia de Governo Aberto delineada pelo Decreto s/nº de 2011



Fonte: elaboração própria

5.1.2. 1º Plano de Ação Nacional: entre a ilusão e a realidade – a face invisível do controle do macro-ator estatal sobre a participação social

A proposta de Governo Aberto carrega em seu âmago a promessa de gerar valor público de forma inovadora e inclusiva. Contudo, a análise empírica do processo de formulação dos compromissos do 1º Plano de Ação Nacional do Brasil na OGP revela uma dissonância marcante entre esse ideal normativo e a prática institucional efetivamente adotada.

Inseridas em um contexto em que o Estado figura como macro-ator e a sociedade civil como micro-atores (CALLON, LATOUR, 1981, 1992), as consultas públicas para a construção do Plano de Ação ocorreram em espaços já institucionalizados, como o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção da CGU – instituído pelo Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003 – e como a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que realiza audiências públicas em cumprimento ao princípio constitucional do controle social (BRASIL, 2003, 2011b; OGP, 2012a; IRM, 2014; PAZ, 2021; MARIANI, BESSA, 2023a). Tais iniciativas, estritamente consultivas, expõem um modelo participativo limitado, em que a sociedade é formalmente chamada a colaborar, mas não exerce influência substancial nas decisões finais. Nesse sentido, conforme a escala de participação da IAP2 (2018), esse engajamento se situa nos degraus mais baixos do espectro participativo.

Assim, a estratégia de participação social adotada, alinhada ao arranjo de governança estabelecido pelo Decreto s/nº de 2011, revela mais um exercício simbólico de legitimação do que uma efetiva transformação. Sob uma narrativa que exalta a inclusão, a realidade mostra que as estruturas de poder permaneceram intactas, e o engajamento da sociedade foi, na prática, bastante restrito.

Sob o olhar da governamentalidade de Foucault (1994), essa configuração institucional revela a subordinação da participação a um modelo tecnocrático de consulta, que funciona como um mecanismo sutil de controle, regulando o acesso ao processo decisório sem recorrer a exclusões explícitas. Ao invés de empoderar o cidadão, tais práticas impõem barreiras invisíveis que restringem o impacto político de determinados grupos. Ao manter as decisões confinadas aos parâmetros pré-estabelecidos pelo Estado, as consultas reforçam um regime de governança em que transparência e engajamento são

organizados sob a lógica dos interesses estatais, e não como práticas verdadeiramente colaborativas.

Assim, longe de ampliar a participação social, essas iniciativas consolidam uma arquitetura institucional que perpetua desigualdades de poder e limita o potencial transformador da agenda de Governo Aberto. Um dos entrevistados que participou das consultas na época como representante da sociedade civil foi enfático ao afirmar que não houve nenhuma inovação real voltada para a identificação colaborativa de problemas públicos ou para a construção de soluções capazes de gerar valor público compartilhado. Segundo seu relato, a condução permaneceu amplamente centralizada na alta gestão governamental, o que não só esvaziou o potencial participativo, como também distorceu os princípios centrais de Governo Aberto. Na avaliação desse entrevistado, essa postura reflete uma estratégia governamental conservadora, preocupada mais com a reputação internacional do país do que com a transformação profunda que a agenda promete. Nas suas palavras, “*tente encontrar um compromisso inovador no plano. Todos são adaptações de ações já em andamento. Não tem nada de novo*”.

O 1º Plano de Ação do Brasil na OGP teve vigência entre 2011 e 2013. De fato, os 32 compromissos do 1º Plano de Ação revelam sua origem em iniciativas já existentes ou vinculadas a processos estruturados previamente, fora do escopo específico de inovação proposto pela OGP. No eixo dedicado ao aumento da integridade, por exemplo, os compromissos relacionados ao Sistema Federal de Acesso à Informação fazem parte de debates e amadurecimentos que vinham sendo desenvolvidos há anos (OLIVEIRA JÚNIOR, COSTA, 2020). De maneira semelhante, no eixo de participação social e engajamento cidadão, a Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social (CONSOCIAL) já tinha sido convocada em 2010 pelo Decreto s/nº de 8 de dezembro daquele ano (BRASIL, 2010, 2011a).

No exercício de autoavaliação, a CGU adota uma postura reticente e cautelosa diante da análise do caráter inovador e inédito dos compromissos propostos, reconhecendo que muitos não se configuram como objetivos finais, mas sim etapas intermediárias rumo a compromissos mais amplos (OGP, 2013a). Para o IRM (2014),

O processo de construção do primeiro Plano brasileiro não contou com consulta pública ampla e diversa. O Plano foi elaborado pelo governo, sob coordenação da CGU em consulta restrita aos ministérios. Segundo a CGU, foram mapeadas iniciativas em curso cujo teor dialogava com os valores e princípios da OGP,

bem como iniciativas que já vinham de diálogos setoriais ou temáticos com a sociedade, ou ainda, iniciativas que tinham em seu seio um componente de participação social (IRM, 2014. p. 29).

A abordagem dramatúrgica de Goffman (1959) oferece uma chave interpretativa particularmente interessante para se compreender a estratégia adotada na formulação do 1º Plano de Ação do Brasil na OGP. Ao conceber as interações sociais como encenações estrategicamente organizadas, nas quais os atores políticos constroem e negociam versões da realidade social, Goffman nos permite enxergar como o Estado assume, nesse contexto, um papel performático – o de um agente aberto ao diálogo, comprometido com a transparência e com a inovação. Os espaços institucionais de participação, por sua vez, funcionam como palcos cuidadosamente preparados para sustentar a imagem de uma governança inclusiva e responsiva. No entanto, essa *mise-en-scène* não resulta em uma redistribuição real de poder nem em processos genuínos de coprodução de políticas públicas. Em vez disso, opera como um mecanismo de legitimação simbólica, reafirmando normas institucionais que mantêm o controle decisório firmemente sob a tutela estatal. Longe de transformar as relações entre Estado e sociedade, o teatro da participação acaba por reforçar a centralidade do aparato governamental na definição dos contornos do que se entende por Governo Aberto no Brasil, esvaziando, assim, seu potencial de ruptura e de transformação.

Nesse cenário, marcado por redes e por interações em constante movimento, a própria dramaturgia da participação social dá ensejo a novas tramas no intrincado jogo das interações políticas. Ao tentarem inscrever suas pautas, os micro-atores sociais constroem redes de articulação que tentam desafiar e tensionar as estruturas de poder previamente estabelecidas pelo macro-ator estatal. Como observa Oszlak (2022), a emergência do modelo de Governo Aberto criou uma fissura na tradicional caixa preta do Estado, abrindo espaço para a infiltração de demandas por maior transparência, controle social, participação cidadã e prestação de contas sobre o uso dos recursos públicos.

Em resposta a essas pressões crescentes por mais abertura e inclusão, o Estado buscou se adaptar institucionalmente. Um marco simbólico dessa adaptação foi a criação, em abril de 2012, do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil (GT) durante a 1ª Conferência Anual da OGP (IRM, 2014). O evento, que reuniu mais de mil participantes de 62 países, representou um avanço na formalização do diálogo entre Estado e sociedade, ao instituir um grupo composto por dez organizações da sociedade civil. Ainda que limitado em seu

alcance, esse gesto sinaliza uma tentativa de institucionalizar a escuta das vozes sociais no processo de construção e no acompanhamento das políticas de Governo Aberto.

Foram eleitas para compor o GT as seguintes organizações: como representantes da academia, Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Avaliação e Inovação da Universidade de São Paulo (Gpopai-USP) e Programa de Desenvolvimento de Modelos de Administração da Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito do Rio de Janeiro (PDMA-FGV); na área de tecnologia, Transparência Hacker e *World Wide Web Consortium* (W3C); no eixo de defesa de direitos, Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE) e Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFemea); no campo da transparência, Artigo 19 e Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo); e, no combate à corrupção, Instituto Ethos e Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São Paulo (SINSEPE) (OGP, 2015a).

O principal objetivo do GT era apoiar o Grupo Executivo do CIGA (GE-CIGA) na formulação de mecanismos capazes de garantir a participação cidadã, tanto no monitoramento da implementação do 1º Plano de Ação quanto na consulta pública voltada à construção da metodologia do 2º Plano de Ação (CGU, 2011, 2015a; IRM, 2014; MACHADO *et al.*, 2017). Dessa forma, o arranjo de governança da estratégia brasileira de Governo Aberto se consolidou com a atuação coordenada de duas instâncias centrais: o Grupo Executivo do CIGA e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil – cada um representando, a seu modo, as tensões, os limites e as possibilidades de interlocução entre Estado e sociedade.

CIGA – Orienta a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano de Ação. Promove a difusão do Plano de Ação junto à sociedade e a articulação intragovernamental para a sua implementação e execução.

GT – Discute e elabora a proposta de participação social na revisão do Plano de Ação Brasileiro (OGP, 2012b, p.4).

O surgimento de uma estrutura institucional voltada à participação da sociedade civil, embora relevante, não representa, por si só, uma ruptura nas dinâmicas de poder vigentes. Isso porque tal estrutura continua a operar dentro de um sistema no qual, ainda que se reconheça formalmente a participação, as decisões seguiam concentradas sob o domínio do macro-ator estatal. A criação do GT, nesse sentido, pode ser interpretada como uma ampliação dos espaços de engajamento, mas também revela os limites e os interesses que subjazem à sua constituição – restringindo, de maneira sutil, a capacidade

real de influência da sociedade civil ao estabelecer previamente as condições de participação e os graus possíveis de efetividade das contribuições. Se por um lado o GT representa um avanço institucional ao formalizar a interlocução com a sociedade, por outro, impõe fronteiras claras sobre quem participa, sob quais termos, e até onde suas demandas podem reverberar no processo decisório.

Embora o GT revele uma tentativa de acomodação institucional diante das crescentes pressões por mais transparência e inclusão, sua arquitetura – dos critérios de escolha à sua natureza consultiva junto ao GE-CIGA – evidencia a resiliência das assimetrias de poder. O reconhecimento da sociedade civil, nesse arranjo, não implica necessariamente em redistribuição de poder. Pelo contrário, reforça a forma como os instrumentos da ação pública podem ser mobilizados para organizar e para modular a participação social dentro de parâmetros definidos pelo próprio Estado. Assim, o GT funciona não apenas como um canal de escuta, mas também como um dispositivo de ordenamento da participação, reafirmando um modelo institucionalizado que, apesar de representar progresso em termos de abertura, não rompe com as lógicas tradicionais de governança centradas no Estado.

Ainda, como parte dos esforços para ampliar os canais de diálogo em torno da agenda de Governo Aberto, foi criado um fórum virtual no *Google Groups*, concebido como um espaço para a circulação de ideias, para a tradução de demandas e para o intercâmbio entre representantes do governo e da sociedade civil. Desde sua criação, em dezembro de 2011, o grupo tornou um ponto de encontro ativo, reunindo, em dois anos, mais de duzentos membros. O espaço passou a abrigar debates sobre temas diversos, como transparência, controle social e participação na OGP, funcionando como arena de interação entre os diversos atores envolvidos na construção da agenda de governança aberta (IRM, 2014).

Ao rememorar a criação do GT e do *Google Groups*, um dos entrevistados da pesquisa representante da sociedade civil à época ressaltou o entusiasmo inicial, alimentado pela expectativa de um canal direto e efetivo de comunicação entre governo e sociedade, capaz de fomentar um debate mais colaborativo em torno das políticas públicas. Por outro lado, outro entrevistado, também representante da sociedade civil à época, foi mais crítico. Para ele, essas iniciativas revelaram, na prática, uma espécie de ilusão participativa. Apesar do discurso governamental sobre abertura e engajamento, a capacidade de influência real da sociedade civil sobre as decisões permaneceu irrigária.

Os mecanismos criados, segundo ele, não eram suficientes para assegurar uma participação substantiva, uma vez que "*a decisão final continuava sendo algo soberano e exclusivo do CIGA*".

De fato, o GT nunca foi formalmente institucionalizado. Ele tratava de uma estrutura informal, de caráter meramente consultivo e com a função de assessorar o CIGA, sem qualquer poder deliberativo. Já o *Google Groups*, apesar de ativo como espaço de troca de informações e de atualizações, não assegurava deliberação coletiva nem garantia influência efetiva sobre os rumos estratégicos da política de Governo Aberto (OGP, 2016).

Em outubro de 2012, no contexto da primeira revisão do 1º Plano de Ação, o governo brasileiro criou os Diálogos Governo e Sociedade Civil, com a proposta inicial de oferecer um espaço de discussão sobre o balanço do plano vigente e, em um segundo momento, subsidiar a construção de propostas para o 2º Plano de Ação (OGP, 2012b; IRM, 2014; BRASIL, 2025a).

O objetivo da consulta “Diálogos Governo e Sociedade Civil” é criar um espaço de interação entre a população e o Governo Federal sobre o Plano de Ação Brasileiro junto à Parceria para Governo Aberto - OGP (OGP, 2012b, p. 5).

5.1.3. Construção do 2º Plano de Ação Nacional: entre a busca pela participação social e a persistência da caixa preta estatal

A primeira fase dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil foi conduzida entre os dias 29 de outubro e 17 de dezembro de 2012, utilizando como suporte a plataforma e-Democracia, da Câmara dos Deputados. Nesse intervalo, foi aberta à sociedade a possibilidade de avaliar a execução do 1º Plano de Ação e, ao mesmo tempo, contribuir com sugestões para a formulação do 2º Plano de Ação. Cerca de 500 participantes se engajaram nesse processo, culminando na proposição de uma série de compromissos distribuídos entre diferentes eixos temáticos (CGU, 2012a, 2012c; BRASIL, 2025a).

Na etapa seguinte, voltada à definição de prioridades, foram selecionadas as 15 propostas mais bem colocadas, que seguiram para análise do Governo Federal. A seleção incluiu, por um lado, a proposta mais votada dentro de cada eixo temático previamente estabelecido e, por outro, as dez propostas com maior pontuação no ranking geral. Essa metodologia procurou equilibrar a representatividade temática com a expressão de um

respaldo social mais amplo às ideias consideradas na construção do novo plano de ação (CGU, 2012a).

A leitura atenta das propostas priorizadas permite entrever uma preocupação recorrente entre os participantes. Essa preocupação estava relacionada ao desafio de harmonizar em uma abordagem integrada a transparência, a participação social e as estruturas estatais de controle. A frequência com que surgiram temas como a implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios, a obrigatoriedade da publicidade de dados públicos e a transparência na aplicação da Lei Maria da Penha, por exemplo, evidenciou o reconhecimento do acesso à informação como ferramenta essencial para o exercício do controle social. Em paralelo, sugestões direcionadas ao fortalecimento institucional da CGU e à qualificação do Cadastro Pró-Ética expressaram a percepção de que o próprio Estado precisava aperfeiçoar seus mecanismos de integridade e de fiscalização, reafirmando a centralidade da *accountability* como eixo de sustentação da política de Governo Aberto (CGU, 2012c; BRASIL, 2025a).

O quadro a seguir apresenta as propostas priorizadas na fase virtual dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil, organizadas em ordem crescente de pontuação, acompanhadas do respectivo número de votos atribuídos a cada uma.

Quadro 8: Propostas priorizadas na fase virtual dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil

Posição	Proposta	Pontos
1º	3.4. Fortalecimento da CGU	370
2º	3.1. CONSOCIAL - Padronização técnica	295
3º	2.19. Conselhos, formação e capacitação	271
4º	2.5. CONSOCIAL- Proposta de criação de sistemas com dados abertos	257
5º	3.13. CONSOCIAL - Planejamento participativo (PPA, LDO e LOA)	216
6º	2.32. LAI nos municípios	212
7º	5.4. Transparéncia, participação e justiça	196
8º	2.31. Implementação da Lei de Acesso à Informação	177
9º	1.3. Internet como direito fundamental	176
10º	5.1. Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Pró-Ética	174
11º	2.1. Controle social efetivo dos recursos públicos geridos pelo BNDES	162
12º	2.6. Definição de uma Referência Nacional	154
13º	2.29. Apropriação de ferramentas relativas à transparéncia	148
14º	2.7. Tornar obrigatório dar publicidade	141
15º	4.6. Transparéncia na execução da Lei Maria da Penha	131

Fonte: CGU, 2012c

A adoção do meio digital como canal exclusivo de participação na fase inicial de elaboração do 2º Plano de Ação não pode ser compreendida apenas como uma opção técnica. Trata-se, sobretudo, de uma escolha política, cujas implicações afetaram profundamente a qualidade democrática do processo. Ao contrário de ampliar o acesso e de promover a inclusão, a digitalização, ao ser aplicada de forma excludente, acabou por acentuar desigualdades socioestruturais já profundamente enraizadas no contexto brasileiro. Ignorando as persistentes disparidades no acesso à internet – especialmente evidentes em 2013 nas regiões rurais e periféricas (IPEA, 2025) – o processo acabou se restringindo a um grupo de atores já familiarizados com as dinâmicas institucionais e digitais, em geral vinculados às elites políticas e tecnocráticas. O que poderia ter sido um instrumento de democratização se transformou, na prática, em um filtro de exclusão, gerando uma participação seletiva e desigual (CGU, 2012c).

Assim, é possível identificar que, longe de constituir um espaço aberto à escuta plural, a fase virtual dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil acabou por reiterar a invisibilidade de sujeitos políticos historicamente situados à margem das infraestruturas digitais e dos circuitos tradicionais de deliberação. Essa limitação reforça a percepção de uma concepção meramente instrumental da participação, desvinculada de um real compromisso com os princípios da equidade e da justiça social.

O Relatório de Avaliação do IRM (2014) reforça essa crítica ao evidenciar a exclusão de micro-atores sociais, particularmente aqueles situados em contextos com baixa conectividade, o que vai de encontro aos próprios objetivos da OGP. A recomendação de ampliar o alcance territorial das iniciativas de Governo Aberto, consolidando redes acessíveis, visíveis e enraizadas nos territórios, sublinha a urgência de abandonar o digitalismo tecnocrático e de investir em estratégias mais inclusivas, dialógicas e sensíveis à diversidade das realidades locais.

Por sua vez, a segunda fase dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil, realizada presencialmente em Brasília nos dias 13, 14 e 15 de março de 2013, proporcionou um espaço mais qualificado de escuta e de deliberação. Participaram cerca de 80 organizações da sociedade civil, além de 10 representantes oriundos da etapa virtual, selecionados com base na relevância de suas contribuições. Ao final do encontro, foram formuladas 17 propostas de compromissos (CGU, 2012d; OGP, 2016a; BRASIL, 2025a).

As propostas emergentes desta etapa evidenciam uma agenda fortemente ancorada na valorização da transparência, com ênfase na abertura de dados públicos. Essa orientação se expressa em iniciativas voltadas à disponibilização de dados educacionais abertos, à publicização de informações sobre empresas e à ampliação do acesso à base de dados *Lattes* – sinais de um esforço para institucionalizar a cultura da transparência como eixo estruturante da *accountability* e do controle social. Paralelamente, destacam propostas voltadas à ampliação e à qualificação da participação cidadã, como o incentivo à mobilização social, o fortalecimento das capacidades para o acesso à educação e a promoção da adesão de estados e de municípios aos princípios da OGP. Tais iniciativas revelam uma intenção clara de descentralizar os processos decisórios e de fomentar práticas mais colaborativas e horizontais (BRASIL, 2025a).

O quadro a seguir apresenta as propostas priorizadas durante a etapa presencial dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil, organizadas conforme a pontuação recebida.

Quadro 9: Propostas priorizadas na fase presencial dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil

Posição	Proposta	Pontos
	6 (governança-GT5) Governança OGP	32
1º	1.4 Dados educacionais abertos	29
2º	1.3 Modelo de indicadores de gestão para cidadania municipal plena	28
3º	1.2 Empoderamento social para a garantia de efetivo acesso ao sistema de educação	26
4º	2.5 Fomento à participação social	23
5º	2.2 Acesso público à base de dados <i>Lattes</i>	21
6º	2.8 Financiamento público de campanha	20
7º	3.4 Transparência de todas as votações legislativas	20
8º	2.9 Governo Aberto de verdade	19
9º	2.3 Incentivo à adesão de estados e municípios aos 4 princípios da OGP	17
10º	3.2 Georreferenciamento orçamentário	17
11º	4.3 Garantia do direito à consulta previsto na convenção 169 da OIT	16
12º	2.6 Fortalecimento do sistema nacional de auditoria do SUS	15
13º	4.2 Reformulação dos atuais programas de proteção	14
14º	2.1 GT Controle Externo	12
15º	2.4 Parceria e Sustentabilidade das OSCIPs como legítimos agentes da OGP	11
16º	5.2 Promoção e indução de uma cultura de transparência e integridade junto às empresas	11
17º	5.3 Abertura de dados públicos das empresas	11

Fonte: BRASIL, 2025a

Ainda que persistam limitações e críticas ao modelo participativo adotado na elaboração do 2º Plano de Ação, o Relatório de Avaliação do IRM (2017) aponta um avanço significativo no grau de influência exercido pela sociedade civil em comparação ao ciclo anterior. Enquanto o 1º Plano de Ação esteve circunscrito a práticas majoritariamente informativas e consultivas, o 2º Plano de Ação marcou a introdução de mecanismos mais robustos de engajamento e de colaboração social. A figura a seguir compara os níveis de influência da participação nos dois Planos de Ação, evidenciando as diferenças no grau de envolvimento e no impacto efetivo da atuação da sociedade civil ao longo dos distintos momentos do processo participativo.

Figura 15: Comparação entre o nível de influência da participação social do 1º e do 2º Plano de Ação



Fonte: IRM, 2017, com adaptações

Ainda que a ampliação dos espaços participativos represente um avanço normativo relevante, ela não se traduziu em uma transformação estrutural na forma como as contribuições da sociedade civil foram incorporadas aos processos decisórios. O desafio central segue sendo o de converter a abertura formal em influência substantiva. O que superaria, assim, a lógica da mera consulta ampliada para alcançar, de fato, práticas de cogestão e de corresponsabilidade. Sem mecanismos institucionais que garantam a consideração efetiva e vinculante das demandas sociais, o risco é que a participação sirva apenas como instrumento de legitimação a posteriori de decisões já consolidadas, em vez de constituir um espaço genuíno de coprodução de políticas públicas no espírito da essência de Governo Aberto.

A análise das reuniões do GE-CIGA, realizadas em abril de 2013, revela a complexidade e os embates que atravessam a validação e a incorporação das propostas de

compromissos. Esses encontros evidenciam a atuação de uma rede heterogênea, composta por macro e micro-atores – humanos e não humanos – cujas interações são mediadas por relações de poder assimétricas e por dispositivos institucionais que condicionam, bloqueiam ou autorizam determinadas trajetórias decisórias.

Na primeira reunião, em 8 de abril de 2013, realizada sem a presença da sociedade civil, as discussões centraram na viabilidade técnico-operacional das propostas, com ênfase em critérios como prazos, custos e adequação institucional (CGU, 2013a). Esse movimento sinaliza uma tentativa do macro-ator estatal de promover uma estabilização interna, evitando que uma abertura excessiva do processo viesse a provocar reconfigurações mais profundas no escopo de atuação dos órgãos governamentais. A recusa de propostas que exigissem mudanças legislativas ou novos aportes orçamentários ilustra como os atores não humanos – regras, normas e burocracias – funcionaram como mediadores ativos no estreitamento das possibilidades de inovação.

Já a reunião ampliada de 12 de abril de 2013, que contou com a presença da sociedade civil (CGU, 2013b), reforça a leitura performativa da participação, à luz da dramaturgia social de Goffman (1959). Realizada apenas após as decisões centrais já estarem praticamente definidas, ela se configurou muito mais como uma encenação de escuta do que como um momento real de deliberação. A presença simbólica da sociedade civil serviu mais à reafirmação pública do compromisso com a transparência do que à efetiva coprodução das decisões. Revelando, assim, a distância entre a forma participativa e sua substância transformadora.

A reunião técnica de 25 de junho de 2013, oficialmente apresentada como preparatória para a fase deliberativa de julho, operou, na prática, como um momento de tradução e de reconfiguração estratégica de interesses dentro da rede decisória. Nesse contexto, os instrumentos de ação pública que conferiam autoridade ao GE-CIGA atuaram como mediadores soberanos, capazes de legitimar inclusões seletivas, exclusões silenciosas e reorientações táticas, conforme as conveniências do macro-ator estatal. A exclusão de sete propostas – cinco oriundas da Advocacia-Geral da União e duas do Ministério da Integração Nacional –, a inclusão pontual de uma iniciativa do Ministério da Justiça, além da aceitação de propostas ainda em elaboração ou sequer revisadas, indicam que os chamados critérios técnicos operaram como filtros simbólicos e institucionais, subordinados à lógica relacional de poder (BRASIL, 2025a).

Por fim, na reunião de 17 de julho de 2013, o padrão se manteve. Privada de caráter deliberativo, a reunião se limitou à comunicação de decisões já consolidadas, reiterando o aspecto performático da participação institucionalizada. Os anúncios de ajustes em 14 propostas e a promessa de divulgação de um documento com as devolutivas do governo (CGU, 2013c) reforçam uma lógica de participação controlada, em que transparência e o diálogo funcionam antes como rituais de validação processual do que como mecanismos efetivos de redistribuição de poder.

Nos momentos finais da reunião, representantes da sociedade civil tiveram oportunidade de expressar suas impressões. Embora tenham reconhecido avanços na abertura institucional em comparação ao primeiro ciclo, destacaram a urgência de se estabelecer paridade no CIGA e de ampliar sua atuação nas etapas decisórias. As críticas recaíram especialmente sobre a falta de transparência nos critérios que orientaram a seleção e a exclusão das propostas apresentadas durante os Diálogos Governo e Sociedade Civil (CGU, 2013c; MACHADO *et al.*, 2017), evidenciando o descompasso entre a retórica da coprodução e a prática centralizadora do Executivo.

Essas manifestações deixam clara uma tentativa deliberada da sociedade civil de ampliar sua agência na rede de governança, por meio da reivindicação de espaços mais equilibrados de deliberação e da disputa por um lugar menos periférico no desenho e na condução das políticas públicas. A demanda por paridade no CIGA não é apenas procedural. Na verdade, ela expressa um esforço mais amplo de reconfiguração das relações de poder que moldam o campo decisório de Governo Aberto no Brasil. A crítica à opacidade dos critérios adotados pelo governo no processo de filtragem das propostas denuncia a persistência de uma lógica tecnocrática, em que a participação é tolerada como etapa consultiva, mas raramente convertida em negociação substantiva.

Esse cenário revela, portanto, a persistente dissonância entre a institucionalização formal da participação e a sua materialização como prática política efetiva. As decisões unilaterais tomadas pelo governo, mesmo após etapas de consulta e de diálogo, evidenciam o caráter performativo da participação e esvaziam seu potencial de transformação. A governança colaborativa, nesses moldes, opera sob desequilíbrios profundos, onde a sociedade civil é convocada como fonte de legitimidade democrática, mas raramente reconhecida como parceira plena na definição das políticas.

Nesse sentido, a análise das reuniões do GE-CIGA mostra que a construção do 2º Plano de Ação do Brasil na OGP esteve longe de ser um processo linear ou consensual.

Pelo contrário, foi marcado por disputas, por acomodações e por mediações entre atores com diferentes graus de poder e de influência. Em vez de representar um espaço deliberativo efetivo, o processo espelhou a dinâmica de um campo tensionado, onde a legitimidade formal da participação civil contrastava com a fragilidade concreta de sua incidência. Em última instância, mesmo com a presença institucionalizada da sociedade civil, o centro de gravidade das decisões permaneceu no interior das estruturas estatais, reafirmando um modelo de governança em que a coprodução das políticas é mais evocada no discurso do que praticada na realidade.

Embora a CGU tenha apresentado o 2º Plano de Ação Nacional – aprovado pelo GE-CIGA em outubro de 2013 – como resultado de um processo amplamente participativo, conduzido com o apoio da sociedade civil, uma análise da origem dos compromissos revela um quadro bem menos inclusivo do que o sugerido oficialmente. Conforme apresentado no quadro-resumo abaixo, dos 52 compromissos aprovados, 33 foram propostos por órgãos do Governo Federal, enquanto apenas 10 emergiram da etapa virtual e 9 da etapa presencial dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil (OGP, 2015a, 2016a; IRM, 2014, 2015). Esses dados apontam para a hegemonia do aparato estatal na definição da agenda, indicando que, apesar da retórica de coprodução, o processo seguiu predominantemente os contornos da lógica institucional do Governo Federal.

Quadro 10: Quadro-resumo da Origem dos Compromissos do 2º Plano de Ação

Origem dos compromissos	Total incorporados
Órgãos Federais (CIGA)	33
Diálogos Virtuais	10
Diálogos Presenciais	9
Total	52

Fonte: OGP, 2015a, 2016a

A disparidade na origem das propostas evidencia, de forma contundente, os limites impostos à sociedade civil na construção efetiva das políticas públicas. Embora a participação social tenha sido formalmente prevista e publicamente enaltecida, na prática, operou mais como um expediente consultivo do que como um mecanismo de decisão compartilhada. O predomínio de uma lógica centralizadora compromete a aspiração de

uma governança colaborativa e sugere que os dispositivos participativos atuaram, em grande medida, como recursos de legitimação *ex post*, sem alterar de fato os centros de poder. Em essência, trata-se de um modelo participativo que, ainda que represente um avanço em relação ao ciclo anterior, continua limitado em sua capacidade de desafiar ou de reordenar as hierarquias tradicionais na formulação de políticas.

Apesar da narrativa oficial que classificou o 2º Plano de Ação como fruto de um processo participativo e transparente (CGU, 2015k), a percepção que prevaleceu entre os representantes da sociedade civil foi marcada por frustração e por desconfiança frente a promessas que não se concretizaram. As inovações metodológicas anunciadas não se converteram em mudanças substanciais, e os instrumentos mobilizados ao longo do processo, longe de aprofundarem a deliberação democrática, funcionaram como dispositivos de controle institucionalizado. Em lugar de viabilizar a coprodução das decisões, esses mecanismos reforçaram dinâmicas centralizadoras, restringindo de modo significativo a incidência efetiva da participação cidadã (IRM, 2015, 2018; MACHADO *et al.*, 2017).

Esse paradoxo lança luz sobre uma ambivalência inerente à instrumentação da ação pública. Ao mesmo tempo em que abre canais formais de interlocução entre Estado e sociedade, impõe barreiras e condicionantes que limitam a agência dos participantes. Desse modo, mais do que democratizar o processo decisório, a arquitetura institucional desenhada em Governo Aberto no Brasil no período tende a reproduzir assimetrias e a conservar o domínio hegemônico dos atores estatais sobre as decisões de maior impacto.

(...) o final da fase de elaboração do plano marca um momento de cisão entre governo e algumas organizações da sociedade civil, causada em grande parte por um excesso de otimismo de ambos os lados, somado à baixa explicitação do modelo de participação e de tomada de decisão adotado para a redação final do plano (...) A percepção relatada da sociedade civil, porém, foi de não se sentir representada no 2º Plano, o que é relacionado às características do marco legal da OGP no país (...) muitas organizações da sociedade civil perderam confiança no processo da OGP no país, resultando em uma persistente baixa participação (IRM, 2015, p. 33).

Um dos entrevistados da pesquisa, que participou tanto da etapa virtual quanto da presencial dos Diálogos entre Governo e Sociedade Civil como representante da sociedade civil, manifestou forte decepção com o processo, classificando-o como amplamente simbólico e sem efeito prático sobre as decisões finais. Em sua avaliação, a

retórica participativa foi apropriada pelo governo como instrumento de legitimação, sem corresponder, de fato, a uma abertura real à deliberação compartilhada. Para ele, a condução se manteve rigidamente centralizada, sob o controle do CIGA, que não ofereceu justificativas claras quanto à aceitação ou à rejeição das propostas vindas da sociedade civil. Nas suas palavras “*o que adianta toda essa história de participação, esse envolvimento nos Diálogos, se no final quem decide é o CIGA? E o CIGA nem sequer justifica de maneira clara o porquê de algumas escolhas! O 2º Plano de Ação não representou uma participação construtiva. Foi uma participação de fachada. Sim, fachada. Eu entendo que, dentro do sistema democrático, o aparato estatal tem a prerrogativa de prevalecer nas decisões, mas então, por que criar um ambiente que gera expectativas de que vamos contribuir efetivamente na construção dos compromissos, se, na prática, tudo se resume a uma decisão pouco transparente, tomada nos bastidores do governo?*”.

Outra crítica recorrente ao 2º Plano de Ação diz respeito à sua limitada capacidade de promover mudanças de fato significativas. Ainda que os representantes da sociedade civil não tenham questionado a pertinência das pautas incluídas, permanece a percepção de que as propostas carecem de profundidade e de impacto. Boa parte dos compromissos, à semelhança do que se viu no primeiro ciclo, não rompe com o já estabelecido, uma vez que reafirmam diretrizes em vigor, ao invés de inaugurar caminhos inovadores ou propor reformas estruturantes. O resultado é um quadro de conservação institucional, no qual o discurso da inovação convive com práticas que preservam o *status quo* (OGP, 2013b, 2016a; IRM, 2015).

Nesse contexto, a governança da agenda de Governo Aberto no Brasil parece operar mais como um dispositivo de legitimação de ações já consolidadas do que como uma arena voltada à construção de soluções transformadoras, ancoradas na ampliação da transparência, da participação cidadã e da colaboração entre instituições. Dos 52 compromissos firmados, apenas o que tratava do uso de tecnologias para ampliar a transparência e melhorar a governança fundiária foi reconhecido como estrelado pelo IRM (2015), o que reforça a percepção de que a maior parte das iniciativas permaneceu no campo dos ajustes incrementais, com impacto modesto sobre a reconfiguração das práticas estatais e sobre a produção de valor público.

Na avaliação do 2º Plano de Ação, o IRM (2015) apresentou cinco recomendações centrais com vistas a fortalecer a governança participativa no país. A primeira,

considerada a mais estruturante, propunha a institucionalização de mecanismos permanentes de participação social, como estratégia para restaurar a confiança da sociedade civil no processo. O objetivo seria transformar os momentos de consulta formal em espaços efetivos de deliberação compartilhada. A segunda recomendação apontava para a necessidade de fortalecer a articulação entre os poderes da República, incluindo Legislativo e Judiciário na agenda de Governo Aberto. Essa ampliação institucional ajudaria a descentralizar as iniciativas, aumentando o alcance e a legitimidade do processo político em diferentes esferas.

Adicionalmente, o IRM (2015) também sugeriu a criação de uma rede de articulação entre União, estados, municípios e sociedade civil, a fim de consolidar uma cultura federativa de transparência e participação. No mesmo sentido, recomendou a reinserção de compromissos não cumpridos como oportunidade para revisar metas e alinhar expectativas – em um processo colaborativo que envolva governo e sociedade. Tal estratégia poderia qualificar a *accountability* estatal e enfrentar os gargalos de implementação herdados de ciclos anteriores. Por fim, o relatório do IRM defendeu a inclusão de compromissos mais ambiciosos, como financiamento eleitoral, responsabilização empresarial e enfrentamento da corrupção, por serem temas diretamente conectados às prioridades expressas pela sociedade.

Em linhas gerais, o 2º Plano de Ação reiterou a lógica do primeiro ciclo, reproduzindo compromissos já em curso e pouco avançando em aspectos substantivos como a promoção da transparência, o fomento à participação cidadã e a incorporação de inovações tecnológicas robustas. Essa continuidade revela um descompasso entre o discurso de Governo Aberto e sua concretização como prática colaborativa, fragilizando a legitimidade do plano e restringindo seu alcance transformador. A manutenção de uma agenda incremental e de impacto limitado evidencia os entraves de um processo que, embora cercado por uma retórica de modernização e de participação, pouco rompe com os padrões tradicionais da política pública brasileira.

Apesar dessas limitações, é possível identificar um ponto de inflexão relevante no campo da mobilização social relacionado ao fortalecimento das redes de atores envolvidos – especialmente aqueles historicamente excluídos das arenas decisórias, os chamados micro-atores. Ao longo do ciclo, essas vozes se tornaram mais organizadas, ampliaram sua capacidade de vocalização e passaram a tensionar os limites dos instrumentos participativos disponíveis. Esse dinamismo engendrou uma pressão

concreta por mudanças na instrumentação da ação pública, com reivindicações por mecanismos mais inclusivos e deliberativos, capazes de garantir uma coprodução real das políticas. Tal movimento sinaliza uma tentativa de superação da lógica predominantemente consultiva que marcou os primeiros ciclos, apontando para a emergência de um novo arranjo participativo – ainda em construção, mas já perceptível no processo de elaboração do 3º Plano de Ação (IRM, 2015; MARIANI, BESSA, 2023a).

