FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ROQUE JOSÉ COIMBRA WERLANG

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ESTUDO DE CASO DA AGENDA DE INOVAÇÕES ABERTAS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA DE ANDREW FEENBERG

RIO DE JANEIRO

2025

ROQUE JOSÉ COIMBRA WERLANG

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ESTUDO DE CASO DA AGENDA DE INOVAÇÕES ABERTAS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA DE ANDREW FEENBERG

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dra. Andrea Pereira Macera

RIO DE JANEIRO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Werlang, Roque José Coimbra
Open Government Partnership: estudo de caso da Agenda de Inovações Abertas no Brasil sob a perspectiva da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg / Roque José Coimbra Werlang. – 2025.

107 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Andrea Pereira Macera.
Inclui bibliografia.

1. Governança pública. 2. Inovações tecnológicas 3. Tecnologia da informação. 4. Transparência na administração pública. 5. Participação do cidadão. I. Macera, Andrea Pereira. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.380285

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos – CRB-7-RJ-007517/O

FGV

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FOLHA DE APROVAÇÃO

ROQUE JOSÉ COIMBRA WERLANG

"OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP: ESTUDO DE CASO DA AGENDA DE INOVAÇÕES ABERTAS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA DA TECNOLOGIA DE ANDREW FEENBERG".

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE CONFERIU O GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 31/01/2025

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFª ANDREA PEREIRA MACERA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª ANDREA PEREIRA MACERA
ORIENTADORA

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROFª JAANA FLÁVIA FERNANDES NOGUEIRA
MEMBRO INTERNO - FGV

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. GIOVANNI ALLEGRETTI
MEMBRO EXTERNO - UC

RIO DE JANEIRO, 31 DE JANEIRO DE 2025.

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS
DIRETOR

<ASSINADO ELETRONICAMENTE>
PROF. ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

ESTE É UM TRABALHO ORIGINAL ONDE FOI VERIFICADA A NÃO EXISTÊNCIA DE PLÁGIO E DE UTILIZAÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, NÃO EXPLICITADA, NO CORPO DO TRABALHO ATESTADO PELO ALUNO(A) E ORIENTADOR(A). ESTE DOCUMENTO NÃO CONFERE TÍTULO. PARA TAL DEVERÃO SER CUMPRIDOS OS REQUISITOS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO.

D4Sign d9d85d93-5376-4b0c-960b-d78b2a9ca8fe - Para confirmar as assinaturas acesse https://secure.d4sign.com.br/verificar
Documento assinado eletronicamente, conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha companheira de vida, Cristiane, pelo apoio, pelo carinho. Por estar ao meu lado quando a saúde me faltou. Quando feriado, fim de semana, madrugadas, eram apenas horas para estudo. E a meus filhos João e Rafael, que são a razão, o sentido e a motivação de viver e de se desafiar para concluir mais esse ciclo importante em minha vida.

Agradeço aos colegas, todos, pelos inúmeros trabalhos conjuntos, com as trocas de experiência, de vivência, pelo apoio fantástico e comovente quando me ausentei de algumas aulas por conta de minha saúde.

Agradeço, em especial a minha orientadora, Dra. Andrea Pereira Macera, pela sua competente orientação, compreensão e apoio nas minhas prorrogações de prazo e por me orientar, quando foi necessário, a primeiro cuidar de minha saúde.

Ao meu chefe na FGV DGPE, Henrique Paim, pelo convencimento, apoio pessoal e institucional para que eu entrasse e pudesse concluir o mestrado.

A todos os professores, por me acrescentar muitos novos conhecimentos e perspectivas sobre Administração Pública e fortificar o apreço pelo rigor científico.

Agradeço a FGV EBAPE pela estrutura, pela qualidade e pelas condições que me proporcionaram para um aprendizado enriquecedor.

Agradeço aos meus pais e aos meus irmãos, pelo que pude ser, pelo que somos. Em especial queria lembrar do Gastão Junior, do Cristiano e do Júlio Cezar que nos deixaram nesses últimos pouco mais de 3 anos, mas estão sempre comigo.

RESUMO

Objetivo – Analisar o papel da inovação aberta na OGP Brasil, identificando limites, desafios e potencialidades para a promoção da democratização do desenvolvimento e acesso à tecnologia para resolver desafios públicos à luz da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg.

Metodologia – Estudo de caso único, qualitativo de cunho instrumental, através de questionário semi estruturado, com tratamento dos dados pelo método de análise de conteúdo, de modo a codificar ideias presentes nas entrevistas com pesquisadores, gestores públicos e profissionais que participaram da formulação e/ou implementação da OGP Brasil ou da política de Governo Aberto, recorrendo também à triangulação com dados secundários e análise de documentação, especialmente dos Planos de Ação da OGP Brasil.

Resultados – A partir da Teoria Crítica da Tecnologia, avaliou-se as relações de poder que delimitaram e contingenciaram a agenda de governo aberto no Brasil, avaliando as contribuições da OGP Brasil para a racionalização democrática. Além disso, levantou-se os desafios e oportunidades para a democratização do acesso e da produção tecnológica para responder às demandas públicas da sociedade brasileira a partir da agenda da OGP Brasil.

Limitações – Pela natureza do estudo, a compreensão do fenômeno se limita às especificidades da OGP Brasil, não cabendo generalizações para outros casos.

Aplicabilidade do trabalho – Do ponto de vista acadêmico, a compreensão da governança tecnológica e participação cidadã no contexto do programa brasileiro da OGP a partir da visão da Teoria Crítica da Tecnologia pode ser de grande relevância pela pouca incursão de pesquisadores em relação a essa abordagem no Brasil. Do ponto de vista da validade prática e de governança, um olhar externo sobre a democratização da inovação aberta, pode trazer elementos importantes sobre desafios e oportunidades para a parceria da OGP Brasil.

Palavras-chave – Governo Aberto; Inovação Pública Aberta; Parceria para Governo Aberto; Teoria Crítica da Tecnologia; Democratização da Tecnologia.

Categoria do artigo – Dissertação de Mestrado/Estudo de Caso.

SUMMARY

Objective – Analyze the role of open innovation in OGP Brazil, identifying limits, challenges and potential for promoting the democratization of development and access to technology to solve public challenges in light of Andrew Feenberg's Critical Theory of Technology.

Methodology – Single case study, qualitative with an instrumental nature, using a semi-structured questionnaire, with data processing using the content analysis method, in order to codify ideas presented in interviews with researchers, public managers and professionals who participated in the formulation and/or implementation of OGP Brazil or the Open Government policy, also using triangulation with secondary data and analysis of documentation, especially the OGP Brazil Action Plans.

Results – Using the Critical Theory of Technology, the power relations that delimited and constrained the open government agenda in Brazil were evaluated, evaluating the contributions of OGP Brasil to democratic rationalization. Furthermore, the challenges and opportunities for the democratization of access and technological production were raised to respond to the public demands of Brazilian society based on the OGP Brazil agenda.

Limitations – Due to the nature of the study, the understanding of the phenomenon is limited to the specificities of OGP Brazil, and there is no room for generalizations to other cases.

Applicability of the work – From an academic point of view, understanding technological governance and citizen participation in the context of the Brazilian OGP program from the perspective of the Critical Theory of Technology can be of great relevance due to the limited scope of research in relation to this approach in Brazil. From the point of view of practical validity and governance, an external view of the democratization of open innovation can bring important elements about challenges and opportunities for the OGP Brazil association.

Keywords – Open Government; Open Public Innovation; Open Government Partnership; Critical Theory of Technology; Democratization of Technology.

Article category – Master´s thesis/Case Study.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Código dos entrevistados, entidades, data e duração das entrevistas...35

Quadro 2 - Temas Codificados através de análise das entrevistas……..36

Quadro 3 - Representação Governo e Sociedade nos Planos da OGP……..41

Quadro 4 - A Racionalização Democrática na OGP Brasil……74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação por eixos dos Planos de Ação da OGP Brasil.….....61

Tabela 2 - Número de compromissos que fornece dados abertos e democratiza a tecnologia nos Planos de Ação…….....….....….....…71

LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ANT	Teoria Ator-Rede(Actor-Network Theory)
CGU	Controladoria Geral da União
CIGA	Comitê Interministerial de Governo Aberto
COLAB/USP	Colaboratório de Desenvolvimento e Participação da USP
CTICC	Conselho de Transparência, Integridade e Combate à Corrupção
EUA	Estados Unidos da América
GT	Grupo de Trabalho
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IBRACE	Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento
IEP	Painel de Peritos Internacionais
IMAFLORA	Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Abertos
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IRM	Relatórios do Mecanismo Independente de Avaliação
LAI	Lei de Acesso à Informação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
OGP	*Open Government Partnership*
OGP Brasil	*Open Government Partnership* Brasil
OSB	Observatório Social de Brasília
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
RETPS	Rede pela Transparência e Participação Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STS	Estudos de Ciências,Tecnologia e Sociedade
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UGT	União Geral dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 13

2 REVISÃO DA LITERATURA.....18

2.1 *Open Government Partnership* (OGP).....18

2.2 Inovação Aberta……...21

2.3 Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg…….22

2.4 Estudos Precedentes..... 29

3 METODOLOGIA DE PESQUISA…….....31

3.1 Dados Secundários…….....…….....33

3.2 Dados Primários…….....34

3.3 Entrada no campo..... 34

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....35

4.1 A OGP e a estrutura de poder 36

4.1.1 Mudanças de Governo……...…….....…..... 37

4.1.2 Estrutura e poder sobre a agenda da OGP Brasil…….....39

4.1.3 Blindagem da OGP….....…….....…….…46

4.1.4 O papel da OGP e da OCDE na resistência da agenda……..... 48

4.2 Desafios Estruturais da OGP Brasil……...….....52

4.2.1 Representatividade da Sociedade Civil na OGP Brasil...……..... 52

4.2.2 O desafio da transversalidade…….....…...……..... 55

4.2.3 Estrutura limitada de pessoal ……...…….....57

4.2.4 Limitações financeiras e orçamentárias….……....….....…... 58

4.3 Democratização da tecnologia através da Inovação na OGP Brasil.....60

4.3.1 Inovação aberta e inovação democrática….....….....…….....…….. 60

4.3.2 O Histórico de compromissos de inovação aberta……...…….……..…62

4.3.3 A Inovação nas regras da OGP Brasil……...……....…….65

4.3.4 Necessidade de uma definição mais completa de Governo Aberto.....66

4.4 Democratização da Tecnologia no Contexto da OGP Brasil.....…..69

4.4.1 Análise da democratização da tecnologia nos compromissos da OGP Brasil desde 2011……..70

4.4.2 Racionalização Democrática……...73

5 DESAFIOS E OPORTUNIDADES…….76

5.1 Desafios…….....…….....…….76

5.1.1 Superar as resistência institucionais……...…...…….……...……...76

5.1.2 Incremento de recursos…….……...77

5.1.3 Outros desafios da inovação aberta e democrática na OGP Brasil.....78

5.2 Oportunidades à luz da Teoria Crítica……..……....……79

5.2.1 Fomentar laboratórios de inovações democráticas….....……...80

5.2.2 Fortalecer o uso de tecnologias abertas e software livre…….....……80

5.2.3 Capacitação de servidores públicos e sociedade civil……..…….....……..80

5.2.4 Dados abertos como insumos da inovação aberta e democrática...…….....81

5.2.5 Financiamento sustentável para iniciativas de inovação aberta.....82

5.2.6 Estabelecer indicadores de participação e inclusão……...……...….....82

5.2.7 Criar Plataforma em software livre para gestão de conteúdo e accountability dos compromissos e planos. …….....….....82

5.2.8 Criação de uma Estratégia Nacional de Governo Aberto com um eixo de inovação aberta e democrática ..…….....….....…….....83

5.2.9 Redes de inovações democráticas para problemas públicos….…...……..….84

5.2 10 Municipalização da política de inovação aberta e democrática…….86

6 CONCLUSÕES…….....…..…….....…….....86

REFERÊNCIAS.....91

APÊNDICES.....97

1 INTRODUÇÃO

A governança pública tem passado por transformações profundas nas últimas décadas, impulsionada pela demanda crescente por maior transparência, accountability e participação cidadã nos processos decisórios. Nesse cenário, iniciativas globais como a *Open Government Partnership (OGP)* emergiram como um modelo inovador de colaboração entre governos e a sociedade civil, com o objetivo de promover governos mais abertos e acessíveis e incentivar os governos a adotarem práticas mais transparentes e colaborativas, utilizando a tecnologia e a inovação aberta como ferramentas centrais para fomentar a participação ativa dos cidadãos na formulação de políticas públicas.

