

Governo Aberto no Brasil: Como a Instrumentação da Ação Pública Fomentou Novas Abordagens Para a Governança da Participação Social

CRISTINA BORGES MARIANI

Universidade de Brasília–UnB

Email: cbmariani@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7894-1703>

LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

Universidade de Brasília–UnB

Email: lfmbeza@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6457-7357>

Resumo

Ao apresentar os principais elementos do processo histórico de abertura institucional e do fomento à participação social em Governo Aberto no Brasil a partir de 2011, o presente artigo instiga uma reflexão crítica sobre como a instrumentação da ação pública em Governo Aberto foi capaz de fomentar novas abordagens para a governança da participação social nas políticas públicas brasileiras. A partir das dimensões da transversalidade exploradas e da análise detalhada das especificidades dos Planos de Ação Nacional do Brasil na *Open Government Partnership* (OGP) e dos Relatórios de Monitoramento do *Independent Report Mechanism* (IRM), o artigo lança luz nos efeitos, nas relações de poder e nas dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto, bem como na sua influência no desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Palavras Chave: Governo aberto, participação social, instrumentação da Ação Pública.

Gobierno Abierto en Brasil: Como la Instrumentación de la Acción Pública ha Fomentado Nuevos Enfoques para la Gobernanza de la Participación Social

Resumen

Al presentar los principales elementos del proceso histórico de apertura institucional y de promoción de la participación social en Gobierno Abierto en Brasil a partir de 2011, este artículo suscita una reflexión crítica sobre como la instrumentación de la acción pública en Gobierno Abierto ha fomentado nuevos enfoques para la gobernanza de la participación social en las políticas públicas brasileñas. A partir de las dimensiones de transversalidad exploradas y del análisis detallado de las especificidades de los Planes Nacionales de Acción de Brasil en el Open Government Partnership (OGP) y los Informes de Seguimiento del Independent Report Mechanism (IRM), el artículo arroja luz sobre los efectos, sobre la relaciones de poder y en las dinámicas de legitimidad y gobernabilidad generadas por la instrumentación de la acción pública en Gobierno Abierto, así como en su influencia en el desarrollo multidimensional e intersectorial de Brasil.

Palabras Clave: gobierno abierto, participación social, instrumentación de la Acción Pública.

Um dos grandes desafios que se tem posto à governança das políticas públicas brasileiras está associado com a busca por ações públicas que não apenas sustentem e legitimem a ação pública em si, mas que fortaleça e aprimore a geração de valor público¹ e o desenvolvimento em sua multidimensionalidade e intersetorialidade (Mariani y Bessa, 2022). O tradicional debate de décadas sobre as diversas perspectivas acerca dos modelos de desenvolvimento e dos conceitos de desigualdades (Bader y Benschop, 2018; Durkheim, 1893, 1977; Dussel, 2009; Goffman, 1993; Luhmann, 1982; Niederle et al., 2016; Quijano, 2000; Sen, 1999; Silva, 2001, 2009) evidencia a riqueza e a importância de estudos e de pesquisas sobre as estratégias associadas com a realidade em que as escolhas políticas ocorrem. Atualmente, é possível perceber um processo de ampliação e de aprofundamento do Campo de Públicas no Brasil caracterizado, principalmente, pelo fomento a um debate multidisciplinar qualificado e democrático de problemas e caminhos possíveis para a modernização da Administração Pública (Abrucio et al., 2017; Almeida et al., 2020; Lucio et al., 2017; Peres, Boulossa y Bessa, 2021).

Quais poderiam ser, então, as alternativas possíveis para a promoção de políticas públicas mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro? Sem a pretensão de esgotar as diferentes abordagens e perspectivas existentes, este artigo tem como objetivo central, ao apresentar os principais elementos do processo histórico de fomento à participação social em Governo Aberto no Brasil a partir de 2011, instigar reflexão acerca das dimensões da transversalidade da participação social, o que compreende os possíveis efeitos, as relações de poder e as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto.

1. Percurso Metodológico

Para buscar respostas à pergunta orientadora e considerando as especificidades multi e interdisciplinar do objeto de pesquisa, a escolha metodológica foi envolta do cuidado metodológico a fim de se evitar superficialidade na produção

1 Valor público está associado com a capacidade de o Estado gerar respostas efetivas às necessidades e demandas da sociedade.

científica e leituras apressadas (Demo, 2002). Assim, alinhada à perspectiva de abordagem qualitativa (Paranhos, 2016), a primeira etapa da pesquisa consistiu na construção de ambiente de pesquisa estruturado em uma montagem de sintaxe de palavras-chaves sobre Governo Aberto, participação social, instrumentação da ação pública e governança de políticas públicas, complementada por um mapeamento da saliência da agenda e pela identificação de grupos de interesses, autoridades, acadêmicos e imprensa. Na segunda etapa, fase exploratória da pesquisa, foram utilizados os dados secundários a fim de identificar e compreender abordagem sobre Governo Aberto, participação social e instrumentação da ação pública utilizadas em outras pesquisas. Visando obter compreensão abrangente de contexto, foi utilizada a técnica de pesquisa da análise documental, especificamente a análise dos Planos de Ação Nacional do Brasil na OGP e dos Relatórios de Monitoramento do IRM à luz dos Manuais de Governo Aberto da OGP. Por fim, a última etapa do percurso metodológico foi guiada pela reflexão crítico-analítica do referencial teórico de instrumentação da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2007), especificamente os efeitos de médio e de longo prazos da instrumentação da ação pública.