Por fim, é necessário destacar um paradoxo fundamental enfrentado pelo Brasil nesse período. Enquanto, no plano interno, as iniciativas de Governo Aberto avançavam de forma tímida e condicionadas por barreiras institucionais e estruturas decisórias concentradas, no cenário internacional o Brasil assumia uma postura assertiva e ambiciosa. No exterior, o Brasil buscava consolidar a imagem do país como referência na agenda global de transparência e de participação, projetando um protagonismo que contrastava com as limitações vividas domesticamente. A participação destacada do Brasil na OGP operava, assim, como instrumento estratégico de inserção internacional, revelando a distância entre o discurso voltado ao exterior e a realidade enfrentada internamente. A formalização da candidatura brasileira à reeleição para o *Steering Committee*, em junho de 2014, ilustra bem essa intenção de manter o país em posição de destaque na governança global da iniciativa (OGP, 2014).

O Brasil tem sido um membro muito ativo do Comitê Diretivo da OGP, participando de todas as reuniões do Comitê Diretivo, bem como dos subcomitês apropriados e grupos ad hoc, apresentando propostas para discussão, promovendo o diálogo e o entendimento entre os membros do Comitê, trazendo diferentes perspectivas para os debates e para as políticas, além de presidir o Comitê Diretivo no biênio 2011-2012 e o Subcomitê de Critérios e Padrões desde setembro de 2012 (...) O Brasil tem atuado como um embaixador da OGP em diversos fóruns internacionais, como a Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o Conselho de Direitos Humanos da ONU e o G20, elevando o perfil da iniciativa e incentivando diferentes atores a se envolverem e a aderirem à OGP, conforme apropriado⁷⁰ (OGP, 2014, p. 1-3).

⁷⁰ Tradução livre pela autora. Excerto original “Brazil has been a very active member of the OGP Steering Committee, having attended every meeting of the Steering Committee and appropriate subcommittees and ad hoc groups, presenting proposals for discussion, fostering dialogue and understanding among Steering Committee members, bringing different perspectives into the debates and to policies, and chairing the Steering Committee in the biennium of 2011-2012 and the Criteria and Standards Subcommittee since September 2012 (...) Brazil has been an ambassador for OGP in various international forums, like the Conference of States Parties of the UN Convention against Corruption, the UN Human Rights Council and

5.2 A Arquitetura de Abertura e de Controle: construindo os instrumentos de participação

A elaboração do 3º Plano de Ação, ao longo de 2016, ocorreu em um cenário sociopolítico sensivelmente distinto daquele que marcou os dois ciclos anteriores. Enquanto os primeiros planos foram conduzidos, em larga medida, por estruturas estatais, com uma participação social ainda incipiente e fortemente condicionada, o terceiro ciclo sinalizou uma inflexão importante. Ele ampliou a presença e o protagonismo de uma rede mais heterogênea, diversa e articulada de atores sociais e institucionais. Essa mobilização, contudo, não se limitou a pleitear maior transparência ou inclusão nos procedimentos formais de decisão. Foi além, ao tensionar as engrenagens do poder, ao problematizar os arranjos institucionais em vigor e ao passar a reivindicar uma reconfiguração mais profunda da própria governança associada à agenda de Governo Aberto no país.

Ao mesmo tempo, o agravamento da crise política, cujo ponto culminante foi o afastamento da então presidente Dilma Rousseff, conferiu uma camada adicional de complexidade ao processo. A instabilidade institucional e a crescente polarização ideológica que marcaram o período reverberaram de maneira direta sobre os rumos da construção do plano, transformando esse processo em arena privilegiada de disputas intensas sobre os sentidos atribuídos à participação social, sobre os papéis que cabem ao Estado e, em última instância, sobre os contornos possíveis da própria democracia.

É nesse contexto conturbado que a construção do 3º Plano de Ação deve ser compreendida. De um lado, emergem com força demandas por mais abertura, mais transparência e maior corresponsabilidade na condução das políticas públicas. De outro lado, persistem mecanismos – formais e informais – que alimentam a opacidade, sustentam o controle institucional e limitam o alcance da participação. O 3º Plano de Ação, nesse sentido, cristaliza um momento emblemático de inflexão, no qual o pêndulo entre abertura e contenção oscilou de maneira particularmente acentuada, expondo tanto o potencial disruptivo quanto as amarras estruturais da governança participativa em contextos democráticos sob tensão.

the G20, raising the profile of the initiative and encouraging different stakeholders to be involved with and to join OGP, as appropriate”.

5.2.1. Grupo de Trabalho de Governo Aberto: atores e dinâmicas de negociação

Entre os dias 2 de abril e 3 de maio de 2014, a CGU submeteu à consulta pública, por meio da plataforma Participa.br, a minuta de uma resolução que propunha a criação do Grupo de Trabalho Temático da Sociedade Civil (GT da Sociedade Civil) para assessoramento ao GE-CIGA (CGU, 2014a; 2014b).

A leitura crítica dessa minuta revela dinâmicas específicas nas relações de poder evidenciadas nas tentativas de inscrever e de traduzir institucionalmente a participação social. Fica evidente, nesse processo, a persistência de práticas centralizadoras por parte do macro-ator estatal, empenhado em preservar sua autoridade sobre a definição dos papéis e das margens de atuação da rede de atores envolvidos. Logo no artigo 1º, a minuta atribuía ao GT da Sociedade Civil uma função meramente consultiva, sem qualquer abertura à atuação deliberativa. Os atores sociais reagiram de forma contundente, registrando na consulta pública diversas reivindicações por um modelo mais alinhado à lógica da coprodução e da deliberação. Entre os argumentos apresentados destacaram as referências ao modelo paritário do *Steering Committee* da OGP e às experiências latino-americanas em que a sociedade civil desempenhava papel com atribuições deliberativas (CGU, 2014a; 2014b).

Na devolutiva oficial à consulta, a CGU optou por não responder diretamente a demanda. Manteve o caráter consultivo do GT da Sociedade Civil e sugeriu, como alternativa, que seus membros pudessem participar das reuniões do GE-CIGA apenas na condição de ouvintes (CGU, 2014b). A contraproposta, embora revestida de um gesto de abertura, não promoveu qualquer alteração substantiva na estrutura de poder vigente. Ao preservar a centralidade estatal nas decisões e ao limitar o espaço de atuação da sociedade civil a canais supervisionados, a estratégia se revelou como uma tática de estabilização da rede sociotécnica, em que o governo retém o comando por meio da administração cuidadosa dos mecanismos participativos.

Outro ponto sensível da minuta, previsto no inciso III do artigo 2º, estabelecia que caberia ao GT da Sociedade Civil elaborar seu regimento interno, mas com a ressalva de que este deveria ser submetido à apreciação e à validação do GE-CIGA (CGU, 2014a). Essa condicionante minava a autonomia do grupo já em sua constituição, reafirmando a hierarquia estatal e restringindo, desde o início, a margem de autodeterminação da sociedade civil no processo de governança.

A reformulação do dispositivo após a consulta pública, que passou a reconhecer ao GT da Sociedade Civil a competência de aprovar seu próprio regimento interno (CGU, 2014b), representou uma conquista importante. Esse ajuste normativo pode ser interpretado como um caso de tradução bem-sucedida em que um dispositivo originalmente concebido para reproduzir a subordinação foi ressignificado pelos atores sociais e transformado em instrumento de fortalecimento da agência da sociedade na rede decisória. A mudança sinaliza a capacidade de resistência e de negociação da sociedade civil na construção da arquitetura institucional de Governo Aberto, ainda que o deslocamento no equilíbrio de forças tenha sido apenas parcial.

Mais um ponto controverso dizia respeito à proposta, contida no artigo 3º da minuta, de permitir a participação de representantes governamentais no GT da Sociedade Civil – ainda que sem direito a voto. Segundo a CGU, a presença desses agentes teria uma função meramente facilitadora no sentido de contribuir com informações administrativas, de esclarecer dúvidas e de estreitar os canais de comunicação entre sociedade e Estado (CGU, 2014a; 2014b).

Contudo, essa justificativa não foi suficiente para dissipar os receios manifestados pelos representantes da sociedade civil. A crítica central residia no potencial de que, mesmo sem poder formal de decisão, a simples presença do governo compromettesse a autonomia do grupo, enfraquecendo sua capacidade de exercer funções de controle e de fiscalização. A proposta foi percebida como uma incongruência uma vez que ao inserir agentes estatais em um espaço concebido como exclusivamente da sociedade civil, corria o risco de desvirtuar a dinâmica interna do GT, subordinando-o, ainda que indiretamente, à lógica institucional dominante (CGU, 2014a; 2014b).

A solução final buscou um meio-termo em que o governo não integraria formalmente o GT da Sociedade Civil, mas poderia acompanhar suas reuniões como observador, sem prerrogativas deliberativas (CGU, 2014b). Ainda que longe de representar uma ruptura com o modelo de participação tutelada, essa decisão preservou, ao menos formalmente, um grau mínimo de autonomia ao GT da Sociedade Civil, condição indispensável para que a sociedade civil possa exercer um papel mais incisivo na governança de Governo Aberto.

Ainda, durante a consulta pública, a sociedade civil conseguiu, ao menos em parte, modificar um dos dispositivos que limitava suas atribuições, ao garantir a inclusão da possibilidade de convocação de reuniões extraordinárias por maioria absoluta dos

membros do GT da Sociedade Civil (CGU, 2014b). Essa mudança representou um avanço importante pois permitia que o próprio grupo estabelecesse suas pautas, sem depender exclusivamente da CGU, o que ampliou o grau de autonomia dos participantes e fortaleceu a pluralidade de interesses representados. A nova redação, ao suavizar a rigidez hierárquica no processo decisório, reforça a legitimidade do grupo, incentiva uma participação mais ativa e consolida uma lógica de funcionamento em rede, baseada na corresponsabilidade e na partilha do poder.

O artigo 5º da minuta foi um dos pontos que mais gerou controvérsia, especialmente em relação à forma de distribuição das representações no GT da Sociedade Civil. A proposta original reservava quatro cadeiras para organizações da sociedade civil, duas para o setor econômico – uma para associações patronais e outra para entidades de trabalhadores – e uma para a academia. Como resposta, representantes da sociedade civil propuseram ampliar essa composição, sugerindo a inclusão de membros dos estados e dos municípios, em uma tentativa de garantir maior diversidade e equilíbrio regional. A CGU, por sua vez, optou por manter o formato proposto inicialmente, alegando limitações de ordem orçamentária (CGU, 2014a, 2014b).

A exemplo do artigo 1º, o artigo 9º evidencia práticas que ainda perpetuam a opacidade estatal e a resistência à descentralização do poder. Na redação original, caberia ao GE-CIGA a escolha dos membros do GT da Sociedade Civil, o que concentrava nas mãos do governo o controle sobre a própria composição do grupo (CGU, 2014a). Essa lógica, ao limitar a autonomia dos atores sociais, configurava uma forma de participação tutelada, esvaziando a capacidade de incidência da sociedade civil nas políticas públicas.

Como contraponto, os representantes da sociedade civil defenderam um modelo de auto-organização, com eleições diretas realizadas entre os próprios participantes, livre de interferência estatal. A CGU acolheu formalmente a proposta, mas instituiu uma comissão organizadora composta por servidores federais para coordenar o processo seletivo (CGU, 2014b). Embora represente um avanço em relação ao desenho anterior, essa mediação por parte do Estado relativiza a autonomia prometida. Ao definir critérios de habilitação e ao centralizar o processo em uma instância governamental, a CGU institui filtros institucionais que podem moldar, de forma indireta, a composição do grupo. Em outras palavras, mesmo que a eleição seja direta, o papel do Estado na organização do processo revela uma tentativa de disciplinar – e, de certo modo, modular – a auto-organização da sociedade civil.

Por fim, a Resolução nº 1 do CIGA, publicada em 18 de novembro de 2014, oficializou o GT da Sociedade Civil como instância de assessoramento ao GE-CIGA (BRASIL, 2014a). O texto final não reflete um consenso propriamente dito, mas sim o resultado de um processo de inscrições e de traduções, no qual atores governamentais e sociais negociaram suas posições dentro de uma rede marcada por assimetrias de poder. De um lado, a formalização do grupo pode ser vista como um reconhecimento do fortalecimento progressivo da articulação da sociedade civil, evidenciando sua relevância na construção de arranjos colaborativos de governança. De outro, a mesma resolução pode ser lida como um mecanismo de controle, cuidadosamente desenhado para garantir que o governo continue a ocupar o centro das decisões.

Essas duas leituras, longe de se anularem, revelam a complexidade das disputas em torno da participação social. A ampliação do espaço de atuação da sociedade civil se dá, muitas vezes, simultaneamente ao reforço de mecanismos de contenção estatal. Não se trata, portanto, de uma simples oposição entre inclusão e exclusão, mas da manifestação concreta de uma tensão constitutiva dos modelos participativos relacionados ao esforço de conciliar transparência e corresponsabilidade com estruturas que resistem à redistribuição real do poder.

A controvérsia em torno da resolução que institui o GT da Sociedade Civil expõe, de maneira bastante nítida, os paradoxos que têm atravessado a política de Governo Aberto no Brasil. A tensão entre um modelo de assessoria e uma lógica de coprodução expressa uma dialética entre abertura e controle, entre colaboração e reprodução de assimetrias. No centro dessa disputa está a pergunta fundamental sobre a configuração da rede de governança: quem tem legitimidade para participar? Em quais condições? E com qual capacidade de influência? Enquanto o governo parece empenhado em consolidar um modelo de participação que restringe a sociedade civil a um papel eminentemente consultivo, os atores sociais desafiam essas fronteiras institucionais e reivindicam maior autonomia na definição das políticas. O que está em jogo, portanto, vai muito além da estrutura do GT da Sociedade Civil. Trata, na verdade, de uma disputa pelo próprio significado de Governo Aberto no Brasil. O desfecho desse embate, mais do que simples arranjo técnico, se revela decisivo para o desenho das futuras relações entre Estado e sociedade – e, por consequência, para as possibilidades reais de inovação aberta no país.

Na sequência, é apresentado um quadro-resumo com os principais comentários registrados durante a consulta pública da minuta da resolução. A primeira coluna traz a

redação original. Já a segunda coluna, as sugestões e as críticas encaminhadas pelos participantes. A terceira coluna apresenta as respostas fornecidas pela CGU, indicando a forma como cada contribuição foi considerada no processo de elaboração normativa.

Quadro 11: Quadro-resumo dos principais comentários da consulta pública à minuta de resolução

Minuta da resolução	Comentários da consulta pública	Devolutiva CGU
<p>Art. 1º Fica instituído o Grupo de Trabalho (GT) da Sociedade Civil para Governo Aberto, com a finalidade de assessorar o Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto na formulação de instrumentos, políticas e diretrizes específicas relacionadas à atuação do Poder Executivo Federal na Parceria para Governo Aberto, assim como de acompanhar a implantação das propostas contidas nos Planos de Ação Nacionais sobre Governo Aberto.</p>	<p><i>“Acredito que apenas ‘assessorar’ o CIGA não seja suficiente para contemplar os princípios da OGP. Um dos critérios da OGP é justamente a participação cidadã. Assim, sugiro trocar a palavra ‘assessorar’ por ‘Elaborar e decidir’ em conjunto com o Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto a formulação de instrumentos...”.</i></p> <p><i>“A exemplo da própria OGP que tem a composição paritária governo e sociedade civil, e da maioria dos países da América Latina, a Sociedade Civil deveria integrar o GIGA”.</i></p>	<p>Vale lembrar que as questões de governança caminham em paralelo à formalização desse grupo de trabalho, cuja natureza é efetivamente de assessoramento e que terá um papel fundamental no desenvolvimento do modelo participativo de trabalho para elaboração dos planos de ações futuros (...) Ademais, o GE-CIGA poderá convidar um ou mais membros do GT para que participe das reuniões desse Grupo. Esse(s) representante(s) do GT poderá(ão), por exemplo, levar questões apontadas pelo Grupo de Trabalho para que sejam debatidas no âmbito do GE-CIGA.</p>
<p>Art. 2º Compete ao Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Governo Aberto:</p> <p>(...)</p> <p>III - Propor seu regulamento interno, respeitados os termos desta Resolução.</p>	<p><i>“Por que não ‘aprovar seu regulamento interno’? O GT vai apenas propor um regulamento interno e sujeitá-lo à aprovação do Comitê Interministerial? Isso não prejudicaria a sua independência?”.</i></p>	<p>A sugestão foi acatada.</p>
<p>Art. 3º O Grupo de Trabalho será composto por representantes de diferentes segmentos representativos da sociedade, e por representantes dos órgãos do Governo Federal que têm assento no Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto.</p>	<p><i>“Se o objetivo é criar um GT da sociedade civil, não se comprehende as razões de haver representantes do Governo Federal. Mesmo sem direito a voto, a presença de representantes do governo pode inibir a independência do GT na sua atividade de acompanhamento e fiscalização”.</i></p>	<p>A ideia é que o Governo Federal, nos encontros do GT, funcione como um facilitador para os debates, como um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado. É interessante que haja um representante do Governo Federal, preferencialmente um servidor que tenha conhecimento acerca dos temas propostos na pauta da reunião, para que fiquem claras e possam ser discutidas as possibilidades e limitações do Governo Federal. De toda forma, foi retirada do texto final a menção de que os integrantes do Governo Federal fariam parte do GT (...).</p>
<p>Art. 4º (...) § 2º As reuniões do Grupo de Trabalho somente serão convocadas pela CGU.</p>	<p><i>“Discordo que só a CGU possa convocar a reunião, penso eu que a maioria do grupo mais 1</i></p>	<p>A sugestão foi acatada.</p>

	<i>também poderia solicitar uma reunião com uma pauta de interesse maior ao país”.</i>	
Art. 5º As vagas do Grupo de Trabalho, destinadas aos segmentos representativos da sociedade, serão distribuídas na seguinte proporção: I - Quatro para representantes de organizações da sociedade civil; II - Duas para representantes de segmentos da economia, sendo uma destinada a associações patronais e outra a representações de trabalhadores; e, III - Uma para representantes da academia.	<i>“No meu ponto de vista a composição do grupo deve ser com um representante de cada estado e município brasileiro e não só cinco pessoas porque vejam bem quantos brasileiros somos (...)”.</i>	Esse é o número de pessoas que fará a interlocução direta com o GE-CIGA (...) No caso da representação por estados e municípios, existem também limitações orçamentárias que impossibilitam a constituição de tal grupo, visto que existe uma grande quantidade de estados e uma quantidade ainda maior de municípios.
Art. 9º As vagas destinadas às entidades civis para formação do Grupo de Trabalho, incluindo membros e suplentes, serão preenchidas mediante habilitação e classificação obtida por processo seletivo coordenado pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto.	<i>“Ah! É o governo que escolhe a sociedade civil?!” “Processo seletivo? Deveria ser eleição. Ou a CGU vai escolher alguns bonecos? Isto está ridículo. Se mantido isso, encontrarão grande oposição e estão sujeitos a constrangimentos no plano internacional”.</i> <i>“(...) a Sociedade Civil deve ter o poder de escolher os seus representantes. A CGU pode acompanhar o processo”.</i>	Esta proposta foi acatada e a escolha dos membros do Grupo de Trabalho não será realizada pelo Governo Federal, mas pelos pares daqueles que devem compor o GT. Haverá uma comissão organizadora que coordenará o processo seletivo. Tal processo será regido por meio de um edital que especificará os requisitos mínimos para participação no GT, de acordo com o disposto nesta Resolução.

Fonte: CGU, 2014b

Com a publicação da resolução, o passo seguinte foi estruturar o processo seletivo para compor o GT da Sociedade Civil. O Edital nº 1/2015 definiu os critérios e os procedimentos para a escolha das entidades participantes, adotando um modelo de seleção baseado em votação *online* (BRASIL, 2015a).

No entanto, a ausência de atas, de registros formais ou mesmo de uma lista dos participantes envolvidos nas discussões sobre a elaboração da minuta do edital evidencia uma lacuna documental importante. Essa falta de transparência dificulta a reconstrução do processo decisório e a análise crítica das dinâmicas de poder que o atravessaram.

Quando questionada, via pedido de acesso à informação, a CGU não apresentou nenhum documento comprobatório dos debates realizados. Limitou-se a declarar que “vale mencionar que a elaboração do edital teve como base a Resolução de 18 de novembro de 2014. Esse documento foi construído como resultado de consulta pública aberta para sociedade” (BRASIL, 2025e, p.1). Diante da inexistência de registros, a

crítica e a reflexão acerca do processo de definição dos critérios de seleção dependem exclusivamente da análise do texto do Edital nº 1/2015, conforme publicado no Diário Oficial da União, Seção 3, em 31 de agosto de 2015 (BRASIL, 2015a).

Um aspecto central do edital é a forma como os critérios de elegibilidade contribuem para reproduzir – e, ao mesmo tempo, legitimar – assimetrias estruturais no campo da participação. Longe de ser um instrumento neutro, o edital funciona como artefato político que organiza não só a entrada dos atores no processo, mas também agencia relações e distribui capacidades de ação de forma desigual. A exigência de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), somada à valorização de organizações com histórico consolidado e atuação em escala nacional (BRASIL, 2015a), opera como um mecanismo seletivo que estabiliza determinadas entidades em posições privilegiadas, ao passo que enfraquece ou exclui outras, como coletivos menores, iniciativas locais e grupos informais.

Assim, em vez de ampliar a diversidade de vozes e de fomentar arranjos mais horizontais de participação, o edital acaba por funcionar como um dispositivo de fechamento institucional. Consolida hierarquias já estabelecidas e restringe a emergência de novos atores, limitando, assim, o potencial de renovação da rede sociotécnica que compõe o ecossistema de Governo Aberto. Essa crítica também é compartilhada pelo IRM (CGU, 2015j), que observa que, embora o processo seletivo se proponha a promover inclusão social, os critérios adotados acabam, na prática, privilegiando certas organizações – em especial, aquelas de maior porte – em detrimento de outras.

No total, o processo seletivo registrou 42 inscrições, das quais 38 foram validadas e homologadas. A análise dessas candidaturas revela um leque considerável de diversidade entre as entidades, seja no que diz respeito à abrangência territorial, ao escopo de atuação ou ao porte organizacional (CGU, 2015g, 2015h). No entanto, essa pluralidade não elimina, por si só, as desigualdades estruturais que atravessam o campo da participação. Como alertam Callon e Latour (1981, 1992), as organizações atuam dentro de uma rede preexistente, marcada por relações de poder, por acesso desigual a recursos e por distintos níveis de institucionalização, o que cria condições desiguais de disputa e de influência.

Nesse cenário, se inscrever no edital deixa de ser um ato meramente formal de representação e passa a constituir uma estratégia política. Ou seja, uma tentativa de manter, ou de reposicionar, a organização no interior dessa rede. Um sinal claro dessa

dinâmica é a decisão de algumas entidades de se inscreverem apenas na qualidade de votantes (CGU, 2015j). Essa escolha sugere o reconhecimento de seus limites frente à presença de macro-atores já consolidados. Em vez de disputar diretamente o espaço decisório, essas entidades optam por exercer um papel mais voltado à vigilância, ao monitoramento e ao controle social. Tal postura revela a percepção de que sua influência direta nas decisões seria reduzida – seja por barreiras objetivas de atuação, seja pela convicção de que suas pautas já estariam, de certa forma, representadas pelos atores dominantes.

O quadro a seguir sistematiza o perfil dos participantes do processo seletivo, organizando, por categoria e por modalidade de participação, a lista das inscrições validadas e homologadas.

Quadro 12: Relação das inscrições validadas e homologadas

Categoria	Modalidade de participação	Nome de entidade
Entidades da Sociedade Civil	Inscrição como eleitora e candidata	1 - Observatório Social de Brasília 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 3 - Transparência Brasil 4 - Laboratório Brasileiro de Cultura Digital 5 - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) 6 - Centro de Integração de Assistência Social da Igreja Evangélica Assembleia de Deus/RN (CIADE) 7 - Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS) 8 - Centro de Transporte Sustentável do Brasil (EMBARQ Brasil) 9 - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) 10 - Instituto Constituição Aberta (ICONS) 11 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR) 12 - Associação Software Livre.Org 13 - Instituto Superação 14 - Organização Inclusiva Pessoa Deficiente Taguatinga/DF 15 - Ame a Verdade - Evangélicos Contra a Corrupção 16 - Sindicato das Secretárias do Estado de Pernambuco (SINSEPE)
	Inscrição como eleitora	1 - Observatório Social de Foz do Iguaçu (OSFI) 2 - Observatório Social de Campo Grande (OSCGMS) 3 - Observatório Social de Imbituba 4 - Observatório Social de Cáceres 5 - Toxisphera Associação de Saúde Ambiental 6 - Instituto Nossa Ilhéus 7 - Instituto Nossa Belo Horizonte 8 - Instituto Nossa Betim 9 - Instituto São Paulo Sustentável (Rede Nossa São Paulo) 10 - Associação dos Especialistas em Políticas Públicas do Estado de São Paulo 11 - Associação Artigo 19 Brasil 12 - Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE)

		13 - Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (CRECE) 14 - Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação
Entidades do Segmento Acadêmico	Inscrição como eleitora e candidata	1 - Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria (CE/UFSM) 2 - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) 3 - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo (COLAB/USP) 4 - Programa de Transparência Pública - Fundação Getúlio Vargas (FGV)
	Inscrição como eleitora	1 - Grupo de Pesquisa Educação Aberta
Entidades Representativas dos Trabalhadores	Inscrição como eleitora e candidata	1 - Associação dos Profissionais de Administração de Santa Maria/RS 2 - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco – SINTEPE, Núcleo Regional Vale do Capibaribe - Limoeiro 3 - União Geral dos Trabalhadores UGT)

Fonte: CGU, 2015g, 2015h

A votação para a escolha das entidades integrantes do GT da Sociedade Civil foi realizada entre os dias 30 de outubro e 6 de novembro de 2015. A seleção das organizações seguiu a lógica da contagem de votos dentro de cada categoria prevista no edital. Nos casos de empate, cabia à Comissão Organizadora – composta por servidores da CGU – decidir o resultado, adotando como critério de desempate a experiência acumulada pelas entidades candidatas (BRASIL, 2015b; CGU, 2015g, 2015h).

No segmento da sociedade civil, foram eleitas cinco organizações: a Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS) com 17 votos, o Observatório Social de Brasília (OSB) com 15 votos, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) com 15 votos, o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) com 11 votos, e a *Open Knowledge Foundation Brasil* (OKBR) com 11 votos. Representando o segmento acadêmico, a entidade escolhida foi o Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo (COLAB/USP) com 2 votos. Já a representação dos trabalhadores ficou a cargo da União Geral dos Trabalhadores (UGT) com 1 voto (BRASIL, 2015a, 2015c, 2025d; OGP, 2016a).

A nomeação formal dos representantes das entidades eleitas – tanto titulares quanto suplentes – foi oficializada por meio de ato do Coordenador do GE-CIGA, com a publicação da Portaria nº 2.769, de 25 de novembro de 2015, no Diário Oficial da União (BRASIL, 2015c).

5.2.2. Definição da Metodologia: desafios e avanços na reconfiguração e na redistribuição das agências

Com a eleição dos representantes do GT da Sociedade Civil, o passo seguinte consistia em estabelecer uma metodologia para a elaboração dos compromissos que comporiam o 3º Plano de Ação. Esperava-se que a primeira reunião do GT, agendada para os dias 3 e 4 de dezembro de 2015, fosse o ponto de partida para a construção conjunta desses procedimentos. No entanto, esse debate já havia sido iniciado unilateralmente pelo GE-CIGA, antes mesmo da efetiva incorporação dos novos membros da sociedade civil ao processo. Em 19 de novembro daquele ano, a CGU apresentou ao GE-CIGA uma minuta com a proposta metodológica preliminar, abrindo em seguida uma etapa de coleta de sugestões e de contribuições junto aos demais integrantes do grupo (CGU, 2015b, 2015c, 2015d; BRASIL, 2025b).

A antecipação da CGU, realizada à revelia da participação do recém-empossado GT da Sociedade Civil, pode ser interpretada como uma manobra de condução centralizada do processo, na qual o macro-ator estatal busca, em um contexto de renovação institucional, fixar previamente os marcos interpretativos e operacionais que enquadrariam o papel da sociedade civil.

Embora a proposta metodológica inicial da CGU tenha apresentado inovações em comparação aos planos anteriores, ela conservava dispositivos que evidenciavam uma lógica centralizadora (CGU, 2015b). Em contraposição a essa configuração, durante reunião dos dias 3 e 4 de dezembro, o GT da Sociedade Civil propôs um modelo de deliberação compartilhada, que almejava ampliar a representatividade na definição dos temas a serem priorizados. A proposta revista da metodologia refletiu essa inflexão. Foi estabelecida uma divisão em três blocos temáticos – três temas estruturantes a serem definidos em conjunto pelo GE-CIGA e o GT, cinco temas sob responsabilidade do governo e outros cinco escolhidos pela sociedade civil por meio de consulta pública (CGU, 2015e). Tal rearranjo representou um avanço significativo em direção à descentralização da tomada de decisão, redistribuindo a agência entre os atores e sinalizando um esforço claro de construção de um processo mais plural, participativo e horizontal.

Outro ponto de inflexão importante foi a substituição da expressão mesas temáticas por oficinas de cocriação. A mudança, embora aparentemente terminológica, revelou uma reorientação no modo de conceber a participação. Enquanto as mesas

evocam espaços formais, marcados pela exposição de posições em moldes convencionais, as oficinas propõem uma dinâmica interativa e colaborativa, ancorada na coautoria e na produção conjunta de soluções. Essa redefinição semântica foi acompanhada de uma reconfiguração política do processo, que conferiu novo significado ao papel dos atores sociais e à lógica do engajamento coletivo (CGU, 2015b; 2015e).

A seleção dos participantes para as oficinas se tornou outro ponto sensível no desenho metodológico. A proposta inicial da CGU conferia à própria instituição a prerrogativa de selecionar os participantes, mantendo sob seu controle o filtro de entrada na arena deliberativa (CGU, 2015c; 2015d). Essa configuração reforçava a posição dominante do governo na rede, ao reservar para si a mediação dos fluxos de participação e a definição dos interlocutores legítimos. Contudo, a reação do GT da Sociedade Civil, que propôs um arranjo mais compartilhado – com a seleção sendo conduzida conjuntamente entre o GE-CIGA e o GT da Sociedade Civil –, alterou substancialmente essa dinâmica. Com isso, a sociedade civil não apenas contestou a lógica estabelecida, mas também atuou como vetor de reconfiguração institucional, deslocando o centro de gravidade da governança e abrindo espaço para uma composição mais diversa e plural das oficinas (CGU, 2015e).

No que diz respeito à etapa de deliberação final dos compromissos, a proposta original previa uma tramitação em três fases associadas à análise preliminar pelo GT da Sociedade Civil, à deliberação pelo GE-CIGA e à posterior abertura à consulta pública. Esse arranjo hierarquizado mantinha o poder decisório final sob controle governamental, ainda que antecedido por etapas consultivas. A proposta reformulada rompeu com essa lógica ao definir que os compromissos passassem a ser submetidos diretamente à sociedade, o que representou uma inversão no fluxo decisório e uma significativa redistribuição da agência, antes concentrada nas instâncias institucionais de filtragem (CGU, 2015e).

As alterações introduzidas pelo GT da Sociedade Civil à proposta metodológica da CGU não se limitaram a ajustes operacionais. Constituíram, na verdade, um movimento mais profundo de contestação e de deslocamento das estruturas de poder estabelecidas. Atuando como um macro-ator em rede, o GT mobilizou sua legitimidade representativa para desestabilizar práticas consolidadas e para imprimir nova direção ao processo. Esse gesto evidencia a plasticidade das redes sociotécnicas e o modo como são constantemente reconfiguradas a partir da atuação de novos agentes e da emergência de

novos interesses. O quadro a seguir oferece uma visão comparativa entre a proposta original da CGU e a versão revista pelo GT da Sociedade Civil, destacando, ponto a ponto, os principais elementos de convergência e de dissenso que marcaram esse processo de negociação metodológica.

Quadro 13: Comparativo entre a proposta metodológica da CGU e a proposta validada pelo GT da Sociedade Civil

Tópicos	Proposta CGU	Proposta validada pós alterações do GT da Sociedade Civil
Definição de Temas	<u>Atores</u> CGU + GE <u>Atividades</u> Sugestão apresentada pelo GE e GT decide quais temas farão parte das mesas temáticas	<u>Atores</u> GE + GT + Governo + Sociedade <u>Atividades</u> Três temas estruturantes definidos pelo GE + GT. Cinco temas com ressonância interna definidos pelo governo. Cinco temas priorizados pela Sociedade Civil
Formação das Mesas Temáticas / Oficinas de Cocriação	<u>Atores</u> GE e GT <u>Atividades:</u> As mesas são presididas por dois presidentes. O representante do Governo deverá ser definido pelo GE-CIGA e o representante de entidade da Sociedade Civil deverá ser definido pelo GT. Para a composição das metas, a CGU irá convidar órgãos e entidades da sociedade civil para participação. Caso outras entidades ou cidadãos tenham interesse em participar, o pedido deverá ser enviado para os presidentes	<u>Atores</u> GE e GT <u>Atividades:</u> GE + GT indicam coordenadores e componentes das 13 oficinas
Definição do Problema e Cocriação de Propostas	<u>Atores:</u> Mesas Temáticas <u>Atividades:</u> Identificação e elaboração dos problemas nas mesas temáticas	<u>Atores:</u> Oficinas de cocriação <u>Atividades:</u> Identificação e elaboração dos problemas nas oficinas de cocriação
Aprovação das Propostas	<u>Atores</u> GE + GT <u>Atividades</u> Segue o fluxo de primeiro ser aprovado pelo GT, segue para o GE-CIGA e, por fim, consulta pública	<u>Atores</u> Sociedade <u>Atividades</u> Consulta à sociedade sobre as propostas definidas e depois aprovação pelo GE-CIGA
Redação do Plano de Ação	<u>Atores</u> CGU <u>Atividades</u> Compilação de compromissos	<u>Atores</u> GE + GT <u>Atividades</u> Compilação dos compromissos

Fonte: OGP, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f

A metodologia definitiva para a construção do 3º Plano de Ação do Brasil OGP foi validada em reunião virtual do GT da Sociedade Civil, realizada em 16 de dezembro de 2015. Organizada em três momentos – definição dos temas, realização de oficinas de cocriação e aprovação do plano –, essa metodologia teve no discurso o propósito de assegurar um processo efetivamente participativo, com a expectativa de envolver, de forma articulada, representantes do Estado e da sociedade civil (CGU, 2015e, 2015f; OGP, 2015i). A figura a seguir sintetiza as três etapas que compõem a metodologia de cocriação adotada para a elaboração do plano brasileiro na OGP.

Figura 16: Metodologia para a cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP



Fonte: OGP, 2015i

Na primeira etapa, os temas foram agrupados em três categorias distintas. O primeiro grupo, denominado temas estruturantes, englobava questões consideradas centrais para o fortalecimento de políticas públicas orientadas pelos princípios de Governo Aberto. A definição desses temas exigia o consenso entre o GE-CIGA e o GT da Sociedade Civil. O segundo grupo contemplava os temas priorizados pelo governo, identificados por meio de uma consulta interna conduzida pela CGU com órgãos do Executivo Federal interessados em participar das oficinas. Por fim, o terceiro grupo reunia os temas priorizados pela sociedade civil, escolhidos a partir de uma consulta pública aberta, na qual qualquer cidadão podia sugerir temas e questões relevantes a serem incorporadas ao plano (CGU, 2015b, 2015e, 2015f).

A segunda fase dizia respeito à realização das oficinas de cocriação, concebidas como espaços de deliberação conjunta entre atores governamentais e representantes da sociedade civil. Essas oficinas tinham como objetivo a formulação colaborativa de propostas de compromissos, com base nos temas previamente definidos. A seleção dos participantes – limitada a até dez representantes por oficina – deveria ocorrer por meio de consenso entre o GE-CIGA e o GT da Sociedade Civil. As discussões seriam guiadas por uma pergunta-chave e conduzidas em conformidade com os princípios fundadores da OGP. A etapa final do processo previa a submissão das propostas de compromissos ao CIGA, instância responsável pela aprovação definitiva do plano. Essa fase representava o encerramento do ciclo de construção colaborativa do 3º Plano de Ação (CGU, 2015b).

De acordo com os relatórios do IRM (2018, 2019b), o 3º Plano de Ação do Brasil na OGP representou um marco ao instituir, pela primeira vez, um canal formal de interlocução entre governo e sociedade civil voltado à construção colaborativa dos compromissos nacionais. Essa iniciativa configurou um avanço significativo nas práticas de Governo Aberto ao conferir institucionalidade à participação social no processo decisório, promovendo a integração entre atores estatais e não estatais na formulação de políticas públicas.