O *Open Government Partnership* é uma iniciativa internacional lançada em 2011 durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, onde representantes de oito países (Brasil, Estados Unidos, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, Reino Unido e África do Sul) lançaram a Declaração de Governo Aberto. Essa declaração estabeleceu os princípios fundamentais do governo aberto e o compromisso dos países em aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, apoiar a participação cívica, implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as nossas administrações, ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas**.** Desde então, a OGP tem crescido e atualmente conta com a adesão de mais de 75 países e diversas organizações da sociedade civil (Brasil, 2024).

O Brasil, como um dos primeiros países a aderir a OGP, tem implementado uma série de iniciativas que buscam fomentar a inovação aberta no setor público, com ênfase na transparência de dados, cocriação de políticas públicas e o envolvimento direto da população em processos governamentais. Desde então, o país desenvolveu planos de ação que visam promover a abertura de dados governamentais, criar plataformas digitais para a participação cidadã, e estimular práticas colaborativas entre o governo, o setor privado e a sociedade civil. Apesar desses esforços, ainda há desafios significativos em termos de inclusão social, participação democrática efetiva e governança das tecnologias empregadas.

A inovação aberta originalmente foi associada à administração das empresas privadas e surgiu através de um conceito introduzido por Henry Chesbrough (2003). O autor define inovação aberta como um paradigma que assume que as empresas podem e devem usar ideias externas, além das internas, para avançar em suas tecnologias e negócios. Segundo o autor:

> Inovação Aberta significa que ideias valiosas podem vir de dentro ou de fora da empresa e também podem chegar ao mercado de dentro ou de fora da empresa. Esta abordagem coloca as ideias externas e os caminhos externos para o mercado no mesmo nível de importância que aquele reservado para as ideias internas e os caminhos para o mercado durante a era da Inovação Fechada (Chesbrough. 2003, p.43) (tradução nossa).

Em vez de depender apenas de suas próprias pesquisas e desenvolvimentos, as empresas podem licenciar, comprar ou compartilhar inovações com outras organizações. Para o autor:

> O papel adicional de identificar e aceder ao conhecimento externo, além de gerar conhecimento interno, altera os percursos profissionais dos investigadores dentro das empresas de P&D. Embora a compreensão profunda continue a ser valiosa, a sua utilidade é multiplicada quando ligada e construída com base nas investigações e realizações de outros (Chesbrough. 2003, p.52) (tradução nossa).

O autor sugere que a inovação aberta representa o futuro da inovação, onde a colaboração e a utilização de ideias externas se tornarão normais no desenvolvimento de novos produtos e serviços. Em um artigo sobre inovação social aberta, Chesbrough e Di Minin (2014) argumentam que a inovação aberta pode ser uma ferramenta poderosa para o setor público e para organizações sem fins lucrativos. Eles destacam que muitas das mesmas forças que impulsionam a inovação aberta no setor privado, como a necessidade de acessar conhecimento distribuído e a importância de redes colaborativas, são igualmente relevantes para o setor público.

Vários autores têm contribuído para fortalecer os preceitos teóricos e as proposições normativas sobre a inovação social aberta. Geoff Mulgan *et al*. (2007) enfatizam a importância de integrar inovação aberta na formulação de políticas públicas, sendo a inovação aberta destacada como um componente vital para

enfrentar desafios sociais complexos. Os autores sugerem que a inovação social prospera com base nos princípios da inovação aberta. Ao envolver diversas partes interessadas e ao alavancar a inteligência coletiva, pode-se acelerar o desenvolvimento de soluções que abordam as causas profundas dos problemas sociais de forma mais eficaz.

Mulgan *et al*. (2007) discorrem sobre a necessidade de adotar abordagens colaborativas e abertas para fomentar a inovação e enfrentar os desafios do setor público de maneira mais eficiente e eficaz. Já Christian Bason (2014) discute amplamente a importância da cocriação e da participação cidadã na inovação de políticas públicas, destacando que ambas são fundamentais para o processo de inovação do setor público. Ao envolver os cidadãos e as partes interessadas diretamente na concepção e desenvolvimento de serviços e políticas públicas, os governos podem criar soluções mais relevantes, eficazes e sustentáveis. Esta abordagem não só melhora a qualidade dos resultados, mas também cria confiança e legitimidade aos olhos do público. O autor sublinha a visão sobre a importância de integrar as perspectivas e conhecimentos dos cidadãos e outras partes interessadas no processo de inovação no setor público, promovendo uma governança mais inclusiva e eficaz.

Manzini (2015) explora como o *design* pode ser usado para promover a inovação social, enfatizando a importância da colaboração aberta e participativa das organizações:

> As organizações colaborativas parecem orientar-se nesta direção para dois conjuntos diferentes de razões. Por um lado, permitem aos membros compreender e gerir (de forma aberta e democrática) sistemas sociotécnicos complexos. Por outro lado, a escala humana das comunidades dá aos indivíduos a oportunidade de realizar suas atividades, suprindo suas necessidades e construindo seus futuros desejados, dentro da estrutura de organizações onde as relações humanas continuam a ser vivas e pessoais (Manzini, 2015 , p.23) (tradução nossa).

Neste contexto, a Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg oferece uma lente analítica poderosa para examinar a implementação dessas iniciativas de inovação aberta. Ao argumentar que a tecnologia não é neutra e que seu desenvolvimento é condicionado por valores sociais, Feenberg (2007) sugere que as decisões tecnológicas estão intrinsecamente relacionadas às relações de poder e,

portanto, devem ser democratizadas. Sua proposta de uma "racionalização democrática" da tecnologia, onde os cidadãos têm uma participação ativa no design e na implementação de sistemas tecnológicos, é particularmente relevante para avaliar as práticas de governo aberto no Brasil.

Para analisar qualitativamente o papel da inovação aberta nos Planos de Ação da OGP Brasil e a sua capacidade de gerar uma inflexão na democratização e distribuição de poder e resultados da política pública nas etapas da construção democrática, recorre-se a Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg.

A Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg, um dos mais influentes filósofos contemporâneos da tecnologia, oferece uma perspectiva crítica sobre o papel da tecnologia na sociedade moderna. Feenberg é conhecido por sua abordagem que questiona a suposta neutralidade da tecnologia e enfatiza como os valores sociais e políticos são incorporados nas tecnologias que utilizamos diariamente. Ele argumenta que a tecnologia não é um mero conjunto de ferramentas neutras, mas sim um campo de luta social e política onde diferentes interesses se confrontam e se negociam. Sua obra convida à democratização da tecnologia, defendendo que os usuários e cidadãos devem participar ativamente na criação e implementação das tecnologias que moldam suas vidas. Para o autor, a democratização da tecnologia envolve abrir os processos de concepção e implementação à participação de todas as partes interessadas, garantindo que diversas perspectivas e necessidades sejam consideradas. (Feenberg, 2017).

Ao analisar a Parceria para Governo Aberto (OGP) no Brasil, a perspectiva crítica de Feenberg é particularmente relevante. A OGP é uma iniciativa internacional que visa promover governos mais transparentes, responsivos e inclusivos através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs). No contexto brasileiro, a OGP BR tem buscado fomentar a inovação aberta e a participação cidadã para melhorar a governança e a prestação de serviços públicos (Brasil, 2024).

No entanto, a análise crítica proposta por Feenberg nos permite questionar até que ponto essas iniciativas realmente democratizam a tomada de decisão tecnológica e se conseguem incorporar os valores e necessidades dos diversos

segmentos da população. Esta análise crítica da OGP Brasil, fundamentada na teoria de Feenberg, examinará como as tecnologias e práticas de governo aberto estão sendo implementadas no Brasil e se estas realmente promovem uma maior inclusão e participação cidadã ou se, pelo contrário, perpetuam desigualdades e exclusões. A abordagem de Feenberg sugere que, para que a inovação aberta e o governo aberto sejam verdadeiramente transformadores, é necessário um compromisso genuíno com a democratização das tecnologias e processos de decisão, garantindo que todos os cidadãos tenham voz ativa e significativa nas políticas que afetam suas vidas. O redesenho das políticas, processos e serviços públicos através da inovação aberta pode ser uma grande oportunidade de inclusão produtiva e uma grande oportunidade de democratização do Estado, de um lado e de geração de redes que fortaleçam ecossistemas locais de inovação, ao mesmo tempo em que empoderam a cidadania, compreendendo os problemas sociais como oportunidades de responder com soluções sociotécnicas[1] inovadoras em que a sociedade faça parte, fortalecendo a cidadania ativa.