2. Governo Aberto: Breve Contextualização

Um dos primeiros usos conhecidos da essência do que se compreende hoje como Governo Aberto esteve associado com um contundente movimento capitaneado pelo advogado Harold Cross e amplamente apoiado pela Sociedade Americana de Editores de Notícias em meados da década de 1950. O relatório intitulado “*The people’s right to know: Legal access to public records and proceedings*” se tornou símbolo da pressão social por liberdade de informação ao reivindicar acesso a documentos governamentais norte-americanos relacionados às operações da Segunda Guerra Mundial (Mariani, 2019). Segundo Ramírez-Alujas (2011), a expressão Governo Aberto apareceu pela primeira vez oficialmente em documentos britânicos no final da década de 1970 e esteve associada com a preocupação de assegurar maior transparência e de garantir minimamente um escrutínio pelo cidadão.

Como identifica Ramírez-Alujas (2011), o conceito Governo Aberto tem se transformado recentemente em uma espécie de paradigma emergente ou até

mesmo uma filosofia sobre como governar no século XXI. Atualmente, é possível identificar uma profusão de estudos e de pesquisas relacionados à essência das diretrizes de Governo Aberto, bem como tentativas de sua conceituação (Calderón, 2012; Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2016; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018; Guerzovich y Schommer, 2022; Hasan, 2018; Mariani, 2019; Mariani y Lassance, 2020; Naser et al., 2018; OGP, 2021; Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2017; Ramírez-Alujas, 2011).

Para a OECD (Recommendation of the Council on Open Government, 2017), a expressão Governo Aberto compreende um modelo de governança centrado no cidadão que se caracteriza pela promoção dos princípios de transparência, de integridade, de responsabilização e de participação social visando a democracia e o crescimento inclusivo. Segundo a Carta Latino-Americana de Governo Aberto, Governo Aberto é um

(...) 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. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016, p. 5).

Nesse sentido, o paradigma de Governo Aberto pode ser compreendido como a representação da busca constante pela instituição de um canal direto de colaboração entre a sociedade e o Estado (Mariani y Lassance, 2020), ou seja, por espaços de participação caracterizados pela cidadania ativa (CEPAL, 2018), a qual é legitimada pelo reconhecimento de direitos e de responsabilidades coletivas (Naser, et al., 2018).

Assim, no contexto do esgotamento dos modelos tradicionais de governança (Ramírez-Alujas, 2012), em que a democracia conversacional e aberta prepondera em detrimento da clássica democracia representativa (Calderón, 2012),

as diretrizes de Governo Aberto se apresentam como uma nova perspectiva de se repensar a organização da gestão pública e das relações de poder (IGA, 2022), o que faz com que não apenas os espaços cívicos se tornem facilitadores e promotores de iniciativas de transparência (OECD, 2022), mas também oportunidades de criação de novos ambientes de inovação institucional (Ramírez-Alujas, 2012) e de aprimoramento das capacidades dos governos de modernizar as administrações públicas (Mariani y Bessa, 2022). Ou seja, Governo Aberto tem se apresentado como “um motor de transformação democrática e inovação” (OECD, 2022, p. 47).

Especificamente acerca da participação social na agenda de Governo Aberto, considerando que processos de cocriação sólidos e inclusivos levam a compromissos melhor desenhados e com maior nível de ambição, a OGP (2021) identificou cinco padrões de participação e de criação que devem ser observados ao longo dos processos de Governo Aberto.

Estándar 1: Establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales. Estándar 2: Ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP. Estándar 3: Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción. Estándar 4: Ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción. Estándar 5: Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción. (OGP, 2021, p. 3).

3. Instrumentação da Ação Pública: Breve Revisitação dos Conceitos Teóricos

Por envolver questões sobre governabilidade, burocracia e exercício de poder, o estudo da transversalidade dos instrumentos na produção da ação pública tem ganhado cada vez maior centralidade no âmbito da sociologia política (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Compreendido a partir da perspectiva neoinstitucional, um instrumento de ação pública, caracterizado por dispositivos ao mesmo tempo social e técnico, se apresenta como um tipo particular de instituição, em seu sentido sociológico, com duplo papel cognitivo e normativo, pois ao mesmo tempo em que é capaz de produzir conhecimento, também direciona padrões de comportamento (Halpern, et al., 2021).