Essa percepção também foi corroborada por dois integrantes do GT da Sociedade Civil entrevistados nesta pesquisa. Ambos reconheceram que o grupo abriu, de fato, um espaço de interlocução voltado à coconstrução de uma metodologia participativa para o plano. No entanto, fizeram questão de salientar que esse percurso esteve longe de ser linear ou pacífico. Para eles, foi marcado por disputas, por tensões e por assimetrias. Um dos entrevistados relembra que a definição dos temas prioritários e a construção do modelo metodológico geraram um ambiente de confronto, no qual a sociedade civil teve de se afirmar frente às estruturas governamentais, ainda fortemente centralizadoras. Segundo ele, foi necessário atuar de forma vigilante e combativa, resistindo às tentativas de esvaziar o protagonismo da participação cidadã e insistindo para que as pautas historicamente vinculadas à sociedade civil fossem, de fato, incorporadas ao processo.

Outro entrevistado membro do GT da Sociedade Civil destacou que, embora a proposta metodológica apresentada pela CGU indicasse, formalmente, uma disposição ao diálogo, na prática ela se revelou limitada, uma vez que o governo manteve o controle sobre elementos-chave do processo, como a definição da agenda e a seleção de parte dos participantes. Tal controle acentuou o receio de que as contribuições da sociedade civil

fossem esvaziadas ou apenas simbolicamente incorporadas. Ainda assim, ele aponta que o grupo conseguiu articular uma estratégia de atuação conjunta, superando obstáculos e convertendo divergências em uma frente comum de negociação. Em suas palavras "*apesar das tensões, foi a colaboração mútua e a união em torno de um objetivo comum que nos permitiu garantir a inclusão de nossas demandas na metodologia*".

5.2.3. Definição dos Temas: da inscrição das demandas à tradução na agenda de Governo Aberto

Segundo os termos definidos na metodologia aprovada para a construção do 3º Plano de Ação (CGU, 2015e), caberia ao GE-CIGA e ao GT da Sociedade Civil, em diálogo e por consenso, a definição dos chamados temas estruturantes – aqueles considerados estratégicos para impulsionar as políticas de Governo Aberto no Brasil. No documento final que formaliza o plano, foram estabelecidos três temas com essa natureza, a saber: i) política de acesso à informação; ii) dados abertos; e iii) inovação voltada à melhoria da gestão e dos serviços públicos (OGP, 2016i).

Entretanto, não há documentação acessível por meio de transparência ativa que registre, de modo detalhado, as discussões e as deliberações que levaram à escolha desses temas. A única fonte disponível é a memória da reunião virtual do GT da Sociedade Civil, realizada em 16 de dezembro de 2015 (CGU, 2015f), a qual menciona de maneira genérica a indicação preliminar de temas como dados abertos, acesso à informação, participação social e estímulo à atuação de entes subnacionais – sem, contudo, explicitar os critérios utilizados ou os fundamentos que nortearam tais escolhas.

Uma análise comparativa entre os temas citados nesse registro preliminar (CGU, 2015f) e aqueles que foram oficialmente incorporados ao plano (OGP, 2016i) revela mudanças significativas. Os temas de participação social e de fomento à participação de entes subnacionais foram excluídos do conjunto final, sendo substituídos pelo tema de inovação para a melhoria da gestão e dos serviços públicos. Questionada por meio de pedido de acesso à informação, a CGU respondeu que “*verificamos os registros de emails e pastas antigas da área; solicitamos o backup à área de tecnologia da Controladoria-Geral da União (CGU); buscamos por processos relacionados à temática no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da CGU. Contudo, não encontramos a informação solicitada*” (BRASIL, 2025m, p.1).

Essa ausência de registros públicos sobre decisões estratégicas do processo evidencia uma lacuna preocupante de transparência e expõe a fragilidade da memória institucional. A inexistência de documentação sistematizada sobre a definição dos temas estruturantes compromete não apenas a clareza do percurso decisório, mas também sua rastreabilidade e sua legitimidade. Em um processo que deveria, por princípio, ser guiado por valores como abertura, participação e corresponsabilidade, a falta de instrumentos que garantam a publicidade das decisões sugere a prevalência de práticas opacas e pouco responsivas. Nesse sentido, trata-se de uma contradição evidente com os próprios fundamentos normativos de Governo Aberto, que, ao se materializar nesse episódio, lança dúvidas sobre a efetividade do modelo participativo que o Brasil tem consolidado.

No que diz respeito à definição dos temas prioritários pelo governo, coube à CGU a responsabilidade de conduzir o processo de consulta junto aos diferentes órgãos e entidades federais (OGP, 2016i). Contudo, não há registros disponíveis em transparência ativa que detalhem o modo como essa articulação foi conduzida, tampouco os critérios utilizados ou os encaminhamentos decorrentes. Diante dessa ausência de documentação oficial em transparência ativa se recorreu à transparência passiva. Foi protocolado um novo pedido de acesso à informação, solicitando os ofícios encaminhados aos órgãos consultados, bem como as respectivas respostas. Apesar de ter prorrogado o prazo sob a justificativa de que a complexidade do tema exigiria um levantamento mais minucioso, a CGU limitou-se a afirmar que as atividades foram realizadas conforme a metodologia previamente aprovada, anexando apenas um modelo genérico de ofício utilizado com o Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2025h).

É relevante destacar que alguns dos entrevistados desta pesquisa ocuparam posições estratégicas na CGU ou em outros órgãos do Executivo Federal à época da elaboração do plano, mantendo vínculo direto com a agenda analisada e, presumivelmente, acesso às informações solicitadas. Ainda assim, optou-se por não direcionar a esses interlocutores perguntas específicas sobre o processo de definição dos temas prioritários. Essa decisão metodológica se fundamenta no princípio de que a memória institucional deve ser resguardada e transmitida por meio de registros públicos oficiais, acessíveis e verificáveis, de forma a garantir a transparência e a reconstituição fiel dos processos decisórios.

Assim, o único registro disponível que sistematiza os temas priorizados pelo governo encontra-se no próprio documento final do 3º Plano de Ação. Nele são elencados

como estratégicos os seguintes eixos: i) avaliação dos serviços públicos; ii) dados abertos e governança da informação em saúde; iii) Governo Aberto para a cultura; iv) simplificação dos serviços públicos; e, v) prevenção de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no sistema prisional (OGP, 2016i).

Um aspecto necessário de nota na seleção desses temas é a presença da temática dos serviços públicos sob duas perspectivas distintas relacionadas à avaliação e à simplificação. Essa duplicidade, além de sugerir uma possível sobreposição conceitual, evidencia uma forte convergência com o tema estruturante relacionado à inovação para a melhoria da gestão e dos serviços públicos. A repetição levanta questionamentos quanto à clareza e à articulação interna da seleção temática, apontando para uma possível fragilidade na coesão entre os tópicos. Uma formulação mais integrada e harmônica poderia ter evitado redundâncias e assegurado uma estrutura mais robusta, coerente e condizente com os objetivos estratégicos do plano, reforçando sua capacidade de promover políticas públicas orientadas pelos princípios de Governo Aberto.

Por fim, a seleção dos temas priorizados pela sociedade civil teve como ponto de partida a realização de consulta pública por meio da Plataforma ParticipaBR, conduzida entre os dias 6 de janeiro e 14 de fevereiro de 2016 (IRM, 2018). A análise qualitativa das 78 contribuições recebidas revela um conjunto de demandas fortemente ancoradas nos pilares da transparência, do fortalecimento da participação cidadã, da responsabilidade institucional e da promoção da inclusão social, reflexo de uma sociedade cada vez mais conectada, informada e proativa na reivindicação de seus direitos. As sugestões indicam, com clareza, a urgência de ampliar o acesso à informação pública e de utilizar tecnologias digitais como alavancas para qualificar o engajamento social nos processos decisórios. Não menos importante, evidencia-se uma ênfase significativa na necessidade de reforçar os mecanismos de controle, de fiscalização e de auditoria pública, elementos centrais para a construção de um ambiente institucional mais confiável, eficiente e equitativo (OGP, 2016f, 2016g, 2016j).

Em um segundo momento, coube à CGU a tarefa de organizar e sistematizar essas contribuições. Inicialmente, as 78 contribuições foram distribuídas em 14 categorias temáticas específicas, as quais, após novo processo de consolidação, foram reduzidas a 11 temas (OGP, 2016f, 2016g, 2016j). Conforme descrito em nota técnica da CGU, a categorização seguiu uma metodologia estruturada em quatro etapas, a saber “*a) identificação de aspectos que remetem a temas de Governo Aberto; b) junção de*

contribuições em blocos por similaridade; c) identificação dos principais aspectos comuns nesses blocos; d) definição de grandes temas ou ‘grupos temáticos’ que representassem cada bloco” (BRASIL, 2025f, p. 1).

Esse processo de categorização não constitui uma simples operação técnica, mas sim um momento central de tradução institucional das demandas sociais. Ao reorganizar e ao dar forma oficial às propostas apresentadas, o governo estabelece filtros interpretativos que determinam quais questões adquirem centralidade e de que modo serão incorporadas à agenda pública. É fundamental reconhecer que essa tradução não é neutra. Na verdade, ela é atravessada por escolhas políticas e por relações de poder que moldam o escopo e os contornos das decisões institucionais.

Com o intuito de aprofundar a compreensão das contribuições da sociedade civil e permitir uma análise comparativa mais apurada, esta pesquisa também desenvolveu sua própria sistematização das 78 contribuições, agrupando as propostas em categorias de questões públicas. A divergência observada entre a metodologia adotada por esta pesquisa e aquela implementada pelo Governo Federal não se restringe a uma diferença de lógica classificatória, uma vez que evidencia formas distintas de mediação entre demandas sociais e ação estatal. Enquanto a estrutura analítica aqui proposta busca captar a densidade e a complexidade dos temas a partir de uma abordagem relacional, conectada à deliberação coletiva e à pluralidade dos sujeitos envolvidos, a categorização conduzida pela CGU parece adotar um viés técnico-operacional que, embora voltado à eficácia organizacional, tende a reduzir a participação social à condição de insumo a ser processado dentro dos limites da racionalidade burocrática.

Essa tensão entre diferentes formas de estruturar e de interpretar os temas reflete, em última instância, dinâmicas assimétricas de poder no interior do processo de formulação de políticas públicas. O modo como os temas são organizados não é um detalhe metodológico trivial, mas um indicador da direção e da natureza da governança. De um lado, ressaltam modelos que valorizam a abertura, a escuta e a coprodução. De outro lado, ressaltam lógicas que reforçam o controle, a hierarquia e a concentração decisória. Dessa forma, se torna evidente que a definição dos temas prioritários transcende a dimensão técnica, configurando como um processo político por excelência – marcado por disputas, por acomodações e por reconfigurações constantes, que moldam a institucionalização das demandas coletivas e seus desdobramentos no campo das políticas públicas. A seguir, é apresentando um quadro comparativo entre os temas

estruturados por esta pesquisa e aqueles formalmente definidos pelo Governo Federal, acompanhado de descrições correspondentes. Esse exercício permite identificar, com maior precisão, os pontos de convergência e de dissonância entre as duas abordagens, contribuindo para uma reflexão mais crítica sobre os sentidos atribuídos às escolhas temáticas no contexto do 3º Plano de Ação.

Quadro 14: Temas identificados pela pesquisa x Temas identificados pelo Governo Federal

Temas identificados pela pesquisa		Temas identificados pelo Governo Federal	
Temas	Descrição	Temas	Descrição
Transparência e acesso à informação	Melhorar a acessibilidade e a clareza das informações públicas, promovendo a transparência na gestão governamental e no uso dos recursos públicos	Transparência sobre recursos públicos	Incremento de mecanismos de transparência ativa sobre recursos da Administração Pública
		Dados abertos governamentais	Fomentar a disponibilização e o uso de dados fortalecendo o ecossistema de dados abertos
		Transparência das contratações públicas	Incremento de mecanismos de transparência ativa sobre as contratações
		Transparência sobre endividamento público	Incremento de mecanismos de transparência ativa sobre aspectos relativos ao endividamento público
		Política de acesso à informação no Governo Federal	Criar novos mecanismos ou aperfeiçoar os mecanismos existentes de transparência ativa e passiva que executam, monitoram e avaliam a Lei nº 12.527 de 2011
Responsabilidade Pública e Fiscalização	Fortalecer a fiscalização sobre a atuação do governo e garantir a responsabilidade na gestão pública e na alocação de recursos	Fomento ao controle social	Disseminação e apoio a práticas de participação cidadã para prevenção e combate a corrupção
		Planejamento e orçamento público aberto	Aprimoramento dos mecanismos de participação no planejamento e no orçamento público federal
		Fomento à Governo Aberto em estados e municípios	Disseminação e apoio a práticas de Governo Aberto (transparência, participação, accountability e inovação) em governos subnacionais

Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas	Criar políticas públicas que integrem o desenvolvimento sustentável com a gestão eficiente de recursos e o fortalecimento da governança pública	Governo Aberto e saúde	Ampliação de abertura de dados atualizados na área de saúde pública no Brasil
	Inovação e Governo Aberto na educação	Inovação e Governo Aberto na educação	Suportes tecnológicos e recursos educacionais para melhoria do ensino/aprendizado
Tecnologia e Inovação para Governança e Participação	Utilizar tecnologia para aprimorar a participação cidadã e facilitar o acesso e o controle social sobre as ações do governo	Inovação e governo eletrônico	Inovação na gestão da Administração Pública Federal e implementação e aperfeiçoamento de Recursos de Governo Eletrônico
	Mecanismos de participação social	Mecanismos de participação social	Consolidação, aperfeiçoamento e ampliação de mecanismos de participação social
Gestão Ambiental e Sustentabilidade	Melhorar a transparência e a eficácia das políticas ambientais, com foco na sustentabilidade e na preservação dos recursos naturais	Prestação de contas, monitoramento e participação em planos e políticas nacionais de meio ambiente	Implementar instrumentos para propiciar a prestação de contas, monitoramento e participação social em Planos e Políticas Nacionais de Meio Ambiente
	Dados abertos e promoção da transparência ativa em meio ambiente	Dados abertos e promoção da transparência ativa em meio ambiente	Fomentar a disponibilização de dados abertos e aprimorar os mecanismos de transparência ativa na área de Meio Ambiente

Fonte: OGP, 2016f, 2016g, 2016j

Como parte do percurso metodológico estabelecido, caberia à CGU, após classificar as contribuições da sociedade civil, encaminhá-las ao GT da Sociedade Civil para que este as analisasse e deliberasse sobre sua aprovação. No entanto, não há qualquer registro de reuniões que evidenciem a realização dessa etapa. Em resposta a um pedido de acesso à informação, a CGU se limitou a afirmar que tal análise estava prevista na metodologia, sem, contudo, apresentar qualquer comprovação de que essa interação de fato ocorreu (BRASIL, 2025f). Além disso, nenhum dos integrantes do GT entrevistados nesta pesquisa se recorda de ter participado diretamente da categorização dos temas.

A ausência desses registros compromete sobremaneira a possibilidade de se compreender como o GT da Sociedade Civil percebeu ou respondeu à classificação realizada pela CGU. Essa lacuna documental fragiliza a análise dos processos de inscrição e tradução – ou seja, impede avaliar de que forma as propostas oriundas da sociedade

civil foram registradas, reinterpretadas e eventualmente incorporadas às diretrizes governamentais. Caso houvesse divergências significativas entre as visões da sociedade civil e os agrupamentos promovidos pelo governo, isso poderia sinalizar não apenas um desalinhamento de prioridades, mas também um processo de tradução assimétrico, no qual as contribuições da sociedade foram reformuladas ou até mesmo esvaziadas, revelando uma tendência de centralização das decisões. Por outro lado, uma convergência entre essas perspectivas indicaria que as inscrições foram efetivamente traduzidas e integradas de modo alinhado às diretrizes do plano. No entanto, a escassez de registros impossibilita uma análise conclusiva, dificultando a reconstrução da trajetória dessa interação e seus impactos na configuração final dos temas priorizados.

Com os temas já organizados em grupos, a CGU promoveu uma nova consulta pública, desta vez voltada à priorização das propostas. A consulta esteve aberta entre 22 de fevereiro e 6 de março de 2016, contabilizando um total de 678 votos. Os cinco temas mais votados foram, em primeiro lugar, mecanismos de participação social com 143 votos, e, em segundo lugar, transparência sobre os recursos públicos com 140 votos. Empatados em terceiro lugar, com 132 votos, ficaram o tema relacionado ao fomento a Governo Aberto em estados e municípios e o tema relacionado à inovação e Governo Aberto na educação. Em quinto lugar, ficou o tema de dados abertos e transparência ativa na área ambiental, com 131 votos (OGP, 2016f, 2016g, 2016k; IRM, 2018).

A predominância dos temas relacionados aos mecanismos de participação social e à transparência sobre os recursos públicos no *ranking* de prioridades evidencia uma clara expectativa da sociedade civil por maior protagonismo nos processos decisórios e por uma gestão pública mais acessível e responsável. Essa demanda encontra ressonância no contexto histórico e político vivido pelo Brasil naquele momento. Em 2016, o país atravessava uma profunda crise institucional, marcada pelo processo de afastamento da presidente Dilma Rousseff e por uma acentuada polarização no cenário político. Ao mesmo tempo, enfrentava uma severa recessão econômica, com aumento do desemprego e agravamento das desigualdades sociais (ARGUELHES *et al.*, 2017; FGV, 2023).

Embora a memória da reunião do GE-CIGA realizada em 8 de março de 2016 (CGU, 2016n) não detalhe os debates travados, o encontro aparece nos registros como o momento destinado à definição final dos temas priorizados pelo governo, dos temas estruturantes e da estratégia para lidar com as propostas oriundas da consulta pública. Entre os encaminhamentos resultantes da reunião, se destacam a confirmação das pastas

ministeriais responsáveis pela condução das oficinas de cocriação, bem como a necessidade de mapear os atores relevantes para participar desses encontros – tanto representantes governamentais quanto membros da sociedade civil. O quadro a seguir sintetiza os treze temas que, ao final, foram selecionados para integrar as oficinas de cocriação.

Quadro 15: Temas das oficinas de cocriação

Oficina	Tema
Oficina 1	Acesso à informação
Oficina 2	Recursos Educacionais Digitais
Oficina 3	Instrumento de avaliação de serviços públicos pelos usuários
Oficina 4	Dados abertos no Governo Federal
Oficina 5	Espaços de inovação para melhoria da gestão e serviços públicos
Oficina 6	Dados abertos e governança da informação em saúde
Oficina 7	Transparência sobre os recursos públicos
Oficina 8	Efetividade de mecanismos de participação da Política Nacional de Participação Social
Oficina 9	Integração de serviços públicos digitais no Governo Federal
Oficina 10	Dados abertos e promoção da transparência ativa em meio ambiente
Oficina 11	Fomento a Governo Aberto em estados e municípios
Oficina 12	Governo Aberto para a cultura
Oficina 13	Prevenção de tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes no sistema prisional

Fonte: CGU, 2016n

A configuração final dos temas das oficinas de cocriação convida a uma reflexão crítica sobre o processo de inscrição das demandas sociais e sua posterior tradução na agenda de Governo Aberto. Quando confrontados com os temas dos Planos de Ação anteriores, os tópicos selecionados evidenciam uma continuidade notável na abordagem adotada. Em vez de apontarem para uma ruptura ou renovação significativa – algo que se poderia esperar a partir da atuação ativa da sociedade civil no processo deliberativo –, os temas parecem ter sido reorganizados e reinterpretados de modo a se ajustarem a uma lógica predominantemente técnica e operacional.

Esse movimento revela a atuação de um macro-ator dominante que, ao delimitar os marcos da tradução dessas demandas, acaba por reproduzir assimetrias de poder e por condicionar o escopo da agenda de Governo Aberto às prioridades e às dinâmicas já consolidadas – as caixas pretas – nas estruturas institucionais. Assim, a potência transformadora da participação social parece ter sido contida, à medida que as propostas foram filtradas e incorporadas sob os limites impostos por atores hegemônicos da burocracia estatal. Tal constatação, contudo, será mais bem esclarecida, aprofundada ou

eventualmente contestada nas seções seguintes, à medida que forem analisados os problemas públicos identificados nas oficinas e os compromissos que delas resultaram.

5.2.4. Fio Lógico das Oficinas de Cocriação: instrumento de mediação, de poder e de tradução de interesses

Para viabilizar a realização das oficinas de cocriação, a CGU contratou uma equipe de facilitadores por meio de seleção pública, conforme os Editais nº 1/2016 e nº 2/2016. Além de liderar os diálogos durante os encontros, cabia ao facilitador sênior selecionado pelo edital a responsabilidade de desenvolver o fio lógico que orientaria as atividades de cocriação (BRASIL, 2025g).

A cocriação, nesse contexto, é compreendida como um processo colaborativo no qual atores públicos e privados se engajam – idealmente em condições de simetria – na identificação de problemas coletivos, e na formulação e na implementação de soluções públicas que sejam inovadoras, eficazes e socialmente sustentáveis. Refere a uma abordagem que amplia os contornos tradicionais da governança, ao incorporar múltiplos saberes e perspectivas na construção de respostas mais responsivas e legitimadas (ANSELL, TORFING, 2021).

Nesse processo, o fio lógico assume papel central, pois é ele quem dá forma às interações e orienta o curso das discussões. Considerando que os grupos oscilam naturalmente entre momentos de divergência e de convergência, o fio lógico busca estruturar essas dinâmicas, definindo os marcos discursivos, os formatos de participação e os parâmetros que balizam o diálogo. Com isso, influencia diretamente a distribuição do protagonismo entre os atores envolvidos (KANER *et al.*, 2014).

Importa destacar que o fio lógico não deve ser entendido como um mero recurso técnico neutro. Ele é, de fato, um instrumento que molda as relações de poder nos espaços participativos. No âmbito das oficinas do 3º Plano de Ação, o fio lógico incorpora valores, objetivos e interesses que podem – consciente ou inconscientemente – privilegiar algumas vozes em detrimento de outras. Compreender sua lógica interna e seus pressupostos é, portanto, essencial para identificar se ele reforça as estruturas já estabelecidas ou, ao contrário, cria espaço para tensionamentos, para negociações e para redefinições no processo de construção coletiva.

Durante a reunião do GT da Sociedade Civil, realizada em 23 e 24 de março de 2016 (CGU, 2016a), foi anunciado que o fio lógico seria previamente apresentado ao grupo. No entanto, não há qualquer registro em ata que comprove o cumprimento dessa promessa (BRASIL, 2025c). A ausência desse tipo de documentação evidencia, mais uma vez, uma fragilidade no registro institucional do processo, levantando questionamentos sobre a natureza dessa omissão – se fruto de falhas operacionais ou se decorrente de uma estratégia deliberada que reforça assimetrias de poder.

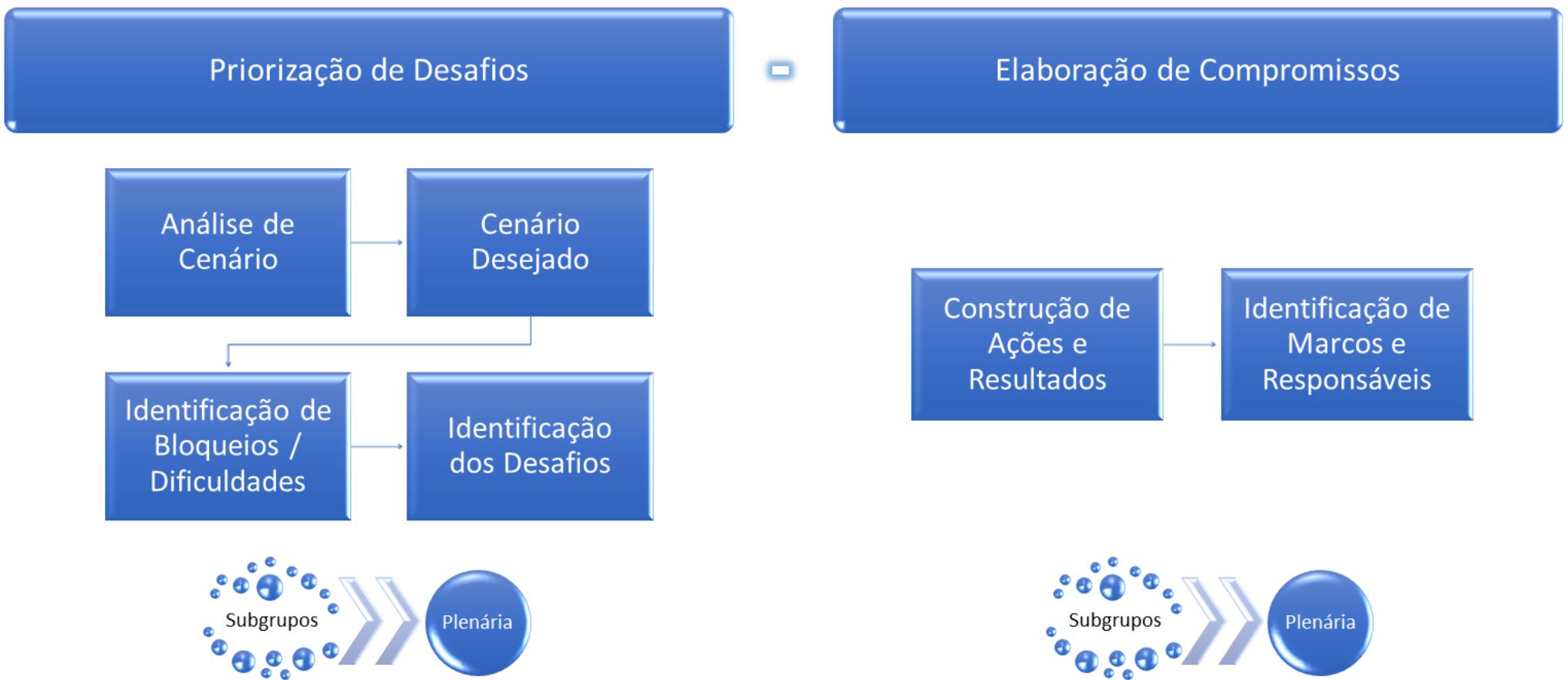
A inexistência de registros compromete, ainda, uma análise mais apurada sobre as condições em que o GT da Sociedade Civil teve acesso à proposta metodológica apresentada pelos facilitadores. Fica, assim, impossibilitada a verificação de sua legitimidade como mecanismo efetivo de participação ou, ao contrário, como instrumento de reprodução de diretrizes já definidas previamente pelo governo. Tal lacuna também impede a identificação de possíveis disputas, resistências ou adaptações que tenham ocorrido durante esse processo, limitando a compreensão de seus efeitos sobre a configuração final das oficinas.

Dessa forma, uma leitura crítica das relações de poder que atravessam a instrumentação da ação pública no contexto das oficinas exige atenção especial ao fio lógico efetivamente implementado. É por meio dele que se evidenciam as estratégias de organização, os critérios de definição de prioridades e os mecanismos de mediação entre os diversos atores envolvidos (CGU, 2016c, 2016i; BRASIL, 2025c).

O fio lógico adotado seguiu uma estrutura em duas etapas. Na primeira, os participantes – a partir dos temas já selecionados – eram convidados a analisar o cenário atual e, simultaneamente, a construir uma visão desejada de futuro. A partir dessa contraposição, identificavam-se os obstáculos existentes e os principais desafios a serem enfrentados. Entre os desafios mapeados, o grupo elegia um para aprofundamento na etapa seguinte (CGU, 2016c; BRASIL, 2025c).

Na segunda etapa, o grupo elaborava compromissos voltados à superação do desafio priorizado, com foco em ações concretas e resultados mensuráveis. Ao final da oficina, era esperada a definição de marcos claros para cada compromisso, incluindo atividades-chave, responsáveis e prazos para sua implementação (CGU, 2016i; BRASIL, 2025c). A figura a seguir apresenta uma representação visual do fio lógico utilizado nas oficinas de cocriação, explicitando a sequência das etapas e a articulação entre os diferentes momentos do processo.

Figura 17: Fio lógico das oficinas de cocriação



Fonte: CGU, 2016c, 2016i; BRASIL, 2025c. Elaboração própria

O fio lógico desenhado para orientar as oficinas de cocriação traz consigo escolhas metodológicas que, embora aparentemente técnicas, demandam uma leitura crítica atenta, por tocarem em pontos sensíveis capazes de influenciar, de maneira substantiva, o desenrolar das atividades. Uma dessas escolhas, particularmente emblemática, é a separação explícita entre a análise do presente e a projeção de um cenário futuro. Ainda que tal distinção busque organizar e estruturar o debate, pode, paradoxalmente, acirrar tensões já nos primeiros momentos dos encontros, minando o propósito de construir um ambiente colaborativo de fato.

Ao convidar os participantes a examinar o cenário vigente sob uma lente crítica, esse fio lógico os impele a abrir as chamadas caixas pretas que sustentam a configuração institucional existente – ou seja, a lançar luz sobre os elementos naturalizados e estabilizados da ordem atual. Em contrapartida, ao propor a construção de um futuro desejado, convoca-os a elaborar novas inscrições, redefinir normas e imaginar possibilidades de transformação. Esse duplo movimento – de desvelamento das estruturas e de projeção do porvir – tende a tensionar o campo das interações, deslocando responsabilidades e explicitando assimetrias.

Nesse processo, é frequente que o governo, enquanto macro-ator, seja identificado como guardião do *status quo*, ao passo que à sociedade civil costuma caber o papel de catalisadora das mudanças. Essa polarização tende a reforçar a ideia de que os dois campos ocupam posições antagônicas, dificultando a construção de um terreno comum. Em vez de fomentar um processo integrador, de inscrição e de tradução de interesses diversos, o fio lógico pode, ainda que involuntariamente, acabar cristalizando dissensos em torno das causas dos problemas e dos caminhos para sua superação.

Essa dinâmica se materializou nos relatos colhidos durante esta pesquisa. Um dos entrevistados, representante do governo federal, descreveu o ambiente das oficinas como tenso, relatando que havia uma sensação constante de cobrança “*parecia que a sociedade estava apontando o dedo para nós, responsabilizando o governo por tudo que está errado e exigindo mudanças imediatas*”. Segundo ele, isso acabou dificultando a construção de um diálogo mais aberto e cooperativo “*não estou dizendo que a sociedade não deva cobrar do governo. Sim, ela deve. Mas o ambiente não ficou legal. Parecia que estávamos em um embate, governo contra sociedade*”.

Por outro lado, três representantes da sociedade civil destacaram que as oficinas foram uma das poucas ocasiões em que puderam dialogar diretamente com agentes do governo, sem mediações nem filtros burocráticos, o que, para eles, foi uma oportunidade rara e significativa.

Outro ponto delicado no fio lógico está na expectativa de que decisões concretas fossem tomadas já na segunda etapa das oficinas. Do ponto de vista metodológico, essa fase era concebida como um momento estratégico de tradução, no qual as ideias e as demandas inicialmente registradas seriam estabilizadas e convertidas em compromissos tangíveis relacionados a ações, a metas, a prazos e a atores definidos. Ao convocar os participantes a elaborarem soluções viáveis para os desafios priorizados, essa etapa buscava não apenas produzir resultados concretos, mas também reconfigurar as relações entre os atores, promovendo alinhamentos práticos e, idealmente, reduzindo as assimetrias discursivas reveladas na etapa anterior.

Contudo, a efetividade transformadora dessa tradução depende diretamente da capacidade dos envolvidos em negociar sentidos, em construir consensos mínimos e em superar impasses já consolidados. Sem mediação adequada – especialmente diante de tensões ancoradas em disputas estruturais de poder ou em visões conflitantes sobre o papel do Estado e da sociedade civil – se corre o risco de que os compromissos resultantes se resumam a arranjos frágeis como concessões meramente formais, desprovidas de força normativa ou de conexão real com a reconfiguração institucional necessária. Como será detalhado nos tópicos seguintes, esse cenário efetivamente se confirmou nas oficinas analisadas.

No que se refere às dinâmicas de participação, o fio lógico previu, como estratégia para promover o engajamento dos presentes, a divisão inicial dos participantes em subgrupos, seguida de uma plenária final. Cada subgrupo deveria registrar suas reflexões em tarjetas, que, depois, seriam apresentadas na plenária. Essa dinâmica visava não apenas dar visibilidade a todas as contribuições, mas também garantir que as discussões tivessem um retorno coletivo. Ao articular as deliberações dos subgrupos com o debate geral, buscava evitar a fragmentação do diálogo e criar condições mais favoráveis à construção de consensos. Quando o consenso não era alcançado, aplicava um processo de priorização para a definição dos compromissos (OGP, 2016c, 2016i; BRASIL, 2025c).

Segundo a CGU, as oficinas procuraram, essencialmente

(...) conciliar o olhar atento e enriquecedor dos representantes da sociedade e o olhar técnico e legal dos atores que convivem com a realidade da máquina estatal para criar os compromissos deste 3º Plano de Ação Nacional. Pretendeu-se, em suma, que o processo superasse tanto os modelos que preveem a simples consulta pública à sociedade civil de documentos elaborados exclusivamente pelo governo, quanto aqueles que estabelecem a aprovação, pelo governo, de propostas criadas a partir de fóruns exclusivos da sociedade civil (OGP, 2016i, p. 15).

A divisão dos participantes em subgrupos revelou uma estratégia eficaz para favorecer discussões mais aprofundadas e direcionadas, criando condições para que cada ator pudesse expressar suas ideias e seus posicionamentos com mais clareza e protagonismo. Essa configuração rompe, ao menos parcialmente, com as dinâmicas concentradoras de fala que costumam marcar grupos maiores, ao passo que oferece espaço para que vozes menos habituadas aos holofotes institucionais – os micro-atores – possam emergir com mais nitidez. Ao suavizar os efeitos das hierarquias implícitas e atenuar a força de discursos mais dominantes, os subgrupos instauram um ambiente mais equitativo, no qual as contribuições de todos tendem a ganhar maior visibilidade e consideração (ANSELL, TORFING, 2021). Como relatou um dos entrevistados que participou de três oficinas como membro da sociedade civil, o ambiente do subgrupo proporcionou não apenas a oportunidade de fala, mas uma escuta atenta e respeitosa entre os participantes, o que contribuiu decisivamente para uma troca de ideias mais rica, fluida e colaborativa.

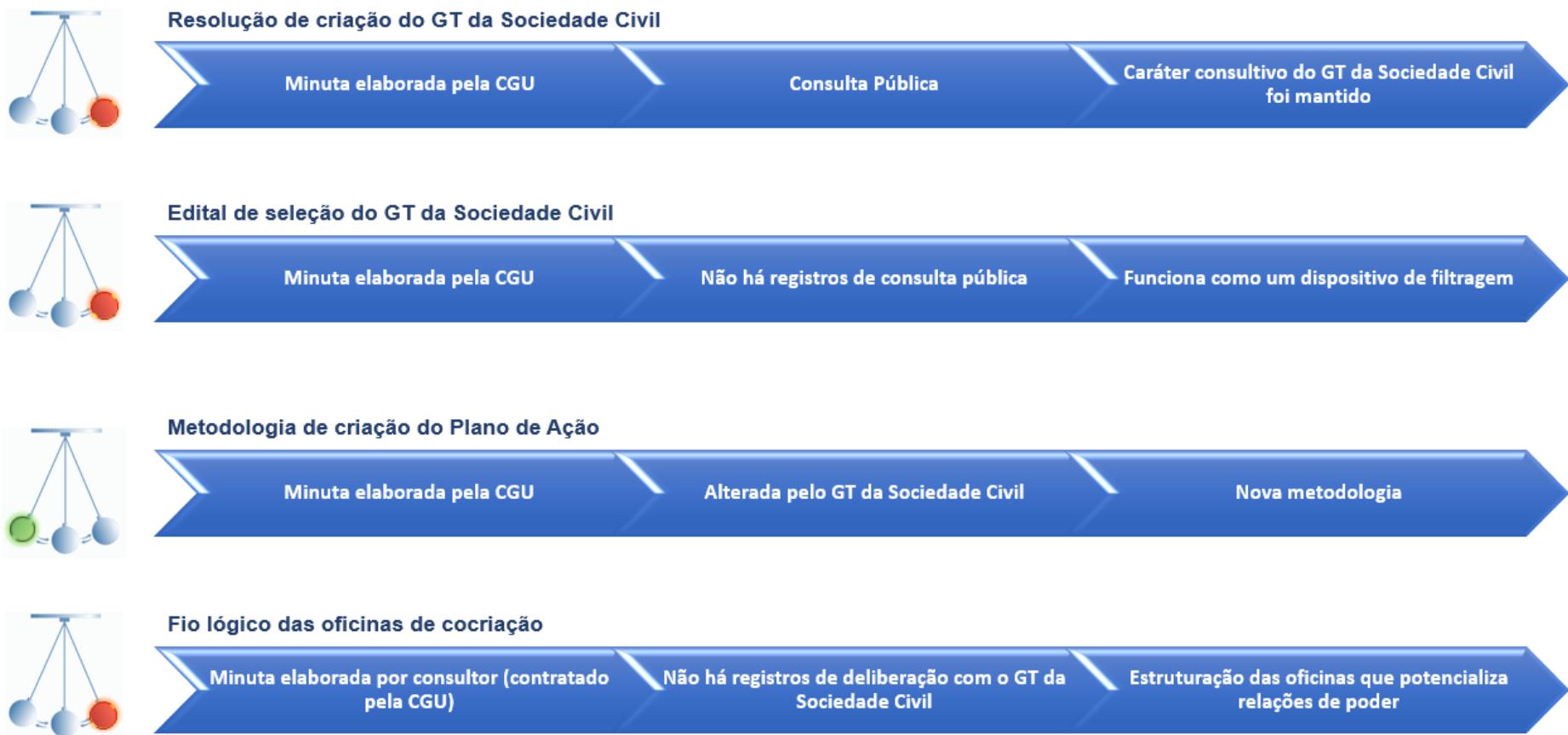
Outro aspecto relevante da metodologia diz respeito ao uso das tarjetas como suporte para o registro das reflexões produzidas nos subgrupos (CGU, 2016c, 2016i). Para além de sua função organizacional, as tarjetas operam como dispositivos de memória e de visibilização das ideias, assegurando que nenhuma contribuição se perca no percurso entre as discussões segmentadas e a plenária. Elas funcionam como pequenas âncoras discursivas, promovendo um ambiente de maior transparência e permitindo que as múltiplas perspectivas ali reunidas sejam resgatadas e incorporadas ao debate coletivo de forma estruturada. Dessa maneira, as tarjetas não apenas sistematizam o conteúdo das discussões, mas também amplificam as vozes que, em contextos mais assimétricos,

poderiam ser ofuscadas ou esquecidas. Ao serem apresentadas na plenária, se tornam vetores de integração entre os fragmentos deliberativos e catalisadoras da construção conjunta de soluções.