Neste sentido, este estudo busca responder à seguinte questão: como as iniciativas de inovação aberta na OGP Brasil promovem a democratização da tecnologia segundo Feenberg? O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as práticas de inovação aberta na OGP Brasil à luz da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg. Como objetivos específicos, pretende-se: i) identificar a relevância da agenda de inovação aberta no contexto dos Planos de Ação da OGP Brasil; ii) analisar a estrutura de poder da OGP Brasil e seus impactos na agenda de inovação pública aberta; iii) avaliar o conjunto de iniciativas de inovação aberta nos

---

[1] Na Teoria dos Sistemas Sociotécnicos, desenvolvida a partir dos estudos do Tavistock Institute of Human Relations na década de 1950, os pesquisadores do Tavistock, como Eric Trist e Fred Emery, estudaram a interação entre aspectos tecnológicos e sociais no ambiente de trabalho e argumentaram que qualquer sistema produtivo é composto tanto por um subsistema técnico (máquinas, processos, ferramentas) quanto por um subsistema social (trabalho humano, cultura organizacional, hierarquias).(Trist; Bamforth, 1951). Nos anos 1980, no campo dos Estudos de Ciência, Tecnologia e Sociedade (STS),autores como Trevor Pinch e Wiebe Bijker argumentam que a tecnologia não se desenvolve de maneira linear ou autônoma, mas sim por meio de processos de negociação entre diferentes grupos sociais. O conceito de "flexibilidade interpretativa" sugere que diferentes grupos percebem e utilizam a tecnologia de maneiras distintas, influenciando sua evolução e estruturação dentro de redes sociais.(Bijker; Pinch, 1987). Desenvolvida por Bruno Latour, Michel Callon e John Law, a ANT leva o conceito sociotécnico um passo adiante, ao argumentar que tanto humanos quanto não humanos (como máquinas, infraestruturas e softwares) são atores em redes híbridas. (Latour, 2005). Andrew Feenberg desenvolve uma visão crítica das estruturas sociotécnicas, incorporando elementos da Escola de Frankfurt e da Teoria Crítica para questionar a forma como as tecnologias refletem relações de poder. Para Feenberg, a tecnologia não é neutra; ela é construída dentro de sistemas sociotécnicos que favorecem determinados grupos e interesses.(Feenberg, 2002).

Planos de Ação da OGP Brasil, discutindo sua conformidade com os princípios de Feenberg, com destaque para a racionalização democrática da tecnologia, explorando desafios e oportunidades; iv) analisar como essas iniciativas promovem (ou não) a participação democrática e a inclusão social.

Este estudo justifica-se por vários aspectos. Do ponto de vista acadêmico a compreensão da governança tecnológica e participação cidadã no contexto do programa brasileiro da *Open Government Partnership* a partir da visão da Teoria Crítica da Tecnologia pode ser de grande relevância, em função da pouca incursão de pesquisadores em relação a essa abordagem no Brasil. Do ponto de vista da validade prática e de governança, um olhar externo à OGP Brasil, sobre a avaliação da democratização da inovação aberta, pode trazer elementos importantes sobre desafios e oportunidades para a parceria da OGP Brasil, visualizando a potência de uma construção de processos de inovação tecnológica com desenhos democráticos, inclusivos e soberanos.

Além desta introdução, a pesquisa busca na revisão da literatura na seção 2, compreender o conceito e o histórico de desenvolvimento da parceria global do *Open Government Partnership*, os princípios e objetivos da OGP Brasil, conceito e evolução da inovação aberta, inovação aberta no setor público, evolução da Teoria de Feenberg e seus principais conceitos. Na seção 3 aborda-se o desenho metodológico da pesquisa, enfatizando a justificativa para o uso do estudo de caso. A seção 4, traz os resultados da pesquisa. Na seção 5 são abordados os desafios e oportunidades que o estudo de caso traz para fortalecer uma agenda de inovação democrática e aberta no Brasil a partir da OGP e das políticas de Governo Aberto. Finalizando, a seção 6 apresenta as conclusões dessa pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 *Open Government Partnership* (OGP)

Em julho de 2011, representantes de oito países - Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos - começaram a trabalhar juntos para definir a estrutura da OGP. Esses países fundadores elaboraram um "*Open Government Declaration"* (Declaração de Governo Aberto), que delineava os princípios centrais da parceria. Essa declaração estabeleceu os

princípios fundamentais do governo aberto e o compromisso dos países em aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais, apoiar a participação cívica, implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas a nossas administrações, ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas (Brasil, 2024).

A OGP foi lançada oficialmente em 20 de setembro de 2011, durante a 66ª Assembleia Geral da ONU em Nova York. O evento contou com a presença dos chefes de Estado e representantes dos países fundadores, que assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus primeiros planos de ação nacionais. De acordo com as diretrizes da OGP, cada país membro da OGP se compromete a elaborar e implementar planos de ação bienais, que incluem compromissos específicos para promover a transparência, aumentar a participação cidadã, combater a corrupção e usar novas tecnologias para fortalecer a governança. Esses planos são desenvolvidos em colaboração com a sociedade civil e são monitorados tanto internamente quanto por revisões independentes (Brasil, 2024).

A OGP é composta por governos, sociedade civil, empresas, organizações sem fins lucrativos, entre outros. Suas ações, além de serem avaliadas pelo Mecanismo Independente de Avaliação da OGP (IRM – *Independent Reporting Mechanism*), são supervisionadas por um Comitê Diretivo e um Conselho de Administração (Brasil, 2024).

O Comitê Diretivo é composto por representantes do governo e da sociedade civil. Juntos, orientam o desenvolvimento contínuo e a direção da OGP, mantendo os mais elevados padrões e assegurando sua sustentabilidade no longo prazo. Já os membros do Conselho de Administração supervisionam a política e os procedimentos para orientar a organização de forma estratégica. O Painel de Peritos Internacionais (IEP - *International Experts Panel*) e a Rede de Ação da OGP também são instâncias importantes para o funcionamento da OGP. O Painel de Peritos Internacionais (IEP) supervisiona o IRM, ajudando a garantir a qualidade das revisões e a avaliar seus procedimentos. A Rede de Ação da OGP, por sua vez, trabalha para elevar o perfil global da OGP, posicionar a parceria como uma

plataforma de implementação de compromissos e partilhar conhecimentos sobre áreas temáticas e valores de governo aberto. A Rede é composta por um grupo de personalidades e antigos membros do Comitê Diretivo (Brasil, 2024).

O Brasil elaborou seu primeiro Plano de Ação Nacional em 2011, contendo compromissos específicos para promover a transparência, a prestação de contas e a participação cidadã. Esses compromissos incluíam medidas para aumentar a acessibilidade dos dados públicos, fomentar a participação cívica e fortalecer os mecanismos de controle social. A Controladoria Geral da União (CGU) ficou com a prerrogativa executiva de liderar o processo de construção dos planos de ação envolvendo o comitê interministerial de Governo Aberto e a sociedade civil nessa tarefa (Brasil, 2024).

O sítio da Controladoria Geral da União, em sua seção sobre OGP Brasil, destaca, na seção de princípios, os objetivos a serem alcançados com a integração entre órgãos e sociedade (Brasil, 2024):

> I. Integração Entre Órgãos e Sociedade – permite o uso adequado de recursos, ampliação da capacidade operacional do governo; disseminação da transparência e do acesso à informação;
>
> II. Melhoria e Inovação na Gestão Pública – apresenta soluções integradas e colaborativas para problemas comuns; ferramentas para melhorar o desenho e execução de políticas e serviços públicos;
>
> III. Suporte a Democracia – promove participação dos cidadãos na elaboração e monitoramento das políticas públicas e possibilita o desenho de soluções que respondam às necessidades da população;
>
> IV. Crescimento Inclusivo – garantia dos direitos de acesso à informação, expressão, associação e organização dos cidadãos; formulação de políticas públicas inclusivas, com observância e respeito aos direitos humanos e às diversidades(Brasil, 2024).

Esse estudo terá como foco o desenvolvimento das inovações abertas, entendendo o desenvolvimento desse processo no contexto de correlação de forças e do arranjo institucional que determinam o avanço deste e dos demais temas nessa agenda.

2.2 Inovação Aberta

Importa compreender a evolução da literatura acerca do conceito da inovação aberta, desde sua origem nas empresas privadas, até o desenvolvimento teórico que aborda a importância da tecnologia envolvendo os processos colaborativos de cocriação envolvendo os ecossistemas de inovação nas soluções de problemas públicos.

A inovação aberta originalmente foi associada à administração das empresas privadas e surgiu através de um conceito introduzido por Henry Chesbrough (2003). O autor define inovação aberta como um paradigma que assume que as empresas podem e devem usar ideias externas, além das internas, para avançar em suas tecnologias e negócios. Em vez de depender apenas de suas próprias pesquisas e desenvolvimentos, as empresas podem licenciar, comprar ou compartilhar inovações com outras organizações. Esse novo paradigma representa uma mudança significativa em relação ao modelo tradicional de inovação fechada, onde as empresas investiam pesadamente em pesquisa e desenvolvimento (P&D) internos e protegiam rigorosamente suas descobertas. Chesbrough (2003) sugere que a inovação aberta representa o futuro da inovação, onde a colaboração e a utilização de ideias externas se tornarão normais no desenvolvimento de novos produtos e serviços. Em um artigo sobre inovação social aberta, Chesbrough e Di Minin (2014) argumentam que a inovação aberta pode ser uma ferramenta poderosa para o setor público e para organizações sem fins lucrativos. Eles destacam que muitas das mesmas forças que impulsionam a inovação aberta no setor privado, como a necessidade de acessar conhecimento distribuído e a importância de redes colaborativas, são igualmente relevantes para o setor público.

Vários autores têm contribuído para fortalecer os preceitos teóricos e as proposições normativas sobre a inovação social aberta. Geoff Mulgan (2007) enfatiza a importância de integrar inovação aberta na formulação de políticas públicas. Segundo o autor, a inovação social é destacada como um componente vital para enfrentar desafios sociais complexos como as alterações climáticas ou o envelhecimento da população.

Christian Bason (2014, p. 65) discute amplamente a importância da cocriação e da participação cidadã na inovação de políticas públicas. O autor destaca que as "tecnologias digitais oferecem a oportunidade de democratizar a inovação na elaboração de políticas públicas, permitindo uma participação mais ampla e dando aos cidadãos mais controle sobre as decisões que moldam as suas vidas". Ele sublinha a visão sobre a importância de integrar as perspectivas e conhecimentos dos cidadãos e outras partes interessadas no processo de inovação no setor público, promovendo uma governança mais inclusiva e eficaz.

Manzini (2015) explora como o design pode ser usado para promover a inovação social, enfatizando a importância da colaboração aberta e participativa. O autor argumenta que numa sociedade onde todos podem ser designers, o papel do designer profissional é capacitar e apoiar os processos de co-design. Esta abordagem não só democratiza o processo de design, mas também garante que as soluções sejam desenvolvidas.

Nesta seção, percorreu-se o caminho teórico da inovação aberta, que em um primeiro momento surge como alternativa para as empresas privadas, conforme ensina Henry Chesbrough (2003), passando a ser um caminho importante para que, através de processos colaborativos de cocriação como defende Christian Bason (2014), possam envolver os ecossistemas de inovação nas soluções de problemas públicos. Enquanto Manzini (2015) trás lume ao papel da colaboração aberta e participativa no design da inovação social Feenberg, partindo do pressuposto de não neutralidade da tecnologia, e entendendo que ela é moldada por relações de econômicas e de poder, explicita a necessidade de sua democratização, não só do acesso ao seu resultado, mas a construção ou adaptação através de inovações que envolvam um grande número de atores sociais. Na próxima subseção discorre-se sobre a revisão da literatura de sua Teoria Crítica da Tecnologia, que será a base para as análises da OGP Brasil.