Nesse sentido, fica latente o predicado da não neutralidade dos instrumentos, uma vez que, por serem “portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social e por noções precisas do modo de regulação previsto” (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 4), forjam a organização das relações sociais a partir das representações e das significações de suas concepções subjetivas (Lascoumes y Le Galès, 2012).

Como destacam Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), um instrumento de ação pública pode ser um interessante indicador de transformações institucionais uma vez que:

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. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo.

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. (Harlpern, et al., 2021, p. 36).

Essas representações específicas, os efeitos de médio e de longo prazos da instrumentação da ação pública, resultados tanto da própria instrumentação da ação pública em si, quanto dos efeitos políticos das relações de poder que os instrumentos organizam e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade subsequentes, podem ser sintetizadas em três dimensões: O efeito da inércia, relacionado com a quebra da resistência entre os atores heterogêneos em dialogar; o efeito de produtor da própria agenda, relacionado com a possibilidade de criação de novas realidades convencionais; e o efeito da problematização específica, relacionada com a hierarquização e a indução de novos sistemas interpretativas e explicativos (Lascoumes y Le Galès, 2007).

4. Instrumentação da Agenda de Governo Aberto no Brasil: A Questão da Participação Social

A instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto foi apenas a partir de setembro de 2011, com a criação da OGP² e a instituição do Plano de Ação Nacional. Composta atualmente por 78 países e milhares de organizações da sociedade civil, a OGP tem incentivado a cocriação e a cogestão entre governos e sociedade civil para a elaboração e a implementação de compromissos concretos e ambiciosos visando aumentar a transparência, a prestação de contas e a participação pública (Mariani, 2019).

Assim, uma vez que um instrumento de ação pública tem latente o predicado de sua não neutralidade, pois “são portadores de valores, alimentados por uma interpretação do social” (Lascoumes y Le Galès, 2007, p. 4), a análise crítica-reflexiva dos Planos de Ação do Brasil à luz dos cinco padrões de participação

2 Iniciativa internacional formada por países e entidades da sociedade civil que busca melhoria da gestão pública por meio de iniciativas de transparência, participação social e inovação tecnológica.

social da OGP (2021), ao evidenciar especificidades dos efeitos, das relações de poder e das dinâmicas de legitimidade e de governabilidade gerados pela instrumentação da ação pública, lança luz acerca da nova abordagem para a governança da participação social nas políticas públicas brasileira.

Nesse contexto, o primeiro ponto a ser analisado é o efeito da instrumentação da ação pública brasileira com o que Lascoumes e Le Galès (2007) denominam de quebra do efeito da inércia. Como definido no “*estándar 1*”, é necessário que se estabeleça “un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales” (OGP, 2021, p. 3).

De fato, no Brasil há uma longa historicidade da ação coletiva, dos movimentos sociais e da participação política brasileira, especialmente no âmbito de conselhos e de colegiados; contudo, é possível identificar diversas ocasiões em que a resistência dos atores, ou até mesmo o conflito de interesse entre eles, teve potencial para dificultar, e em muitos casos frustrar, o controle social e as oportunidades de trabalho conjunto entre o governo e a sociedade (Abers et al., 2014; Cruz y Daroit, 2017; Gurza Lavalle, 2003; Melucci, 1989; Nunes, 2014; Perez, 2017).

A partir da OGP, o governo brasileiro e a sociedade civil foram novamente instados não apenas a encapsular conflitos que atravancavam os potenciais diálogos, mas também a buscar alternativas para um debate mais horizontalizado para agendas comuns visando a geração de valor público.

Como destacado pela OGP (2020, p. 4), são responsabilidades e atividades dos pontos de contato dos governos “*involucrar a actores de la sociedad civil y otras partes interesadas de forma continua*” a fim de que a sociedade civil desempenhe um papel ativo. Alinhado a esse esforço, o Decreto s/No. de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional em Governo Aberto no Brasil, criou o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), com a competência de promover a difusão do Plano de Ação Nacional junto à sociedade (p. 4, 2011).

A oferta de informação relevante é a característica central do “*estándar 2*” da OGP, que estabelece que os governos devem “*ofrecer información abierta*,

accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP” (OGP, 2021, p. 6).

Importante destacar, contudo, como o texto do Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011 deixa evidente, que a relação com a sociedade civil para a co-construção e cogestão do Plano de Ação esteve estruturada com baixo nível de engajamento, uma vez que a participação social se apresentava apenas como linear canal de informação ou de consulta (Mariani, 2019).