A plenária, por sua vez, desempenha um papel ambíguo. Se por um lado ela tem a função de reunir e de costurar os fios dispersos do debate, buscando sínteses e articulações mais amplas (CGU, 2016c, 2016i), por outro, intensifica as dinâmicas de negociação e de disputa entre os participantes. O que até então era construído em pequenos círculos ganha uma dimensão mais ampla, onde os argumentos precisam ser defendidos com maior contundência, ajustados ou, em alguns casos, cedidos. A arena da plenária, portanto, opera como um campo mais competitivo e estratégico, no qual as correlações de força se tornam visíveis. Participantes com maior domínio argumentativo ou com recursos simbólicos mais valorizados tendem a influenciar de maneira decisiva os encaminhamentos finais, moldando os resultados em consonância com suas perspectivas. Trata-se de um processo inevitável no jogo deliberativo, mas que, paradoxalmente, pode produzir silenciamentos ou relegar determinadas propostas ao plano das intenções não concretizadas. A negociação, ainda que essencial para a construção de consensos minimamente compartilhados, não se dá em terreno neutro – e nisso reside parte de sua complexidade e potência.

Em síntese, o fio lógico que sustenta as oficinas de cocriação não é um mero roteiro metodológico. É, antes, uma arquitetura marcada por escolhas que carregam intencionalidades, valores e disputas. Ao desenhar o caminho por onde o processo participativo deve fluir, o fio lógico também define seus contornos e suas fronteiras – aquilo que pode ou não ser dito, escutado, registrado e reconhecido como legítimo. A formação de subgrupos e o uso das tarjetas, embora concebidos como mecanismos de ampliação da participação e de valorização da diversidade de vozes, acabam sendo reconfigurados ao se depararem com as dinâmicas mais hierarquizadas da plenária. É nesse momento que os mecanismos de poder se revelam com mais nitidez, expondo o risco de que a cocriação, em vez de ser um espaço genuíno de negociação entre diferentes atores, funcione como um aparato de racionalização do dissenso. O consenso produzido, nesse caso, pode não ser fruto de convergência real, mas o resultado de um processo que, sob a aparência de escuta e de participação, reforça exclusões e silencia conflitos mais profundos e estruturais.

Figura 18: Relação entre instrumentos de ação pública e o pêndulo oscilante entre abertura e controle



Fonte: Elaboração própria

5.2.5. Configuração do Processo Participativo: interações, poder e engajamento

A metodologia estabelecida previa que a seleção dos participantes das oficinas fosse pactuada entre o GE-CIGA e o GT da Sociedade Civil, assegurando a presença de até dez representantes, com preferência por uma composição paritária entre governo e sociedade civil. Cada oficina teria dois coordenadores – um do governo e outro da sociedade civil – responsáveis pela escolha dos participantes (CGU, 2016i, 2016f).

Contudo, não foram encontrados registros em transparência ativa que documentem com clareza como esse processo foi efetivamente conduzido. Com o intuito de lançar luz sobre essa lacuna, dois entrevistados que integravam o GT da Sociedade Civil à época foram indagados sobre os critérios de indicação. Ambos relataram não se recordar dos detalhes específicos, mas mencionaram que o processo ocorreu de forma bastante informal, “*por e-mail mesmo, às vezes por mensagem de texto no celular*”. Quando questionados sobre a existência de critérios objetivos, um dos entrevistados afirmou ter priorizado pessoas e instituições com as quais já possuía algum vínculo ou que estavam previamente engajadas na agenda. Segundo ele, “*utilizamos os contatos de nossa rede já formada. Isso facilitou a comunicação e agilizou o processo*”.

Esse relato revela de maneira sutil, mas incisiva, uma assimetria estrutural nas dinâmicas de poder que moldam o espaço participativo, uma vez que a constituição do grupo parece ter seguido trajetórias pessoais e redes já estabelecidas. Isso acaba por reforçar a centralidade de certos atores e por limitar o ingresso de novas vozes, sobretudo aquelas que poderiam trazer perspectivas divergentes. Ainda que inserido em um contexto de cocriação, esse arranjo evidencia que mecanismos de exclusão, embora menos visíveis, continuam operando e restringindo a pluralidade das atividades.

Do lado governamental, também não há registros em transparência ativa que esclareçam como se deu o processo de convite aos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais. Um pedido de acesso à informação foi enviado à CGU, que respondeu alegando que as ações seguiram a metodologia prevista (BRASIL, 2025h).

As oficinas de cocriação ocorreram entre abril e outubro de 2016, reunindo um total de 105 participantes. Desses, 48 representavam o governo – com atuação nos três níveis federativos – e 57 vieram da sociedade civil (OGP, 2016d, 2016i). Embora os números, em si, sejam expressivos, ganham densidade analítica ao serem observados em

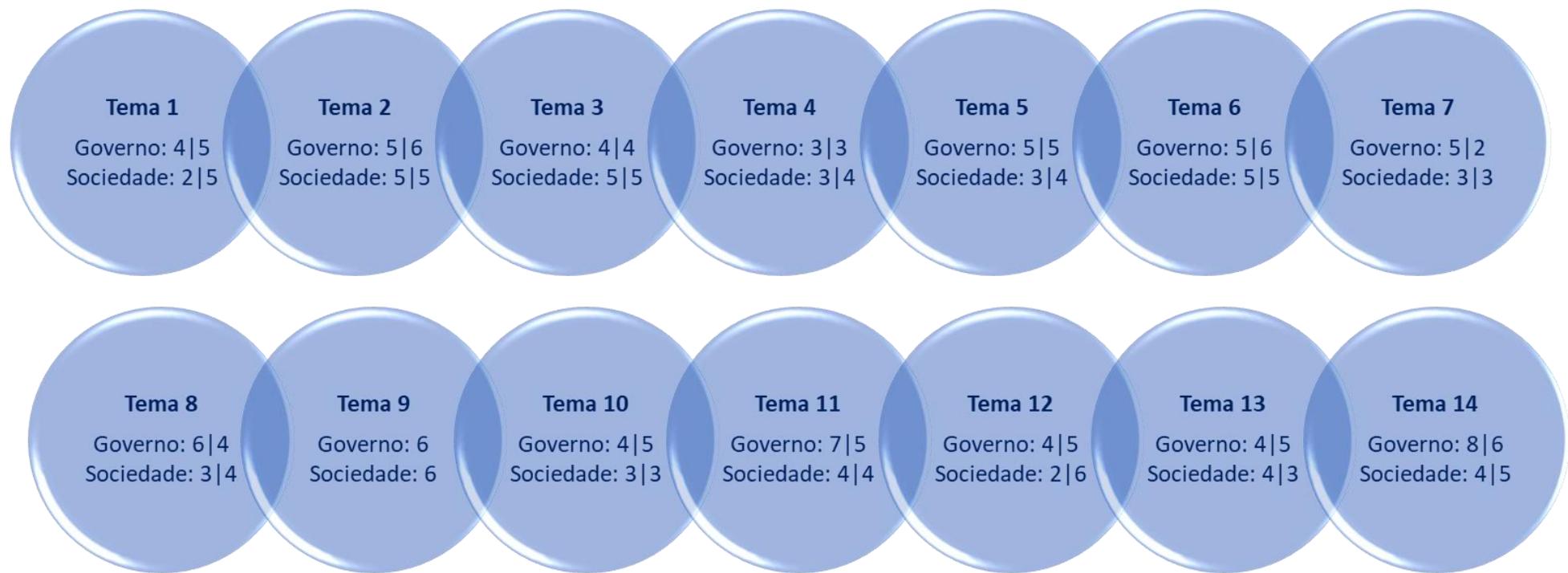
sua composição e seu contexto, pois espelham a diversidade – ou a ausência dela – nos arranjos colaborativos estabelecidos ao longo do processo.

O primeiro aspecto a ser destacado diz respeito à configuração institucional quantitativa dos participantes. Embora a paridade numérica entre representações governamentais e da sociedade civil estivesse prevista como princípio norteador das oficinas (OGP, 2016i), essa simetria esteve longe de ser alcançada de maneira uniforme ao longo das atividades. Foram identificadas 33 representações institucionais governamentais e 49 representações oriundas da sociedade civil. Em apenas sete oficinas houve equilíbrio entre os dois segmentos. Em contrapartida, 15 oficinas contaram com maior presença de representações do governo, e em 5 outras, a sociedade civil apareceu em número superior (CGU, 2016d; IRM, 2018).

A predominância de representações governamentais na maior parte das oficinas indica que a estrutura institucional e os mecanismos de convocação possivelmente favoreceram a mobilização desses atores, em detrimento de uma participação mais equilibrada. De modo semelhante, a sub-representação da sociedade civil em certos momentos pode apontar para barreiras institucionais, dificuldades de acesso ou até mesmo para a falta de incentivos que motivassem sua permanência no debate. Assim, a promessa de paridade nas oficinas de cocriação não se traduziu em uma estabilização duradoura das associações, mas sim em um processo dinâmico e marcado por assimetrias, no qual atores e dispositivos técnicos constantemente renegociaram seus papéis e influências, redesenhando os rumos da cocriação de maneira não linear.

A figura a seguir reúne os 14 temas trabalhados nas oficinas de cocriação, acompanhados da proporção entre representações do governo e da sociedade civil em cada uma delas. A primeira linha traz os números correspondentes às representações governamentais na primeira e na segunda rodada de oficinas, respectivamente. Por sua vez, a segunda linha apresenta os dados referentes à sociedade civil, na mesma ordem. Ao tornar visíveis essas distribuições, a figura permite enxergar com maior nitidez como se desenharam os arranjos participativos e as correlações de força entre Estado e sociedade ao longo do processo. Trata-se de um recurso que não apenas revela padrões – de equilíbrio, predominância ou ausência relativa –, mas também lança luz sobre a maneira como se estruturaram, na prática, os espaços de deliberação.

Figura 19: Prevalência de representações nas oficinas de cocriação



Fonte: CGU, 2016d, 2016h, 2016i, 2016j, 2016k, 2016l, 2016m, 2016n, 2016o, 2016p, 2016q, 2016r, 2016s, 2016t, 2016u, 2016v, 2016w, 2016x, 2016y, 2016z, 2016aa, 2016ab, 2016ac, 2016ad, 2016ae, 2016af. Elaboração própria

Um segundo aspecto, a ser explorado por meio de dados quantitativos, refere à recorrência das redes sociotécnicas, tendo em vista que tanto os atores quanto suas conexões são continuamente constituídos e reconfigurados ao longo do processo. A permanência ou a mudança no conjunto de participantes e de representações nas oficinas reflete não apenas o grau de consolidação das associações formadas, mas também a robustez dos espaços destinados ao diálogo e à negociação. A continuidade de certos atores pode indicar a formação de alianças e a solidificação das inscrições que sustentam determinados direcionamentos nas agendas em pauta. Por outro lado, variações significativas na composição dos grupos – como a retração da participação governamental ou a entrada de novos atores da sociedade civil em momentos estratégicos – apontam para reconfigurações da rede, resultado de disputas, de renegociações e de rearranjos que redefinem tanto os modos de associação quanto a distribuição de agência entre os envolvidos. A análise das oficinas de cocriação relativas aos Temas 1, 6 e 7 ilustra diferentes dinâmicas de participação e revela as especificidades das redes sociotécnicas em ação.

As oficinas do Tema 6 – Recursos Educacionais Digitais –, por exemplo, destacam-se pela consistência na participação dos atores ao longo de seus dois encontros, realizados em 7 de abril e 5 de maio de 2016. Essa estabilidade é evidenciada pela composição relativamente constante das representações, tanto governamentais quanto da sociedade civil, sugerindo um amadurecimento das redes colaborativas em torno do tema. A manutenção dos mesmos participantes entre as duas oficinas indica a internalização dos processos de negociação e dos mecanismos de poder subjacentes às dinâmicas da rede (CGU, 2016d, 2016r, 2016s).

Nas oficinas do Tema 7 – Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde –, realizadas em 14 de abril e 9 de maio de 2016, se observa uma continuidade da participação da sociedade civil, contrastando com o esvaziamento das representações governamentais ao longo do processo, de 5 representações na primeira oficina, para 2 na segunda. Esse declínio pode ser interpretado como um reflexo das tensões estruturais e institucionais associadas à implementação de políticas públicas de dados abertos em setores tradicionalmente marcados pela centralização e pelo controle da informação (CGU, 2016d, 2016t, 2016u).

Por fim, nas oficinas do Tema 1 – Dados Abertos no Governo Federal –, realizadas em 7 de abril e 3 de maio de 2016, a variação na participação da sociedade civil entre o

primeiro e o segundo encontro evidencia um aspecto central das dinâmicas de poder. O aumento expressivo de sua presença na segunda oficina, de 2 para 5 representações, não apenas revela maior engajamento, mas também sinaliza uma adaptação estratégica dos atores sociais às condições do processo de negociação. Essa mudança sugere que, ao longo do percurso, a sociedade civil identificou novas oportunidades de influência e ajustou sua participação de modo a ampliar seu poder de incidência. Tal comportamento pode ser compreendido como uma tentativa de reequilibrar as forças dentro da rede, respondendo a percepções de exclusão ou de sub-representação na fase inicial (CGU, 2016d, 2016h, 2016i).

Para entender as dinâmicas observadas nas oficinas de cocriação, é fundamental incorporar uma análise complementar do contexto político-institucional que permeava o período em que elas ocorreram. A conjuntura era marcada por um ambiente de instabilidade e de transição de poder, desencadeado pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff em 12 de maio de 2016 e pela ascensão interina do vice presidente Michel Temer à presidência da República. Esse episódio não representou apenas uma mudança institucional pontual, mas sim uma inflexão significativa nas relações entre Estado e sociedade civil, afetando diretamente os espaços de participação e os arranjos colaborativos em andamento. Essa reconfiguração político-institucional tensionou os mecanismos participativos, alterando a distribuição de poder nos processos deliberativos e impactando a estabilidade das redes que sustentavam a cocriação das políticas de Governo Aberto (FALCÃO *et al.*, 2017).

Na reunião remota do GT da Sociedade Civil realizada em 12 de maio de 2016 (CGU, 2016e, p. 1), a CGU comunicou que “*provavelmente, a data limite para entrega do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP seria prorrogada*” e que o “*cronograma de algumas oficinas seria ajustado em razão das mudanças nos pontos focais da OGP no Governo Federal*”. Ainda assim, ressaltou que as oficinas referentes ao Tema 2 – Transparência sobre Recursos Públicos –, Tema 13 – Inovação Aberta e Transparência no Parlamento –, e Tema 14 – Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios – deveriam ocorrer conforme as datas previamente marcadas.

Foi justamente nesse contexto que a reconfiguração das dinâmicas de poder se manifestou de forma particularmente ainda mais contundente nas oficinas, influenciando as interações entre os atores e ressignificando seus posicionamentos no processo de cocriação. Como relembra um dos entrevistados representante da sociedade civil que

participou de duas dessas sessões “*Olha, a gente estava ali, mas, na real, não queria dialogar com aquele governo interino – ou melhor, golpista, como eu prefiro chamar. E a questão era: como deixar isso claro? Como mostrar que não concordávamos sem simplesmente cruzar os braços? Foi aí que decidimos coletivamente: a única forma de marcar nossa posição com firmeza era declarar, sem rodeios, que a sociedade civil estava se retirando das oficinas de cocriação. E não era só sair da sala – era um gesto político. Era dizer: ‘não vamos legitimar esse processo, não vamos fingir que está tudo normal’.* Porque, de fato, não estava. Aquele momento exigia um sinal forte da sociedade, e foi exatamente isso que fizemos”.

A suspensão temporária das oficinas de cocriação impôs a necessidade de replanejar 7 encontros, o que impactou de forma significativa a dinâmica do processo participativo. Na reunião remota do GT da Sociedade Civil, realizada em 17 de junho de 2016, a CGU atualizou sobre as negociações em curso. Posteriormente, em 7 de julho de 2016, divulgou uma nota pública detalhando o adiamento das oficinas de cocriação e da entrega do 3º Plano de Ação, esclarecendo que a nova data para entrega foi acordada com o GT da Sociedade Civil para 31 de outubro de 2016 e comunicada à OGP (CGU, 2016f, 2016g).

Informamos que, em razão da impossibilidade de conclusão de todas as oficinas de cocriação no prazo anteriormente estipulado, a data de entrega do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, originalmente prevista para o dia 30 de junho de 2016, sofreu alteração e o prazo final foi estabelecido para 31 de outubro de 2016. A definição de novo prazo, pactuado entre o governo e o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil e informado à OGP internacional, não acarreta prejuízos para o processo. Cabe salientar que a OGP internacional prevê o adiamento na entrega dos Planos de Ação Nacionais, destacando que o atraso de até 4 meses é considerado normal e não sujeita o país participante a nenhum tipo de penalidade. A despeito da mudança no cronograma inicial, ressaltamos que todas as atividades referentes à construção do 3º Plano de Ação continuam sendo executadas em conformidade com a metodologia pactuada entre governo e sociedade civil. Nesse contexto, as oficinas de cocriação serão remarcadas para ocorrerem até o final do mês de agosto (CGU, 2016g, p. 1).

O primeiro tema a ser reagendado foi o Tema 12 – Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos –, cuja oficina aconteceu em 29 de junho. O novo cronograma se estendeu por vários meses, sendo encerrado apenas em 4 de outubro com a realização da

última oficina pendente, referente ao Tema 9 – Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente (CGU, 2016d, 2016ad, 2016x).

A leitura das dinâmicas observadas nas oficinas, quando inserida no contexto político, evidencia mais uma vez a diversidade de interações entre os atores envolvidos no processo de cocriação. Um exemplo ilustrativo é a oficina do Tema 4 – Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Nessa ocasião, a configuração da rede sociotécnica permaneceu inalterada. A composição dos participantes no encontro de 26 de julho reproduziu, quase que integralmente, aquela registrada em 6 de maio. Esse padrão aponta para uma estabilização dos vínculos entre atores e artefatos mobilizados, sugerindo que, mesmo diante das turbulências políticas, os alinhamentos previamente estabelecidos seguiram operando, garantindo a continuidade da rede sem rupturas significativas (CGU, 2016d, 2016n, 2016o).

Já no caso do Tema 5 – Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal –, observa-se que as representações governamentais permaneceram as mesmas entre as oficinas realizadas em 28 de abril e 29 de setembro. No entanto, do lado da sociedade civil, metade das representações foi renovada – ou seja, metade dos atores que participaram da primeira oficina não deram continuidade à mobilização da rede, sendo substituídos por novos atores na segunda oficina. Essa rotatividade pode refletir fragilidades na sustentação do engajamento, motivadas por desafios operacionais, escassez de recursos ou desalinhamentos quanto às expectativas em relação ao processo. Ao mesmo tempo, a continuidade das representações governamentais aponta para um esforço institucional em manter a coerência e a estabilidade nos debates, o que, por um lado, reforça a posição do governo sobre o tema, mas, por outro, levanta dúvidas quanto à real abertura para acolher novas vozes e perspectivas oriundas da sociedade civil (CGU, 2016d, 2016p, 2016q).

No Tema 11 – Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos –, o cenário foi marcado por redução na presença governamental. De 7 para 5 representações entre as oficinas de 14 de abril e 28 de julho. Também houve uma significativa renovação, uma vez que 75% das representações da sociedade civil foram substituídas. Essa alta rotatividade compromete a consolidação de vínculos duradouros, prejudicando a continuidade das interações e dificultando a estabilização das traduções no interior do processo. Tais mudanças não apenas alteram os fluxos de influência entre os atores, como também afetam diretamente a construção de consensos e a definição das propostas,

evidenciando a natureza distribuída da agência na modelagem das dinâmicas participativas (CGU, 2016d, 2016aa, 2016ab).

Nesse sentido, as variações na composição dos participantes ao longo do tempo mostram que as oficinas de cocriação não se reduzem a simples espaços deliberativos. Elas são arenas onde se constroem – e disputam – posições de poder. Governantes e representantes da sociedade civil se movimentam estratégicamente, buscando afirmar seus interesses e influenciar os rumos da deliberação. A formação e a constante reconfiguração das redes não são neutras, mas resultado direto de interações, de traduções e de jogos de força que moldam o próprio desenho das políticas públicas em debate. A entrada ou a retirada de atores não ocorre por acaso, elas refletem ajustes contextuais e estratégias deliberadas que afetam os equilíbrios de poder e, por consequência, o curso das decisões.

Sob essa ótica, tanto a presença ativa quanto a ausência estratégica de representações do governo e da sociedade civil devem ser compreendidas como ações que impactam o processo de cocriação. A participação governamental, por exemplo, tende a garantir certa previsibilidade e alinhamento institucional às decisões, mas sua ausência pode representar uma mudança de foco ou uma escolha deliberada de se retirar do protagonismo. Da mesma forma, quando presente de forma coesa, a sociedade civil tende a enriquecer o debate, ampliando sua pluralidade e exigindo maior abertura e responsividade. Em contrapartida, sua ausência ou fragmentação compromete o poder de influência, reduzindo a capacidade de questionar ou redirecionar os rumos da agenda.

O quadro a seguir resume as representações dos atores governamentais e da sociedade civil em cada uma das oficinas realizadas.

Quadro 16: Quadro-resumo de representações por oficinas

Tema	Oficina	Representações do governo	Representações da sociedade civil
Tema 1 Dados Abertos no Governo Federal	Oficina 1 07/04/2016	1 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 2 - Secretaria de Governo 3 - Ministério da Justiça 4 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1 - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo - COLAB/USP 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)

	Oficina 2 03/05/2016	1 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 2 - Secretaria de Governo 3 - Ministério da Justiça 4 - Câmara dos Deputados 5 - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	1 - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da Universidade de São Paulo - COLAB/USP 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 3 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR) 4 - World Wide Web Consortium (W3C) 5 - Rede Nossa São Paulo
Tema 2 Transparéncia sobre os Recursos Públicos	Oficina 1 19/04/2016	1 - Banco Central 2 - Ministério da Fazenda 3 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 4 - Ministério da Justiça 5 - Controladoria-Geral da União	1 - Observatório Social do Brasil 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 3 - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) 4 - Transparéncia Brasil 5 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR)
	Oficina 2 19/05/2016	1 - Banco Central 2 - Ministério da Fazenda 3 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 4 - Ministério da Justiça 5 - Controladoria-Geral da União 6 - Prefeitura de São Paulo	1 - Observatório Social do Brasil 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 3 - Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) 4 - Transparéncia Brasil 5 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR)
Tema 3 Política de Acesso à Informação no Governo Federal	Oficina 1 05/04/2016	1 - Controladoria-Geral da União 2 - Ministério da Justiça 3 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 4 - Casa Civil 5 - Câmara dos Deputados	1 - Transparéncia Internacional 2 - Jornal O Globo 3 - Artigo 19 4 - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) 5 - Fundação Getúlio Vargas (FGV)
	Oficina 2 28/04/2016	1 - Controladoria-Geral da União 2 - Ministério da Justiça 3 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 4 - Câmara dos Deputados	1 - Transparéncia Internacional 2 - Jornal O Globo 3 - Artigo 19 4 - Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) 5 - Fundação Getúlio Vargas (FGV)
Tema 4 Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)	Oficina 1 06/05/2016	1 - Secretaria de Governo 2 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 3 - Controladoria-Geral da União	1 - Instituto Pólis 2 - Cidade Democrática 3 - Conselho Nacional de Saúde 4 - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
	Oficina 2 26/07/2016	1 - Secretaria de Governo 2 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1 - Instituto Pólis 2 - Cidade Democrática 3 - Conselho Nacional de Saúde

		3 - Controladoria-Geral da União	4 - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Tema 5 Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal	Oficina 1 28/04/2016	1 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2 - Instituto Federal de Educação 3 - Ministério da Educação 4 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 5 - Secretaria de Governo	1 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 2 - Nossa São Paulo 3 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR)
	Oficina 2 29/09/2016	1 - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) 2 - Instituto Federal de Educação 3 - Ministério da Educação 4 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 5 - Secretaria de Governo	1 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 2 - Rede Urbana de Ações Socioculturais (RUAS) 3 - Rodas da Paz 4 - Open Knowledge Foundation Brasil (OKBR)
Tema 6 Recursos Educacionais Digitais	Oficina 1 07/04/2016	1 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 2 - Secretaria de Educação do Estado do Acre 3 - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) 4 - Secretaria de Educação do Estado do Ceará 5 - Ministério da Educação	1 - Ação Educativa 2 - Centro de Inovação para Educação Brasileira (CIEB) 3 - Veduca 4 - Instituto Natura 5 - Instituto Educadigital (IED)
	Oficina 2 06/05/2016	1 - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) 2 - Secretaria de Educação do Estado do Acre 3 - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) 4 - Secretaria de Educação do Estado do Ceará 5 - Ministério da Educação 6 - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)	1 - Ação Educativa 2 - Centro de Inovação para Educação Brasileira (CIEB) 3 - Veduca 4 - Instituto Natura 5 - Instituto Educadigital (IED)
Tema 7 Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde	Oficina 1 14/04/2016	1 - Ministério da Saúde 2 - Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) 3 - Ministério Público Federal (MPF) 4 - Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) 5 - Secretaria Municipal de Saúde de Manaus	1 - Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) 2 - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) 3 - Centro Brasileiro de Estudos em Saúde (CEBES)

	Oficina 2 09/05/2016	1 - Ministério da Saúde 2 - Ministério Público Federal (MPF)	1 - Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) 2 - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) 3 - Artigo 19
Tema 8 Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradeantes no Sistema Prisional	Oficina 1 10/05/2016	1 - Defensoria Pública de São Paulo 2 - Conselho das Ouvidorias Públicas 3 - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) 4 - Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos 5 - Conselho Nacional de Justiça 6 - Ministério da Justiça	1 - Universidade de Brasília 2 - Pastoral Carcerária 3 - Associação para Prevenção da Tortura (APT)
	Oficina 2 28/07/2016	1 - Defensoria Pública de São Paulo 2 - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) 3 - Ministério da Justiça 4 - Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	1 - Universidade de Brasília (UNB) 2 - Pastoral Carcerária 3 - Associação para Prevenção da Tortura (APT) 4 - Associação de Juízes pela Democracia (AJD)
Tema 9 Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente	Oficina única 04/10/2016	1 - Ministério do Meio Ambiente (MMA) 2 - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) 3 - Serviço Florestal Brasileiro (SFB) 4 - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) 5 - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) 6 - Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)	1 - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) 2 - Observatório do Código Florestal (OCF) 3 - Imazon 4 - Infoamazônia 5 - Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura 6 - World Wide Fund for Nature (WWF)
Tema 10 Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura	Oficina 1 03/05/2016	1 - Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) 2 - Ministério da Cultura 3 - Ministério do Turismo 4 - Prefeitura Municipal de São Paulo	1 - Casa das Redes 2 - ONG Thydêwá 3 - Colegiado Setorial Música e GT Glossário da Cultura
	Oficina 2 11/10/2016	1 - Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM) 2 - Ministério da Cultura 3 - Ministério do Turismo 4 - Prefeitura Municipal de São Paulo 5 - Secretaria de Cultura do Distrito Federal	1 - Casa das Redes 2 - ONG Thydêwá 3 - Colegiado Setorial Música e GT Glossário da Cultura

Tema 11 Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos	Oficina 1 14/04/2016	1 - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 2 - Secretaria de Governo 3 - Câmara dos Deputados (Laboratório Hacker) 4 - Ministério da Saúde 5 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) 6 - Ministério da Justiça 7 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1 - Universidade de Columbia 2 - Wenovate Open Innovation Center 3 - Colaboratório de Desenvolvimento e Participação (COLAB/USP) 4 - Agenda Pública
	Oficina 2 28/07/2016	1 - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 2 - Secretaria de Governo 3 - Câmara dos Deputados (Laboratório Hacker) 4 - Ministério da Justiça 5 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	1 - Universidade de Columbia 2 - Agenda Pública 3 - Fundação Getúlio Vargas (FGV) 4 - Ceweb.br
Tema 12 Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos	Oficina 1 07/04/2016	1 - Ministério da Justiça 2 - Controladoria-Geral da União 3 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 4 - Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	1 - PROTESTE 2 - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
	Oficina 2 29/06/2016	1 - Ministério da Justiça 2 - Controladoria-Geral da União 3 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 4 - Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) 5 - Secretaria de Governo	1 - PROTESTE 2 - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) 3 - Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) 4 - MariaLab 5 - Reclame Aqui 6 - Microsoft
Tema 13 Inovação aberta e transparéncia no Parlamento	Oficina 1 18/05/2016	1 - Câmara dos Deputados/Labhacker 2 - Interlegis 3 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais 4 - Senado Federal	1 - Transparéncia Internacional 2 - Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) 3 - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar 4 - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)
	Oficina 2 21/06/2016	1 - Câmara dos Deputados/Labhacker 2 - Interlegis 3 - Assembleia Legislativa de Minas Gerais 4 - Senado Federal 5 - Câmara Municipal de São Paulo	1 - Instituto de Fiscalização e Controle 2 - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar 3 - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)

Tema 14 Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios	Oficina 1 26/04/2016	1 - Controladoria-Geral da União 2 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 3 - Governo do Distrito Federal 4 - Ministério Público 5 - Senado Federal 6 - Prefeitura de São Paulo 7 - Secretaria de Governo 8 - Ministério das Comunicações	1 - Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) 2 - Observatório Social do Brasil 3 - Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS) 4 - Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis (Instituto Soma Brasil)
	Oficina 2 20/05/2016	1 - Controladoria-Geral da União 2 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão 3 - Prefeitura de São Paulo 4 - Secretaria de Governo 5 - Ministério das Comunicações 6 - Governo do Mato Grosso	1 - Instituto de Fiscalização e Controle (IFC) 2 - Observatório Social do Brasil 3 - Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS) 4 - Transparência Internacional 5 - Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis (Instituto Soma Brasil)

Fonte: CGU, 2016d, 2016h, 2016i, 2016j, 2016k, 2016l, 2016m, 2016n, 2016o, 2016p, 2016q, 2016r, 2016s, 2016t, 2016u, 2016v, 2016w, 2016x, 2016y, 2016z, 2016aa, 2016ab, 2016ac, 2016ad, 2016ae, 2016af

Ainda que a análise numérica das representações nas oficinas de cocriação ofereça contribuições relevantes, ela impõe limites que não podem ser ignorados, especialmente quando se trata de captar a complexidade dos processos participativos e a riqueza das interações entre os atores envolvidos. A aposta em indicadores quantitativos, como a paridade de participantes – aspecto fortemente enfatizado pela metodologia da OGP (2016i) –, corre o risco de eclipsar dimensões centrais do processo deliberativo, tais como a influência concreta exercida pelos atores e a fluidez das relações estabelecidas entre eles. Diante disso, compreender em profundidade as dinâmicas de poder em jogo, bem como os embates simbólicos que atravessam os espaços participativos, exige ir além dos dados numéricos. Torna-se indispensável lançar mão de uma abordagem qualitativa complementar, que permita captar nuances, interpretar sentidos e revelar os bastidores das disputas por influência. Essa perspectiva será explorada no tópico seguinte.

Por fim, merece registro o fato de que o tema relacionado ao Poder Judiciário foi incluído no Plano de Ação de forma unilateral, sem que houvesse uma oficina específica de cocriação. Essa decisão, tomada pelo governo, suscita questões importantes sobre o grau efetivo de participação social no processo e sobre os arranjos de poder que permeiam

a construção dos compromissos. A justificativa oficial apresentada pela CGU alegou que, embora tardia, a inclusão do tema representava um avanço, por trazer, pela primeira vez, uma instituição do Judiciário para dentro da OGP. Ainda assim, esse argumento exige problematização. O próprio governo reconheceu que o compromisso já constava no planejamento institucional do Judiciário por outras vias, o que, segundo essa narrativa, justificaria sua incorporação ao Plano de Ação da OGP (OGP, 2016i; IRM, 2018; BRASIL, 2025l).

Entretanto, em resposta a um pedido de acesso à informação sobre as tratativas entre a CGU e o Poder Judiciário para a inclusão do referido compromisso, a CGU informou que não conseguiu localizar os dados solicitados. De acordo com o órgão, *“dedicamos nossos esforços na execução de uma busca minuciosa para atender à sua solicitação, contudo, não obtivemos êxito em encontrar os dados solicitados. Realizamos as seguintes diligências: verificamos os registros de e-mails e pastas antigas da área; solicitamos o backup à área de tecnologia da Controladoria-Geral da União (CGU); buscamos por processos relacionados à temática no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da CGU. Porém, todas as alternativas restaram infrutíferas”* (BRASIL, 2025l, p.1).

A ausência de registros documentais que atestem as articulações institucionais enfraquece ainda mais a narrativa de que a inclusão do Judiciário teria sido um passo em direção à ampliação participativa. Na verdade, apresenta indícios de o contrário. A falta de transparência em torno desse processo reforça a percepção de que a adesão do Judiciário foi conduzida de forma opaca e sem diálogo, contrariando frontalmente os princípios da OGP, em especial aqueles relacionados à cocriação e a *accountability*.

5.3 A Construção dos Conteúdos: deliberação, disputas e definições

A construção dos conteúdos nas oficinas de cocriação esteve longe de seguir um caminho reto ou previsível. Na verdade, foi um ambiente marcado por interações densas e multifacetadas, onde os diferentes atores – cada um com suas visões de mundo, seus interesses e seus recursos – se encontraram, se chocaram e, em certos momentos, conseguiram se articular. O que emerge dessas trocas não é fruto de um roteiro pré-definido, mas de um processo vivo, permeado por deliberações, por disputas e por

negociações, em que diferentes perspectivas tentam legitimar suas propostas e influenciar os rumos da ação pública.

Ao olhar mais de perto para esse processo, é possível perceber que não são apenas os temas que ganharam destaque nas oficinas que merecem atenção. Muitas vezes, o que fica de fora, seja por omissão sutil ou por exclusão explícita, diz tanto quanto aquilo que é trazido à tona. Essas ausências revelam os jogos de poder em curso e as estratégias de inscrição e de tradução que os diversos atores mobilizam para tornar suas demandas compreensíveis, e aceitáveis, dentro dos limites do espaço institucional.

Assim, entender como os compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP foram definidos, exige reconhecer que as decisões tomadas nas oficinas de cocriação refletem, ao mesmo tempo, acordos circunstanciais e correlações de força mais amplas. Este tópico se propõe a investigar justamente os mecanismos que conferem centralidade a certos temas, as formas pelas quais as disputas são mediadas por normas e por dispositivos, e como a deliberação se equilibra – nem sempre de forma estável – entre os ideais democráticos e os limites impostos pelas estruturas institucionais.

5.3.1. Oficinas de Cocriação: inscrições, traduções e estabilizações

As oficinas de cocriação se desenvolveram em um momento de consolidação normativa e institucional de três agendas centrais relacionados ao acesso à informação, aos dados abertos e à participação social. Embora tenham seguido trajetórias distintas, o ponto de convergência entre elas sinaliza um avanço nos mecanismos de transparência e de interlocução entre Estado e sociedade. O direito de acesso à informação ganhou força com a promulgação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), em vigor a partir de 2012, que estabeleceu diretrizes claras para a divulgação de informações públicas, disciplinando prazos, exceções e procedimentos recursais. No campo dos dados abertos, a política se estruturou institucionalmente a partir da criação da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) e do Portal Brasileiro de Dados Abertos, ambos lançados em 2012, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que definiu princípios e diretrizes para a abertura e o reaproveitamento de dados governamentais. Já no que se refere à participação social, o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o

objetivo de reconhecer, de articular e de fortalecer instâncias participativas já existentes, como conselhos e conferências. Apesar disso, a proposta enfrentou forte resistência política e teve sua implementação interrompida, o que limitou seus efeitos concretos (BRASIL, 2011c, 2014c, 2016; OLIVEIRA, 2019; CRUZ, 2020).