2.3 Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg

A Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg, permite compreender a construção teórica que respalda a necessidade de democratizar a tecnologia e buscar novos designs de construção da inovação com inclusão de amplos segmentos da sociedade, sobretudo aqueles excluídos da construção e dos

resultados das políticas públicas. Ela dá suporte à análise do desenvolvimento e do percurso das inovações abertas e está lastreada em uma sequência de autores que influenciaram a construção teórica do autor.

Martin Heidegger (1954) apresentou sua crítica à tecnologia moderna em sua famosa conferência e ensaio "The Question Concerning Technology". Ele argumenta que a tecnologia moderna transforma o mundo em um "estoque" de recursos disponíveis para uso, um processo que ele chamou de *Gestell* (enquadramento). Para o autor , essa abordagem tecnológica desumaniza e aliena o ser humano, ao reduzi-lo à mesma condição de "recurso". Segundo Heidegger (1954, p. 17): "Em todos os lugares, tudo é ordenado a ficar de prontidão, a estar imediatamente à mão, na verdade, a ficar ali apenas para que possa estar pronto para uma nova ordem" (tradução nossa).

Feenberg (1999) retoma essa ideia em suas obras, mas a modifica. Embora ele reconheça o poder alienante da tecnologia descrito por Heidegger, Feenberg critica a visão fatalista do filósofo, sugerindo que, ao invés de sermos passivos frente à tecnologia, podemos reapropriá-la. Segundo Feenberg a falha da crítica de Heidegger reside na sua aceitação da inevitabilidade da tecnologia moderna. Para Heidegger, o modo de ser tecnológico substitui outras possibilidades, mas esta conclusão não leva em conta a construção social da tecnologia (Feenberg, 1999).

Marcuse (1964), influente filósofo da Escola de Frankfurt, vê a tecnologia como uma ferramenta de dominação social. Ele argumenta que a tecnologia moderna contribui para a criação de uma sociedade unidimensional, onde o pensamento crítico é suprimido em favor da racionalidade técnica e da conformidade social. Segundo Marcuse (1964, p. 3):

> A característica distintiva da sociedade industrial avançada é a sufocação efetiva daquelas necessidades que exigem libertação - libertação também daquilo que é tolerável, gratificante e confortável - ao mesmo tempo que sustenta e absolve o poder destrutivo e a função repressiva da sociedade afluente (tradução nossa).

Feenberg (2007) adota a visão de Marcuse sobre a dominação tecnológica, mas vai além ao propor que a tecnologia pode ser reorientada para servir a fins emancipatórios. Ele vê a possibilidade de subverter a dominação tecnológica através da ação política e da participação ativa na construção da tecnologia. A noção de

Marcuse sobre a racionalidade tecnológica abre a possibilidade de que a tecnologia possa ser transformada, mas não explora adequadamente como tal transformação poderia ser alcançada. Para Feenberg, o seu conceito de “racionalização subversiva” preenche esta lacuna.

Habermas (1984) faz uma distinção entre racionalidade instrumental e racionalidade comunicativa. Ele argumenta que a sociedade moderna está cada vez mais dominada pela racionalidade instrumental, mas que ainda existem esferas de racionalidade comunicativa onde o entendimento e o consenso podem ser alcançados através do diálogo: Segundo Habermas (1984 p. 285), ”Na ação comunicativa, os participantes coordenam os seus planos de ação não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de alcançar a compreensão[...] (tradução nossa).

Feenberg aplica essa distinção ao campo da tecnologia, sugerindo que, embora a tecnologia seja frequentemente moldada pela racionalidade instrumental, ela pode ser redesenhada para ser mais participativa e democrática, engajando os cidadãos em processos de diálogo e deliberação. Habermas argumenta que a vida pública das sociedades democráticas pressupõe um compromisso por parte dos cidadãos de se envolverem em argumentos racionais. Na medida em que tecnicizamos a esfera pública, transferindo as suas funções para especialistas, destruímos o próprio significado da democracia (Feenberg, 2002, p. 8-9).

Embora Marx não tenha desenvolvido uma teoria explícita da tecnologia, ele argumenta em *"O Capital"* que a tecnologia sob o capitalismo é usada como uma ferramenta de exploração e controle. Para Marx, a tecnologia não é neutra; ela é moldada pelas relações de produção e reflete os interesses das classes dominantes. Marx argumentou que "O instrumento de trabalho, quando assume a forma de uma máquina, torna-se imediatamente um concorrente do próprio trabalhador" (Marx, 1867, vol.1).

Feenberg (2002) retoma a ideia marxista de que a tecnologia é socialmente construída e moldada por interesses de classe, mas, ao contrário de Marx, ele enfatiza a capacidade dos trabalhadores e dos usuários de reapropriar-se da tecnologia de forma emancipatória.

Feenberg (2002), inspirado por Foucault, reconhece que o poder e o saber estão intrinsecamente ligados e que as tecnologias são usadas para reforçar essas relações de poder. No entanto, enquanto Foucault é mais pessimista em relação às possibilidades de escapar dessas dinâmicas de poder, Feenberg defende que as tecnologias podem ser reapropriadas de maneira democrática, abrindo espaço para práticas mais inclusivas e emancipatórias.

> Foucault rejeita a tese da neutralidade: conhecimento e tecnologia não são ferramentas sem valor que podem ser utilizadas para o bem ou para o mal. Verdade e poder não são duas coisas independentes que se encontram contingentemente no momento da aplicação. Ciências sociais como psicologia e criminologia são consequências de instituições específicas, como hospitais ou prisões[...]. O mais claro exemplo de Foucault dessa conexão é o Panóptico de Bentham, uma solução arquitetônica ao problema de colocar um grande número de indivíduos sob o olhar de alguns supervisores" (Feenberg, 2002, p. 68).

Bruno Latour (2005), em sua Teoria Ator-Rede (ANT), rejeita a divisão tradicional entre o social e o técnico. Para Latour, humanos e objetos (atores) fazem parte de redes sociotécnicas onde ambos desempenham papéis igualmente importantes na configuração do mundo. A ANT argumenta que as coisas e os seres humanos formam redes complexas e que não podemos entender a sociedade sem levar em conta a agência dos artefatos tecnológicos

Feenberg (2002) elogia a ANT por sua inovação ao tratar objetos técnicos e humanos como atores iguais em uma rede de relações sociotécnicas. No entanto, ele critica a ANT por falhar em levar em conta as questões de poder e dominação que influenciam a maneira como as tecnologias são projetadas e implementadas. Para Feenberg (2002), a ANT trata todos os atores – humanos e não humanos – de maneira simétrica, sem considerar que as tecnologias são frequentemente moldadas por interesses de grupos dominantes e que podem reforçar desigualdades e hierarquias sociais. ao tratar todos os atores como equivalentes, perde de vista as dinâmicas de poder que estão presentes na sociedade e que influenciam a maneira como as tecnologias são desenvolvidas e aplicadas. Ele argumenta que as redes tecnológicas são moldadas por forças sociais e políticas que devem ser levadas em consideração para entender adequadamente as implicações da tecnologia na sociedade.

A Teoria Crítica da Tecnologia foi influenciada por Winner (1985) que em *The Whale and the Reactor*, desafia a suposição de que a tecnologia é neutra e puramente funcional. Ele revela que o design tecnológico pode ter implicações sociais e políticas profundas e duradouras, muitas vezes reforçando estruturas de poder ou criando novas formas de desigualdade. Winner (1985) não só nos alerta para os perigos de aceitar a tecnologia como algo inevitável, mas também nos convida a ser críticos sobre as implicações políticas das escolhas tecnológicas e a considerar cuidadosamente os tipos de "formas de vida" que estamos criando ao adotar novas tecnologias.

O autor enfatiza a importância da participação democrática na definição dos limites da tecnologia. Ele sugere que diferentes grupos sociais têm interesses e perspectivas variadas, e que as decisões sobre tecnologia devem ser tomadas de forma inclusiva, permitindo que diversas vozes sejam ouvidas. Isso implica um processo deliberativo onde a sociedade discute e decide coletivamente sobre os limites aceitáveis e sugere que a definição de limites deve ser guiada por valores éticos. Ele propõe que devemos refletir sobre o tipo de sociedade que desejamos construir e quais tecnologias são compatíveis com essa visão. A ética deve ser um componente central na discussão sobre os limites da tecnologia (Winner, 1985).

Muitas outras contribuições e debates moldaram a evolução da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg, mas buscou-se contextualizar nessa seção apenas as principais, considerando a natureza e o propósito do trabalho aqui desenvolvido.

Destarte, para o objetivo dessa pesquisa, considerou-se uma avaliação do desenvolvimento da inovação aberta da OGP Brasil utilizando a Teoria Crítica da Tecnologia. Nesse sentido, importa visitar os principais conceitos e pressupostos da teoria de Andrew Feenberg dando luz ao caminho para o estudo de caso em tela.

Feenberg critica a visão determinista da tecnologia, que sugere que o desenvolvimento tecnológico segue uma lógica autônoma e inevitável, independente de influências sociais ou culturais. Segundo o determinismo tecnológico, a tecnologia é uma força que molda a sociedade de maneira unilateral, sem considerar as complexidades das interações humanas e sociais. A tecnologia deve ser

entendida como um campo de luta social e política, onde diferentes grupos podem influenciar o design e a implementação das tecnologias. A tecnologia não é neutra; ela incorpora valores e interesses específicos (Feenberg, 2007).

Ele destaca que “a teoria crítica da tecnologia concentra-se em tais conflitos e argumenta que eles devem ser entendidos como um tema unificador no estudo do papel da tecnologia na sociedade moderna” (Feenberg, 2007, p. 19). Argumenta ainda que a tecnologia é, na verdade, moldada por decisões humanas e sociais. Portanto, ela não é uma força autônoma, mas sim um produto das interações sociais, culturais, políticas e econômicas. Segundo o autor, o desenvolvimento tecnológico é um processo contingente e que diferentes trajetórias tecnológicas são possíveis, dependendo das escolhas e ações dos atores sociais envolvidos (Feenberg, 2007, p. 19).

Uma das principais proposições de Feenberg (2007) é que a tecnologia deve ser democratizada. Ele defende que os processos de desenvolvimento e implementação tecnológica devem ser abertos à participação pública e ao escrutínio democrático. Isso significa que os cidadãos devem ter voz nas decisões, implica a inclusão de diversos grupos sociais no processo de desenvolvimento e implementação tecnológica, garantindo que as tecnologias reflitam uma ampla gama de valores e necessidades humanas. Para ele, a democratização da tecnologia envolve a abertura dos processos de concepção e implementação à participação de todas as partes interessadas, garantindo que diversas perspectivas e necessidades sejam consideradas.

A partir disso, Feenberg (2007) argumenta que a tecnologia pode e deve ser projetada de acordo com princípios normativos que promovam a justiça social, a sustentabilidade e a democracia. Ele defende uma técnica normativa, onde os valores humanos e sociais são incorporados nos processos de design tecnológico enfatizando a importância da apropriação tecnológica pelos usuários, onde os indivíduos e comunidades se apropriam das tecnologias de maneiras que servem aos seus interesses e necessidades. Ele vê a apropriação como um ato de emancipação, permitindo que os usuários exerçam controle sobre as tecnologias que afetam suas vidas. A inclusão de uma variedade de vozes e perspectivas pode

levar a tecnologias que melhor atendam às necessidades e valores da sociedade em geral, em vez de servir apenas a interesses específicos e poderosos.