O texto introdutório do 1º Plano de Ação do Brasil na OGP 2011/2013 confirma o mero caráter informativo e consultivo que teve a sociedade civil no processo de elaboração do Plano de Ação

Para este primeiro ano da OGP, o processo de consulta à sociedade e aos atores privados sobre o plano de ação foi realizado por meio de reuniões presenciais e também utilizando-se a experiência e os contatos das redes de consulta à sociedade já existentes. (Declaração de Governo Aberto, 2011, p. 3).

Para o *Independent Report Mechanism* – IRM (2013), órgão técnico independente da OGP, o processo de construção do 1º Plano de Ação do Brasil na OGP 2011/2013 apresentou questões sensíveis e preocupantes acerca da participação social. Os relatórios de monitoramento do IRM são baseados em fatos e evidências coletadas por um avaliador independente, sendo caracterizados, assim, por uma análise imparcial, nem do governo, nem da sociedade civil, do cumprimento e da execução dos compromissos dos Planos de Ação.

Na Figura 1, o IRM avalia, em adaptação ao diagrama elaborado pela Associação Internacional para Participação Pública, os diferentes tipos de participação social que ocorreram durante o 1º Plano de Ação do Brasil na OGP.

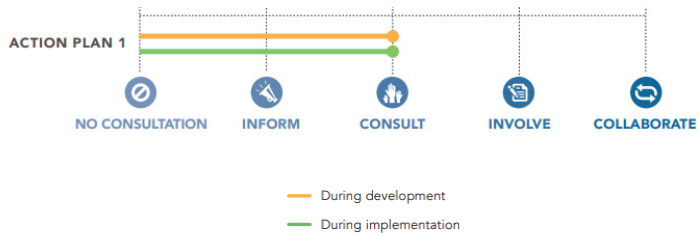


Figura 1. Nível de Participação Social nos Planos de Ação do Brasil.

Fonte: IRM.

O 1º Plano de Ação do Brasil na OGP, assim, ao deixar evidente uma deliberada resistência governamental em criar espaços para uma cidadania ativa, desvela as relações de poder e as variáveis dinâmicas de governabilidade e de politização da ação pública, especialmente os tradicionais papéis distintos reservados ao Estado e aos demais atores sociais.

Para a construção do 2º Plano de Ação do Brasil na OGP 2013/2016, a constituição de um grupo de trabalho informal de assessoramento ao CIGA composto por representantes da sociedade civil, representa novamente o esforço do governo brasileiro em ampliar o engajamento social na agenda de Governo Aberto (OGP-Brasil, 2016).

A constituição do grupo de trabalho pode ser compreendida em associação com o “*estándar 3*” relacionado com a busca por “*ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 8).

Contudo, ainda se mostrou evidente a necessidade de maior aproximação entre Estado e sociedade civil em torno da agenda. Como pontuado no 2º Plano de Ação do Brasil na OGP, a participação social esteve atrelada apenas ao escopo de debate e de consulta pública, sem maior envolvimento, colaboração e empoderamento da sociedade civil.

A população pôde participar de debates virtuais realizados em uma plataforma online, o fórum e-Democracia. Além disso, foi realizado um encontro presencial entre organizações da sociedade civil e o governo. Ao todo, foram encaminhadas, para serem analisadas por órgãos do Governo Federal, 32 propostas sugeridas e priorizadas pela sociedade (...) os órgãos [do governo federal] avaliaram as sugestões de compromissos provenientes dos diálogos virtual e presencial e decidiram se podiam acatá-las, integral ou parcialmente, ou se teriam que rejeitá-las. (OGP-Brasil, 2013, p. 4).

As relações de poder e os papéis distintos reservados ao Estado e aos demais atores sociais continuaram evidentes nos espaços sociopolíticos constituídos envolta da agenda de Governo Aberto. De fato, de 2011 a 2014 a sociedade civil teve papel acessório na ação pública, uma vez que tinha apenas caráter de diálogo informativo e consultivo, não participando efetivamente da plenitude da tomada de decisão, o que fragilizou a legitimidade e a governança do processo de construção e de gestão do Plano de Ação Nacional.

O Relatório de Progresso 2013/2014 do IRM apontou a necessidade de aprimoramento nos mecanismos de participação social na governança da OGP no Brasil, uma vez que ficou clara a fragilidade da interação entre os atores, inclusive com um momento de cisão entre governo e algumas organizações da sociedade civil

(...) 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. (Steibel, 2014, p. 33).

Como argumentam Lascoumes e Le Galès (2012), um instrumento de ação pública consiste em um tipo particular de instituição, em suas dimensões cognitivas, informais e simbólicas, pois buscam condicionar as estruturas, as interações e os comportamentos da ação coletiva, reduzindo, assim, incertezas. No âmbito da instrumentação da ação pública em Governo Aberto, a busca pela construção de relações de confiança visando uma maior sustentabilidade do processo deve passar necessariamente pelo estabelecimento “un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales” (OGP, 2021, p. 4).