Esse pano de fundo institucional ajudou a moldar os contornos daquilo que se tornou possível, ou inviável, nas redes sociotécnicas que emergiram ao longo do processo de cocriação do 3º Plano de Ação. A existência de marcos legais e de estruturas reconhecidas conferiu respaldo a determinadas propostas, ao passo que outras, por não se enquadrarem nesse arcabouço, acabaram enfraquecidas ou descartadas. Nesse sentido, a estabilização das decisões não pode ser interpretada como mero resultado do consenso entre os atores, mas sim como fruto de uma agência distribuída, em que normas jurídicas, tecnologias e saberes especializados – os atores não humanos – atuam como elementos ativos na definição do que é considerado viável, legítimo e aceitável como compromisso público assumido pelo Brasil no âmbito da OGP.

Conforme apresentando no tópico anterior, segundo o fio lógico das oficinas de cocriação, a primeira etapa das oficinas visava construir um diagnóstico coletivo do cenário atual e do cenário desejado, identificar os obstáculos que dificultavam a transição entre esses dois contextos e definir, de forma participativa, o principal desafio a ser enfrentado (CGU, 2016c, 2016i). A análise das tarjetas dessa fase revela as inscrições – conforme a Teoria Ator-Rede (CALLON, LATOUR, 1981, 1992) –, isto é, as ideias iniciais e as propostas apresentadas pelos participantes.

Já na segunda oficina de cocriação, o foco se deslocava para a formulação do compromisso propriamente dito, com a definição de marcos, de prazos e de atores responsáveis (CGU, 2016c, 2016i). As tarjetas resultantes dessa fase expressam as traduções predominantes – conforme a Teoria Ator-Rede (CALLON, LATOUR, 1981, 1992). Ou seja, as reformulações, os ajustes e as institucionalizações das inscrições no texto final do plano.

A comparação entre inscrições e traduções permite avaliar o grau de estabilização das redes sociotécnicas formadas ao longo do processo. Considera que uma rede atinge certo nível de estabilização quando há evidências de alinhamento entre os atores, refletidas na convergência de interesses e na formalização consensual dos compromissos. Isso não significa ausência de conflitos, mas sim sua acomodação ou encapsulamento por meio de traduções eficazes, capazes de integrar diferentes perspectivas em compromissos

compartilhados e, em alguma medida, incontestáveis. Por outro lado, quando as traduções divergem fortemente das inscrições originais ou expõem controvérsias não resolvidas, é sinal de que a rede segue instável (CALLON, LATOUR, 1981, 1992; LAW, 1992).

A decisão da CGU (2016i) de registrar apenas as versões consolidadas das contribuições geradas nas oficinas, sem documentar os debates que as antecederam, comprometeu a rastreabilidade das propostas, dificultando a compreensão das dinâmicas de filtragem e a identificação de suas autorias. A ausência de registros mais detalhados obscurece aspectos importantes do processo participativo e encobre as relações de poder que influenciaram a redação final dos compromissos.

Para mitigar essa limitação, a análise realizada por esta pesquisa recorreu a uma combinação de quatro fontes relacionadas às formulações sintetizadas nas tarjetas, às entrevistas com participantes das oficinas de cocriação, aos elementos contextuais e às atas das reuniões do GT da Sociedade Civil e do GE-CIGA. Esse cruzamento permite identificar padrões recorrentes ao longo do processo de cocriação, possibilitando inferências sobre os caminhos de inscrição e de tradução das propostas, especialmente no que diz respeito à sua origem – governamental ou da sociedade civil – e às disputas que marcaram sua legitimação.

A análise das contribuições registradas na oficina referente ao Tema 1 – Dados Abertos no Governo Federal – revela uma presença marcante de atores estatais. Essa centralidade do Estado se expressa não apenas na linguagem técnico-institucional registrada nas tarjetas, mas também na natureza das problematizações e das propostas apresentadas. No painel dedicado ao diagnóstico do cenário atual, as inscrições se mostram fortemente ancoradas em dispositivos e em estruturas institucionais já consolidados, como a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), a Estratégia de Governança Digital (EGD) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI). As críticas levantadas pelos participantes recaem, em sua maioria, sobre falhas de governança, fragmentação entre áreas técnicas e de tecnologia da informação e a descontinuidade das políticas, atribuída à alta rotatividade de servidores. Tais formulações evidenciam uma visão endógena da Administração Pública, voltada sobretudo para desafios internos e operacionais do próprio Estado, como centralização das decisões, baixa interoperabilidade e indefinição de competências institucionais (CGU, 2016h).

No painel voltado à projeção do cenário desejado, o mesmo viés técnico-burocrático é reiterado. As propostas giram em torno da institucionalização das políticas por meio de planejamento estruturado, de capacitação de gestores e de garantia de financiamento público estável. Termos como “coleta sistematizada”, “painel de indicadores” e “ciclo de vida do dado” reiteram uma racionalidade focada em eficiência administrativa e controle, em detrimento de abordagens mais abertas, colaborativas ou voltadas à corresponsabilidade. Embora haja menções pontuais à participação social e ao uso cidadão dos dados, estas aparecem restritas à dimensão da acessibilidade informacional, sem configurar um envolvimento efetivo da sociedade civil na formulação e na governança dessas políticas (CGU, 2016h).

A discussão sobre os bloqueios da agenda aprofunda ainda mais essa lógica, ao destacar barreiras internas à própria burocracia estatal, como escassez de recursos humanos e financeiros, instabilidade nas equipes técnicas, resistência à transparência e ao controle sobre dados sensíveis. Em suma, o foco predominante recai sobre a viabilidade operativa da política de dados abertos, deixando em segundo plano compromissos mais robustos com a transparência ativa, a *accountability* e o controle social (CGU, 2016h).

Nesse contexto, o compromisso formulado ao final da oficina, centrado na identificação e na implementação de mecanismos para reconhecer problemas solucionáveis por meio da disponibilização de dados governamentais, se configura como uma tradução predominantemente conduzida por atores do Estado. Ainda que o texto aponte para uma tentativa de mediação entre os interesses dos ofertantes – governo – e os dos demandantes – sociedade civil –, a definição do problema e das possíveis soluções permanece dentro de uma lógica técnico-burocrática, reafirmando os parâmetros e a gramática institucional da Administração Pública. A sociedade civil, nesse arranjo, figura mais como destinatária das políticas do que como agente ativo de sua formulação (CGU, 2016i).

Essa dinâmica aponta que, apesar da presença de tensões latentes e de desafios estruturais, a rede sociotécnica em torno da política de dados abertos no Governo Federal alcançou um certo grau de estabilização. No entanto, refere a uma estabilidade forjada não em um ecossistema plural e equitativo, mas na persistência da centralidade do Estado como força hegemônica na definição de problemas, na formulação de soluções e na condução dos processos de tradução. A recorrência da racionalidade técnico-burocrática, presente desde as inscrições iniciais até a pactuação do compromisso, revela a

consolidação de uma configuração de poder na qual os sentidos das políticas, os dispositivos mobilizados e as regras do jogo continuam sendo amplamente definidos pelas instâncias governamentais.

Essa percepção foi explicitamente registrada durante uma reunião remota do GT da Sociedade Civil, em que um de seus representantes expressou preocupação com o teor do compromisso pactuado ao final da oficina. Segundo o relato, houve dificuldade em construir consensos em torno de um compromisso mais robusto, denunciando a ausência de clareza e de abertura por parte dos representantes governamentais para acolher efetivamente as sugestões da sociedade civil (CGU, 2016f). Uma percepção semelhante foi registrada em uma das entrevistas realizadas por esta pesquisa, na qual um participante, representante da sociedade civil, sintetizou sua avaliação da oficina afirmando “*ficou o que o governo queria*”. A frase, direta e incisiva, escancara a assimetria de poder que permeou as negociações e confirma o predomínio da agenda estatal na definição do compromisso final.

A análise das contribuições registradas nas oficinas do Tema 2 – Transparência sobre os Recursos Públicos – revela um padrão de participação atravessado por marcadas assimetrias entre os momentos de inscrição das demandas e sua posterior tradução em compromissos. Na primeira oficina, dedicada ao levantamento dos problemas, destaca a atuação expressiva da sociedade civil, identificável tanto pela recorrência de certos temas quanto pelas formulações que evidenciam preocupações típicas de atores externos ao aparato estatal. Nos painéis dedicados ao diagnóstico do cenário atual e à projeção do cenário desejado, emergem críticas à baixa inteligibilidade das informações públicas expressas por termos como “linguagem difícil”, “emaranhado de dados” e “falta de clareza”, além de reivindicações por maior acessibilidade, engajamento cidadão e formação voltada ao controle social. Trata-se de uma perspectiva ancorada no ponto de vista do usuário final da informação, em claro contraste com a lógica técnico-burocrática dominante na produção e na gestão de dados públicos (CGU, 2016j).

Essa abordagem é reforçada no painel sobre obstáculos à efetivação da transparência, onde aparecem categorias como “baixa mobilização social”, “linguagem técnica” e “falta de coordenação entre atores”, sinalizando entraves não apenas de acesso, mas também de mediação e de apropriação social da informação. A narrativa que se desenha a partir dessas contribuições aponta para uma mobilização consistente da sociedade civil em torno da reapropriação dos dados públicos, da expansão da

transparência ativa e da exigência por maior articulação institucional por parte do Estado (CGU, 2016j).

No entanto, essa dinâmica se altera significativamente na segunda oficina, destinada à tradução das propostas em compromissos concretos. Nesse momento, se observa o predomínio de uma racionalidade estatal na definição dos contornos da ação pública. O compromisso estabelecido de formulação de um Plano Nacional de Transparência, embora tenha incorporado tensões e sugestões oriundas da sociedade civil, estrutura-se fundamentalmente a partir de dispositivos normativos e de arranjos institucionais próprios da ação governamental, reafirmando a centralidade do Estado na condução do processo. A proposta surge como resposta à fragmentação das iniciativas de transparência existentes, se apresentando como um esforço de coordenação e de institucionalização, cuja concepção e implementação permanecem, em grande medida, sob o controle das instâncias estatais (CGU, 2016k).

A inversão de protagonismo entre os dois momentos do processo indica que a rede sociotécnica responsável pela formulação da política de transparência está longe de atingir uma estabilidade plena. Ao contrário, refere a uma rede ainda tensionada, atravessada por disputas entre distintas rationalidades, em que a sociedade civil desempenha um papel central na identificação de problemas e na formulação de diretrizes, mas vê sua capacidade de influência significativamente reduzida na fase de tradução institucional. Essa dinâmica aponta para um processo de desestabilização assimétrica, sustentado pela centralidade do Estado e pela limitação dos demais atores em moldar efetivamente os dispositivos finais da política.

Essa percepção foi reforçada por um dos participantes representante da sociedade civil entrevistados nesta pesquisa, ao relatar a experiência vivida nas oficinas. Segundo ele, “*na primeira oficina, a gente sentiu que teve espaço para falar, sabe? Conseguimos trazer problemas reais, como a dificuldade de entender os dados públicos e a linguagem complicada. Foram pontos que a gente vivia na prática. Mas quando chegou a segunda oficina, a sensação foi bem diferente. Parecia que o compromisso já estava meio pronto, sabe?! A gente ajudou a levantar os problemas, mas na hora de definir as soluções, quem deu a palavra final foi o governo*”.

A análise das contribuições registradas nas oficinas do Tema 3 – Política de Acesso à Informação no Governo Federal – revela um contexto no qual a sociedade civil não apenas se destacou na etapa de inscrição das demandas, mas também exerceu papel

decisivo na tradução das propostas em compromissos concretos (CGU, 2016l, 2016m). Esse duplo protagonismo sugere uma rede sociotécnica relativamente estabilizada, ainda que permeada por conflitos latentes e por negociações constantes entre governo e sociedade.

A preponderância da sociedade civil em ambas as fases do processo indica que os sentidos atribuídos à política de acesso à informação foram fortemente moldados por um olhar crítico, externo à lógica estatal. As contribuições registradas nas tarjetas apontam para fragilidades na implementação da LAI, como a persistência do sigilo, o tratamento desigual de solicitantes e a ausência de *accountability*. Críticas que buscam, em essência, reconfigurar as práticas institucionais com base em uma lógica cidadã (CGU, 2016l, 2016m).

Na fase de tradução, os compromissos elaborados – como a proteção da identidade dos solicitantes e o aprimoramento da qualidade e da celeridade nas respostas – materializam demandas tradicionalmente articuladas por jornalistas e por pesquisadores. Embora sua efetivação dependa da colaboração de atores governamentais, o conteúdo desses compromissos ecoa interesses, linguagens e prioridades da sociedade civil, tensionando as estruturas da transparência pública a partir de fora, mas com capacidade real de influenciar as soluções propostas (CGU, 2016m).

Nessa perspectiva, é possível afirmar que a rede em torno da política de acesso à informação apresenta sinais consistentes de estabilização. Atores sociais conseguiram manter suas pautas no centro tanto da identificação dos problemas quanto da formulação das soluções. Essa estabilidade, contudo, não implica a ausência de conflitos. Pelo contrário, evidencia a capacidade da rede de operar sob tensões produtivas, nas quais o dissenso atua como força propulsora de inovação e de reconfiguração das relações entre Estado e sociedade. Como relatou um dos participantes representante da sociedade civil “*claro que houve divergências, tensionamentos, isso faz parte. Mas o que vimos aqui foi um espaço de escuta mais aberto, em que conseguimos manter nossas pautas no centro do debate. Foi um grande avanço os dois compromissos assumidos*”.

No caso do Tema 4 – Efetividade dos Mecanismos de Participação da PNPS –, a análise das oficinas sugere a presença de uma rede sociotécnica em processo de estabilização, ainda que atravessada por tensões históricas. Aqui, a estabilização também não deve ser confundida com ausência de conflito ou plena harmonia, mas entendida como a configuração de um equilíbrio provisório entre forças sociais, normas, discursos

e instrumentos, capaz de garantir a continuidade da ação coletiva em torno da agenda da participação social. Como destacou um dos entrevistados representante do governo federal “*a oficina foi boa, tínhamos um bom diálogo e isso facilitou bastante. A gente queria um espaço para dialogar. O governo já estava trabalhando nessa plataforma. Tudo certo, estávamos em sintonia*”.

A presença marcante da sociedade civil tanto na fase de inscrição quanto na fase de tradução é um sinal claro desse movimento de estabilização. Nos três painéis da oficina, observa uma coerência discursiva nas críticas dirigidas ao funcionamento dos mecanismos institucionais de participação e, ao mesmo tempo, na proposição de soluções alinhadas aos valores e às expectativas das organizações da sociedade civil. Esse olhar externo ao Estado se expressa de forma recorrente, especialmente nas críticas à opacidade, à fragmentação institucional e à baixa responsividade governamental. Ainda que revelem insatisfações, tais formulações também demonstram capacidade de articulação e de proposição, aspectos fundamentais para a construção de compromissos politicamente sustentáveis (CGU, 2016n, 2016o).

A estabilização da rede, portanto, se apoia no reconhecimento tácito, ainda que não consensual, da legitimidade da sociedade civil como parceira no processo de formulação das políticas públicas de participação. Essa legitimação se materializa, por exemplo, na tradução das demandas em um compromisso concreto relacionado ao desenvolvimento de uma plataforma integrada e transparente para os mecanismos participativos (CGU, 2016n). Assim, refere a uma estabilização parcial e contingente, reflexo de um campo que, embora amadurecido o suficiente para gerar compromissos colaborativos, continua profundamente marcado por disputas em torno de legitimidade, de poder e de efetividade.

A análise das oficinas do Tema 5 – Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal – evidencia tensões expressivas entre os diversos atores envolvidos, indicando que a rede sociotécnica da participação ainda não atingiu um estado de estabilização. Durante a oficina voltada à inscrição das demandas, a sociedade civil assumiu um papel preponderante, se expressando de forma crítica em relação ao Estado e aos mecanismos formais de planejamento. Termos como “peça de ficção”, usados para se referir ao Plano Plurianual (PPA), e expressões como “captura política” e “falta de devolutiva”, refletem uma visão externa ao aparato governamental, profundamente enraizada em experiências concretas e em frustrações acumuladas com processos

participativos formais. A defesa enfática por mais transparência, rastreabilidade e descentralização dá continuidade a uma trajetória histórica da sociedade civil na luta por transformações estruturais e por redistribuição efetiva do poder no campo do planejamento institucional (CGU, 2016p).

Contudo, na etapa de tradução, é o Estado quem retoma as rédeas do processo, assumindo o papel de ator tradutor. A proposta de fortalecimento do Fórum Interconselhos – uma instância já existente e sob coordenação direta do Governo Federal – foi apresentada como resposta às demandas da sociedade civil (CGU, 2016q). Apesar de dialogar, em certa medida, com as reivindicações apresentadas, a solução delineada parte de uma lógica institucional centrada no Executivo, revelando uma tradução governamental que, ao mesmo tempo em que acomoda parcialmente as críticas, recentraliza o controle da participação em estruturas sob domínio estatal.

Como observou um dos entrevistados da pesquisa que representava a sociedade civil à época “*olha, o que a gente percebe é que, em vez de realmente abrir espaço para uma participação mais inovadora e horizontal, o governo acaba pegando as demandas da sociedade e adaptando dentro de estruturas que já existem e que ele mesmo controla. No fim das contas, isso mantém o poder de decisão nas mãos do governo e evita mudanças mais profundas que poderiam, de fato, fortalecer o papel deliberativo da sociedade civil*”. Essa percepção reforça a crítica de que, ao traduzir as demandas sociais a partir de seus próprios repertórios e condicionantes institucionais, o governo limita a construção de mediações mais simétricas e bloqueia o surgimento de inovações institucionais voltadas à redistribuição real da agência decisória.

Nesse cenário, a rede sociotécnica em questão se revela instável. O processo de tradução conduzido pelo Estado não incorpora de maneira plena os repertórios e os diagnósticos formulados pela sociedade civil e tampouco se estrutura a partir de um espaço verdadeiramente híbrido de deliberação. Ao contrário, essa instabilidade decorre justamente da tensão entre a força crítica mobilizada pelos atores sociais e a capacidade do governo de absorver tais demandas sem alterar significativamente seus próprios modos de operação.

Por outro lado, as oficinas relacionadas ao Tema 6 – Recursos Educacionais Digitais (REDs) – apresentam uma configuração distinta. O protagonismo constante da sociedade civil tanto na fase de inscrição quanto na fase de tradução permite afirmar que há sinais consistentes de estabilização da rede em torno dessa pauta. Ainda que persistam

tensões, sobretudo no que diz respeito às críticas ao modelo centralizado de aquisição do Ministério da Educação e à influência do mercado editorial, a dinâmica deliberativa se mostra relativamente coesa, reunindo atores, interesses e sentidos políticos em torno de uma visão compartilhada de transformação (CGU, 2016r, 2016s).

As contribuições registradas nos painéis da oficina reforçam essa leitura. Elas constroem uma narrativa crítica e propositiva, orientada por objetivos de reestruturação profunda do sistema educacional. Destacam, entre outros pontos, a valorização da autoria docente e discente, a defesa de políticas abertas e colaborativas e a contestação das lógicas tradicionais de controle estatal e da mercantilização dos conteúdos educacionais. A linguagem mobilizada, distante da retórica burocrática, reforça a identidade coletiva e engajada da sociedade civil como sujeito político ativo e articulador de propostas (CGU, 2016r).

Essa orientação crítica e propositiva também se faz presente na formulação do compromisso final. A proposta de reformular os processos de avaliação, de aquisição e de fomento de REDs traduz, em grande medida, os interesses e as visões da sociedade civil. Ao propor descentralizar a gestão, ampliar os espaços de participação e alinhar a política aos princípios da cultura digital, a sociedade civil assume o papel de ator tradutor, direcionando a reconfiguração da rede sociotécnica (CGU, 2016s).

Nesse sentido, o protagonismo reiterado da sociedade civil nas duas etapas do processo aponta para uma estabilização, ainda que contingente, da rede em torno dos REDs. Essa acomodação, embora não signifique o desaparecimento dos conflitos, sinaliza uma articulação suficientemente densa e coerente para sustentar compromissos coletivos viáveis, com capacidade de reorganizar, ainda que parcialmente, as dinâmicas de poder. Como sintetizou um dos entrevistados representante do governo federal “*achei os debates bastante produtivos. Conseguimos avançar no que defendíamos, porque havia um alinhamento claro entre os participantes. Apesar dos muitos embates em outros temas, nesse caso havia consenso de que era fundamental buscar avanços concretos na pauta dos REDs*”.

A análise do Tema 7 – Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde – revela uma tensão marcante entre as fases de inscrição e de tradução, sinalizando uma dinâmica instável na configuração da rede sociotécnica. Na etapa de inscrição, observa um protagonismo claro da sociedade civil, perceptível tanto na linguagem quanto nos conteúdos apresentados. As pautas mais recorrentes giram em torno da defesa do *software*

livre, do fortalecimento do controle social, da promoção da transparência ativa e da garantia de acesso qualificado aos dados de saúde, com ênfase especial nas populações em situação de vulnerabilidade. Expressões como “pressão contratualista do governo”, “fragmentação da informação pública” e “dados como caixas pretas” traduzem um desconforto evidente frente à opacidade e à concentração do poder informacional nas mãos do Estado, ao mesmo tempo em que revelam uma tentativa de deslocar o centro decisório para fora da lógica estatal (CGU, 2016t).

Contudo, essa orientação crítica e descentralizadora não se manteve com a mesma força na etapa de tradução. Os compromissos então formulados assumem uma racionalidade predominantemente técnica e institucional, apoiada nas capacidades operacionais já estabelecidas pelo Estado. As propostas de disponibilizar dados oriundos da transparência passiva em plataformas ativas, bem como de ampliar os indicadores da Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE)⁷¹, ainda que dialoguem com demandas da sociedade civil, na prática reorganizam fluxos e recursos informacionais já sob o controle do governo. Refere, assim, a uma tradução que parte de reivindicações legítimas por maior abertura e corresponsabilidade, mas que é reconfigurada conforme os parâmetros burocráticos e tecnológicos preexistentes. A previsão de mecanismos de monitoramento social, embora aparente sinalizar uma abertura participativa, ocorre dentro de uma moldura institucional rigidamente definida, com o governo mantendo o controle sobre formatos, prazos e canais de atuação (CGU, 2016u).

Esse descompasso entre a formulação do problema pela sociedade civil e a forma como ele é traduzido em soluções pelo governo compromete a consolidação de uma rede estabilizada. As demandas por abertura estrutural, por descentralização e por coprodução não foram plenamente incorporadas na tradução final. Ao contrário, o processo resultou em uma adequação das propostas às lógicas tradicionais do aparato estatal. Como relatou um dos entrevistados representante da sociedade civil *“na época da oficina, eu senti que o compromisso era um grande avanço. Achei que estávamos realmente caminhando para algo mais inovador. Mas, olhando agora, quase dez anos depois, percebo que aquilo não*

⁷¹ A Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), desenvolvida pela Secretaria de Informação e Saúde Digital do Ministério da Saúde (SEIDIGI), funciona como uma ferramenta que oferece dados e informações essenciais para apoiar a gestão. Seu propósito é facilitar a tomada de decisões e fomentar a produção de conhecimento qualificado no âmbito da saúde pública (BRASIL, 2012b).

fazia tanto sentido. No fundo, era só uma proposta de abertura de dados que o governo já deveria estar fazendo por obrigação legal. Não teve uma inovação real ali, né?!”.

Nas oficinas do Tema 8 – Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional –, as contribuições reforçam a predominância do olhar da sociedade civil, em especial de atores comprometidos com a promoção dos direitos humanos, com o enfrentamento à violência institucional e com a transparência no sistema de justiça. No painel de análise do cenário atual, a linguagem adotada é fortemente crítica, com ênfase na denúncia de violações sistêmicas. Termos como “tortura institucionalizada” e “gestores são frutos da ditadura” escancaram uma visão externa ao Estado, pautada pela fiscalização e pela denúncia. As críticas se concentram na ausência de rotinas institucionais, na falta de registros sistemáticos e na carência de protocolos padronizados, ao lado de propostas como a criação de conselhos da comunidade, de ouvidorias independentes e de comitês de prevenção à tortura. A falta de vontade política, a desarticulação entre Poder Judiciário e o Poder Executivo, e o corporativismo institucional surgem como obstáculos centrais à transformação (CGU, 2016v).

No painel voltado à construção do cenário desejado, esse mesmo viés se mantém. As propostas apresentadas refletem uma agenda claramente orientada pelos direitos humanos. Entre as medidas sugeridas, figuram o fim da prisão provisória, a autonomia dos órgãos periciais, o fim de práticas vexatórias, a criação de ouvidorias externas, a inclusão de recortes de gênero e de diversidade, e a publicização de dados sobre mortes e sobre rotinas carcerárias. A crítica ao sistema penal e de segurança adquire um contorno tecnopolítico, consolidando o papel central da sociedade civil. Em complemento, o painel de obstáculos reforça esse mesmo posicionamento, mapeando entraves como cultura institucional arraigada, limitações orçamentárias, baixa transparência e fragilidades no pacto federativo. Expressões como “Poder Judiciário conservador”, “distanciamento do Judiciário da realidade prisional” e “desresponsabilização dos municípios” evidenciam o esforço em revelar estruturas opacas e assimétricas de poder (CGU, 2016v).

O compromisso pactuado relacionado à criação de um sistema informatizado, único e de formato aberto para inspeção prisional, com participação da sociedade civil, pode ser compreendido como uma tradução operada pelo Estado. Ainda que incorpore aspectos importantes das propostas formuladas por organizações civis, como a participação na construção e na gestão do sistema, a solução final está assentada em uma

lógica predominantemente técnico-burocrática. As demandas por fiscalização autônoma, por ampliação da participação e por garantia de direitos foram reorganizadas para caber dentro dos limites operacionais e narrativos da Administração Pública. A apostila na tecnologia como ferramenta de controle estatal é reveladora desse movimento. O compromisso, nesse caso, representa uma apropriação institucional das pautas sociais, reformuladas para funcionar segundo os padrões governamentais (CGU, 2016w).

Dessa maneira, observa que a rede voltada à prevenção da tortura no sistema prisional brasileiro ainda está longe de alcançar um patamar de estabilidade institucional. As oficinas escancaram fragilidades na articulação entre os atores, na institucionalização dos instrumentos de prevenção e na coordenação federativa. Como sintetizou um dos entrevistados pesquisador em políticas públicas “*na época, havia uma expectativa genuína de que as propostas construídas de forma colaborativa gerassem transformações concretas. No entanto, hoje, o sentimento é de frustração. Ontem mesmo entrei no site da OGP e vi que o compromisso aparece com 43% de execução. Mas essa porcentagem não diz muito: o compromisso foi esvaziado. O edital de chamamento público para selecionar uma organização, por exemplo, não teve nenhuma proposta inscrita. Nem mesmo das organizações que participaram da oficina! Isso é muito simbólico. Quando nem os atores que, teoricamente, ajudaram a construir a proposta se sentem mobilizados a executar, é porque houve um descompasso muito claro*”.

A análise das oficinas relativas ao Tema 9 – Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente – revela uma rede de atores ainda em configuração instável, sobretudo quando se contrastam as etapas de inscrição e de tradução. Um aspecto metodológico particular se destaca. Ao contrário dos demais temas, cujas oficinas se realizaram com semanas de intervalo entre as fases, ambas as etapas ocorreram no mesmo dia (CGU, 2016x). Essa simultaneidade pode ter prejudicado o amadurecimento das propostas e limitado o aprofundamento dos diálogos entre os participantes. Ou, ao contrário, essa mesma dinâmica pode ter atuado como um catalisador, estimulando decisões mais rápidas, o que favoreceu a convergência de interesses.

No painel dedicado ao cenário atual, emergiram problemas estruturais relevantes, como a ausência de setores específicos responsáveis pela gestão da informação, falhas na infraestrutura tecnológica, desorganização das bases de dados e insegurança jurídica quanto à divulgação de informações ambientais. Expressões como “falta de segurança

jurídica para atuação dos agentes públicos” e “SICAR⁷² em implantação” apontam para uma enunciação ancorada na perspectiva de agentes inseridos no interior da burocracia estatal. Mesmo no painel voltado ao cenário desejado, onde se esperaria uma ampliação das visões, predominaram propostas voltadas à padronização de sistemas, ao reforço da segurança jurídica e à integração federativa, reafirmando uma lógica técnica e centralizadora. O mesmo padrão discursivo se repete no painel sobre os bloqueios, que estrutura os entraves em categorias como “recursos insuficientes” e “falta de segurança jurídica”, mantendo a perspectiva estatal no centro da problematização (CGU, 2016x).

No entanto, essa configuração sofre uma inflexão importante na etapa de tradução. O compromisso final, voltado à criação de um espaço institucional de diálogo entre governo e sociedade para discutir compromissos em transparência ambiental, marca uma mudança de direção. A proposta de institucionalizar a participação social nas decisões sobre dados ambientais, articulada à preocupação com a acessibilidade e a adequação da informação às necessidades cidadãs, desloca o eixo da racionalidade tecnocrática para uma abordagem mais participativa. Portanto, refere a uma tradução que, embora formulada em um contexto marcado pela hegemonia estatal, incorpora e ressignifica as demandas da sociedade civil por maior abertura, corresponsabilidade e transformação institucional (CGU, 2016x).

Um dos entrevistados, representante da sociedade civil à época, expressou surpresa e otimismo com o resultado da oficina *“olha, para mim, esse compromisso foi uma grata surpresa. Eu não tinha grandes expectativas. Imaginava que o governo adotaria uma postura reativa, como sempre acontece na nossa agenda ambiental. Mas saí de lá com a sensação de que, finalmente, o governo estava disposto a escutar de verdade. Sei que prometer é diferente de cumprir, mas já foi um grande passo”*.

Assim, é possível afirmar que a rede em questão ainda não atingiu um estágio de estabilização. A assimetria entre as fases, com a dominância do Estado na inscrição e o protagonismo da sociedade civil na tradução, expõe um processo em disputa, onde diferentes rationalidades e interesses competem para se afirmar e permanecer. Essa

⁷² O Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) é uma plataforma pública e digital instituída pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012). Seu propósito é reunir, de forma integrada, as informações ambientais referentes aos imóveis rurais espalhados por todo o território nacional, formando uma base de dados estratégica para a gestão ambiental e o ordenamento do uso do solo (BRASIL, 2012a).

instabilidade, longe de representar um fracasso, revela a vitalidade de um campo dinâmico de negociação, onde os dispositivos de transparência, as práticas institucionais e as formas de ação coletiva estão em constante redefinição. Em outras palavras, refere a uma rede em construção, cujo equilíbrio permanece em aberto.

No Tema 10 – Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura –, a análise das oficinas revela um processo igualmente instável e em disputa no interior da rede sociotécnica que estrutura o compromisso. A etapa de inscrição foi marcada por uma presença expressiva da sociedade civil, cujas contribuições carregaram o peso de um histórico de engajamento e de militância cultural. As proposições apresentadas trazem a marca de experiências como os Pontos de Cultura⁷³ e se orientam por uma racionalidade comprometida com a gestão democrática, com a participação cidadã e com a valorização da diversidade cultural (CGU, 2016y).

Nesse momento, os atores civis não apenas denunciaram a descontinuidade das políticas culturais e a ineficácia dos conselhos, como também projetaram um cenário desejado pautado na abertura de dados, na construção de ferramentas tecnológicas colaborativas e na institucionalização de práticas participativas. A defesa de princípios como uma “relação equânime entre sociedade e Estado” e a proposição de “protocolos geridos colaborativamente” apontam para uma tentativa clara de inscrever na rede novos valores que tensionam a lógica centralizadora e a hierárquica do Estado (CGU, 2016y).

Contudo, essa perspectiva sofre um deslocamento significativo na etapa de tradução. O compromisso final, ao propor a consolidação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) como estratégia de qualificação da gestão e de fomento à participação, assume contornos de uma racionalidade técnico-administrativa. Ainda que mencione a participação social e o uso compartilhado de dados, a proposta parte da estruturação de um sistema já existente, sustentado em princípios de padronização, de controle e de institucionalização estatal. A sociedade civil, nesse

⁷³ Os Pontos de Cultura são expressões culturais gestadas no seio das comunidades, reconhecidas e fomentadas pelo Governo Federal por meio do Programa Cultura Viva, instituído em 2004. Essas iniciativas recebem apoio financeiro público com o propósito de potencializar práticas culturais já enraizadas nos territórios – sejam elas ligadas à música, ao teatro, aos saberes populares ou às linguagens digitais. Trata-se, em essência, de uma política voltada ao reconhecimento, ao fortalecimento e à valorização da produção cultural da sociedade civil, ampliando sua visibilidade e protagonismo no cenário nacional (BRASIL, 2014b).

arranjo, deixa de ser protagonista e passa a ocupar um lugar secundário, mais como usuária do sistema do que como coautora de suas diretrizes (CGU, 2016z).

Esse tensionamento foi percebido e comentado por participantes da sociedade civil. Um dos entrevistados representante da sociedade civil relembra “*na primeira oficina, houve um espaço real de escuta. Fizemos vários comentários – até estranhei termos tido tanto tempo de fala. Por um instante, pensei: ‘nossa, acho que dessa vez vai dar certo’. Mas, no fim das contas, o governo acabou implementando algo que já estava, de certa forma, previamente moldado. Eles não aproveitaram nossas contribuições para construir algo novo. A proposta parecia já definida desde o início*”. Ainda que expressa com cautela, essa percepção explicita a assimetria de influência entre os atores e reforça a ideia de que, nas traduções realizadas ao longo do processo deliberativo, o Estado tende a prevalecer como filtro decisório, moldando as propostas segundo seus próprios limites institucionais.

Portanto, o compromisso final pode ser compreendido como fruto de uma tradução assimétrica, na qual os aportes da sociedade civil são reinterpretados à luz das capacidades, dos interesses e das restrições do Estado. Longe de constituir um consenso, o resultado expressa um arranjo provisório, ainda permeado por disputas e sujeito a renegociações.

A análise das contribuições nas oficinas do Tema 11 – Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos – revela um cenário em que o governo ocupa papel central tanto na fase de inscrição quanto na fase de tradução, indicando uma rede sociotécnica em processo de estabilização. A presença predominante de uma racionalidade estatal nas discussões e na formulação do compromisso sugere uma convergência entre os interesses manifestados nas etapas iniciais e aqueles que estruturam a proposta final.

Durante a oficina de inscrição, as falas refletiram preocupações e diagnósticos profundamente enraizados na experiência cotidiana da Administração Pública. As contribuições evidenciam entraves já conhecidos do universo burocrático como resistência à inovação entre servidores, rigidez normativa, desconhecimento de novas metodologias, medo de responsabilizações e dificuldades de natureza contratual e orçamentária. Trata-se, claramente, de uma perspectiva interna ao aparelho estatal, com forte ênfase em aspectos técnicos e institucionais, que clama por uma transformação cultural e pela institucionalização de práticas inovadoras. A participação social até

aparece nas discussões, mas quase sempre na forma de uma constatação de sua ausência ou ineficácia, não como proposições diretas oriundas da sociedade civil (CGU, 2016aa).

Essa mesma orientação se projeta na fase de tradução, com a formulação de um compromisso voltado à consolidação de uma rede de inovação aberta no setor público, iniciativa que, mais uma vez, reforça o protagonismo do Estado. A proposta parte de uma lógica articulada e liderada pelo governo, centrada na estruturação de redes e na incorporação de práticas inovadoras no interior da própria máquina pública. A linguagem adotada reflete a tentativa de ordenar o ambiente institucional segundo uma racionalidade governamental, convocando outros atores a se engajarem em torno de diretrizes previamente estabelecidas (CGU, 2016ab).

Ainda que o compromisso mencione termos como colaboração e transparência, sinalizando certa abertura a interesses externos, essa participação ocorre dentro de contornos definidos pelo próprio Estado. A sociedade civil surge como parceira em potencial, mas sua inserção no processo é condicionada a espaços previamente moldados pelo governo – espaços onde os termos do engajamento são assimetricamente estabelecidos (CGU, 2016ab). Esse movimento revela uma estratégia de estabilização da rede, na qual o Estado busca ampliar seu raio de alianças sem abrir mão do controle político e narrativo. Nesse contexto, é possível afirmar que a rede sociotécnica em torno da inovação pública apresenta sinais de estabilização, ainda que assentada sobre uma assimetria de poder que mantém o governo como ator central na condução do processo.