A racionalização democrática, para Feenberg (2017), envolve a inclusão de uma ampla gama de atores no processo de desenvolvimento e implementação tecnológica. Isso contrasta com a racionalização técnica, que se preocupa principalmente com a eficiência e o controle. A participação de diferentes grupos sociais no desenvolvimento tecnológico pode levar a soluções mais justas e eficazes, pois considera uma diversidade de perspectivas e necessidades. O autor defende que a racionalização democrática integra valores humanos e sociais nas decisões tecnológicas, promovendo uma sociedade mais equitativa e responsiva.

Ao promover a racionalização democrática, Feenberg (2017) busca superar a alienação e a falta de controle dos cidadãos sobre as tecnologias que moldam suas vidas. O autor argumenta que a democratização desses espaços é essencial para garantir que as decisões tecnológicas sejam tomadas de forma mais transparente, responsável e inclusiva, levando a uma sociedade mais justa e igualitária.

> A racionalização na nossa sociedade responde a uma definição particular de tecnologia como um meio para atingir o objetivo de lucro e poder. Uma compreensão mais ampla da tecnologia sugere uma noção muito diferente de racionalização baseada na responsabilidade pelos contextos humanos e naturais da ação técnica. Chamo isto de 'racionalização democrática' porque requer avanços tecnológicos que só podem ser feitos em oposição à hegemonia dominante (Feenberg 2017, p. 14).

Feenberg (2017) ilustra a forma como certos grupos e movimentos sociais desafiam a racionalidade da sociedade capitalista, questionando as prioridades e os valores subjacentes ao desenvolvimento tecnológico e econômico, e defendendo uma abordagem mais sustentável e ética em relação à tecnologia e à natureza.

> Estas resistências, tal como o movimento ambientalista, desafiam o horizonte de racionalidade sob o qual a tecnologia é atualmente concebida. A racionalização na nossa sociedade responde a uma definição particular de tecnologia como um meio para atingir o objetivo de lucro e poder (Feenberg 2017, p. 14).

Feenberg (2017) destaca ainda a necessidade de uma abordagem mais participativa e democrática em relação à tecnologia e ao poder, visando empoderar

os cidadãos e promover uma maior responsabilidade e controle sobre as forças tecnológicas que influenciam a sociedade contemporânea.

Tendo percorrido a evolução e os principais conceitos da Teoria Crítica da Tecnologia, nos permitindo uma base teórica para avaliar o contexto da evolução da agenda de inovação aberta e democrática no âmbito da OGP Brasil. Avalia-se agora os estudos precedentes referentes à análise da OGP Brasil com foco nas inovações abertas e, em especial, aquelas iluminadas pela Teoria Crítica da Inovação.

2.4 Estudos Precedentes

O estudo do *Open Government Partnership* Brasil tem atraído muitas pesquisas e produção científica. Há uma grande escala de produção científica com o foco no componente de transparência e participação. Alguns estudos têm enfatizado o tema dos dados abertos e um grupo menor se debruçou sobre a análise da promoção da inovação aberta que também é minoritária na composição de ações dos planos da OGP.

Em um artigo pioneiro na avaliação da inovação aberta, Freitas e Dacorso (2014) analisaram o primeiro Plano de Ação brasileiro para o Governo Aberto da *Open Government Partnership* Brasil. Os autores, baseando-se na teoria da inovação aberta na gestão pública, através de uma pesquisa documental, mostraram que os compromissos firmados pelo governo brasileiro estavam consonantes com o processo de inovação aberta pública. As ações previstas no Plano estavam especificamente relacionadas à transparência, abertura de dados e preparação do corpo estatal para o processo aberto de inovação.

Mariani e Bessa (2023) estudaram os impactos das relações de poder na instrumentação da ação pública. Analisando os governos Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro em relação *Open Government Partnership* Brasil, e em especial nas políticas de participação social, os autores buscaram 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 autores concluem que as relações de poder influenciam a instrumentação da ação pública de forma a impactar os resultados das políticas transversais.

Bertin *et al*. (2019) avaliaram os impactos do *Open Government Partnership* Brasil na Ciência Aberta ressaltando que a Parceria para Governo Aberto tornou-se uma importante ferramenta global para fortalecer o movimento de abertura de dados em diversos países participantes. No caso do Brasil, o 4º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto do Brasil tornou-se um ambiente adequado para o engajamento dos diversos atores da ciência no Brasil na discussão sobre a Ciência Aberta.

De Freitas e De Freitas (2019) desenvolveram uma análise acadêmica da inovação aberta no setor público como uma tentativa de apropriação do conhecimento social para utilização no processo de inovação na gestão pública pelo governo do Estado de Minas Gerais (Brasil), denominada Movimento Minas, com o objetivo de compreender as bases do modelo, sua trajetória, desafios e perspectivas futuras por meio de uma abordagem de pesquisa qualitativa. O conceito e as práticas de inovação aberta na experiência analisada não tinham definição clara e o projeto enfrentou diversos problemas de legitimação no interior do governo e na sociedade

Souza Santos e Pavão Serafin (2021) buscam "analisar, no campo teórico, a elaboração do conceito de ator dentro dos estudos de *Science, Technology and Society (STS)* para entendimento da *Open Government Partnership.* Para tanto, esta reflexão teórica, busca responder a duas reflexões: (i) reconhecer e estudar a OGP como o ator e a (ii) importância da rede de atores para sua implementação nos países participantes. Para tanto, se opta pela abordagem dos estudos de STS no âmbito da antropologia da tecnologia e, em seguida, compreendendo o método científico Ator-Rede ou Semiótica Material."

No artigo "O último 'cadeado' do governo aberto: a ausência da temática *open source* na OGP e propostas para aprofundar o conceito", Campagnucci (2022) aponta que as tecnologias "fechadas" ainda representam um último obstáculo que impede as políticas de governo aberto de alcançarem seu pleno potencial. Embora a OGP tenha promovido os pilares de transparência, participação cidadã e *accountability,* a tecnologia tem sido vista como uma ferramenta apenas instrumental, sem considerar que o tipo de tecnologia adotada pode ter um impacto

direto na capacidade de envolver os cidadãos no desenvolvimento de soluções públicas.

Importante destacar que apesar de muitos artigos e pesquisas trataram do tema da OGP Brasil, inovação aberta, ou a Teoria Crítica da Tecnologia de Feenberg, a pesquisa desenvolvida neste trabalho traz uma nova abordagem metodológica de análise, pois se propõe a fazer uma avaliação crítica do papel da inovação aberta no âmbito do *Open Government Partnership* Brasil e a investigação nos Planos de Ação da evolução da temática da inovação aberta, o papel das instâncias democratizadoras na eleição das pautas e na construção das soluções. Essa abordagem pode abrir uma fronteira de interesse na academia em relação ao papel do estado de indução da inovação aberta e democrática propiciando novas oportunidades de inovação com inclusão social através dos ecossistemas locais de inovação em parceria com a sociedade civil.

O referencial teórico trouxe luzes ao histórico da agenda da *Open Government Partnership,* o desenvolvimento dessa parceria no Brasil e o papel da inovação dentro desse paradigma de gestão pública. Buscou-se, nesse esforço, entender o conceito de inovação aberta e a construção teórica da inovação pública aberta, o papel da democratização dos processo de design da tecnologia e, a partir da Teoria Crítica de Andrew Feenberg, compreender a dimensão da tecnologia na sociedade moderna, a discussão da não neutralidade e o papel da composição de atores e da correlação de forças entre eles na definição da moldura e no design das tecnologias, buscando a compreensão das alternativas propostas pelo autor para o fortalecimento das sociedades modernas através da democratização da tecnologia. Na próxima seção define-se a metodologia aplicada para elucidar as questões e objetivos de nossa pesquisa.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

A escolha do estudo de caso como metodologia central para esta dissertação é justificada pela natureza complexa e multifacetada do tema, que envolve a interação de múltiplos atores, políticas, e tecnologias em um contexto específico.

Segundo Robert Yin (2015), o estudo de caso é particularmente adequado para investigações que buscam explorar fenômenos contemporâneos dentro de

seus contextos reais, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas. No caso da agenda de inovações abertas no Brasil, sob a estrutura da *Open Government Partnership (OGP)*, a análise do contexto específico — as iniciativas governamentais, a participação cidadã e o uso da tecnologia — é essencial para entender como essas políticas são desenhadas e implementadas, e como elas se alinham com os conceitos da Teoria Crítica da Tecnologia de Feenberg.

Além disso, o estudo de caso permite uma análise aprofundada e detalhada de um fenômeno complexo, ao integrar diferentes fontes de dados — como documentos oficiais, relatórios, entrevistas com stakeholders e análise de plataformas digitais. Essa abordagem permite ao pesquisador examinar como os processos de inovação aberta estão sendo conduzidos no contexto brasileiro, considerando variáveis políticas, sociais e tecnológicas que influenciam a implementação e os resultados dessas iniciativas.

A teoria de Feenberg, que enfatiza a não-neutralidade da tecnologia e a importância da racionalização democrática, requer uma abordagem que permita investigar como a inovação tecnológica é moldada socialmente e como ela impacta a participação cidadã. O estudo de caso é ideal para investigar essas dinâmicas e suas complexidades.

Este trabalho foi desenvolvido através de um estudo de caso tipo 1, exploratório, com uma unidade de análise apenas. A unidade de análise é a OGP Brasil. O estudo qualitativo contou com uma abordagem triangular, partindo dos achados dos dados primários codificados, evidenciados por um aprofundamento amparado pelas análises dos dados secundários referentes aos planos de ação, as estruturas administrativas e normativas, além de dos relatórios de gestão internos, e externos.

Nesta pesquisa utilizaremos do método de análise de conteúdo para extrair o melhor resultado das entrevistas e dos dados secundários através de triangulação de dados. A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa amplamente utilizada em ciências sociais, especialmente na investigação qualitativa. Segundo Bardin (1994), em sua obra clássica "Análise de Conteúdo", essa técnica é definida como

um "conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens" (Bardin, 1994).

Bardin (1994) propõe que a análise de conteúdo deve ser realizada em três fases principais:

I. Pré-análise: Etapa preparatória na qual o pesquisador define os objetivos, seleciona o material de estudo (documentos, entrevistas, etc.), estabelece as hipóteses e os indicadores, e organiza o corpus para análise.
II. Exploração do material: Nesta fase, ocorre o processo de codificação, em que o conteúdo é categorizado, permitindo a identificação de padrões, temas ou categorias. Esta etapa pode envolver a criação de unidades de análise (palavras, frases, temas) e a contagem de frequência de determinados conteúdos.
III. Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: Na última fase, o pesquisador analisa os dados codificados, interpretando os achados à luz das hipóteses formuladas e do contexto da pesquisa. A inferência é feita com base nos padrões encontrados no material estudado.(Bardin, 1994, p. 95).