Essa busca pela estruturação da política pública em Governo Aberto, a partir de um contexto estável de expectativas dos atores sociais e políticos, justifica a edição da Resolução No. 1, de 18 de novembro de 2014, que instituiu um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para atuar junto ao CIGA.

A partir de uma estrutura e ambiente horizontais, as organizações da sociedade civil que compuseram o Grupo de Trabalho tiveram a missão de se articular entorno de um trabalho colaborativo para a tomada de decisão coletiva na agenda de Governo Aberto (OGP-Brasil, 2015).

A instituição desse Grupo de Trabalho pode ser reconhecida como um efeito direto da instrumentação em ação pública em Governo Aberto, uma vez que, estimulado pela problematização específica da própria agenda, formalizou a quebra do efeito da inércia entre os atores, forjando, assim, novas relações de poder e dinâmicas de legitimidade e de governabilidade.

A formalização do Grupo de Trabalho também está alinhada com o “*estándar 4*” para que se ofereça “*respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 10) e com o “*estándar 5*” de “*oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción*” (OGP, 2021, p. 11).

O 3º Plano de Ação do Brasil na OGP 2016/2018, nesse sentido, apresentou metodologia inovadora embasada na maior interação entre os atores para a cocriação dos compromissos em Governo Aberto do Brasil. A definição dos temas foi dividida em três contextos: a) Temas estruturantes, fundamentais na estruturação de políticas públicas em Governo Aberto; b) temas priorizados pelo governo, de importância estratégica para o Governo Federal; e, c) temas priorizados pela sociedade civil, que revelam o afã e as expectativas da sociedade civil em agendas temáticas específicas (OGP-Brasil, 2015).

A segunda etapa metodológica, as oficinas de cocriação, consistiram em reuniões de trabalho entre representantes do governo e de entidades da sociedade civil, com a atribuição de construir, em consenso, propostas de compromissos e de metas. Por fim, a terceira etapa, embasada na aprovação do consolidado das propostas em documento único para aprovação pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil e pelo CIGA (OGP-Brasil, 2015). A figura abaixo sintetiza a metodologia de cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP.

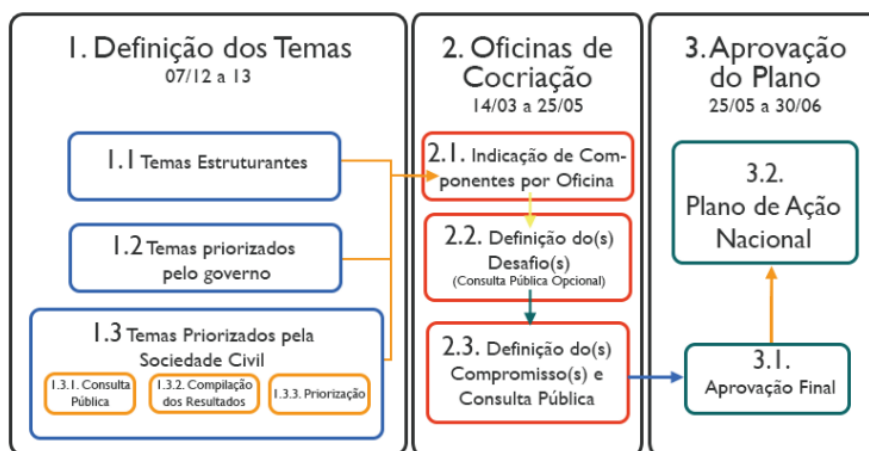


Figura 2. Metodologia para a cocriação do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP.

Fonte: OGP-BRASIL.

O relatório de monitoramento do IRM para o 3º Plano de Ação destaca e reconhece os avanços na instrumentação da ação pública brasileira no esforço

de quebrar a inércia entre os atores heterogêneos, permitindo não apenas a criação de espaços para debate, mas também a identificação de questões a serem trabalhadas em comum.

O terceiro plano de ação [do Brasil] foi desenvolvido por meio de um processo colaborativo entre o governo e as organizações da sociedade civil (OSCs). Isso constitui uma grande melhoria em relação ao processo do segundo plano de ação, no qual muitas OSCs perderam a confiança no processo da OGP no país. Os temas, os compromissos e os marcos do terceiro plano de ação refletem esse processo colaborativo coliderado pelo governo e pela sociedade civil. (Steibel, 2018, p. 10).

Esses avanços, contudo, apesar de serem marcos de uma nova governança da participação social nas políticas públicas no Brasil, ainda representam um longo ladrilhar na busca por ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Como destacado pelo IRM, no 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, o GT da Sociedade Civil “desempenhou um papel consultivo e atuou sem procedimentos vinculantes de tomada de decisões dentro do CIGA” (Steibel, 2019, p. 2).

A instrumentação do 4º Plano de Ação do Brasil na OGP 2018/2021 seguiu o mesmo princípio metodológico utilizado para a construção do 3º Plano de Ação do Brasil na OGP, repetindo, assim, os mesmos erros e acertos metodológicos.