No caso do Tema 12 – Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos –, é observada uma configuração semelhante. A análise das contribuições apresentadas nos três painéis da oficina confirma o predomínio do governo como principal articulador tanto na inscrição quanto na tradução do compromisso. Essa continuidade na centralidade estatal sugere que a rede formada em torno do tema se encontra, igualmente, em um estágio de relativa estabilização, ainda que não isenta de tensões, especialmente no que se refere à participação cidadã e à efetividade do diálogo com a sociedade civil.

Desde o início, as contribuições expressam uma racionalidade ancorada no interior da Administração Pública. O foco recai sobre obstáculos operacionais, estruturais e culturais enfrentados pelo Estado, evidenciado por expressões como “déficit de infraestrutura”, “excesso de regras” e “baixa maturidade na cultura de se pensar no cidadão”. Consiste em uma linguagem técnico-administrativa, que parte da experiência de servidores ou de especialistas habituados aos processos burocráticos. As soluções

propostas – automação, integração sistêmica e desburocratização – reforçam uma lógica de reforma institucional voltada para dentro, ainda que sustentada por metas voltadas à melhoria da entrega de serviços (CGU, 2016ac).

Esse padrão se mantém na tradução expressa no compromisso final, que propõe a realização de um inventário dos serviços públicos federais e a adoção de mecanismos de avaliação baseados na satisfação dos usuários. Embora a colaboração da sociedade civil seja mencionada como um elemento importante para o sucesso da iniciativa, a proposta é construída, conduzida e avaliada pelos próprios órgãos governamentais. A participação da sociedade civil, nesse caso, se limita à função de fornecedora de dados, sobretudo por meio da medição de satisfação, sem espaço efetivo para a coautoria nas diretrizes ou na definição das mudanças a serem implementadas. Essa configuração reforça uma assimetria na incorporação dos atores sociais, reafirmando o Estado como o principal organizador da rede (CGU, 2016ad).

A consolidação dessa racionalidade tecnocrática e estatal, evidente tanto na formulação do problema quanto nas soluções delineadas, aponta para a estabilização de uma rede conduzida pelo governo. Nesse arranjo, o Estado mantém o controle sobre os termos do engajamento e as prioridades da política pública, enquanto a participação social assume papel periférico. Essa assimetria foi percebida pelos próprios participantes da sociedade civil. Um deles relatou em entrevista que “*para ser sincero, eu nem entendi direito qual era nosso papel ali. A gente pouco se manifestou. Parecia que estávamos lá como plateia. Mesmo quando perguntavam algo, parecia mais protocolo do que escuta de verdade. Não havia espaço real para discussão ou para construir junto. O Estado tinha todo protagonismo e parecia que já tinha uma estratégia*”.

Esse depoimento revela a fragilidade dos espaços participativos quando eles se limitam à formalidade e não se traduzem em influência real sobre os rumos da política pública. Ainda que a rede se apresente como estabilizada, consiste em uma estabilidade sustentada por desequilíbrios de poder que, se não tensionados, tendem a cristalizar práticas hierárquicas sob o verniz da inovação e da escuta ativa.

A oficina do Tema 13 – Inovação Aberta e Transparência no Parlamento – expõe de forma clara os desafios, tanto estruturais quanto culturais, que permeiam a institucionalização do Parlamento Aberto no Brasil. Na fase de inscrição, a sociedade civil marcou forte presença, manifestando críticas contundentes à transparência formal e à ineficácia dos mecanismos participativos. As reivindicações por uma regulamentação

do *lobby*, maior clareza sobre o funcionamento interno do Legislativo e educação política refletem uma visão externa ao aparelho estatal, empenhada em ampliar a abertura institucional e a fortalecer a participação cidadã. A insistência na necessidade de registros detalhados e na compreensão aprofundada dos processos legislativos reforça o protagonismo da sociedade civil na identificação das lacunas e na proposição de caminhos (CGU, 2016ag).

Já na etapa de tradução, o compromisso resultante, que prevê a criação e a divulgação de um repositório para institucionalizar o Parlamento Aberto, contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e boas práticas, assume um tom mais técnico e institucional. Embora responda parcialmente às demandas iniciais, a solução desenhada privilegia uma racionalidade governamental, priorizando a organização interna e a padronização dos processos. A ausência de mecanismos claros que garantam a efetividade da participação social e a incorporação real das contribuições cidadãs no processo legislativo aponta para uma tradução que, mesmo alinhada aos princípios de Governo Aberto, mantém o controle nas mãos do Estado (CGU, 2016ah).

Essa comparação entre as fases de inscrição e de tradução deixa explícita uma assimetria na influência dos atores. Enquanto a sociedade civil teve papel central na identificação dos problemas e no desenho de soluções, a tradução institucional optou por uma abordagem técnica, restringindo a efetiva incorporação das demandas cidadãs. Esse cenário sinaliza uma rede sociotécnica em disputa, onde rationalidades e interesses distintos batalham por espaço.

Conforme relato de um representante governamental que participou das oficinas “*foi uma experiência muito inspiradora. Tivemos a chance de debater, de forma aberta e colaborativa, como tornar o Parlamento mais transparente e próximo da sociedade. Foi impressionante ver tanta gente engajada, trazendo críticas construtivas e ideias criativas. O compromisso de criar um repositório com normas, ferramentas e boas práticas era necessário. Claro que ainda há muito a avançar, especialmente na participação contínua da sociedade, mas só o fato de estarmos construindo isso juntos já é um grande passo. Saí da oficina cheio de esperança e vontade de continuar contribuindo!*

”.

Nas oficinas de cocriação do Tema 14 – Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios –, é possível observar a atuação de uma rede sociotécnica em processo de estabilização, conduzida principalmente pela sociedade civil. A coerência entre as críticas

levantadas nos painéis e o conteúdo do compromisso final mostra uma tradução da agenda liderada majoritariamente por atores externos à Administração Pública Federal. Apesar dos entraves e das limitações estruturais, há um arranjo relativamente estável, norteado por uma perspectiva cidadã.

No painel do cenário desejado, a crítica se aprofunda e dá lugar a propostas concretas para superar as dificuldades. Destacam-se a capacitação cidadã, o uso estratégico de dados abertos, o fortalecimento dos conselhos e a construção de redes horizontais. Essas diretrizes apontam para uma transformação dos arranjos participativos locais, guiada por princípios de autonomia, por articulação federativa e por apropriação social das ferramentas de Governo Aberto. O painel dedicado aos bloqueios deixa claro que os principais obstáculos à institucionalização de Governo Aberto nos municípios são a carência de infraestrutura, a comunicação deficitária, a descontinuidade das ações e o fisiologismo arraigado. Soma-se a isso a ausência de um apoio estruturado do Governo Federal, que paradoxalmente reforça o protagonismo da sociedade civil na manutenção e na disseminação de experiências inovadoras nos territórios (CGU, 2016ae).

O compromisso final, que busca fomentar ações subnacionais a partir de práticas já consolidadas e da participação direta da sociedade civil, é a tradução dessa visão cidadã. A agenda, antes centrada na esfera federal, passa a reconhecer e a valorizar as iniciativas territoriais lideradas por organizações sociais. Essa mudança sinaliza a estabilização da rede, com a incorporação das demandas sociais e o potencial de indução nacional (CGU, 2016af). Portanto, a rede se mostra estabilizada na medida em que converge em torno de uma tradução legitimada pela sociedade civil. Tal estabilização não significa o fim dos conflitos, mas indica a construção de um arranjo sociotécnico coeso, apto a orientar a ação coletiva.

Um dos participantes das oficinas representante do governo sintetizou o clima dos debates “*ficou claro para mim que quem estava puxando esse barco era a sociedade civil. Claro que tem servidor comprometido, gestor querendo mudança, mas quem segurava mesmo eram as organizações que estão nos territórios, fazendo pontes, insistindo, cobrando ... O que mais me chamou atenção foi ver que, mesmo com todas as dificuldades, muita gente pensa parecido. Gente de vários cantos do Brasil falando de participação, dados abertos, escuta da população. Isso dá esperança de que é possível construir uma rede de verdade*”.

O quadro-resumo a seguir sintetiza as perspectivas predominantes em cada oficina de cocriação, detalhando os temas abordados e identificando os atores que tiveram papel central nas etapas de inscrição, de tradução e de estabilização das diversas redes.

Quadro 17: Quadro-resumo das perspectivas predominante nas oficinas de cocriação

Tema	Autor predominantemente na inscrição	Autor predominantemente na tradução	Estabilização da rede
Tema 1 - Dados Abertos no Governo Federal	Governo	Governo	Sim
Tema 2 - Transparência sobre os Recursos Públicos	Sociedade	Governo	Não
Tema 3 - Política de Acesso à Informação no Governo Federal	Sociedade	Sociedade	Sim
Tema 4 - Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS)	Sociedade	Sociedade	Sim
Tema 5 - Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal	Sociedade	Governo	Não
Tema 6 - Recursos Educacionais Digitais	Sociedade	Sociedade	Sim
Tema 7 - Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde	Sociedade	Governo	Não
Tema 8 - Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional	Sociedade	Governo	Não
Tema 9 - Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente	Governo	Sociedade	Não
Tema 10 - Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura	Sociedade	Governo	Não
Tema 11 - Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos	Governo	Governo	Sim
Tema 12 - Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos	Governo	Governo	Sim
Tema 13 -Inovação aberta e transparência no Parlamento	Sociedade	Governo	Não
Tema 14 - Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios	Sociedade	Sociedade	Sim

Fonte: CGU, 2016d, 2016h, 2016i, 2016j, 2016k, 2016l, 2016m, 2016n, 2016o, 2016p, 2016q, 2016r, 2016s, 2016t, 2016u, 2016v, 2016w, 2016x, 2016y, 2016z, 2016aa, 2016ab, 2016ac, 2016ad, 2016ae, 2016af

Das 7 redes consideradas estabilizadas, 3 foram articuladas majoritariamente por atores governamentais, enquanto 4 tiveram como protagonistas organizações da sociedade civil. Esse dado revela uma dinâmica relacional assimétrica, na qual diferentes

centros de gravidade se formaram e moldaram a tessitura das redes. Cada um desses núcleos expressa graus variados de institucionalização, distintos níveis de coordenação e capacidades desiguais de agência, o que evidencia que tanto o Estado quanto a sociedade civil podem assumir papéis centrais na conformação de agendas públicas de natureza estratégica.

As redes estabilizadas sob a liderança da sociedade civil estiveram voltadas a temas relacionados a Governo Aberto em entes federados, a política de acesso à informação, a mecanismos de participação social e a recursos educacionais digitais. Esses temas compartilham em comum certo grau de amadurecimento associado com trajetórias consistentes de mobilização social. Por sua vez, as redes estabilizadas pelo aparato estatal estão relacionadas a temas voltados à modernização administrativa como dados abertos, inovação e simplificação da gestão. São pautas relativamente novas que envolvem desafios técnicos complexos e são politicamente sensíveis, exigindo uma articulação interinstitucional cuidadosamente orquestrada, além da atuação estratégica de elites burocráticas.

A figura a seguir sintetiza essas especificidades, evidenciando os contrastes estruturais e funcionais entre as redes analisadas, à luz das dinâmicas de poder que atravessaram a atuação dos diferentes atores envolvidos.

Figura 20: Oficinas de cocriação: caracterização das redes estabilizadas



Fonte: elaboração própria

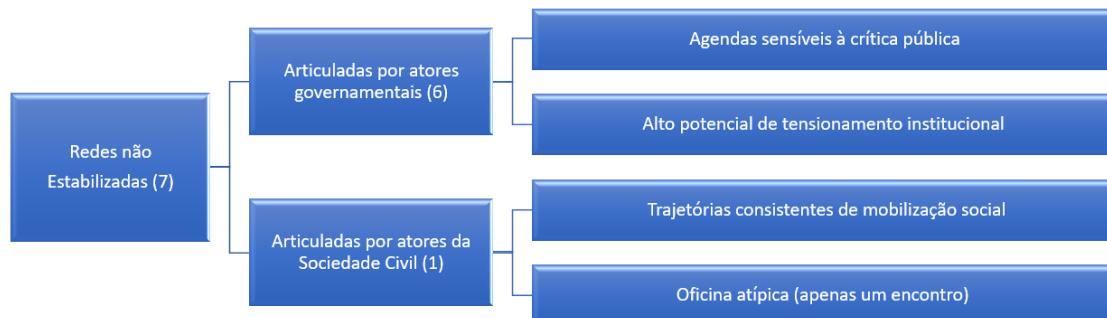
Entre as 7 redes ainda não estabilizadas, 6 tiveram sua tradução dominada por atores governamentais, restando apenas 1 sob a liderança da sociedade civil. Embora os temas dessas 6 oficinas sejam variados – transparência sobre os recursos públicos, ciclo

de planejamento governamental, informações em saúde, sistema prisional, cultura e parlamento –, todos carregam uma marca comum: são pautas sensíveis à crítica pública e carregadas de potencial para gerar tensões institucionais.

Essa característica parece explicar a postura mais firme do Estado na condução dos processos de tradução, revelando uma assimetria significativa nas relações de poder, em que a lógica burocrática muitas vezes se sobrepõe às propostas inovadoras e disruptivas apresentadas pelos atores sociais. A exceção dessa lógica estatal concentradora está justamente na estabilização da rede ambiental, que levanta reflexões importantes sobre os limites e as disputas que permeiam o campo da abertura institucional no contexto de Governo Aberto. Cabe destacar que a oficina desse tema foi a única realizada em apenas um dia, o que pode ter impactado a maturação do debate e a configuração da rede.

A figura a seguir sintetiza essas especificidades, destacando as diferenças estruturais e funcionais das redes não estabilizadas, especialmente no que toca às relações de poder entre os atores envolvidos.

Figura 21: Oficinas de cocriação: caracterização das redes não estabilizadas



Fonte: elaboração própria

De forma geral, a posição central do Estado como principal agente tradutor – total de 9 traduções contra 5 traduções da sociedade – revela seu papel privilegiado na configuração das redes sociotécnicas, conferindo-lhe ampla margem para definir os termos, os instrumentos e os contornos das ações propostas.

Nesse contexto, o processo de tradução que resultou nos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP revelaram redes de atores atravessadas por disputas, por tensões e por assimetrias profundas que, apesar de abrigarem um potencial transformador amparadas pela instrumentação da ação pública – como a instituição formal do GT da Sociedade Civil, a metodologia inédita de criação do plano e o fio lógico das oficinas que orientou o debate –, continuam a operar majoritariamente sob um regime de estabilização fortemente centrado no Estado.

Assim, longe de se constituírem em espaços genuinamente plurais, as oficinas de cocriação refletiram estruturas resilientes que resistiram à desconcentração das relações de poder, onde a racionalidade burocrática funcionou como um filtro rigoroso e como o vetor principal das políticas públicas.

5.3.2. Aprovação e Vigência: limites da participação social e descompassos temporais

O 3º Plano de Ação do Brasil tinha previsão para ser publicado até junho de 2016, com vigência planejada entre julho de 2016 e julho de 2018. No entanto, até 31 de outubro daquele ano, o governo brasileiro ainda não havia submetido o plano, ultrapassando tanto o prazo inicialmente estabelecido, quanto sua prorrogação. Diante desse atraso, a CGU divulgou uma nota pública (OGP, 2016g, 2016i; IRM, 2018) informando que havia comunicado à Unidade de Apoio da OGP que o país encontrava nas etapas finais da elaboração do novo Plano de Ação. No entanto, essa comunicação não está disponível em transparência ativa. Quando solicitado o acesso à informação referente a essa carta enviada à OGP, a CGU respondeu que

Verificamos e-mails e pastas do período; solicitamos o backup à área de tecnologia da Controladoria-Geral da União; buscamos por processos relacionados à temática no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da CGU. Contudo, não encontramos o registro da comunicação realizada à Open Government Partnership (CGU, 2025j, p. 1).

Segundo os Artigos de Governança da OGP (2019), os países que ultrapassam em mais de quatro meses o prazo para a entrega de seus planos são formalmente enquadrados como em desacordo com o processo institucional da parceria. Nesse contexto, em 14 de novembro de 2016, a OGP enviou uma comunicação oficial ao Governo do Brasil informando que, devido ao descumprimento do prazo, o país passaria a ser classificado

como em desconformidade com os procedimentos previstos para aquele ciclo de implementação (OGP, 2016d).

Entre 4 e 18 de novembro de 2016, foi aberta no portal Participa.br uma consulta pública para receber contribuições sobre a versão final dos compromissos elaborados durante as oficinas de cocriação. Embora formalmente acessível à participação, essa consulta impôs limites bastante rígidos ao alcance dos comentários aceitos. A CGU definiu diretrizes específicas que restringiam as contribuições à implementação dos compromissos já acordados, à proposição de marcos complementares e à identificação de pontos críticos para sua execução. Eram consideradas válidas, por exemplo, sugestões sobre tecnologias específicas, propostas de articulações em redes colaborativas, recomendações de mecanismos de monitoramento participativo ou indicações normativas e técnicas. Por outro lado, contribuições que sugerissem a inclusão ou a exclusão de compromissos ou alterações substanciais nos marcos estabelecidos iriam ser desconsideradas (OGP, 2016i; CGU, 2016ag, 2016ah).

Essa delimitação prévia do escopo participativo revela um paradoxo central nos processos participativos mediados por instrumentos de governança em contextos institucionais complexos. Os dispositivos e os atores não humanos que estruturam a consulta – documentos, plataformas e diretrizes – não se limitam a organizar o fluxo de contribuições, mas agem como agentes que reforçam assimetrias no processo de coprodução da política pública. Ao estabelecer o que pode ou não ser discutido, esses instrumentos estabilizam os compromissos já negociados, limitando o potencial transformador da participação popular (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007; CALON, LATOUR, 1981, 1992).

Assim, embora a consulta pública represente uma oportunidade para o refinamento e para a adesão simbólica dos atores sociais à política formulada, ela tende a reproduzir uma lógica participativa meramente consultiva e reativa, em detrimento de um modelo verdadeiramente cocriativo e deliberativo. O resultado é uma participação canalizada, na qual dissenso e inovação são restringidos desde o início pelo próprio desenho institucional. Ao todo, foram registrados 20 comentários na consulta pública. Destes, 17 concentraram em sugestões de caráter redacional e estrutural, envolvendo melhorias na introdução, na contextualização, na descrição das inovações do processo e nos anexos do documento. Apenas três comentários trataram diretamente dos compromissos oriundos das oficinas de cocriação – e esses evidenciam discrepâncias

significativas entre o conteúdo discutido nas oficinas e a versão que foi submetida à consulta pública (CGU, 2016ah). O comentário 15 destaca que

O compromisso original, tirado da oficina, faz menção explícita a ‘considerando experiências já existentes’, e essa referência não aparece aqui e não há argumentos para retirada, uma vez que a intenção era justamente expandir boas práticas (CGU, 2016ah, p. 6).

Essas observações abrem espaço para reflexões importantes sobre a confiabilidade do processo de sistematização e a transparência na incorporação das contribuições provenientes das oficinas. A ausência de elementos centrais, originalmente pactuados, levanta dúvidas quanto à possibilidade de modificações intencionais ou, alternativamente, falhas procedimentais na transposição do conteúdo produzido coletivamente. Independentemente das razões, tais lacunas comprometem a integridade do processo participativo, corroendo a confiança dos atores sociais envolvidos e fragilizando a legitimidade das práticas adotadas.

A CGU divulgou uma devolutiva afirmando que “*a correção foi realizada*” e agradeceu as contribuições recebidas (OGP, 2016e). Embora esse gesto revele uma disposição institucional para acolher os apontamentos da consulta pública, não elimina a necessidade de aprimorar os mecanismos de sistematização e de retorno, de modo a garantir maior fidelidade entre o que é deliberado coletivamente e o produto apresentado.

Ainda que não haja documento formal registrando a manifestação explícita dos atores envolvidos, a CGU informou que o 3º Plano de Ação foi validado e aprovado pelo GT da Sociedade Civil. Quanto à validação pelo GE-CIGA, a CGU relatou que enviou expedientes aos órgãos integrantes para apreciação. Como exemplo, apresentou o Aviso nº 689/2016/GM/CGU, encaminhado à Casa Civil em 24 de novembro de 2016, o que, segundo a CGU, comprovaria que “*o material foi oficialmente submetido à instância responsável*”. Contudo, não foram disponibilizadas, nem por transparência ativa nem passiva, as respostas a esses documentos (BRASIL, 2025i).

Por fim, o documento final do 3º Plano de Ação do Brasil foi publicado no site da OGP em 14 de dezembro de 2016, estabelecendo o período oficial de implementação entre 1º de dezembro de 2016 e 30 de junho de 2018 (OGP, 2016i; IRM, 2018).

O quadro a seguir relaciona os temas debatidos nas oficinas de cocriação com os compromissos finais assumidos pelo Brasil no âmbito do 3º Plano de Ação da OGP.

**Quadro 18: Relação Final dos compromissos do Brasil
no 3º Plano de Ação na OGP**

Tema	Compromisso
Tema 1: Dados Abertos no Governo Federal	Compromisso 1: Identificar e implementar mecanismo para reconhecer problemas solucionáveis ou mitigáveis a partir da oferta de dados pelo governo, que atenda expectativas de demandantes e ofertantes
Tema 2: Transparência sobre os Recursos Públicos	Compromisso 2: Elaborar matriz estratégica de ações em transparência, com ampla participação social, com vistas a promover melhor governança e garantir acesso e apropriação de dados e informações dos recursos públicos
Tema 3: Política de Acesso à Informação do Governo Federal	Compromisso 3: Ampliar mecanismos para garantir mais celeridade e qualidade das respostas às solicitações de informação e divulgação adequada do rol de documentos classificados
	Compromisso 4: Proteger a identidade de solicitantes, em casos justificáveis, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação
Tema 4: Efetividade de Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social	Compromisso 5: Integrar ferramentas online em uma plataforma única para consolidar e fortalecer o Sistema de Participação Social
Tema 6: Recursos Educacionais Digitais	Compromisso 6: Estabelecer novo modelo de avaliação, aquisição, fomento e distribuição de Recursos Educacionais Digitais - RED no contexto da cultura digital
Tema 7: Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde	Compromisso 7: Disponibilizar respostas aos pedidos de acesso à informação dos últimos quatro anos em plataforma de transparência ativa e ampliar o número de indicadores da Sala de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE, com monitoramento da sociedade civil
Tema 8: Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional	Compromisso 8: Implementar um sistema informatizado, único e de formato aberto de inspeção prisional, garantindo a participação da sociedade civil na sua construção e gestão
Tema 11: Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos	Compromisso 9: Consolidar uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade
Tema 12: Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos	Compromisso 10: Realizar inventário dos serviços do Poder Executivo Federal e implementar avaliação por meio de mecanismos de satisfação, priorizando serviços para melhoria
Tema 13: Inovação Aberta e Transparência no Legislativo	Compromisso 11: Criar e difundir repositório para institucionalização de Parlamento Aberto contendo normas, ferramentas, capacitações, guias e práticas
Tema 14: Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios	Compromisso 12: Implementar ações de fomento a Governo Aberto com o envolvimento da sociedade civil, considerando experiências já existentes em estados e municípios
Tema s/n: Transparência e Inovação no Judiciário	Compromisso 13: Implantar Processo Judicial Eletrônico na Justiça Eleitoral
Tema 5: Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal	Compromisso 14: Ampliar a participação social no PPA por meio do Fórum Interconselhos
Tema 9: Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente	Compromisso 15: Criar espaço de diálogo entre governo e sociedade para a geração e implementação de ações voltadas à transparência em meio ambiente
Tema 10: Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura	Compromisso 16: Consolidar o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais, SNIIC, para a produção, difusão e uso compartilhado de dados, informações e indicadores para a cogestão da cultura

Fonte: OGP, 2016i

CAPÍTULO 6 – AS DUAS ILUSÕES: QUANDO PARTICIPAR NÃO EMPODERA E GOVERNO ABERTO NÃO TRANSFORMA

Embora o conceito de Governo Aberto seja promovido como um modelo inovador que busca fomentar a transparência, a participação cidadã e a corresponsabilização na gestão pública, sua implementação durante a elaboração do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP revelou contradições estruturais que limitaram seu potencial transformador. Este capítulo dedica-se a uma análise crítica dessas limitações, focalizando duas ilusões centrais: a ilusão da coprodução e a ilusão da geração de valor público. Essas ilusões se manifestam a partir das próprias dinâmicas que regem a instrumentação da ação pública e a formação das redes de atores que a sustentam. Como fenômenos intrínsecos ao processo de formulação e de implementação das políticas públicas, as dinâmicas de poder moldaram as condições que determinaram as regras e os espaços de ação pública, reforçando assimetrias de poder preexistentes.

6.1 Ilusão da Coprodução: participação controlada, centralidade estatal e legitimação simbólica

A institucionalização da participação da sociedade civil na formulação e na implementação dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP foi apresentada como uma inovação pautada na coprodução (OGP, 2015b, 2016a). Contudo, na prática, essa expectativa se revelou ilusória. Apesar do discurso alinhado aos princípios de Governo Aberto, o poder decisório permaneceu concentrado no âmbito estatal, limitando a participação social a instâncias controladas e simbólicas.

Os instrumentos de ação pública adotados no processo – o Decreto s/nº, a Resolução nº 1 do CIGA, o Edital nº 1 e a metodologia das oficinas de cocriação – trouxeram uma retórica que valorizava a transparência, a colaboração e o protagonismo social (BRASIL, 2011b, 2014a, 2015a, 2015i). Todavia, esses mecanismos funcionaram dentro de uma lógica restrita de participação. Ainda que tenham formalizado canais para o engajamento social – com o pêndulo oscilando para abertura em alguns momentos –, seu desenho institucional e os dispositivos normativos reforçaram a centralização do poder nas mãos dos agentes estatais – com o pêndulo oscilando para a contenção na maioria dos momentos. Desse modo, é possível perceber que a participação social foi

empregada não como instrumento efetivo de redistribuição do poder, mas como recurso estratégico para legitimar a ação governamental e para preservar as estruturas hierárquicas do Estado.

A análise das dinâmicas operacionais dos instrumentos de ação pública previstos no 3º Plano de Ação evidencia três efeitos centrais. O primeiro efeito, a inércia, conforme descrito por Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), refere à capacidade desses instrumentos de conservar sua estrutura e seu funcionamento, mesmo diante de mudanças políticas e institucionais profundas. Apesar da ruptura institucional provocada pelo afastamento da presidente Dilma Rousseff e das alterações na rede de atores do Poder Executivo Federal, a estrutura normativa de Governo Aberto se manteve praticamente intacta no período, preservando a centralização do poder decisório no Estado. Essa permanência revela não apenas a robustez técnica e jurídica dos instrumentos implementados, mas também seu papel na manutenção de padrões decisórios tradicionais.

Além da inércia, observa-se o efeito de construção de representações. Nesse processo, os instrumentos não atuam somente em termos técnicos, mas também desempenham uma função simbólica importante ao definir os objetivos da ação pública e os papéis dos atores envolvidos (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007). A Resolução nº 1 do CIGA e o Edital nº 1/2016 estabeleceram critérios que conferiram ao processo um discurso pautado na abertura institucional, no pluralismo e no protagonismo social (BRASIL, 2014b, 2015a). Entretanto, essa representação inclusiva foi limitada por parâmetros que restringiram o espaço de participação efetiva. Dessa forma, os instrumentos atuaram como mediadores da construção de uma imagem legitimadora da ação estatal, reafirmando valores democráticos, mas restringindo, na prática, a redistribuição do poder.

O terceiro efeito identificado refere à problematização, ou seja, à capacidade dos instrumentos de ação pública de definir os contornos dos problemas e de estabelecer quais intervenções são consideradas legítimas (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, 2007). A metodologia adotada nas oficinas de cocriação (BRASIL, 2015i) condicionou a participação, delimitando os temas abordados, as formas de interlocução e as possibilidades de contestação. Consequentemente, dificultou o surgimento de perspectivas ou demandas que fugissem das rationalidades administrativas já consolidadas. Dessa forma, ao invés de ampliar o espaço para uma deliberação crítica e transformadora, esses instrumentos atuaram como filtros institucionais, restringindo a

participação a parâmetros previamente definidos e reforçando as prioridades e os interesses do aparelho estatal.

Em paralelo, a análise das dinâmicas das redes sociotécnicas presentes no processo revela que o macro-ator estatal permanece ocupando posição central na definição das diretrizes, dos instrumentos e das rationalidades que orientam a política. À luz da TAR (CALLON, LATOUR, 1981, 1992), essa assimetria não deve ser vista apenas como um desequilíbrio entre forças institucionais, mas sim como um efeito produzido pelo próprio processo de tradução, no qual determinados atores, neste caso, os estatais, conseguem estabilizar a definição dos problemas, inscrever seus interesses nos dispositivos normativos e mobilizar aliados em torno de uma agenda previamente estruturada.

Nesse contexto, a rede do 3º Plano de Ação se consolidou a partir de escolhas sociotécnicas que reproduziram padrões tradicionais de controle e de hierarquização, mesmo diante do discurso de inovação trazido pelo paradigma de Governo Aberto. A participação social foi convocada para legitimar o processo, mas acabou esvaziada de qualquer influência decisória significativa. Assim, a inovação com a instituição formal de um GT da Sociedade Civil e com a realização de oficinas de cocriação não promoveu uma transformação profunda das estruturas existentes.

Essa constatação aponta que as assimetrias observadas não são decorrentes apenas de falhas nos procedimentos ou da ausência de mecanismos formais de participação. Elas surgem, sobretudo, das formas específicas pelas quais atores e instrumentos foram mobilizados, integrados e estabilizados ao longo do processo. Em outras palavras, a promessa de inovação acabou limitada pela própria arquitetura sociotécnica que sustentou o processo, traduzindo a abertura em termos compatíveis com a manutenção da rationalidade estatal e suas formas hegemônicas de governança.

Assim, o processo de elaboração do 3º Plano de Ação comprova que a simples institucionalização de mecanismos participativos não garante, por si só, a democratização efetiva da política pública. A expectativa de coprodução se mostrou, na prática, uma ilusão: a participação social foi rigidamente condicionada por instrumentos de ação pública e utilizada como um recurso para legitimar simbolicamente as ações governamentais. Sem uma mudança profunda nas redes sociotécnicas que sustentam esse modelo participativo, os processos de cocriação acabaram por reproduzir as hierarquias

tradicionais da Administração Pública, ainda que sob uma roupagem renovada do discurso da inovação em Governo Aberto.

6.2 Ilusão da Geração de Valor Público: o esvaziamento de uma promessa transformadora

Embora concebido como um modelo de governança centrado no cidadão e orientado para a geração de valor público, Governo Aberto, na forma como foi implementado no processo de construção do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, não conseguiu cumprir suas promessas de transformação. As práticas adotadas se mantiveram distantes de uma real coprodução, enfraquecendo na prática o potencial inovador e transformador que fundamenta essa abordagem. Em vez de consolidar a integração entre transparência, participação social e prestação de contas, associadas ao uso estratégico das tecnologias digitais, a implementação resultou em um conjunto fragmentado e tecnocrático de compromissos.

As fragilidades dos compromissos ficaram evidentes na avaliação independente realizada pelo IRM, que apontou que somente dois dos quinze compromissos do 3º Plano de Ação apresentavam potencial transformador. Destes, apenas o compromisso relacionado a Recursos Educacionais Digitais recebeu a classificação máxima, atribuída àqueles com alta relevância e impacto significativo (IRM, 2018).

As oficinas realizadas durante o 3º Plano de Ação do Brasil na OGP não conseguiram converter as promessas de cocriação em resultados concretos. A falta de autonomia das propostas e a predominância de uma abordagem tecnocrática restringiram a participação genuína da sociedade civil, reduzindo esses encontros a um exercício predominantemente simbólico. Em vez de funcionarem como espaços de coprodução de políticas públicas, as oficinas evidenciaram a ausência de transformações significativas nas decisões tomadas e se mostraram incapazes de gerar soluções inovadoras que atendessem efetivamente às demandas coletivas. O resultado foi o esvaziamento do potencial de Governo Aberto, que deixou de produzir valor público e se limitou a uma manutenção disfarçada do *status quo*.

Quase uma década após o lançamento dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil, observa-se que alguns problemas públicos identificados na época experimentaram avanços substanciais. Esses resultados, entretanto, se deram fora do escopo institucional

da OGP, o que aponta para o surgimento de uma dinâmica paralela na Administração Pública, sustentada por iniciativas autônomas e não vinculadas ao arranjo de governança da parceria.

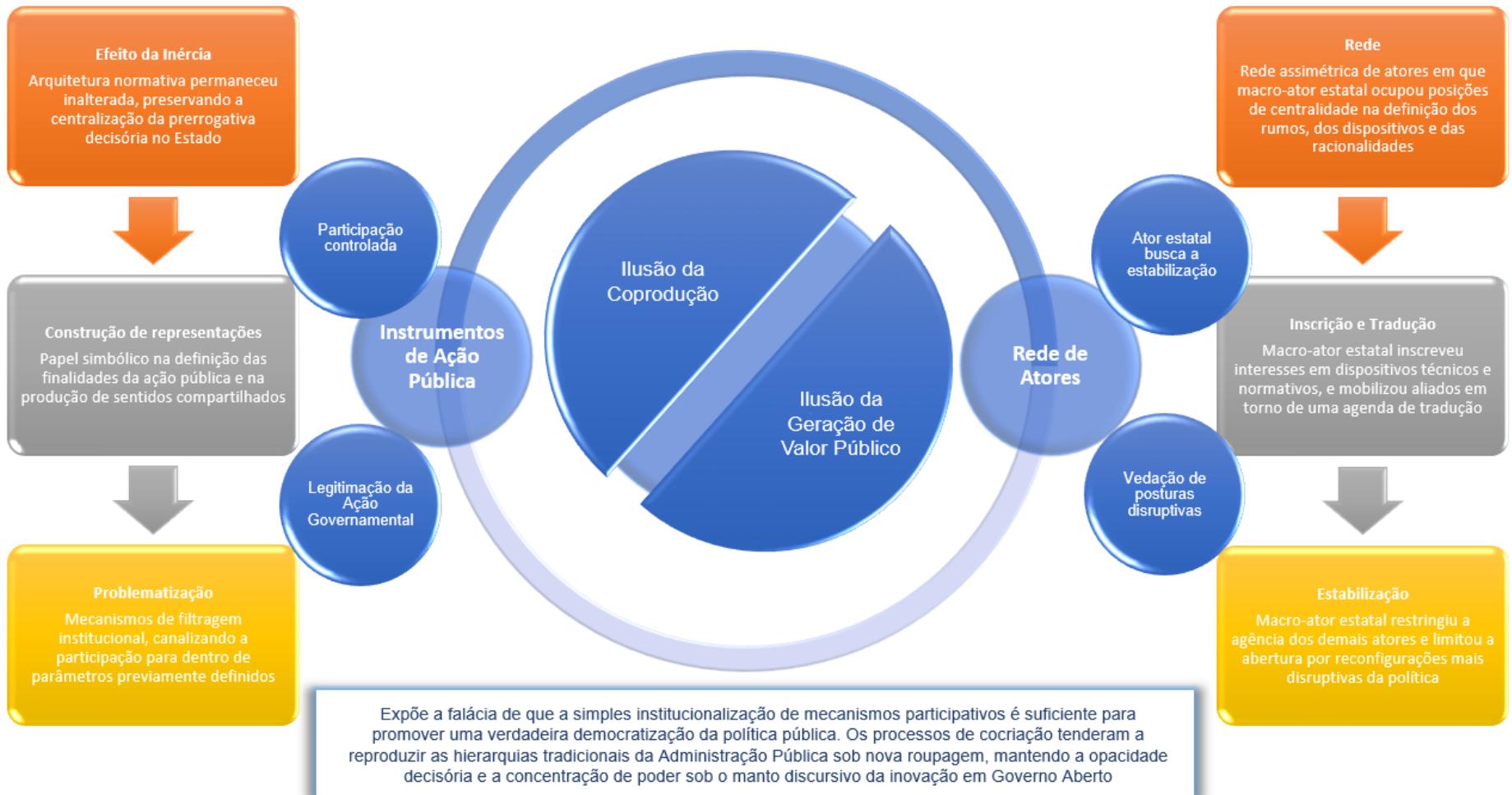
A criação do GNova Lab em 2016 – direcionado para o desenvolvimento de metodologias colaborativas para ampliar a capacidade do Estado em formular respostas mais criativas e eficazes às demandas sociais (ENAP, 2025) – e do LA-BORA! Gov em 2019 – associado a novas formas de organização do trabalho no setor público (GESTÃO, 2025) – estão associadas com os debates de inovação que permearam os Compromissos 9 e 10. Na mesma perspectiva, o Hacking.Rio 2020. Considerado o maior *hackathon*⁷⁴ da América Latina, reuniu mais de dois mil participantes em uma maratona de 48 horas. O evento, voltado para áreas como transformação digital, educação, sustentabilidade e segurança pública, consolidou-se como espaço de inovação aberta para a adoção de abordagens colaborativas de enfrentamento a desafios públicos. Entre os principais desafios da edição destacou-se a melhoria do portal Gov.br, com foco em tornar o acesso mais ágil, seguro e eficiente, aprimorando a experiência do usuário e otimizando a interação entre cidadãos e governo (HACKINGRIO, 2020).