A análise de conteúdo, conforme sistematizada por Bardin(1994), é uma ferramenta valiosa por permitir tanto a quantificação de elementos em um texto quanto a análise qualitativa mais profunda, facilitando a interpretação de mensagens complexas e suas implicações sociais e culturais.

3.1 . Dados Secundários

A pesquisa documental buscou analisar os dados secundários dos Planos de Ação da OGP Brasil, com uma abordagem descritiva para observar a evolução da agenda temática (Participação, Transparência, Dados Abertos e Inovações abertas) com lente ampliada sobre a agenda de inovação aberta, as potencialidades transversais da inovação aberta nas demais temáticas. Outro dado secundário importante foi a avaliação da composição do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) e do GT da Sociedade Civil para identificar a distribuição de poder

sobre a agenda ao longo dos anos e dos distintos governos desde o início da agenda da OGP no Brasil.

Além disso, outro aspecto importante foi a análise exploratória dos Relatórios de Status de Execução (RSE) dos Compromissos, Relatórios do Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Memórias de Reuniões de Monitoramento, Informações e outros documentos relacionados ao compromisso, legislações, regulamentos identificando a evolução do comprimento das agendas e em especial em relação ao tema da agenda de inovação aberta.

3.2 Dados primários

Para esse estudo de caso foi realizada uma pesquisa qualitativa com coleta de informações da base de dados da OGP Brasil e com entrevistas. Como uma das condições para se preservar a identidade dos entrevistados, conforme declarado no Termo de Consentimento, foi assegurado que somente partes ou fragmentos da entrevista foram inseridas no estudo de caso, mas sob nenhuma circunstância o nome dos entrevistados foi divulgado, apesar de consentimento nesse sentido. Assim, para preservar o anonimato os entrevistados foram identificados como Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3 e assim por diante.

3.3 Entrada de campo

Para a seleção dos entrevistados foi utilizado o método de bola de neve (snowball), sendo entrevistados aqueles que preencheram algum dos critérios definidos para sua inclusão: Ter envolvimento com a OGP Brasil, envolvimento acadêmico ou prático com *Open Government Partnership* Brasil ou acerca de inovações abertas ligadas a gestão governamental.

As entrevistas, após a autorização do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da FGV, através do parecer n. P.282.2024 de 13 de agosto de 2024, foram realizadas entre os meses de setembro e outubro de 2024. Todas foram gravadas em áudio e vídeo e simultaneamente degravadas no aplicativo Teams. Foram entrevistadas 21 pessoas. Dessas, 10 ligadas ao Governo Brasileiro, 10 representantes da sociedade civil e uma do parlamento brasileiro,

todas com forte interação com a Agenda OGP Brasil ou com a execução de políticas de governo aberto em alguma etapa de sua atuação.

Quadro 1 - Relação dos entrevistados, entidades, data e duração entrevista

Código Entrevista	Entidade que Representou	Data	Duração
Entrevistado 1	Controladoria Geral da União	02/09/2024	00:58:53
Entrevistado 2	Controladoria Geral da União	06/09/2024	01:28:29
Entrevistado 3	Transparência Internacional	18/09/2024	00:52:40
Entrevistado 4	Transparência Brasil	11/09/2024	00:58:11
Entrevistado 5	Controladoria Geral da União	18/09/2024	00:54:53
Entrevistado 6	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	16/09/2024	00:59:13
Entrevistado 7	IBAMA	24/09/2024	01:33:37
Entrevistado 8	Câmara dos Deputados	20/09/2024	01:13:46
Entrevistado 9	Transparência Internacional	03/10/2024	01:26:34
Entrevistado 10	Instituto Brasil. Informação Ciência e Tecnologia	23/09/2024	00:40:22
Entrevistado 11	Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação	21/09/2024	01:28:25
Entrevistado 12	Open Knowledge Brasil	23/09/2024	01:24:09
Entrevistado 13	Open Knowledge Brasil	04/10/2024	01:17:24
Entrevistada 14	Observatório Social do Brasil - Rio de Janeiro	27/09/2024	00:48:18
Entrevistado 15	SCIELO - Scientific Electronic Library Online	26/09/2024	01:21:18
Entrevistado 16	Controladoria Geral da União	03/10/2024	01:08:32
Entrevistado 17	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	07/10/2024	01:32:31
Entrevistado 18	Instituto Centro de Vida	09/10/2024	01:18:41
Entrevistado 19	Serpro - Serviço Federal de Processamento Dados	05/10/2024	01:10:21
Entrevistado 20	Secretaria Nacional de Participação	11/10/2024	00:40:53
Entrevistado 21	Open Knowledge Brasil	12/10/2024	01:12:44

Fonte: Elaboração Própria

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Optou-se pelo método de roteirizar a pesquisa a partir da análise das entrevistas, de forma a que os outros dados, os secundários, entram no roteiro para confirmar ou refutar os argumentos através do método de triangulação de dados. Passa-se a analisar agora os seguintes códigos temáticos identificados nas transcrições das entrevistas. Destaca-se que os temas não obedecem a uma hierarquia, podendo estar subordinado ou contidos em outro no roteiro de exposição dos resultados da pesquisa, coincidirem com títulos de seção ou até nem aparecer

explicitamente, estando contido em argumentos centrais. Conforme demonstrado no Quadro 2, foi identificada a codificação dos seguintes temas:

Quadro 2 - Temas Codificados através de análise das entrevistas em questionário semiestruturado

Código Temático	Conteúdo
1. As Estruturas de Poder na OGP	As estruturas de poder e as simetrias e assimetrias que essas produzem na própria relação sociotécnica materializada na OGP.
2. Resistência da OGP a Governos Avessos	Resistência da OGP frente a governos que não apoiam práticas de governo aberto, mantendo a agenda ativa e relevante.
3. Transversalidade OGP	Integração das práticas de governo aberto em múltiplas áreas e setores governamentais.
4. Diversificação Sociedade Civil	Esforço de ampliar e diversificar a participação da sociedade civil, incluindo grupos historicamente marginalizados.
5. Inovação Aberta na OGP	Papel de desmistificar e integrar a inovação aberta na gestão pública, como forma de solucionar problemas governamentais.
6. Fragilidades da OGP	Limitações da OGP, incluindo a falta de capilaridade e impacto, além do foco isolado na transparência.
7. Virtudes da OGP	Conquistas da OGP, como a manutenção da agenda de governo aberto mesmo em contextos políticos adversos.
8. Limites da OGP no Eixo de Inovação Aberta	Restrições da OGP em promover inovação aberta devido à falta de integração com políticas mais amplas de governo.
8. Alavancagem da Inovação Aberta	Oportunidades de integrar a inovação aberta aos planos de ação da OGP, incentivando a colaboração.
10.Desafios à Democratização da Tecnologia	Desafios da OGP em promover a democratização tecnológica no Brasil.
10.Potencial de Democratização da Tecnologia	Potencial da OGP em promover a democratização tecnológica no Brasil.
11. Soberania de Dados e Inovação	Papel da OGP na promoção da soberania de dados e inovação colaborativa no país.

Fonte: Elaboração própria

No total foram registrados 24 horas e 30 minutos de gravação. Com a degravação automática teve-se o trabalho de ajustar as falhas de compreensão dos diálogos produzidos pela IA do Microsoft Teams. Durante o trabalho de escuta e ajuste do texto, anotou-se os temas que foram identificados em repetidas ocasiões gerando a lista acima. Ainda foi identificado uma temática transversal ”Estrutura de Poder da OGP”, que pôde ser depreendida pelo conjunto das falas e pela abordagem teórica.

4.1 A OGP e a estrutura de poder

Uma análise da OGP à luz da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg deve, em sua lente, não só observar resultados e o progresso histórico dessa agenda no Brasil, mas sim, compreender as estruturas de poder e as

simetrias e assimetrias que essas produzem no própria relação sociotécnica que dá amparo a essa estrutura. E essa estrutura sociotécnica, a OGP, também se materializa dentro desses limites. Nesse sentido, diversas relações de poder imbricadas na malha de desenvolvimento da OGP Brasil e seus Planos desde 2011 de certa forma fazem parte do caminho e do resultado das políticas e de compromissos, ao passo que determinam também a amplitude e transversalidade dessa agenda.

Nesta seção examina-se quatro aspectos relacionados às relações de poder que impactaram a estrutura da OGP e de sua agenda e seus resultados. O primeiro aspecto, avalia as mudanças de governo durante esse período, 2011 a 2024, e o impacto na agenda e na estatura de poder da OGP Brasil. O segundo aspecto, trata do reposicionamento da correlação de forças na representação da sociedade civil na OGP Brasil, deslocando a agenda para áreas mais abrigadas no escopo de atuação e governabilidade da CGU. O terceiro aspecto, é a blindagem da OGP na CGU como forma de manter viva a agenda de governo aberto no Brasil, redimensionando a mesma a um papel muito menor que estava previsto pelo Governo Brasileiro quando houve o lançamento em 2011 da parceria internacional Open Government Partnership. Finalizando, o quarto aspecto apresentado tratou do o papel da parceria Internacional da OGP e da OCDE nessa relação de poder e a conformação da agenda e sobrevivência estratégica da OGP no Brasil.

4.1.1 Mudanças de Governo

A trajetória da agenda da parceria internacional da *Open Government Partnership* no Brasil revela uma dinâmica complexa de impacto e resiliência diante de mudanças governamentais e variações no apoio interno. Os entrevistados destacaram tanto a capacidade da OGP em manter certas práticas quanto às dificuldades enfrentadas, especialmente em períodos com menor compromisso do governo com pautas de transparência e participação social.

Nessa linha de argumento, o Entrevistado 3, da Transparência Internacional Brasil, apontou que a mudança de governos anteriores trouxe “um abandono de temas como transparência, integridade e participação social,” e uma “ruptura

política" nas gestões anteriores, principalmente no governo Bolsonaro. Respondendo se houve impacto nas mudanças de gestão apontou:

> *Eu acho que em 2 sentidos, eu acho que um primeiro sentido é interno e eu acho que é um pouco inerente à gestão. Então, quantos tem uma mudança de gestão você vai ter uma mudança na composição das equipes, então não é um conjunto de servidores que estão mais à frente do processo, [....} Eu acho que na última gestão a gente teve também uma questão política e aí eu acho que é um abandono da agenda de transparência, de integridade, de combate à corrupção e da participação social, não é? Então, um dos primeiros atos foi excluir conselhos, então você tem uma direção política que foi muito de uma ruptura muito grande, então eu acredito que isso tenha impactado muito.*
> *E aí você tem essa ruptura política no maior nível, não é? do governo que é da presidência e isso espraia para as áreas técnicas, para os ministérios, para os gestores. Então acho que teve esse impacto político também, né? Então, agenda de transparência, de participação, de integridade.*
> *Ela não era mais prioridade, inclusive. Tinham constantes ataques a ela, então eu acho que essa mudança impactou na execução do último plano. E aí eu acho que tem até um caso que foi simbólico que foi no último plano que um conjunto de organizações se retirou do plano, né?*(Entrevistado 3, Transparência Internacional).