O Brasil liderou um forte processo de co-criação colaborativa desenvolvido com o governo federal, a sociedade civil e alguns atores dos governos estaduais e municipais (...) o desenvolvimento do plano de ação ocorreu por meio de processo de consulta interativa, e manteve a paridade entre o governo e a sociedade civil durante toda a sua extensão (...) há a visão de que este processo foi mais abrangente que os anteriores, mas que ainda é necessário ampliar a gama de atores envolvidos. (Steibel, 2021, p. 3).

Em 2019, a instrumentação da ação pública brasileira em Governo Aberto teve novo aprimoramento. O Decreto No. 10.160, de 9 de dezembro de 2019, ao revogar o Decreto s/No. de 15 de setembro de 2011, buscou fomentar novo modelo de governança direcionado ao aprimoramento da participação social, à ampliação da transparência, do acesso à informação, da melhoria na prestação de serviços públicos e do fortalecimento da integridade em todas as fases do instrumento de ação pública.

A inovação nas estruturas de poder do Decreto No. 10.160/2019, atendendo a demandas da sociedade civil para um instrumento mais transversal e participativo, buscou simplificar as instâncias decisórias, a fim de alcançar maior agilidade. Também foram mantidas a possibilidade de criação de grupos de trabalhos temporários para assessoramento ao CIGA. Esse aperfeiçoamento da governança da agenda de Governo Aberto, capaz de explicar tanto mudanças na política pública em Governo Aberto, quanto a capacidade de orientação e de sustentação da política pública, a governança propriamente dita, é ressaltada no relatório de avaliação do IRM.

Há fortes evidências da existência de uma atuação ativa multissetorial no desempenho da OGP no país. A participação de membros é diversa, e há um mandato claramente delineado dos processos e entes envolvidos, o que se reflete nos procedimentos colocados em prática e nas ações de comunicação entre os pares observadas. Há ainda a organização de informação em website específico, o que promove um sentimento de confiança do governo e da sociedade civil no processo estabelecido. (Steibel, 2021, p. 12).

Os efeitos imediatos do maior engajamento da sociedade civil ao processo de construção e gestão do Plano de Ação podem ser identificados na promoção de políticas públicas em Governo Aberto mais participativas, inclusivas e democráticas para o desenvolvimento multidimensional e intersetorial brasileiro.

Se no primeiro Plano de Ação os compromissos tinham pouca diversidade temática, associados diretamente às diretrizes imediatas de Governo Aberto, como a elaboração de cartilha sobre acesso à informação para servidores públicos

e a reestruturação do Portal da Transparência, os compromissos do 5º Plano de Ação do Brasil na OGP 2021/2023 apresentam amplitude temática como cadeias agropecuárias, licenciamento ambiental, dados eleitorais, combate à corrupção no setor público, maus tratos a animais, ciência de dados para vigilância sanitária, dívida ativa e participação social para melhoria dos dados eleitorais abertos.

Assim, é possível identificar como o instrumento de ação pública se tornou produtor da agenda específica de Governo Aberto, pois teve a capacidade de construir realidades convencionais como a categorização da situação abordada e seu quadro de descrição social, bem como incutiu problematizações específicas da agenda de Governo Aberto, hierarquizando variáveis e induzindo sistemas explicativos.

Ao longo dos últimos anos, exemplos concretos desses efeitos podem ser identificado na constituição do Encontro Brasileiro de Governo Aberto, em 2016, organizado por entidades da sociedade civil e órgãos de administração pública com o objetivo de promover discussões sobre a agenda de Governo Aberto e formas de viabilizar sua implementação, e a instituição do Programa Time Brasil (Brasil, 2022), destinado a fomentar ações públicas em Governo Aberto nos entes federados, a partir de uma estrutura de desenvolvimento de Planos de Ação direcionados para o debate multidisciplinar qualificado e democrático de problemas e caminhos possíveis para o desenvolvimento democrático.

6. Conclusões e Reflexões

A reflexão crítica acerca do processo histórico dos Planos de Ação Nacional do Brasil na OGP, desde sua metodologia inicial de construção até os relatórios de monitoramento e avaliação, especificamente do IRM, permitiu compreender os efeitos, as relações de poder e as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade de como a instrumentação da ação pública em Governo Aberto tem fomentado novas abordagens para a governança da participação social nas políticas públicas brasileiras, a qual foi caracterizada pela constante evolução do processo de legitimação da ação pública em si e pelo aprimoramento do valor público gerado pelas políticas.

Os efeitos resultantes da instrumentação da ação pública como conceituado por Lascoumes e Le Galès (2007) foram claramente observados na Política de Governo Aberto do Brasil e evidenciaram os espaços sociopolíticos constituídos, a característica política subjetiva dos instrumentos, a busca pelo alinhamento das expectativas dos atores envolvidos e o esforço da abertura institucional, associado, principalmente, com a busca por ações públicas mais participativas, inclusivas e democráticas.