Os exemplos analisados revelam que parte significativa de avanços em Governo Aberto tem ocorrido à margem da OGP, o que evidencia limitações estruturais no modelo de adesão adotado pelo Brasil. Embora não haja, em princípio, inadequação em iniciativas de Governo Aberto surgirem fora do escopo formal da OGP, causa estranhamento o fato de essas iniciativas extra-institucionais se revelarem, em muitos casos, mais promissoras e eficazes na produção de resultados concretos do que os compromissos da OGP. Tal discrepância aponta para uma desconexão entre as diretrizes normativas previstas nos planos de ação e sua capacidade real de induzir transformações estruturais na Administração Pública brasileira. Ou seja, a ilusão da geração de valor público.

A figura a seguir apresenta a caracterização do arranjo institucional que reflete as duas ilusões identificadas no 3º Plano de Ação do Brasil na OGP: a ilusão da coprodução e a ilusão da geração de valor público.

⁷⁴ Os *hackathons* são iniciativas colaborativas que mobilizam programadores, desenvolvedores e especialistas de diversas áreas para a criação de soluções digitais para problemas públicos (BRISCOE, MULLIGAN, 2014; FERREIRA, FARIAS, 2019).

Figura 22: Arranjo das ilusões do 3º Plano de Ação



Fonte: Elaboração própria

REFLEXÕES

As análises e as reflexões conduzidas ao longo desta pesquisa culminaram em dois desdobramentos principais. O primeiro consiste na consolidação de uma compreensão mais densa e situada sobre o que se entende pelo modelo-lógico de governança em Governo Aberto, considerando suas implicações operacionais e práticas. O segundo, por sua vez, diz respeito à elucidação das dinâmicas de poder que atravessam esse campo e dos impasses que se colocam à construção de valor público.

O modelo-lógico de governança em Governo Aberto orienta-se pela premissa de que a identificação de problemas públicos concretos deve ser o ponto de partida da atuação governamental. A partir dessa identificação, desenvolvem-se atividades integradas que mobilizam de maneira indissociável os princípios de transparência, de participação social e de inovação tecnológica, fomentando um diálogo contínuo entre Estado e sociedade. Esses esforços resultam em produtos – como ambientes de cocriação e de corresponsabilidade – capazes de deslocar a lógica unilateral da decisão pública para arranjos mais horizontais, inclusivos e cooperativos. Os resultados desse processo manifestam-se no fortalecimento da legitimidade, da responsividade e da efetividade da ação pública na resolução de problemas coletivos, ampliando a capacidade institucional de resposta a demandas sociais dinâmicas e emergentes. Por fim, os impactos refletem-se na geração de valor público, promovendo transformações significativas no tecido social e nas estruturas de governança, consolidando uma Administração Pública mais aberta, inovadora e democrática, comprometida com práticas efetivas de transparência, de participação e de inovação aberta. Dessa forma, o modelo lógico da governança em Governo Aberto se configura como um ciclo integrado e sequencial, em que cada etapa se apoia na anterior, permitindo examinar de modo sistemático a articulação entre insumos, atividades, produtos, resultados e impactos, bem como avaliar sua capacidade de orientar a ação do Estado e de fomentar práticas de governança inclusivas, responsivas e efetivas.

No que se refere às dinâmicas de poder, a pesquisa partiu da indagação sobre como tais dinâmicas condicionam a capacidade do modelo de Governo Aberto de gerar valor público. A análise do processo de construção dos compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP evidenciou, de forma clara, que, ao estabelecer as condições que definem as regras do jogo, as dinâmicas de poder não apenas moldam os formatos da ação pública,

mas também determinam, de maneira decisiva, o alcance e os limites do potencial transformador de Governo Aberto.

Nesse contexto, a hipótese central da pesquisa, segundo a qual os instrumentos de ação pública e os arranjos da rede de atores podem reforçar assimetrias de poder preexistentes, foi confirmada. Observou-se que os instrumentos implementados durante a construção do 3º Plano de Ação, longe de serem neutros, moldaram os formatos de participação e impactaram diretamente as possibilidades de coconstrução de políticas públicas. O desenho e a aplicação desses instrumentos restringiram a deliberação horizontal e favoreceram dinâmicas decisórias hierarquizadas, mesmo sob a retórica da abertura. Por sua vez, embora as redes intersetoriais sejam fundamentais para a governança colaborativa, nem sempre funcionaram como espaços efetivamente horizontais e deliberativos. Em diversas situações, reproduziram hierarquias, disputas e exclusões, comprometendo tanto a construção de consensos quanto a corresponsabilização na formulação dos compromissos.

Assim, o objetivo central da pesquisa – analisar como as dinâmicas de poder afetam a efetividade do modelo de Governo Aberto na promoção de práticas participativas deliberativas e na coprodução de valor público – foi plenamente alcançado. Os principais achados da pesquisa indicam que, embora o processo de construção dos compromissos do Brasil para o 3º Plano de Ação na OGP tenha sido, formalmente, guiado pelos princípios de transparência, de participação e de colaboração, sua implementação revelou contradições significativas. Na prática, persistiram lógicas centralizadoras e predominaram mecanismos de controle estatal, limitando o potencial transformador das iniciativas propostas. Como consequência, a capacidade do modelo de gerar valor público foi comprometida, tanto em termos de profundidade quanto de sustentabilidade.

A seguir, são apresentados os três achados-síntese da pesquisa:

- Achado 1 – Dissonância entre princípios declarados e práticas efetivas**

O primeiro achado-síntese aponta que, embora o processo de construção do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP tenha se apresentado, em termos formais, como aderente aos princípios de transparência, de participação e de colaboração, na prática os espaços participativos funcionaram majoritariamente como instâncias

consultivas. Os instrumentos de ação pública adotados mostraram-se mais eficazes na produção de legitimidade procedural do que na promoção de uma coprodução substantiva, evidenciando que a participação foi mobilizada como ferramenta de governo voltada mais à manutenção da ordem decisória do que à sua transformação.

- **Achado 2 – Predomínio de lógicas centralizadoras e de controle estatal**

O segundo achado-síntese revela que o processo de construção dos compromissos esteve marcado pela condução centralizadora do Estado, que não apenas exerceu o papel de facilitador, mas assumiu a posição de protagonista no estabelecimento das regras do jogo. Desde a definição da agenda até a validação dos compromissos, o governo delimitou os contornos da participação, transformando a abertura institucionalizada em mecanismo de controle. Esse arranjo reforçou desigualdades já existentes na composição da rede de atores: a participação concentrou-se em organizações consolidadas, com capital político ou técnico reconhecido, enquanto setores historicamente marginalizados – como territórios periféricos e movimentos sociais fora do eixo institucional – tiveram presença reduzida ou inexistente.

- **Achado 3 – Fragilidade na geração de valor público e na sustentabilidade das iniciativas**

O terceiro achado-síntese demonstra que as contradições entre discurso e prática, somadas à prevalência de lógicas centralizadoras e à exclusão de atores periféricos, comprometeram a capacidade do modelo de Governo Aberto em produzir valor público de maneira consistente e duradoura. A retórica de abertura e de coprodução, embora relevante no plano simbólico, não se traduziu em práticas capazes de consolidar arranjos colaborativos inclusivos. O resultado foi um processo limitado em profundidade e em sustentabilidade, no qual a inovação aberta permaneceu circunscrita mais ao plano discursivo do que ao efetivo redesenho das relações entre Estado e sociedade para a solução de problemas públicos.

Os achados-síntese suscitam reflexões que ajudam a aprofundar o debate sobre a implementação prática do modelo-lógico de governança em Governo Aberto no Brasil e seus efeitos concretos na Administração Pública e na resolução de problemas coletivos. Três reflexões-sínteses são destacadas abaixo:

- **Reflexão 1 – Descompasso entre discurso e prática e a mediação das relações de poder**

A simples formalização de princípios como transparência, participação e colaboração não garante mudanças substantivas na ação pública. Em muitos casos, esses princípios operam mais como recursos de legitimação procedural do que como mecanismos efetivos de redistribuição de poder. Reconhecer que as relações de poder são constitutivas da ação pública não significa aceitá-las como obstáculos intransponíveis. Ao contrário, implica criar formas institucionais capazes de mediar tensões e transformá-las em negociações produtivas, a partir do fortalecimento de práticas deliberativas e da construção de compromissos compartilhados.

- **Reflexão 2 – Lógicas de controle e a centralidade do diagnóstico participativo**

A abertura institucionalizada pode funcionar, paradoxalmente, como instrumento de controle, ao reforçar assimetrias já existentes entre Estado e sociedade. Para enfrentar esse limite, a identificação de problemas públicos precisa ser sustentada por diagnósticos participativos, que partam da escuta ativa e da valorização da diversidade de vozes. Quando a definição de problemas se afasta das experiências vividas pela população, as políticas resultantes tendem a perder legitimidade e aderência social.

- **Reflexão 3 – Fragilidades na geração de valor público e a necessidade de tecnologia inclusiva**

As contradições observadas comprometem a capacidade de produzir valor público de forma consistente e sustentável. Nesse ponto, a discussão sobre o papel das tecnologias ganha relevância. Embora frequentemente apresentadas como soluções universais, elas só cumprem um papel democratizador quando orientadas por critérios

éticos e inclusivos, atentos à acessibilidade, à proteção de dados e ao fortalecimento das capacidades cidadãs. Vinculadas a diagnósticos participativos, tais ferramentas podem deixar de ser apenas instrumentos procedimentais e se transformar em alavancas para práticas inovadoras e efetivamente democráticas.

Com base nos achados e nas reflexões-síntese desenvolvidas ao longo desta pesquisa, foram elaboradas recomendações estratégicas voltadas à redefinição do papel de Governo Aberto no Brasil, com foco na revisão do Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019). Embora esse decreto, que substituiu o de 2011 (BRASIL, 2011), tenha representado um avanço na institucionalização das diretrizes de Governo Aberto, manteve, em grande medida, as mesmas escolhas estratégicas de caráter conservador de seu antecessor, o que restringe tanto seu alcance quanto sua densidade institucional.

Propõe-se, portanto, tratar Governo Aberto não apenas como um instrumento retórico ou de legitimação, mas como mecanismo de transformação institucional efetiva, voltado à resolução qualificada de problemas públicos e à geração concreta de valor público. Para tanto, é necessário reconhecer que as dinâmicas de poder condicionam a capacidade do modelo de gerar valor público, e que os instrumentos de ação pública, assim como os arranjos das redes de atores, podem tanto potencializar mudanças quanto reforçar desigualdades de poder preexistentes, exigindo atenção crítica e mediação institucional.

Assim, as recomendações estratégicas partem do entendimento de que os princípios de Governo Aberto se consolidam como força transformadora apenas quando incorporados às estruturas de poder, às práticas rotineiras da Administração Pública e aos mecanismos de corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil. O objetivo é construir um modelo de governança mais democrático, inclusivo e responsável no Brasil, capaz de enfrentar com legitimidade e eficácia os desafios complexos da ação pública contemporânea.

- **Recomendação 1 – Alinhamento conceitual e normativo sobre Governo Aberto**

A ausência de uma definição clara e consensual sobre o que constitui Governo Aberto compromete a coerência, a implementação e a avaliação da política no Brasil. Recomenda-se, portanto, estabelecer um

entendimento consolidado, formalizado por meio de normas e de diretrizes legais, que oriente de forma inequívoca as ações do Estado e a participação da sociedade civil. Esse alinhamento conceitual deve definir de maneira clara os princípios, os objetivos e os instrumentos de Governo Aberto, além de assegurar correspondência entre o conceito e os mecanismos de governança e de planejamento da Administração Pública.

- **Recomendação 2 – Criação de instâncias permanentes e paritárias de governança**

A fragilidade das estruturas de governança participativa tem comprometido a continuidade e a legitimidade da política de Governo Aberto no Brasil. Recomenda-se, portanto, a criação de um Conselho Nacional de Governo Aberto, com caráter permanente, composição paritária entre Estado e sociedade civil e autonomia funcional, inspirado, com as devidas adaptações, nas experiências do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Nacional de Saúde (CNS) (BRASIL, 1990, 1993). O conselho deve ter mandato definido e atribuições claras, incluindo: formular diretrizes, estabelecer prioridades, acompanhar a execução das políticas, avaliar resultados e mediar conflitos.

- **Recomendação 3 – Formulação de uma Estratégia Nacional de Longo Prazo**

A ausência de um planejamento nacional integrado compromete a continuidade e o impacto da agenda de Governo Aberto no Brasil, gerando iniciativas fragmentadas e de alcance limitado. Recomenda-se, portanto, a elaboração de uma Estratégia Nacional de Governo Aberto de médio e longo prazo, inspirada, por exemplo, nas práticas de planejamento adotadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que estabelecem metas claras, indicadores capazes de aferir resultados concretos e mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação (UN, 2015). Essa estratégia deve ser construída de forma participativa, envolvendo Estado e sociedade civil, e implementada por uma rede articulada de atores que assegure transversalidade e integração entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal. Além disso, deve priorizar temas estruturantes da agenda de Governo Aberto, como transparência, inovação tecnológica, participação cidadã e controle social,

promovendo consistência, sustentabilidade institucional e corresponsabilização efetiva entre os atores envolvidos.

Estas recomendações não se apresentam como soluções universais ou tecnocráticas. Elas buscam provocar uma reflexão crítica sobre as formas tradicionais de conceber e de implementar Governo Aberto no Brasil, revelando seus limites, suas contradições e suas potenciais inexplorados. Ao explicitar as tensões entre discurso e prática e ao apontar caminhos para superar barreiras institucionais, estruturais e culturais, as recomendações estratégicas propõem a inserção de Governo Aberto como um projeto político-institucional voltado à promoção do valor público e à corresponsabilidade cidadã na gestão da vida pública. Nesse sentido, funcionam como uma chave interpretativa que também projeta uma agenda futura de pesquisa vinculada a um projeto de intervenção.

Por fim, consolidar uma agenda de Governo Aberto verdadeiramente transformadora exige mais do que o aperfeiçoamento de instrumentos: requer a disposição analítica e política de tensionar estruturas de poder, de revisar práticas institucionalizadas e de reconhecer o conflito na rede de atores como dimensão constitutiva da ação pública democrática. O desafio é ir além da normatividade formal, estabelecendo um modelo de institucionalização capaz de sustentar um arranjo duradouro de governança paritária, apoiado por uma estratégia nacional de longo prazo – um processo intrinsecamente complexo, marcado por tensões, mas repleto de oportunidades de inovação e de transformação.

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, Washington, v. 58, n. 1, p. 85-130, 2006.
- ANDRADE, J. A. Rede de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? *Gestão e Regionalidade*, v. 62, p. 10-24, 2006.
- ANSELL, C.; TORFING, J. Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, v. 49, n. 2, p. 211-230, 2021.
- ARGUELHES, D. W.; FALCÃO, J.; PEREIRA, T. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. 1. ed. São Paulo: Editora FGV, 2017.
- ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na federação: explorando o problema da descentralização e da autonomia. In: ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 145-171.
- AVELINO, D. P. *De (im)pacientes a sujeitos políticos: desafios e perspectivas para a democracia participativa e o controle social nas políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021.
- AVELINO, D. P.; GOULIN, L. V. *Base de dados sobre conferências nacionais e um ensaio de análise lexical por contexto*. Brasília: IPEA, 2018 (Texto para discussão).
- AVELINO, D. P.; POMPEU, J. C.; FONSECA, I. F. *Democracia digital: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas*. Brasília: Ipea, jan. 2021.
- BAPNA, M. Challenges, priorities, and the path forward: reflections from the OGP Civil Society Steering Committee Retreat. *Blog Open Government Partnership*, 10 abr. 2017.
- BAPNA, M. Fighting exclusion, inequality and distrust: the open government challenge. *Blog Open Government Partnership*, 8 dez. 2016.
- BARON, M.; PRADHAN, S. Respond. Recover. Renew. *Blog Open Government Partnership*, 6 abr. 2021. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/respond-recover-renew/>. Acesso em: 24 jan. 2025.
- BAUDOT, P. Y. Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. In: HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014. p. 193-236.
- BEMELMANS-VIDEC, M.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories. In: McCORMICK, J. *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. 1. ed. Routledge, 1998.
- BENINGTON, J.; MOORE, M. H. *Public value: theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- BERBERIAN, C. F. Q.; MELLO, P. J. S. M.; CAMARGO, R. M. P. Governo Aberto: a tecnologia contribuindo para maior aproximação entre o Estado e a sociedade. *Revista TCU*, v. 131, p. 30-39, 2014.
- BLAKEMORE, M.; CRAGLIA, M. Access to public-sector information in Europe: policy, rights, and obligations. *The Information Society*, v. 22, n. 1, p. 13-24, 2006.
- BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOECHAT, G. Contratações abertas: uma análise da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 14.133/2021) à luz dos princípios de Governo Aberto. *Revista da CGU*, v. 14, p. 63, 2022.
- BOULLOSA, R. F. Hibridismos (ontológicos) e opacidades (epistêmicas) na (bem-sucedida) construção do campo de públicas. *Campo de Públicas: conexões e experiências*, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 24-42, 2023.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRAGA, J. V.; GOUVEIA, F. A. R. Iniciativas brasileiras para dados governamentais abertos conectados: uma análise do nível de abertura dos dados nas plataformas governamentais brasileiras. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, v. 15, n. 2, p. 495-515, 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.002842/2025-84. Brasília, 1º abr. 2025a. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.003457/2025-54. Brasília, 10 abr. 2025b. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004112/2025-18. Brasília, 23 abr. 2025c. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004213/2025-99. Brasília, 24 abr. 2025d. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004277/2025-90. Brasília, 24 abr. 2025e. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004324/2025-03. Brasília, 25 abr. 2025f. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004478/2025-97. Brasília, 05 mai. 2025g. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.004692/2025-43. Brasília, 30 abr. 2025h. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.005400/2025-90. Brasília, 13 mai. 2025i. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.005399/2025-01. Brasília, 13 mai. 2025j. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.005598/2025-10. Brasília, 15 mai. 2025k. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.005599/2025-56. Brasília, 15 mai. 2025l. Documento eletrônico.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Resposta à solicitação via e-SIC nº 00106.005839/2025-12. Brasília, 13 mai. 2025m. Documento eletrônico.

BRASIL. Decreto n.º 10.160, de 9 de dezembro de 2019b. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 dez. 2019b.

BRASIL. Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 maio 2016.

BRASIL. Decreto n.º 9.756, de 11 de abril de 2019a. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2019a.

BRASIL. Decreto n.º s/n, de 8 de dezembro de 2010. Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social – CONSOCIAL. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 dez. 2010.

BRASIL. Decreto n.º s/n, de 8 de julho de 2011a. Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparéncia e Controle Social – CONSOCIAL e revoga o Decreto de 8 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2011a.

BRASIL. Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003. Institui o Conselho de Transparéncia Pública e Combate à Corrupção e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 140, n. 244, p. 3, 19 dez. 2003.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014c. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2014c.

BRASIL. Decreto s/n, de 15 de setembro de 2011b. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 set. 2011b.

BRASIL. Edital n.º 1/2015. Seleção de entidades civis para participarem de Grupo de Trabalho temático voltado para o assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto, biênio 2015-2017. Diário Oficial da União: seção 3, n.º 166, 31 ago. 2015a.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011c. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e disciplina a divulgação e utilização de informações pelo Poder Público. Diário Oficial da União. 2011c.

BRASIL. Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014b. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2014b.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da União. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social, institui o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 1993.

BRASIL. Portaria n.º 2.477, de 6 de outubro de 2015b. Diário Oficial da União: seção 2, n.º 192, 7 out. 2015b.

BRASIL. Portaria n.º 2.769, de 25 de novembro de 2015c. Designa membros, titulares e suplentes, representantes das entidades eleitas para integrarem o Grupo de Trabalho para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto – biênio 2015-2017. Diário Oficial da União: seção 2, n.º 226, 26 nov. 2015c.

BRASIL. Resolução n.º 1, de 18 de novembro de 2014a. Institui o Grupo de Trabalho temático da sociedade civil para assessoramento do Grupo Executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. Diário Oficial da União. 2014a.

BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, v. 3, n. 2, p. 77–101, 2006.

BRELÀZ, G.; DIAS, T. F.; REINECKE, L. F. G.; NASCIMENTO, A. B. F. M.; RODRIGUES, D. C. Governo Aberto: caminhos para transparéncia, dados abertos, participação, colaboração e accountability. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e92960, 2025.

BRISCOE, G.; MULLIGAN, C. Digital innovation: the hackathon phenomenon. *Creativeworks London*, n. 6, p. 1–13, 2014.

BROWN, T. *Change by design: how design thinking creates new alternatives for business and society*. New York: Harper Business, 2009.

CALDERÓN, C. Por qué un Gobierno Abierto. In: CONCHA, G.; NASSER, A. (org.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2018.

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. *Open Government: Gobierno Abierto*. Madrid: Algón Editores, 2010.

CALHOUN, C., GERTEIS, J., MOODY, J., PFAFF, S., VIRK, I. *Classical sociological theory*. 4. ed. Hoboken: Wiley-Blackwell, 2022. p. 576.

CALLON, M. Actor Network Theory. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, p. 62-66, dez. 2001.

CALLON, M. Actor-network theory – the market test. *The Sociological Review*, v. 47, n. S1, p. 181-195, 1999.

CALLON, M. Society in the Making: the study of technology as a tool for sociological analysis. In: BIJKER, W.; HUGHES, T.; PINCH, T. *The social construction of technological systems*. Cambridge: MIT Press, 1987.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translations: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*. London: Routledge & Kegan Paul, 1986. p. 196-233.

CALLON, M. Struggles and negotiations to define what is problematic and what is not. In: KNORR, K.; KROHN, R.; WHITLEY, R. (org.). *The social process of scientific investigations. Sociology of Sciences*, v. IV, p. 197-219, 1980.

- CALLON, M. Techno-economic networks and irreversibility. In: LAW, J. (org.). *A sociology of monsters: essays on power, technology and domination*. London: Routledge & Kegan Paul, 1991.
- CALLON, M. The role of hybrid communities and socio-technical arrangements in the participatory design. *Journal of the Center for Information Studies*, v. 5, n. 3, p. 3-10, 2004.
- CALLON, M.; LATOUR, B. Don't throw the baby out with the bath school: a reply to Collins and Yearley. In: PICKERING, A. (org.). *Science as practice and culture*. Chicago: The University of Chicago Press, 1992. p. 343-368.
- CALLON, M.; LATOUR, B. Unscrewing the big leviathan: how actors macro-structure reality and how sociologist help them to do so. In: KNORR-CETIN, A.; CICOUREL, A. (org.). *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies*. Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981. p. 277-303.
- CALLON, M.; LAW, J.; RIP, A. How to study the force of science? In: CALLON, M.; LAW, J.; RIP, A. (org.). *Mapping the dynamics of science and technology: sociology of science in the real world*. London: The Macmillan Press, 1986. p. 3-18.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2018b.
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas, 2018a.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *4ª Reunião (remota): 12 de maio de 2016e: alteração do cronograma, continuidade das oficinas de cocriação*. 2016e. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria_reuniaoGT_12maio2016.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *5ª Reunião (remota): 17 de junho de 2016f: relato sobre as oficinas de cocriação, calendário até finalização do Plano*. 2016f. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria_reuniao_17junho2016.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Alteração no prazo de entrega do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP. Nota Pública esclarece os detalhes sobre o adiamento na entrega do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP*. 2016g. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/alteracao-no-prazo-de-entrega-do-3o-plano-de-acao-do-brasil-na-ogp>. Acesso em: 03 abr. 2026.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Ata da Reunião do Grupo Executivo do Comitê Interministerial para Governo Aberto*. 28 jul. 2015k. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/28072015AtadaReuniodoGECigafinal2.pdf/view>. Acesso em: 19 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Ata da Reunião do Grupo Executivo do Comitê Interministerial para Governo Aberto*. 08 abr. 2013a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/ciga-ata080413.pdf/view>. Acesso em: 25 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Confira os temas das oficinas do 3º Plano de Ação. Governo Aberto. Notícia*. 2016d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/confira-os-temas-priorizados-no-3o-plano-de-acao>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Consulta pública do 3º Plano de Ação Nacional é finalizada*. 23 nov. 2016ah. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/documentos-da-ogp-estao-em-consulta-publica-ate-janeiro>. Acesso em: 10 abr. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Devolutiva à consulta pública relativa à minuta de Resolução que institui o Grupo de Trabalho temático da Sociedade Civil*. 2014b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/devolutivaconsultapublicaresolucao2014.pdf/view>. Acesso em: 19 mar. 2025.
- CGU. Controladoria-Geral da União. *Discurso do ministro-chefe da CGU, Jorge Hage, na plenária de abertura do Encontro Anual da Open Government Partnership (OGP)*. Canal da CGU no YouTube.

Brasília, 2012a. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=odFxH1_NIYw. Acesso em: 12 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Etapa Elaboração de Compromissos. 2º Fio Lógico.* 2016c. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Acesso-Informacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios/fio_logico_2_etapa.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Hage participa nos EUA do lançamento da Parceria para Governo Aberto.* 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2011/09/hage-participa-nos-eua-do-lancamento-da-parceria-para-governo-aberto>. Acesso em: 12 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *I Reunião do GT Sociedade Civil.* 07 dez. 2015c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/i-reuniao-do-gt-sociedade-civil>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Lista das 15 propostas priorizadas no Diálogo Virtual.* 17 dez. 2012c. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/15-propostas-priorizadas-dialogo-virtual.pdf/view>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Lista dos convidados do Diálogo Virtual OGP para o Encontro Presencial Diálogos Governo e Sociedade Civil – OGP, a ser realizado nos dias 13, 14 e 15 de março de 2013, em Brasília.* Dez. 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/ResultadoSelecao.odt/view>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Lista Entidades por Categoria.* Out. 2015g. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/calendario-de-comissao-organizadora-do-edital-01-2015/2015.10.22ListaEntidadesporCategoria.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória da Reunião GE-CIGA. Brasília, 08 de março de 2016.* Mar. 2016n. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria-da-reuniao-ge-final-pdf-1.pdf/view>. Acesso em: 19 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião do Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto (23 e 24 de março de 2016).* Mar. 2016a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria_reuniaoGT_23e24marco.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto (03 e 04 de Dezembro de 2015).* Dez. 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/i-reuniao-do-gt-sociedade-civil/MemriaReuniocomalteraesversofinal.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto (03 e 04 de Dezembro de 2015). Anexo I – Esboço da Metodologia - CGU.* Dez. 2015d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/i-reuniao-do-gt-sociedade-civil/AnexolesboometodologiaCGU.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto (03 e 04 de Dezembro de 2015). Anexo III – Metodologia aprovada.* Dez. 2015e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/i-reuniao-do-gt-sociedade-civil/AnexoIIIMetodologiaAprovada.jpg>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Remota Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto (16 de dezembro de 2015).* Dez. 2015f. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil/memoria-reuniao-remota-16122015.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Remota Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto.* Mai. 2016o. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria_reuniaoGT_12maio2016.pdf/view. Acesso em: 19 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Memória de Reunião Remota Grupo de Trabalho para Assessoramento em Governo Aberto.* Jun. 2016p. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/memoria_reuniao_17junho2016.pdf/view. Acesso em: 19 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Notas de aprendizado – Sugestões para o processo de habilitação*. 7 out. 2015j. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/calendario-de-comissao-organizadora-do-edital-01-2015/2015.10.08notasgtsociedadecivilcguhabilitacao3.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Participe da Consulta Pública do 3º Plano de Ação Nacional na Parceria para Governo Aberto*. 4 nov. 2016ag. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/participe-da-consulta-publica-do-3o-plano-de-acao-nacional-na-parceria-para-governo-aberto>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Rede da OCDE sobre Governo Aberto e Inovador na América Latina e Caribe*. Mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/rede-da-ocde-sobre-governo-aberto-e-inovador-na-america-latina-e-caribe-1>. Acesso em: 17 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Resolução institui grupo de trabalho da sociedade civil na OGP*. 27 nov. 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2014/resolucao-institui-grupo-de-trabalho-da-sociedade-civil-na-ogp>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Resultado Definitivo. Processo de Habilitação*. 22 out. 2015h. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2015/calendario-de-comissao-organizadora-do-edital-01-2015/2015.10.22ResultadoDEFINITIVOhabilitaoassinado.PDF>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 1. Dados Abertos no Governo Federal. Etapa Priorização de Desafio*. 2016h. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/3-dados-abertos-no-governo-federal/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 09 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 1. Dados Abertos no Governo Federal. Etapa Elaboração de Compromissos*. 2016i. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/3-dados-abertos-no-governo-federal/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 10 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 10. Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura. Etapa Priorização de Desafio*. 2016y. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/cultura/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 13 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 10. Mapeamento e Gestão Participativa para a Cultura. Etapa Elaboração de Compromissos*. 2016z. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/cultura/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 14 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 11. Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos. Etapa Priorização de Desafio*. 2016aa. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/inovacao/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 18 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 11. Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Públicos. Etapa Elaboração de Compromissos*. 2016ab. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/inovacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 18 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 12. Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos. Etapa Priorização de Desafio*. 2016ac. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/avaliacao/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 21 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 12. Avaliação e Simplificação de Serviços Públicos. Etapa Elaboração de Compromissos*. 2016ad. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/avaliacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 21 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 13. Inovação aberta e transparência no Parlamento. Etapa Elaboração de Compromissos*. 2016ag. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/parlamento/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 13. Inovação aberta e transparência no Parlamento. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016ah. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/parlamento/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 28 abr. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 14. Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios. Etapa Priorização de Desafio.* 2016ae. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/subnacionais/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 28 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 14. Fomento a Governo Aberto em Estados e Municípios. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016af. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/subnacionais/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 28 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 2. Transparéncia sobre os Recursos Públicos. Etapa Priorização de Desafio.* 2016j. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/transparencia/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 17 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 2. Transparéncia sobre os Recursos Públicos. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016k. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/transparencia/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 17 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 3. Política de Acesso à Informação no Governo Federal. Etapa Priorização de Desafio.* 2016l. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Acesso-Informacao/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 30 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 3. Política de Acesso à Informação no Governo Federal. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016m. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Acesso-Informacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 30 jan. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 4. Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Etapa Priorização de Desafio.* 2016n. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/participacao/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 05 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 4. Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS). Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016o. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/participacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 06 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 5. Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal. Etapa Priorização de Desafio.* 2016p. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/copy_of_participacao/priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 17 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 5. Participação Social no Ciclo de Planejamento do Governo Federal. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016q. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/copy_of_participacao/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 17 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 6. Recursos Educacionais Digitais. Etapa Priorização de Desafio.* 2016r. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Recursos%20Educacionais%20Digitais/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 22 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 6. Recursos Educacionais Digitais. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016s. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Recursos%20Educacionais%20Digitais/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 22 fev. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 7. Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde. Etapa Priorização de Desafio.* 2016t. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/Dados%20Abertos%20e%20Governanca%20da%20Informacao%20em%20Saude/copy_of_priorizacao-dos-desafios.

[br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/saude/priorizacao-dos-desafios](https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/saude/priorizacao-dos-desafios). Acesso em: 01 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 7. Dados Abertos e Governança da Informação em Saúde. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016u. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/saude/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 01 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 8. Prevenção à Tortura, a Tratamentos Crueis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional. Etapa Priorização de Desafio.* 2016v. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/tortura/priorizacao-dos-desafios>. Acesso em: 06 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 8. Prevenção à Tortura, a Tratamentos Crueis, Desumanos ou Degradantes no Sistema Prisional. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016w. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/tortura/copy_of_priorizacao-dos-desafios. Acesso em: 06 mar. 2025.

CGU. Controladoria-Geral da União. *Temas do 3º Plano. Tema 9. Dados Abertos e Transparência Ativa em Meio Ambiente. Etapa Priorização de Desafio. Etapa Elaboração de Compromissos.* 2016x. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/temas-3o-plano/meio-ambiente/priorizacao-dos-desafios-compromisso>. Acesso em: 09 mar. 2025.

CHAPMAN, R. A.; HUNT, M. Open government in a theoretical and practical context. In: *Open government in a theoretical and practical context*. Routledge, 2017. p. 153-162.

CHARMAZ, K. *A construção da teoria fundamentada: guia prático para análise qualitativa*. Porto Alegre: Bookman, 2009.

CHATWIN, M.; ARKU, G. Beyond Ambiguity: A Practical Framework for Developing and Implementing Open Government Reforms. *JeDEM - EJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 9, n. 1, p. 52-78, 2017.

CHÁVEZ HERRERA, C. A. Rol de la academia en Gobierno Abierto: un derecho, un deber. Experiencia en el Quinto Plan de Acción OGP de Chile. In: RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (Ed.). *Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021)*. Santiago de Chile: Ministerio Secretaría General de la Presidencia – Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, 2022.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 e 8 de julio de 2016.

CLARKE, A.; FRANCOLI, M. What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *EJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 6, n. 1, p. 248-266, 2014.

CLARKE, A.; MARGETTS, H. Governments and citizens getting to know each other? Open, closed and big data in public management reform. *Policy & Internet*, v. 16, n. 4, p. 393-417, 2014.

CORNWALL, A. Unpacking 'Participation': models, meanings and practices. *Community Development Journal*, v. 43, n. 3, p. 269-283, jul. 2008.

CRAVEIRO, G. S.; SOLETTTO, J. S.; MACHADO, J. A. S. Um balanço da demanda de dados abertos no Brasil. *Internet e Sociedade*, v. 1, n. 2, p. 273-296, dez. 2020.

CRESSWELL, A. M. *Public Value and Government ICT Investment*. Antalya, Turquia, 2010.

CRESSWELL, J. W.; CRESSWELL, J.D. *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 5. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2017.

CRETU, V. Open Government and OGP is not about change, it is all about transformation! *Blog Open Government Partnership*, 17 out. 2017. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/open-government-and-ogp-is-not-about-change-it-is-all-about-transformation/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

CRİADO, J. I.; RUVACABA-GÓMEZ, E. A.; VALENZUELA-MENDOZA, R. Revisiting the Open Government Phenomenon: A Meta-Analysis of the International Literature. *JeDEM - EJournal of eDemocracy and Open Government*, v. 10, n. 1, p. 50-81, 2018.

CRISTÓVAM, J. S. S.; HAHN, T. M. Administração Pública orientada por dados: Governo Aberto e Infraestrutura Nacional de Dados Abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 6, p. 1-24, 2020.

CROSBY, M.; PATTANAYAK, P.; VERMA, S.; KALYANARAMAN, V. Blockchain technology: beyond bitcoin. *Applied Innovation*, v. 2, p. 6-10, 2016.

CRUZ, F. N. B. *Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa*. 1. ed. Brasília: UnB, 2020. v. 1. 262 p.

CRUZ-RUBIO, C. N. ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 8, p. 37-53, mar./ago. 2015.

CRUZ-RUBIO, C. N. Faces of Open Government: Cesar Nicandro Cruz-Rubio. *Blog Open Government Partnership*, 18 ago. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/faces-of-open-government-cesar-nicandro-cruz-rubio/>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CRUZ-RUBIO, C. N. *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington: Organização de los Estados Americanos, 2014.

CRUZ-RUBIO, C. N. Políticas anticorrupción: ¿Qué puede funcionar para combatir la corrupción sistémica en América Latina? Respuestas sistémicas de gobierno abierto e integridad pública. In: GÜEMES, C. (Coord.). *Solidaridad e instituciones en América Latina: pensar desde la necesidad, crear desde el deseo*. España: Fundación Carolina, 2025. p. 39-54.

DE BLASIO, E. *Democrazia digitale: una piccola introduzione*. Roma: Luiss University Press, 2014. p. 27-61.

DESIDERIA, W. A.; ALBRES, H. M. Relações Brasil-Estados Unidos no governo Dilma: a agenda das visitas presidenciais oficiais em 2011 e 2012. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, v. 11, p. 77-88, 2012.

DIREITO, D.; BARROS, V. L. M. *Estado digital: dados e políticas públicas no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2025.

DUBOIS, V. *L'action publique*. In: COHEN, A.; LACROIX, B.; RIUTORT, Ph. *Nouveau manuel de science politique*. La Découverte, p. 311-325, 2009.

DURKHEIM, É. *As regras do método sociológico*. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DYE, T. R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. GNova Lab - Laboratório de Inovação em governo. 2025 Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br/index.php/pt/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

EVARD, A. Political parties and policy change: explaining the impact of French and German greens on energy policy. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 14, n. 4, p. 275-291, 2012.

EYAKUZE, A. Meet OGP's new CEO, Aidan Eyakuze. *Blog Open Government Partnership*, 22 abr. 2025. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/meet-ogps-new-ceo-aidan-eyakuze/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

FALLA LÓPEZ, R. Los signos vitales de la Alianza para el Gobierno Abierto en Latinoamérica. In: RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.; CRUZ-RUBIO, César N. (orgs.). *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2025. p. 47-58.