Da mesma forma, o Entrevistado 14 enfatizou o impacto negativo do governo anterior, o qual considerou "destrutivo sobre as estruturas de participação social," dificultando a efetividade da agenda OGP. (Entrevistado 14, Observatório Social do Brasil - Rio de Janeiro)

O Entrevistado 5, da CGU, observou que, apesar das mudanças, houve alguma estabilidade graças à "institucionalização da política de governo aberto" por meio de decretos e estrutura legal, o que garantiu certa continuidade (Entrevistado 5, CGU). Essa resiliência institucional foi reforçada por Entrevistado 16, que destacou que políticas mais estruturadas, como o acesso à informação, foram menos afetadas, enquanto processos discricionários, como consultas públicas, mostraram-se mais vulneráveis (Entrevistado 16, CGU).

Para o Entrevistado 21, da Open Knowledge Brasil, o impacto variou em intensidade ao longo dos governos. Segundo ele, a agenda foi "marginalizada" no governo Bolsonaro, mas recentemente recuperou seu protagonismo (Entrevistado 21, Open Knowledge Brasil). Entrevistado 9, observou que existem limites entre a intenção, o viés do governo e o que ocorre na prática.

> *Obviamente que a coisa não é tão Preto no Branco, né? O governo mais, de viés, mais autoritário, ele retrocede, mas não retrocede tudo porque não dá. Tem áreas que ainda são preservadas, porque tem uma burocracia, um ecossistema ali de organizações que conseguem segurar. Se o governo quer ser mais democrático, ele também não é integralmente democrático. Tem áreas mais duras do estado, como infraestrutura, economia, onde tem menos participação e transparência Ao mesmo tempo, ainda mantém contratações em sigilo de 100 anos (Entrevistado 9, Transparência Internacional).*

A avaliação converge para uma interpretação de impactos importantes na agenda da OGP, sobretudo no andamento de compromisso e nos próprios resultados que, em alguma medida, foram limitados pela posição refratária do governo Bolsonaro aos temas de transparência e participação. Mas os relatos deixam claro que a Agenda de Governo Aberto, no sentido de como o governo incorpora essa cultura político institucional, no sentido de ser um governo mais aberto, mais transparente, mais participativo e inovador, sofreu impactos mais visíveis ainda, em tempos de sigilo de 100 anos, orçamento secreto, extinção e limitação de conselhos e outras instâncias participativas através do Decreto Nº 9759/2019, entre outras medidas.

4.1.2 Estrutura e poder sobre a agenda da OGP Brasil

Com o reposicionamento da estrutura de correlação de forças na representação da sociedade civil através do GT (Grupo de Trabalho) da sociedade civil e da governança através do CIGA e do Grupo Executivo, principalmente a partir das modificações estruturais que ocorreram através do Decreto nº 10.160 de 2019, houve, de um lado, reposicionamento da OGP Brasil para uma estrutura sociotécnica mais focada no operacional e abrigada na estrutura burocrática da CGU, e de outro, a definição de um papel muito menor que estava previsto quando houve o lançamento em 2011 da parceria internacional *Open Government Partnership.(Brasil, 2019)*

Observe no Quadro 3, que não houve tantas mudanças na estrutura de participação desde o primeiro Plano em 2011. Esse Plano de Ação feito às pressas conforme discorre o próprio documento intitulado ”Balanço: Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto”:

> *Devido ao exíguo prazo que os países fundadores tiveram para aderirem à Parceria e, simultaneamente, prepararem seus planos de*

> *ação, e, considerando o fato de o Brasil ocupar a co-presidência da iniciativa, surgiu o primeiro desafio: realizar uma ampla consulta à sociedade civil sobre o Plano de Ação Brasileiro. Para tanto, foram realizados debates no âmbito do Congresso Nacional, em evento organizado pela Câmara dos Deputados, reunindo órgãos públicos, entidades privadas e organizações da sociedade (BRASIL, 2013).*

A participação da sociedade no Primeiro Plano se deu de forma menos estruturada. Já no segundo Plano de Ação, valendo-se de artigo no decreto presidencial de 15 de setembro de 2011, criou-se um GT da Sociedade Civil, ainda informalmente com a participação de 10 entidades, que passou a assessorar o Grupo Executivo do CIGA, coordenado pela CGU. No 3º Plano de Ação da OGP Brasil, foi criado a estrutura do GT da Sociedade Civil com 7 membros e a criação do processo de cocriação dos Planos, formato muito próximo ao atual (Brasil, 2011).

A estrutura político institucional não explica sozinha as relações de poder e correlação de forças que impactaram a agenda da OGP Brasil. Observa-se que ao criar a estrutura institucional governamental, o cenário era de uma centralidade da agenda da OGP na Presidência da República (PR), com Brasil sendo signatário da criação da parceria internacional da *Open Government Partnership*, sendo também membro do Steering Committee. Em 2012 o Brasil sediou a 1ª Conferência de Alto Nível da *Open Government Partnership* ou Parceria para o Governo Aberto com a participação da presidenta Dilma Rousseff e da secretária de Estado dos EUA, Hillary Clinton (Brasil, 2012).

Neste cenário de grande valorização da Parceria para Governo Aberto, a estrutura criada para a gestão da OGP tinha o Comitê Interministerial com 18 Ministérios, representados pelos seus respectivos ministros e coordenado pela Casa Civil da presidência da República. Além disso, foi criado um Grupo Executivo formado por 7 ministérios e coordenado pela CGU. Essa estrutura está alinhada com a estatura e hierarquia que essa agenda estratégica tinha dentro da agenda da Presidenta Dilma e de seu governo.

Quadro 3 - Representação do Governo e da Sociedade nos Planos da OGP Brasil **(continua)**

Planos	Anos	Grupo Executivo	Sociedade Civil	Governo
1º Plano de Ação	2011 - 2013	A CGU, que o coordena;Casa Civil, Secretaria Geral da PR, ministèrio da Fazenda,Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério das Relações Exteriores	Art. 9º O CIGA e o Grupo Executivo poderão convidar para participar dos seus trabalhos representantes de órgãos e entidades, públicas ou privadas, além de especialistas, peritos e outros profissionais, cujos conhecimentos, habilidades ou competências possam contribuir para o cumprimento dos seus objetivos.	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto:Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda;Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação Social
2º Plano de Ação	2013 - 2016	A CGU, que o coordena;Casa Civil, Secretaria Geral da PR, ministèrio da Fazenda,Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça	GT Sociedade Civil Informal - 10 membros: Gpopai-USP - Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação da Universidade de São Paulo; Programa em Direito e Meio Ambiente da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV; Transparência Hacker; W3C-Brasil; Coordenadoria Ecumênica de Serviço; Centro Feminista de Estudos e Assessoria; Artigo 19; Amarribo - Amigos Associados de Ribeirão Bonito; Instituto Ethos; e Sinsepe .	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto: Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda;Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação Social

Quadro 3 - Representação do Governo e da Sociedade nos Planos da OGP Brasil **(continuação)**

Planos	Anos	Grupo Executivo	Sociedade Civil	Governo
3º Plano de Ação	2016 - 2018	A CGU, que o coordena;Casa Civil, Secretaria Geral da PR, ministèrio da Fazenda,Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça e Cidadania	GT da Sociedade Civil com eleição de 7 membros: Observatório Social de Brasília – OSB; Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; Rede pela Transparência e Participação Social – RETPS; Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA Open Knowledge Foundation Brasil; Colaboratório de Desenvolvimento e Participação – COLAB/USP; União Geral dos Trabalhadores - UGT.	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto: Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda;Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.
4º Plano de Ação	2018 - 2021	A CGU, que o coordena;Casa Civil, Secretaria Geral da PR, ministèrio da Fazenda,Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Justiça	GT da Sociedade Civil com eleição de 7 membros: Observatório Social de Brasília – OSB; Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC; Rede pela Transparência e Participação Social – RETPS; Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – IMAFLORA Open Knowledge Foundation Brasil; Colaboratório de Desenvolvimento e Participação – COLAB/USP; União Geral dos Trabalhadores - UGT.	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto: Casa Civil da Presidência da República, que o coordena; Secretaria-Geral da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Comunicações; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Esporte; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Previdência Social; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Comunicação Social

.

Quadro 3 - Representação do Governo e da Sociedade nos Planos da OGP Brasil **(conclusão)**

Planos	Anos	Grupo Executivo	Sociedade Civil	Governo
5º Plano de Ação	2021 - 2023	A Secretaria-Executiva do Comitê Interministerial de Governo Aberto exercida pela Controladoria-Geral da União.	GT Sociedade Civil - 7 membros Observatório do Código Florestal; Transparência Brasil; Rede pela Transparência e Participação Social (RETPS); e Observatório Social do Brasil - Rio de Janeiro; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC); Associação Nacional dos Médicos Peritos da Previdência Social; Laboratório de Inovação em Políticas Públicas (LAB).	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto: com Representantes da Controladoria-Geral da União, que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Secretaria-Geral da Presidência da República.
6º Plano de Ação	2023 - 2027	A Secretaria-Executiva do Comitê Interministerial de Governo Aberto exercida pela Controladoria-Geral da União.	GT da Sociedade Civil: 9 membros. Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento (IBRACEM); Instituto Observatório Político e Socioambiental; Open Knowledge Brasil. A CGU, na função de presidente do CTICC, nomeou outras seis entidades: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong); Fiquem Sabendo; Grupo de Pesquisa Politeia – Udesc Esag; Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC); Transparência Brasil; Transparência Internacional.	CIGA - Comitê Interministerial de Governo Aberto: com Representantes da Controladoria-Geral da União, que o coordena; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; e Secretaria-Geral da Presidência da República.

Fonte: Elaboração própria a partir dos Documentos dos Planos de Ação (BRASIL, 2024).

Pode-se depreender, a partir da leitura desse quadro, que a estrutura política da OGP Brasil é o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) e embora tivesse a previsão no Art.9º do Decreto de 15 de setembro de 2011, que criou a estrutura da OGP no Brasil, de que "O CIGA e o Grupo Executivo poderão convidar para participar dos seus trabalhos representantes de órgãos e entidades, públicas ou privadas,

além de especialistas, peritos e outros profissionais, cujos conhecimentos, habilidades ou competências possam contribuir para o cumprimento dos seus objetivos (Brasil, 2011). De fato, ao contrário do que ocorreu com o Grupo Executivo que passou a ser estruturado com uma paridade em relação à sociedade civil através do GT da Sociedade Civil, o CIGA nunca teve nenhuma instância de participação da sociedade.