Os avanços promovidos e conquistados pelo Brasil ao longo dos últimos anos, a partir do direcionamento da instrumentação da ação pública mais participativas, inclusivas e democráticas, devem ser reconhecidos e valorizados; contudo, como restou claro ao analisá-lo à luz dos cinco padrões de participação da OGP, ainda consistem em um longo ladrilhar na busca por se alocar governo e sociedade em um plano mais horizontal, em que a relação bilateral passa a ser representada pela coparticipação e corresponsabilidade na administração pública brasileira, culminando em políticas públicas mais robustas, legítimas, transparentes e responsivas.

Referências

- Abers, R., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: A experiência na era Lula. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 325-357. <http://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- Almeida, L. S. B., Rodrigues, M. I., Silveira, R. M. C. y Melo, C. M. O. (2020). *Contribuições do Campo de Públicas: Um olhar sobre a democracia no século XXI e os desafios para a gestão pública*. Fundação João Pinheiro. http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/23.10_Contribuicoes-do-Campo-de-Publicas.pdf
- Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas [ANEPECP] (2021, septiembre 2). Ação Pública para o Desenvolvimento Democrático [Arquivo de Vídeo]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=3Xar_r3yfNQ
- Bader, V. y Benschop, A. (2018). *Desigualdade social: Objeto e modelo proteóricico de análise*. En S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A. M. Brandão

- y A. Jorge (Eds.). *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Homenagem a Manuel Carlos Silva* (pp. 27–105). Húmus.
- Calderón, C. (2012). ¿Por qué un gobierno abierto?. Organización de las Naciones Unidas/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *El desafío del gobierno abierto en la hora de la igualdad*, (134). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3969/S2012004_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, 7 y 8, 2016, <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-October-2016.pdf>
- Coelho, V. y Trajber, L. (2013). *Mecanismo Independente de Avaliação. Relatório de Progresso 2011–2013*. Independent Report Mechanism. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/169361968-IRM-Report-Brazil.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42396>
- Cruz, F. N. B. y Daroit, D. (2017). *Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa*. (pp. 231-254). Gigapp Estudos Working Papers
- Cruz, F. N. B. (2020). *Desenvolvimento democrático em tempos incertos: Os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa*. <https://doi.org/10.26512/9786558460336>
- Declaração de Governo Aberto, setembro, 2011, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>
- Decreto s/No., de 15 de setembro de 2011, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.11.2011 (Braz.). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm
- Demo, P. (2012). *Cuidado Metodológico: Signo crucial da qualidade. Sociedade e Estado*, 17(2), 349–373. <https://doi.org/10.1590/S0102-69922002000200007>

- Durkheim, E. (1977). *A divisão social do trabalho*. Presença. (Obra original publicada em 1893).
- Dussel, E. (2009). Meditações anti-cartesianas sobre a origem do anti-discurso filosófico da modernidade. En B. Santos y M. P. Meneses (Eds.), *Epistemologias do Sul* (pp. 283–335). Edições Almedina.
- Freitas, T. D., Cassol, A., Conceição, A. F. y Niederle, P. A. (2016). Sen e o Desenvolvimento como Liberdade. En P. A. Niederle y G. F. Radomsky (Eds.), *Introdução às teorias do desenvolvimento* (pp. 50–62). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>
- Goffman, E. (1993). *Estigma: La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores.
- GPublicas - Rede de Mulheres na Gestão Pública e Instituto de Governo Aberto (2022). *As prefeituras e o governo aberto: Transformando a relação entre o governo e a sociedade*. <http://gpublicas.org.br/wp-content/uploads/2022/04/As-Prefeituras-e-o-Governo-Aberto.pdf>
- Guerzovich, F. y Sschommer, P. C. (2022). *Os catalisadores de governo aberto no Brasil podem ser cruciais em 2022 e adiante*. Estadão, São Paulo. <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/os-catalisadores-do-governo-aberto-no-brasil-podem-ser-cruciais-em-2022-e-adiante/>
- Gurza Lavalle, A. (2003). *Sem pena nem glória: O debate da sociedade civil nos anos 1990*. Novos estudos, 66, 91–110. https://www.researchgate.net/publication/258220356_Sem_pena_nem_gloria_-_O_debate_da_sociedade_civil_nos_anos_1990
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. En O. Oliveira & P. Hassenteufel (Eds.), *Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos* (pp. 31–59). Escuela Nacional de Administración Pública.
- Hasan, M. (2018). *Guia de governo aberto para Céticos*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/07/Guia-de-Governo-Aberto-para-Ceticos.pdf>
- Lascoumes, P. y Les Galès, P. (2007). *Special issue: Understanding public policy through its instruments*. Governance, 20(1), 1–144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>