FARIA, C. F. *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?* 1. ed. Brasília, DF: Edições Câmara, 2012. v. 1. 334 p.

FARIA, C. F. Robôs políticos: como a inteligência artificial pode facilitar a interação entre cidadãos e parlamentares. In: *Parlamento digital: conceitos e práticas*. 1. ed. 2023.

FEDOROWICZ, J.; SAWYER, S.; WILLIAMS, C. B.; MARKUS, M. L.; DIAS, M.; TYWORTH, M.; GANTMAN, S.; JACOBSON, D.; TOMASINO, A. P.; SCHRIER, R. Design observations for interagency collaboration. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 302-316, 2014.

FERRAREZI, E.; AMORIM, M. M. Inovação na gestão pública. In: ENAP (Org.). *Coletânea de estudos de Administração Pública*. Brasília, DF: Enap, 2007. p. 1-20.

- FERREIRA RUBIO, D. M. La promesa del gobierno abierto en una década. In: RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. (Orgs.). *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2025. p. 17–20.
- FERREIRA, G. de D.; FARIAS, J. S. Hackathons in brazilian public sector: purposes and results from the perspective of public agents promoting the initiatives. *Contextus - Contemporary Journal of Economics and Management*, v. 17, n. 1, p. 195–216, 2019.
- FGV. Fundação Getúlio Vargas. Atlas Histórico do Brasil. Verbete Dilma Rousseff. 2023. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbete/11455>. Acesso em: 28 mar. 2025.
- FOTI, J. Beyond the basics. OGP action plans 2012-2015. *IRM Technical Paper*, 2016. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Report_Technical-Paper_20161130_web.pdf. Acesso em: 27 jan. 2025.
- FOUCAULT, M. La gouvernementalité. In: *Dits et écrits: 1954-1988*. v. 3. Paris: Gallimard, 1994. p. 635-657.
- FREITAS, C. S.; SAMPAIO, R. C.; AVELINO, D. P. Modelo de Avaliação das Inovações Democráticas Digitais. In: *Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGAPP XI*, 2020, online.
- FREITAS, C. S.; SAMPAIO, R. C.; AVELINO, D. P. Proposta de análise tecnopolítica das inovações democráticas. *Texto para Discussão*, v. TD2848, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 1–37, 2023.
- FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. *Full disclosure: the perils and promise of transparency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- GARCIA GARCIA, J. Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, Bogotá, v. 24, n. 54, p. 75-88, out. 2014.
- GASCÓ-HERNÁNDEZ, M. *Open government: opportunities and challenges for public governance*. 1. ed. v. 14. Springer, 2014.
- GESTÃO. LA-BORA! Gov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/laboragov>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- GIBBS, G. *Analyzing qualitative data*. London: SAGE Publications, 2007.
- GOFFMAN, E. *The presentation of self in everyday life*. Anchor Books, 1959.
- GOOGLE TRENDS. Interesse pelo termo "Open Government". Disponível em: <https://trends.google.com/>. Acesso em: 4 fev. 2025.
- GOVTECH. Government Technology. *California Legislature Marks 10 Years Online: Today legislative site receives 11.4 million queries a month*, 27 jul. 2010. Disponível em: <https://www.govtech.com/archive/california-legislature-marks-10-years-online.html>. Acesso em: 31 jan. 2025.
- GOVTRACK.US. About GovTrack, 2024. Disponível em: <https://www.govtrack.us/about>. Acesso em: 30 dez. 2024.
- HABERMAS, J. *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. MIT Press, 1991.
- HACKINGRIO. *Hacking.Rio 2020*, out. 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5BIzituCj0>. Acesso em: 16 fev. 2025.
- HAGA. Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. Declaración de Santiago de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional. Santiago de Chile, 7 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redacademicagobabierto.org/declaracion-de-santiago-de-la-red-academica-de-gobierno-abierto-internacional/>. Acesso em: 19 fev. 2025.
- HALPERN, C.; HASSENTEUFEL, P.; ZITTOUN, P. *Policy analysis in France*. Bristol: Policy Press, 2018.

HALPERN, C.; LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, O.; HASSENTEUFEL, P. *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 31-59.

HARRISON, T. M.; GUERRERO, S.; BURKE, G.; COOK, M.; CRESSWELL, A. M.; HELBIG, N.; HRDINOVÁ, J.; PARDO, T. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity*, v. 17, p. 245-253, 12 jun. 2011.

HARRISON, T. M.; PARDO, T. A.; CRESSWELL, A. M.; COOK, M. *Delivering public value through open government*. Albany: Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York, 2012.

HELD, D. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HELLER, N. Is Open Data a Good Idea for the Open Government Partnership? *Global Integrity Blog*, 16 set. 2011. Disponível em: <http://www.freedominfo.org/2011/09/is-open-data-a-good-idea-for-the-open-government-partnership/>. Acesso em: 16 jan. 2025.

HOWE, J. *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*. New York: Crown Business, 2008.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IAP2. *International Association for Public Participation. IAP2's Public Participation Spectrum*, 2018. Disponível em: <https://iap2.org.au/resources/spectrum/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

INGRAMS, A.; PIOTROWSKI, S.; BERLINER, D. Learning from our mistakes: public management reform and the hope of open government. *Perspectives on Public Management and Governance*, v. 3, n. 4, p. 257–272, dez. 2020.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Análises situacionais e retrospectivas: inclusão digital. Brasília: Ipea, 2025. p. 7.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Volume 1. Brasília, DF: Ipea; Casa Civil, 2018.

IRM. Independent Reporting Mechanism. *Brazil End-of-Term Report 2016-2018 – For Public Comment*, 2019b.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Brazil Mid-Term Report 2016-2018*, 2018.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Brazil Progress Report 2011-2013*, 23 ago. 2014.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Brazil Progress Report 2013-2014*, 23 out. 2015.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Croatia IRM Progress Report 2014-2015*, jun. 2016.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Executive Summary of OGP IRM Technical Paper 1. Open Government Partnership (OGP) by the Numbers: What the IRM Data Tells us About OGP Results*, jun. 2019a. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Technical-paper-1_Executive-summary_final.pdf. Acesso em: 18 fev. 2025.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. IRM Refresh Final Proposal for Steering Committee Endorsement*, 25 fev. 2020a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/06/IRM-Refresh-Approved-by-the-OGP-Steering-Committee-February-2020.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. IRM Report on Local Action Plans 2018-2021. Early Results and Lessons from 16 Pioneers*, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Report-for-Local-Action-Plans-2018-2021.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

IRM. Independent Reporting Mechanism. *OGP Report Card – Brazil (2017)*, 7 dez. 2017. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogp-report-card-brazil/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

IRM. *Independent Reporting Mechanism. Process pathway*, atualizado em 30 jul. 2021a. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/07/IRM-Guidance_Process-Pathway.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

IRM. Independent Reporting Mechanism. *Quality Assurance Framework. Summary of IEP Session 4: Quality and consistency of Key Observations*, 9 out. 2024. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/11/IEP_Quality-Assurance-Session-4_09-Oct-2024.pdf. Acesso em: 13 jan. 2025.

IRM. Independent Reporting Mechanism. *Time to Focus: 10 Years of IRM Recommendations*. Blog Open Government Partnership, 29 out. 2021b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/time-to-focus-10-years-of-irm-recommendations/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

JOBERT, B.; MULLER, P. *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF, 1987.

KANER, S.; LIND, L.; TOLDI, C.; FISK, S.; BERGER, D. *Facilitator's guide to participatory decision-making*. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

KELLEY, D.; SINGH, T. *Creative Confidence: Unleashing the Creative Potential Within Us All*. New York: Crown Business, 2013.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. ed. Boston: Little, Brown, 1984.

KLIJN, E. Analyzing and managing policy process in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration and Society*, v. 28, n. 1, p. 90-119, 1996.

KLIJN, E. Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes. In: *The New Public Governance?* Routledge, 2010. p. 319-337.

KWEIT, M. G.; KWEIT, R. W. *Implementing citizen participation in a bureaucratic society: A contingency approach*. New York: Praeger, 1981.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Gouverner par les Instruments. *Revue française de science politique*, v. 47, n. 4, p. 370, 2004.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Special issue: understanding public policy through its instruments. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.

LASCOUMES, P.; SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, v. 61, n. 1, p. 5-22, 2011.

LASSWELL, H. D. The policy orientation. In: LASSWELL, H. D.; McDUGAL, M. S. *The policy sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LATHROP, D.; RUMA, L. *Open government: collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

LATOURE, B. *A esperança de pandora*. São Paulo: Edusc, 2001.

LATOURE, B. Materials of power. In: LAW, John (Ed.). *A sociology of monsters: essays on power, technology and domination*. London: Routledge & Kegan Paul, 1991.

LATOURE, B. *On actor-network theory: a few clarifications*. Centre for Social Theory and Technology (CSTT), Keele University, UK. CSTT Publications Paper 2, 1997.

LATOURE, B. On recalling AnT. In: LAW, John; HAS-SARD, John. *Actor network theory and after*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 15-25.

LATOURE, B. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

LATOURE, B. *Science in action: how to follow scientists and engineers through society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

LATOURE, B. *The Pasteurization of France*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988.

LATOURE, B. Where are the missing masses? The sociology of a few mundane artifacts. In: BIJKER, W.; LAW, J. (ed.). *Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992. p. 225-264.

LAW, J. *Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy and Heterogeneity*. Centre for Science Studies, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, 1992.

LE BOURHIS, J.; LASCOUMES, P. *Les résistances aux instruments de gouvernement: essai d'inventaire et de typologie des pratiques*. Colloque international Les instruments d'action publique: mise en discussion théorique, jan. 2011, Paris, France.

LEE, G.; KWAK, Y. H. An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 492–503, 2012.

LÉVY, P. *A inteligência coletiva: por uma antropologia do ciberespaço*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

LIMA, F. A. C.; GUSSI, A. F. Pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 6, n. 20, p. 10-35, 2022.

LIMA, F. N.; BITELLI, F. M. O processo de elaboração dos planos de ação em Governo Aberto do município de São Paulo. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 9, p. 51-69, 2019.

LINDERS, D. From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 2012.

LLINARES, J. S. Entrevista a Javier Llinares Salas. *Foro e-Gobierno y Gobierno Abierto. OEA, Boletín*, ed. 55, jul. 2010b.

LLINARES, J. S. Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government. In: CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (Coord.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, 2010a. p. 51-74.

MAASSEN, P. Sustaining Open Government through Uncertain Times. *Blog Open Government Partnership*, 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/news/sustaining-open-government-through-uncertain-times/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

MACHADO, J.; BELLIX, L.; BURLE, C.; MARCHEZINE, J. O caso de Governo Aberto no Brasil: o que se pode aprender com os erros e acertos. *VIII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP*. Madrid, Spain, 2017.

MACIEL, C. S. F. S. A implementação de um Governo Aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, v. 2, p. 85-125, 2022.

MAGALHÃES, L. *Governo Aberto em São Paulo: democracia em políticas públicas*. 2018. Tese (Doutorado em Ciéncia Política) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2018

MARIANI, C. B. *Governo Aberto e a governança do Programa Bolsa Família*. 2019. 62 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 2019.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Desenvolvimento e tecnologia: o ladrilhar da política de Governo Aberto no Brasil. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 1, 2022.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Gobierno Abierto en Brasil: trazando caminos y buscando respuestas a los desafíos contemporáneos enfrentados por el sistema democrático. Apresentação de Trabalho no *XII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (XII GIGAPP 2024)*. Estado abierto desde el sur global. 2024.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Governo Aberto no Brasil: como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. *Gobierno Abierto en Iberoamérica*, v. 20, p. 11-33, 2023a.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Governo Aberto no Brasil: Reflexões sobre as relações de poder desveladas pela instrumentação da ação pública. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e90078, 2025a.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil: desafios e perspectivas da coprodução e da cogestão de políticas públicas pós-pandemia. In: RODRIGUES, M. I. A.; ALMEIDA, L. S. B.; MAGALHÃES, B. D. (Org.). *Campo de Públicas: Perspectivas e Diálogos Ibero-americanos*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023c. v. 1, p. 1-443.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. OGP and the Challenges of Transformation: Between Ambition and Bureaucratization. Apresentação de Trabalho no *7th International Conference on Public Policy (ICPP7)*. Design, Implementation, and Challenges of Transparency Policies. 2025b.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Policy and governance studies: reflection on the contribution of Open Government standards principles to decolonial political studies. Apresentação de Trabalho no *27th IPSA World Congress of Political Science*. Buenos Aires, Argentina. 2023b.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Sustainable Governance: how can Open Government contribute to Participatory Innovations and promote more reflexive, adaptable, and ecologically attuned societies. Apresentação de Trabalho no *6th International Conference on Public Policy (ICPP6)*. Toronto, Canadá. 2023d.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M.; SILVA, M. C. Desigualdades sociais: efeitos da pandemia da Covid-19 à luz de abordagens sociológicas e do contributo do economista Amartya Sen. In: *XXXIII Congreso Latinoamericano de Sociología de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS*, 2024, Mérida. *Memorias del XXXIII Congreso Latinoamericano de Sociología de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS*, 2022. v. II. p. 187-195.

MARIANI, C. B.; LASSANCE, A. Uma governança orientada por diretrizes de Governo Aberto aprimora o valor público de programas governamentais? *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 71, n. esp., p. 34-56, 2020.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política. Livro I*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATHIJSSEN, M.; OVEREEM, M.; JANSEN, S. *Identification of Practices and Capabilities in API Management: A Systematic Literature Review*. Cornell University. 2020.

MAXWELL, J. A. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach*. 3. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2013.

MCDERMOTT, P. Building open government. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 4, p. 401–413, 2010.

MEIJER, A. J.; CURTIN, D.; HILLEBRANDT, M. Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, v. 78, n. 1, p. 10–29, 2012.

MERGEL, I. *Social media in the public sector: a guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. Hoboken: John Wiley, 2012.

MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. *Qualitative research: a guide to design and implementation*. 4. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2015.

METCALFE, L. Gestión Pública: De la imitación a la innovación. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (Org.). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública; Ministerio de la Presidencia; Boletín Oficial del Estado, 1996.

MICHENER, R. G. FOI laws around the world. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, p. 145, 2011.

MOORE, H. M. *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.

NASER, A.; FIDELEFF, V.; TOGNOLI, J. *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto: herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*. Santiago: CEPAL, 2020.

NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A.; ROSALES, D. *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2018.

NATH, J. Reimagining government in the digital age. *Wiley Periodicals. National Civic Review*, v. 100, n. 3, p. 10–23, Fall 2011.

NEMIROVSCI, O. Un cambio cultural. In: CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (Coord.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, 2010. p. 87-102.

NGUYEN, D.; FREY, V.; GONZÁLEZ, S.; BREZZI, M. Survey design and technical documentation supporting the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Government Institutions. *OECD Working Papers on Public Governance*, n. 53, OECD Publishing, Paris, 2022.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVECK, B. S. Acknowledgments. In: *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

- NOVECK, B. S. Better government tech is possible. *Ideas*, 20 jun. 2023.
- NOVECK, B. S. Defining Open Government. *Cairns Blog*, 14 abr. 2011a. Disponível em: <https://cairns.typepad.com/blog/2011/04/whats-in-a-name-open-gov-we-gov-20-collaborative-government.html>. Acesso em: 4 jan. 2025.
- NOVECK, B. S. Rights-based and tech-driven: open data, freedom of information, and the future of government transparency. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, v. 19, n. 1, Art. 1, 2017.
- NOVECK, B. S. What's in a name? Open Gov and Good Gov. *HuffPost*, 2011b. Disponível em: https://www.huffpost.com/entry/whats-in-a-name-open-gov_b_845735. Acesso em: 5 jan. 2025.
- O'REILLY, T. Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, v. 6, n. 1, p. 13–40, 2011.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: revista de cultura e política*, p. 27-54, 1998.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas: Informe de impacto y aprendizajes 2015 – 2017*. OEA Escuela de Gobierno, Washington, 2017.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. *Measuring Open Government in the Americas*. OAS School of Governance, Washington DC, December 2019.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Open government review of Brazil: towards an integrated open government agenda*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Open Government for Stronger Democracies: a Global Assessment*. Paris: OECD Publishing, 2023.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Paris: OECD Publishing, 2016.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Recommendation of the Council on Digital Governance Strategies*. Paris: OECD, 2014.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Open Government*. Paris: OECD, 2017.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*. OECD Publishing, Paris, 2024.
- OGP. Open Government Partnership. *2º Plano de Ação do Brasil*. 2015a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-contenidos/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.
- OGP. Open Government Partnership. *A Guide to Open Government and the Coronavirus: Green Transitions – Climate and Environment*, 31 ago. 2020a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-green-transitions-climate-and-environment/>. Acesso em: 29 jan. 2025.
- OGP. Open Government Partnership. *Articles of Governance*. 2019. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.
- OGP. Open Government Partnership. *Balanço - Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto – 2012-2013*. mai. 2013a.
- OGP. Open Government Partnership. *Balanço Final – 2º Plano de Ação do Brasil*. set. 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/2o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 20 fev. 2025.
- OGP. Open Government Partnership. *BookletDigital. Open by default. Policy by the people. Accountability for results*. ago. 2016h. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/091116_OGP_Booklet_digital.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.
- OGP. Open Government Partnership. *Brazil – First National Action Plan – 2012-2013*. 23 jan. 2012a.

OGP. Open Government Partnership. *Brazil National Action Plan 2016-2018*. 14 dez. 2016i. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-national-action-plan-2016-2018/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Brazil SC Application Letter*. 13 jun. 2014. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-sc-application-letter/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Building Open Cities and Local Governments*, jun. 2023b. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/06/OGP-Local-Brochure-June2023_EN_web.pdf. Acesso em: 18 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Bylaws of Open Government Partnership Secretariat: as adopted as of March 30, 2022a*. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/04/OGP-Secretariat-Bylaws-March-30-2022-2.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Consulta Pública. Temas da Sociedade Civil. Lista das contribuições do site Participa.br*. 2016f. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/Anexo01consulta3PAN.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Consulta Pública. Temas da Sociedade Civil. Lista final dos temas*. 2016g. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/Anexo02consulta3PAN.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Criteria & Standards Subcommittee Meeting Minutes*. Washington, D.C., EUA, 20-21 fev. 2014. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/10/CS-Minutes-Mar-24-For-Circulation.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Cúpula Global OGP 2023: Tallinn, Estônia*. 2023b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/events/2023-ogp-global-summit-tallinn-estonia/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Devolutiva 3º Plano de Ação Brasileiro*. nov. 2016e. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/devolutiva-versao-final_3o_pan.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Devolutiva da Consulta Pública 3º Plano de Ação: temas da sociedade civil*. 2016j. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/DevolutivaConsultatemas3PANfinal.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Devolutiva da Consulta Pública 3º Plano de Ação: temas da sociedade civil. Priorização*. 2016k. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/noticias/2016/conheca-e-priorize-os-temas-que-farao-parte-do-3o-plano-de-acao-do-brasil-na-ogp/07-03-2016-devolutiva-votacao-temas-sociedade.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Devolutiva Revisão do 2º Plano de Ação Brasileiro*. jul. 2013b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-second-self-assessment-report-2014-2016/>. Acesso em: 25 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Enhancing Gender in Co-Creation Webinar*. 24 jun. 2021b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/events/enhancing-gender-in-co-creation-webinar/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Environment and Climate*. 2025b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/environment-climate/#commitments>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Gender*. 2025c. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/gender/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Ireland, First Action Plan, 2014-16*. out. 2015d. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ireland-first-action-plan-2014-16/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Late Letter November 2016 – Brazil*. 2016d. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/late-letter-november-2016-brazil/>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Mainstreaming The Gender and Diversity Perspective into Argentina's Fourth Open Government Action Plan*, 10 jan. 2023a. Disponível em:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/mainstreaming-the-gender-and-diversity-perspective-into-argentinas-fourth-open-government-action-plan/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Metodologia do 3º Plano de Ação Nacional do Brasil*. 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogg/planos-de-acao/3o-plano-de-acao-brasileiro>. Acesso em: 07 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Mongolia, First Action Plan, 2014-16*. out. 2015c. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/mongolia-first-action-plan-2014-16/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP at Ten: Toward Democratic Renewal*. 2021c. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/ogg-at-ten-toward-democratic-renewal/>. Acesso em: 06 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP Data Dashboard*. 2025e. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/>. Acesso em: 07 ago. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP Data Dashboard. Access data on OGP commitments. Search by keyword in the Search tab*, 2023b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/data-dashboard/>. Acesso em: 17 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP Local Handbook*, 07 jan. 2021e. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/ogg-local-handbook/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP National Handbook: Rules + Guidance for Participants*. 2024. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/02/OGP-National-Handbook.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP Participation and Co-Creation Toolkit*. 9 maio 2018. Disponível em: https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/documentacion/doc_recursos_ogg/es_def/adjuntos/cocreacion_plan/OGP_Participation-CoCreation-Toolkit_20180509.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *OGP's 2023–2028 Strategy. Background and Context*. 2022b. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/strategy-2023-2028/#toc_13. Acesso em: 05 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Open Government Declaration*. Set. 2011. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogg/open-government-declaration/>. Acesso em: 06 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Participation and Co-Creation Standards*. Approved by the OGP Steering Committee, 24 nov. 2021a. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/OGP-Participation-and-Co-Creation-Standards_24November2021.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *People with Disabilities*. 2025d. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/policy-area/people-with-disabilities/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Rapid Response Protocol*. Endorsed by the OGP Steering Committee on September 29, 2020b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/rapid-response-protocol/>. Acesso em: 04 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Revisão do Plano de Ação do Brasil Diálogos Governo e Sociedade Civil Parceria para Governo Aberto. Manual do diálogo virtual*. 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/manual-dialogo-virtual-ogg.pdf/view>. Acesso em: 23 fev. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Revisão do Plano de Ação do Brasil Diálogos Governo e Sociedade Civil Parceria para Governo Aberto. Manual do diálogo presencial*. 2012d. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/manual-dialogo-presencial-ogg.pdf/view>. Acesso em: 21 mar. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Star reforms in the Open Government Partnership*, 2016c. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Star%20Commitments_0.pdf. Acesso em: 25 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Steering Committee and the Board of Directors of the Open Government Partnership Secretariat. Memorandum of Policies: Regarding the relationship between the OGP*. 24 fev. 2016b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org>. Acesso em: 13 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *Steering Committee Composition*. 2025a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/steering-committee/sc-composition/#Subcomm>. Acesso em: 12 jan. 2025.

OGP. Open Government Partnership. *When a Government's "Eyes and Ears" Improve Public Services. Voices of Open Government*. 1 nov. 2021d. Podcast. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/when-a-governments-eyes-and-ears-improve-public-services/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

OKF. Open Knowledge Foundation. *The Open Data Handbook*. [S.l.], 2012. Disponível em: <https://opendatahandbook.org/>. Acesso em: 04 jan. 2025.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. L. Reforma do Estado e política de acesso à informação no Brasil. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. v. 1. Série Reformas do Estado. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2020.

OLIVEIRA, B. R.; DAROIT, D. Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: an analysis based on the monitoring of school attendance. *Education Policy Analysis Archives*, v. 28, n. 120, 2020.

OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A participação cidadã como um dos princípios de Governo Aberto. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 28, 2022.

OLIVEIRA, O.; HASSENTEUFEL, P. *Sociología política da acción pública: teorías, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021.

OLIVEIRA, W. Q. S. Fatores de sucesso na abertura de dados: o caso do Banco Central do Brasil. (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 2019.

OPENSECRETS. *Methodology*. 2024. Disponível em: <https://www.opensecrets.org/federal-lobbying/methodology>. Acesso em: 30 dez. 2024.

ORTA, C. G. ¿Transparencia? In: CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (Coord.). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, 2010. p. 75-86.

ORTA, C. G. Open Government: un concepto nuevo. *K-Government*, 1 dez. 2009. Disponível em: https://www.k-government.com/2009/12/01/open_government_un_concepto_nuevo/. Acesso em: 30 jan. 2025.

ORTEGÓN, E. Q. *Una aproximación a la complejidad del desarrollo: Enfoques de política pública y valor público*. 2. ed. Huancayo: Universidad Continental, 2019.

OSZLAK, O. Gobierno abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. In: KAUFMAN, E.; OSZLAK, O. (eds.). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*. Montevideo: IDRC; Red GEALC; OEA, 2014.

OSZLAK, O. Open Government: Promises, Assumptions, Challenges. *PA Times*, v. 36, n. 1, 2013.

OSZLAK, O. Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 82, p. 73-114, mar. 2022.

O'TOOLE JR., L. J. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, v. 57, p. 45-52, 1997.

PALIER, B. Tracking the evolution of a single instrument can reveal profound changes: the case of funded pensions in France. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 85-107, 2007.

PANAGIOTOPoulos, Panagiotis; ZIAEE BIGDELI, Alinaghi; SAMS, Steven. Citizen-government collaboration on social media: The case of Twitter in the 2011 riots in England. *Government Information Quarterly*, v. 31, n. 3, p. 349–357, 2014.

PARKS, W. The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. *Georgetown Washington Law Review*, v. 26, p. 1, 1957.

PATRIOTA, A. Política externa dos anos Dilma (2011-2016): um Brasil com influência global. *CEBRI: Revista de Política Internacional*, ano 2, n. 6, abr.-jun. 2023.

PATTON, M. Q. *Qualitative research & evaluation methods*. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2015.

PAZ, A. P. L. Efetividade das audiências públicas na Câmara dos Deputados: percepção sob a ótica dos servidores que atuam na organização das audiências. 2021. Dissertação (Mestrado) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Câmara dos Deputados, Brasília, 2021.

PÊCHEUX, M. Análise automática do discurso. Tradução de Eni Orlandi. In: GADET, Françoise; HAK, Tony (Orgs.). *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. 3. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.

PEIXOTO, J. F.; DUFLOTH, S. C. Governo Aberto: proposta e aplicação de um índice para análise da aderência dos estados brasileiros aos princípios da Open Government Partnership. *Campo de Públicas: conexões e experiências*, v. 2, p. 297-317, 2023.

PERES, J. L. P.; BOULLOSA, R. F.; BESSA, L. F. O campo de públicas na encruzilhada: aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. *NAU Social*, v. 12, n. 22, p. 493–515, 2021.

PIOTROWSKI, S. J. The Open Government Reform movement: The case of the open government partnership and US transparency policies. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 2, p. 155-171, 2017.

PIOTROWSKI, S. J.; BERLINER, D.; INGRAMS, A. *The Power of Partnership in Open Government: Reconsidering Multistakeholder Governance Reform*. 1. ed. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 2019.

PIRES, V.; MIDLEJ, S.; FONSECA, S.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. Dossiê - campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 6, p. 110-126, 2014.

POWELL, W.; DI MAGGIO, P. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRADHAN, S. Fireside chat: A conversation with Sanjay Pradhan and Rakesh Rajani on the challenges confronting democracies, the US elections, and the future of open government. *Blog Open Government Partnership*, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/fireside-chat-with-sanjay-pradhan-and-rakesh-rajan/>. Acesso em: 23 jan. 2025.

PRADHAN, S. Renewing Democracy: A Decade of OGP. Galvanizing Our Partnership Between Open Governments & Engaged Citizenry. *Blog Open Government Partnership*, 18 nov. 2021b. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/renewing-democracy-a-decade-of-ogp/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

PRADHAN, S. Statement of Open Government Partnership CEO Sanjay Pradhan in Advance of White House Summit for Democracy. *Blog Open Government Partnership*, 8 dez. 2021a. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/news/statement-of-open-government-partnership-ceo-sanjay-pradhan-in-advance-of-white-house-summit-for-democracy/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

PRADHAN, S.; DICKSON, S. Announcing the Open Government Leadership Collaborative. *Blog Open Government Partnership*, 8 ago. 2022. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/stories/announcing-the-open-government-leadership-collaborative/>. Acesso em: 24 jan. 2025.

PRADHAN, S.; HASAN, M. Foreword to the Special Edition: Open Government Partnership. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, v. 9, n. 1, p. 1-3, 2017.

QUIVY, R.; VAN CAMPENHOUDT, L.; SANTOS, R. *Manual de investigação em ciências sociais*. 1992.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. El estado del Estado abierto en América Latina. *Estado Abierto: Revista Sobre El Estado, La Administración Y Las Políticas Públicas*, v. 4, n. 1, p. 13-38, 2019.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Época de mudança ou mudança de época? O Governo Aberto na perspectiva da América Latina. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e92695, 2025. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/92695>. Acesso em: 22 abr. 2025.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno Abierto en Iberoamérica: el camino recorrido para promover y consolidar la apertura institucional en la región (2011–2021). *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, v. 20, n. 38, p. 5-10, 2023.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones. *Reflexiones seminales. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Santiago, v. 9, n. 15, p. 99-125, 2011.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Innovación en la gestión pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea. *Buen Gobierno. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.*, Ciudad de México, n. 9, jul./dez. 2010, p. 95-133.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica: explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, v. 82, p. 21-58, 2022.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. (orgs.) *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2025.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. Políticas públicas abiertas: hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *Buen Gobierno*, n. 13, p. 52, 2012.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.; DASSEN, N. Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. In: DASSEN, N.; VEYRA, J. C. (orgs.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID, 2012. p. 41-71.

RAMOS, J. R. G. Cómo se construye el marco teórico de la investigación. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, v. 48, n. 169, p. 830-854, set. 2018.

RAYMOND, E. S. *The Cathedral and the Bazaar: Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary*. Sebastopol: O'Reilly Media, 1999.

REIS, S. R. G. Desenho de uma política de governo digital com base no paradigma de Governo Aberto: uma proposta a partir do modelo de integração de agendas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 51, 2021.

RIBEIRO, R. S. ¿En qué consiste un gobierno abierto? In: NASER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A.; ROSALES, D. (Org.). *Desde el gobierno abierto al estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2018. p. 87-101.

RIBEIRO, R. S. *1ª Conferência Anual de Alto-Nível da Parceria para Governo Aberto (OGP)*. Conselho da Transparéncia, Brasília, abril de 2012. Apresentação.

RICUPERO, R. *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Brasil: Versal Editores, 2017.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M M. *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy Sciences, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RIVEROS GARCÍA, D. Politics, technology, and accountability: The Transparency Façade of Open Government Data Reforms in Paraguay. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, v. 11, n. 2, p. 60-93, 2019.

ROBERTS, A. S. *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ROGAWSKI, C.; YOUNG, A.; *Open government – what's in a name?* THE GOVLAB. 05 ago. 2013. Disponível em: <https://blog.thegovlab.org/open-government-whats-in-a-name>. Acesso em: 06 jan. 2025.

ROMÃO, W. de M.; RODRIGUES, M.; SERAFIM, L. Cocriação e participação social: análise dos seis Planos de Ação da Parceria para o Governo Aberto no Brasil (2011-2023). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 30, p. e90830, 2025.

ROULSTON, K. *Analyzing interviews*. 2. ed. Los Angeles: SAGE, 2015.

ROUSSEFF, D. *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de lançamento da Parceria para Governo Aberto*. Nova Iorque-EUA, 20 de setembro de 2011a.

ROUSSEFF, D. *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante almoço oferecido ao presidente dos Estados Unidos, Barack Obama*. Brasília, DF: Palácio do Itamaraty, 19 mar. 2011b.

ROWE, G.; FREWER, L. J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, v. 25, n. 1, p. 3-29, 2000.

RUVALCABA-GOMEZ, E. A. Open government and citizen participation: perceptions between civil society organizations and government. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, v. 11, n. 2, p. 1-13, 2019.

RUVALCABA-GOMEZ, E. A.; CRIADO, J. I.; GIL-GARCÍA, J. R. Discussing open government as a concept: a comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. In: *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research*, 2018, Delft, Netherlands, 2018.

SALAMON, L. M.; ELLIOTT, O. V. The tools of government: A guide to the new governance. Oxford University Press, 2002.

SALDANA, J. The coding manual for qualitative researchers. 3. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2016.

SAMPAIO, R. C. Do conceito de Governo Aberto às suas relações com a e-democracia. In: PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Org.). *Governança digital*. Brasília: Senado Federal, 2014. cap. 1, p. 12-22.

SANTOS, M. L.; TELES, B. Governo eletrônico como ferramenta de estímulo ao Governo Aberto. *Economia e Políticas Públicas*, v. 12, p. 209-220, 2024.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (org.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13–28.

SCHNELL, S. Vision, voice, and technology: Is there a global “open government” trend? *Administration & Society*, v. 52, n. 10, p. 1593–1620, 2020.

SCHUMPETER, J. A. *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1934.

SERPRO, Serviço Federal de Processamento de Dados. Serpro patrocina Hacking.Rio, maior hackathon da América Latina. Outubro de 2020. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2020/serpro-patrocina-hacking-rio>. Acesso em: 13 fev. 2025.

SERRANO, C. C. Prólogo. In: RAMÍREZ-ALUJAS, A. V.; CRUZ-RUBIO, C. N. (orgs.). *¿Se cumplió la promesa del gobierno abierto?: balance de una década, aprendizajes y desafíos de futuro en Iberoamérica*. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2025. p. 13-16.

SIRIANNI, C. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Brookings Institution Press, 2009.

SØRENSEN, E.; TORFING, J. *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

SOUZA, C. A.; PEREIRA, C. G. Movimentos sociais. Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2022.

STEIBEL, F.; SOUZA, C. A.; LEMOS, R. Tecnologia, redes sociais e o combate à corrupção no Brasil. *Cadernos FGV Projetos*, v. 1, p. 74, 2016.

TAPSCOTT, D. Open government: collaboration, transparency and participation in practice. Sebastopol: O'Reilly, 2010.

THOENIG, J. Pour une épistémologie des recherches sur l'action publique. In: FILÂTRE, D.; TERSSAC, G. (Org.). *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*. Toulouse: Octarès, 2005. p. 285-306.

TOMAZINI, C. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. In: OLIVEIRA, O.; HASSENTEUFEL, P. (org.). *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 2021. p. 201-223.

UBALDI, B. Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. *OECD Working Papers on Public Governance*, n. 22, 2013.

UN. United Nations. *Resolution 59 of the UN General Assembly*. 1946.

- UN. United Nations. *United Nations E-Government Survey: 2004*. New York, 2004.
- UN. United Nations. *Sustainable Development Goals (SDGs)*: 2015. New York, 2015.
- UN. United Nations. *Universal Declaration of Human Rights*. 1948.
- US CONGRESS. United States Congress. Senate. 93d Congress, 2d session. Report no. 93-854. *Amending the Freedom of Information Act*. May 16, 1974.
- VENDRAMINI, P.; ALMEIDA, L. S. B. *Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do campo de públicas no Brasil*. 1. ed. Florianópolis: UDESC, 2017.
- VENTURINI, T. Diving in magma: How to explore controversies with actor-network theory. *Public Understanding of Science*, 2009.
- VILLORIA, M.; IZQUIERDO, A. *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos-INAP, 2015.
- WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. 2. ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 2 v. Brasília: UnB, 1999.
- WHITE HOUSE. *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. Office of the Press Secretary. Freedom of Information Act. 2009a.
- WHITE HOUSE. *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. Office of the Press Secretary. Subject: Freedom of Information Act. Transparency and Open Government. 2009b.
- WHITE HOUSE. *Petitions Under the Obama Administration*. Obama White House Archives. 2025. Disponível em: <https://petitions.obamawhitehouse.archives.gov/>. Acesso em: 18 fev. 2025.
- WHITE HOUSE. *Remarks at a luncheon hosted by president Dilma Rousseff of Brazil*. Office of the Press Secretary. Brasília, 19 mar. 2011.
- WHITE HOUSE. *Remarks by the President to the United Nations General Assembly*. Office of the Press Secretary. New York, 23 set. 2010.
- WILSON, C. Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, v. 9, n. 1, p. 4-30, 2017.
- WIRTZ, B.; BIRKMEYER, S. Open government: Origin, development, and conceptual perspectives. *International Journal of Public Administration*, v. 38, p. 381–396, 2015.
- WOLFE, M. A Look Back at We the People Petitions: 2011 to Today. *Blog White House*, Obama White House Archives, 28 jul. 2015.
- WOOTTEN, G. W.; KISS, S. J. The ambiguous definition of open government: parliamentarians, journalists and bloggers define open government in accordance with their interests. *Canadian Journal of Political Science*, v. 52, n. 3, p. 479-499, 2019.
- WRAITH, R. E. Open government: The British interpretation. *RIPA Research Booklets*. 1. ed. 1977.
- YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of "open government." *Public Administration Review*, v. 72, n. 6, p. 1018-1029, 2012.
- ZUIDERWIJK, A.; GASEÓ, M.; PARYCEK, P.; JANSSEN, M. Special issue on transparency and open data policies: Guest editors' introduction. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, Talca, v. 9, n. 3, p. 1-5, set. 2014.