- Lascoumes, P. y Les Galès, P. (2012). *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. R. Pós Ci. So., 9(18), 19-43. <https://periodicoseltronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/1048>
- Lucio, M. L. (2017). A construção de uma pluralidade epistêmica no Campo de Públicas—Observações sob o ponto de vista de trajetórias. *Revista NAU Social*, 8(15), 143–148. <https://doi.org/10.9771/ns.v8i15.31402>
- Luhmann, N. (1982). *The differentiation of society*. Columbia University Press.
- Mariani, C. B. (2019). Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família [Tesis de Maestría, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada]. <http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/cristina-borges-mariani.pdf>
- Mariani, C. B. y Bessa, L. F. M. (2022). Desenvolvimento e tecnologia: O laдрilhar da política de governo aberto no Brasil. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 1(1), 1–18. <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/43355/34379>
- Mariani, C. B. y Lassance, A. (2020). Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?. *Revista Do Serviço Público*, 71(c), 34–56. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4485>
- Melucci, A. (1989). Um objetivo para os movimentos sociais? (S. Bastos, Trad.). *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 17, 49–66. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451989000200004>
- Moore, D. B. (1995). Development discourse as hegemony: Toward an ideological history — 1945–1995. En D. B. Moore y G. J. Schmitz (Eds.), *Debating Development Discourse*. International political economy series. (pp. 1-53) Macmillan Press. https://doi.org/10.1007/978-1-349-24199-6_1
- Naser, A., Rramírez-Alujas, A. y Rosales, D. (2018). *“Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. University Press.
- Nunes, C. (2014). *O conceito de movimento social em debate: Dos anos 60 até à atualidade*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 75, 131–147. <https://journals.openedition.org/spp/1596>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Open government review of Brazil: towards an integrated open government agenda*.

- OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3f9009d4-en/index.html?itemId=/content/publication/3f9009d4-en>
- Open Government Partnership. (2020). *Manual de OGP – Reglas y orientación para participantes*. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/OGP_Handbook-Rules-and-Guidance_ES_20200313.pdf
- Open Government Partnership. (2021, noviembre 24). *Estándares de participación y cocreación*. <https://shorturl.at/pAEU3>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2011). *Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/1planoacaobrasil201113.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2013). *2º Plano de Ação Brasileiro*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2015). *Metodologia para o 3º Plano de Ação do Brasil*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>
- Parceria para Governo Aberto–Brasil. (2016). *Balanço final-2º Plano de Ação do Brasil*. <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>
- Paranhos, R., Figueiredo, D., Carvalho, E., da Silva, J. y Freitas, D. (2016). *Uma introdução aos métodos mistos*. *Sociologias*, 18(42), 384–411. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004221>
- Peres, J. L. P., Boullosa, R. F. y Bessa, L. F. (2021). *O campo de públicas na encruzilhada: Aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social*. *Revista Eletrônica da Residência Social*, 12(22), 493–515. <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/43707/24565>
- Perez, O. C. y Souza, B. M. (2017, octubre 23–27). *Velhos, novos ou novíssimos movimentos sociais? As pautas e práticas dos coletivos*. 41º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu. <https://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-2/gt-30/gt11-15/10696-velhos-novos-ou-novissimos-movimentos-sociais-as-pautas-e-praticas-dos-coletivos/file>

- Pires, V., Midlej, S., Fonseca, S. A., Vendramini, P. y Coelho, F. S. (2014). *Dossiê – Campo de públicas no Brasil: Definição, movimento constitutivo e desafios atuais*. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110–126.
- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. En E. Lander (Comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (p. 246). CLACSO.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). *Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene*. *Reflexiones seminales. Revista Enfoques*, 9(15), 99–125.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2012). *Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?* *Más poder social*, 12, 14–22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Recommendation of the Council on Open Government, 13, diciembre, 2017, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Sen, A. K. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Steibel, F. (2014). *Mecanismo Independente de Avaliação. Brasil: Relatório de Progresso 2013–2014*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/04/Brasil_Relat%C3%B3rio2013-14_Final_0_0.pdf
- Steibel, F. (2018). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Período 2016–2017*. Independent Report Mechanism. <https://shorturl.at/dvMQW>
- Steibel, F. (2019). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Final Período 2016–2018*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_EOTR_2016-2018_PT.pdf
- Steibel, F. (2021). *Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil Relatório Período 2018–2020*. Independent Report Mechanism. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Brazil_Design_Report_2018-2020_PT.pdf
- Silva, M. C. (2001). *Sociedade, trabalho e desenvolvimento: Virtualidades e limites do pensamento de Sen*. *Cadernos do noroeste*, 16(1-2), 323–350.
- Silva, M. C. (2009). *Desigualdade e exclusão social: De breve revisitação uma síntese proteórica*. *Configurações*, 5/6, 11–40. <https://journals.openedition.org/configuracoes/132>