Destarte, a participação da sociedade civil na OGP se dá na estrutura operacional da política de governo aberto no Brasil, ou seja, na estrutura que organiza a eleição dos compromissos da sociedade civil e a operacionalização dos atores que vão fazer a cocriação dos compromissos. O sistema poderia ser fortalecido e democratizado se houvesse, conforme possibilidade prevista em decreto, a criação de uma instância participativa no âmbito do CIGA, o que poderia ter fortalecido o debate de estratégias multiatores para fortalecer uma cultura de Governo Aberto em todos as instâncias do estado brasileiro e um financiamento mais adequado a iniciativas de transparência, dados abertos, fortalecendo, inclusive, a participação e inovação aberta. Conforme relatou o Entrevistado 2 que:

> *[...] a OGP ela orienta que você tenha um fórum de multiatores, Que seria um fórum único para a sociedade civil e governo trabalharem juntos, Naquele fórum a gente nunca teve essa estrutura formalmente, mas a gente tem o que? A estrutura do CIGA de um lado e a estrutura do GT da sociedade civil do outro e a gente CGU é coordenador do CIGA, então sim. Na prática, você pode considerar que está trabalhando junto, porque é sempre esse trabalho conjunto de GT e CGU (Entrevistado 2, CGU).*

No entanto, essa democratização, se tivesse havido a criação do fórum multiatores, só ocorreria se o compromisso com Governo Aberto fosse um valor fortalecido junto às estruturas de poder político e da sociedade brasileira. No entanto, a julgar pelo pensamento do congresso e do cenário descrito pelos entrevistados durante o governo Bolsonaro, o CIGA, por ser uma instância política, está mais sensível às definições de cúpula do Governo, e o fórum teria o mesmo destino que as demais estruturas de participação. O Entrevistado 5 expressa o sentimento em relação ao esforço do Governo Dilma de criar uma Política Nacional de Participação Social, que teve forte reação contrária do Congresso Nacional:

> *Que nada mais era do que um decreto que organizava um pouco na esfera federal, que era participação social e aquilo não vingou. É até*

> *muito curioso assim, porque para mim foi [...] assim a clareza de que algo errado estava acontecendo no país, mas ainda não havia a clareza do que iria,[...] do que veio depois, porque pra mim aquilo não fazia nenhum sentido (Entrevistado 5, Transparência Internacional).*

Esse episódio compõe o pano de fundo do processo que viria e está na ante sala dos desdobramentos que tiraram a presidenta do poder. E com o impeachment da presidenta Dilma, abre-se um espaço entre a estrutura criada em 2011 e a hierarquia da agenda de Governo Aberto nos Governos Temer e, sobretudo, no Governo Bolsonaro. Assim, houve uma inoperância protocolar do CIGA e o Grupo Executivo ficou, em grande medida, restrito à ação dos quadros da CGU.

Com o Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, houve a extinção do Grupo Executivo, cuja função passou a ser exercida pela CGU através da Secretaria Executiva, com redução da hierarquia de representação dos ministérios e com a passagem da coordenação para a CGU também no CIGA (Brasil, 2019b). A reformulação do comitê refletiu uma tentativa de adequação ao contexto político, e reflete a visão do governo do Presidente Bolsonaro que naquele mesmo ano havia publicado o Decreto n° 9.759 de 11 de abril de 2019, que extinguiu todos os colegiados da administração pública federal direta, que, conforme definido pelo próprio decreto, incluíam todos os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada ao colegiado. (Brasil, 2019). O Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar e restringiu os alcances do Decreto resguardando todo e qualquer colegiado nacional mencionado em lei, mesmo que sua regulamentação ocorresse em norma infralegal (Bezerra et al. 2024).

Esta tendência de desmobilização da agenda de participação também foi pontuada no Relatório de Revisão da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) sobre Governo Aberto no Brasil, apontando que "nos últimos anos também houve o surgimento e/ou o reforço de tendências (muitas vezes pré-existentes), tais como um espaço cívico encolhido que fornece um obstáculo para a implementação de reformas de Governo Aberto" (OCDE, 2022).

Embora a adequação tenha sido um ajuste da formalidade ao papel esvaziado do CIGA e do próprio Grupo Executivo, também explica a redução da

hierarquia da agenda de governo aberto dentro do governo brasileiro e faz parte da própria resiliência frente ao cenário político adverso às temáticas de governo aberto.

O Entrevistado 16 da CGU destaca uma mudança na governança da OGP, explicando que, originalmente, a Casa Civil liderava o comitê interministerial da OGP, o que oferecia maior força política. Com a transferência para a CGU, o comitê passou a contar com representantes indicados pelos ministros em vez dos próprios ministros, o que tornou mais fácil a reunião, mas resultou em perda de força decisória. Ele reflete que *"com um comitê de ministros, reuniam-se zero vezes ao ano, pois reunir 18 ministros é extremamente difícil; agora, com o comitê de indicados, ele consegue se reunir, mas perde força política"* (Entrevistado 16 da CGU).

Neste contexto de resiliência a ataques sistemáticos à participação e a transparência, a aposta foi em investir em temas mais próximos do cotidiano da Controladoria Geral da União. Também temos uma redução para 12 compromissos no 4º e no 5º Plano e 8 no 6º Plano. Neste último Plano, passou para uma execução de 4 anos.

Depois de avaliar a estrutura de poder e os impactos na agenda e na trajetória dessa relação sociotécnica que configura a OGP e a sua representação nas estruturas do estado brasileiro, acomodado, hodiernamente dentro de uma diretoria da CGU, passa-se a levantar, a partir das entrevistas e dados secundários os desafios dessa estrutura. Para essa análise, tem-se clareza que o pano de fundo dos próprios limites dessa estrutura sociotécnica estão definidos pelo histórico de correlação de forças que molduram o potencial de atuação e de resultados da OGP.

4.1.3 Blindagem da OGP

Apesar desse contexto, a análise das entrevistas revela uma trajetória interessante de blindagem da agenda de governo aberto, especialmente sob a tutela da Controladoria Geral da União (CGU), onde a iniciativa foi mantida em curso, mesmo em contextos adversos. Em meio a mudanças políticas e governos de orientação variada, o núcleo da OGP no Brasil tem se sustentado por uma combinação de medidas de institucionalização e foco em compromissos específicos, com forte ênfase em transparência e dados abertos. Essa blindagem representa

uma tentativa de preservar o avanço das políticas de governo aberto no país, mesmo quando o apoio político à agenda variou substancialmente.

A blindagem da agenda OGP na CGU não ocorreu sem sacrifícios. Conforme exposto por Entrevistado 3, da Transparência Internacional Brasil, e Entrevistado 16, do Governo Federal, a agenda enfrentou um deslocamento substancial para compromissos voltados à transparência e aos dados abertos. Essa mudança foi uma resposta estratégica, focando em temas que fossem mais aceitos pelo governo e menos dependentes de um contexto político específico. Como o Entrevistado 16 explicou, enquanto políticas como a LAI se tornaram resilientes às mudanças de governo, temas que envolvem participação pública e processos colaborativos enfrentaram maior vulnerabilidade, sendo frequentemente relegados a segundo plano ou mesmo suspensos, especialmente em governos com uma abordagem menos aberta (Entrevistado 3, Transparência Internacional)(Entrevistado 16, CGU) .

Além da CGU, o papel da sociedade civil foi mencionado como uma peça essencial na manutenção da agenda de governo aberto, apesar das limitações de recursos e apoio. Entrevistado 9, observa que o movimento de governo aberto no Brasil se manteve em parte graças à persistência de organizações não-governamentais e o engajamento de alguns governos locais, que continuaram promovendo práticas de transparência e dados abertos mesmo em contextos desfavoráveis. Essa combinação de esforços de blindagem na CGU e apoio da sociedade civil permitiu que a agenda sobrevivesse aos períodos de menor apoio interno e perseguisse objetivos de longo prazo, mesmo que de forma limitada (Entrevistado 9, Transparência Internacional).

Reforçando essa perspectiva, o Entrevistado 10, ao explicar que as transições de governo criaram grandes desafios para a execução dos compromissos da OGP. Entretanto, graças à estruturação da agenda em torno de políticas de dados abertos e transparência — áreas com forte institucionalização —, o impacto dessas transições foi atenuado. O entrevistado aponta que temas menos formalizados ou com menor regulamentação sofreram mais intensamente com as interrupções e os redirecionamentos (Entrevistado 10, IBICT).

A abordagem crítica de Andrew Feenberg à inovação e tecnologia oferece um panorama útil para entender a resiliência da agenda da OGP no Brasil, especialmente em relação ao papel da CGU e da sociedade civil. Feenberg (2007) argumenta que o verdadeiro avanço tecnológico e de políticas públicas ocorre quando há uma democratização dos processos de inovação, permitindo que a sociedade participe e influencie os rumos das decisões políticas. A resiliência observada na CGU, com a priorização de compromissos voltados à transparência e dados abertos, reflete parcialmente essa visão: mesmo que tenha havido uma limitação do escopo participativo da agenda, a manutenção de políticas acessíveis e fiscalizáveis ao público ajuda a sustentar a base democrática da inovação no governo. A estratégia da CGU se alinha, assim, a uma democratização parcial, permitindo avanços dentro do possível em um contexto adverso e criando uma base para futuras expansões da agenda

Dessa forma, a trajetória da agenda da OGP no Brasil, com uma blindagem e deslocamento focado em transparência e dados abertos, evidencia uma estratégia de resiliência frente a um contexto de correlação de forças desfavoráveis. Essa combinação de institucionalização na CGU, priorização de temas fundamentais e apoio da sociedade civil representa uma resposta pragmática para manter o governo aberto ativo no Brasil, mesmo em momentos de baixa cooperação política. Embora a democratização plena, como a defendida por Feenberg (2007) ainda seja um desafio, essa resiliência pavimenta o caminho para *uma* potencial ampliação da agenda em tempos mais favoráveis.

4.1.4 O Papel da OGP e da OCDE na resistência da agenda

Um dos elementos cruciais para a manutenção e blindagem da agenda da OGP Brasil, especialmente em períodos de menor apoio governamental, foi a parceria internacional com a *Open Government Partnership* e a crescente relação com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas organizações atuaram como âncoras institucionais e proporcionaram um lastro internacional que ajudou a preservar a integridade dos compromissos de governo aberto e a fortalecer o papel da CGU na implementação e manutenção de políticas de transparência e dados abertos.

Respondendo sobre a importância da OGP o Entrevistado 16 destacou o papel da parceria na manutenção dessa agenda no Brasil e trouxe a luz a crescente importância da OCDE nessa agenda e o papel complementar que a mesma passou a ter em relação ao trabalho da OGP.

> *Acho que a OGP foi extremamente importante no seu início quando o governo brasileiro foi um dos fundadores. Ele se sentiu na pressão para botar na prioridade na aprovação a lei de acesso à informação de forma que os 2 sairam quase juntos. E até pelo papel que o Brasil exerceu de liderança no assunto, principalmente nos primeiros anos, a agenda ficou muito forte e os temas ali foram priorizados. Acho que com o tempo, houve um desgaste, que é uma série de fatores, mas a OGP sempre exerceu um papel muito importante no sentido de manter a agenda viva no Brasil. Então, mesmo nos períodos em que houve uma menor receptividade à ideia de governo aberto a gente tinha assumido um compromisso Internacional de algo que a gente tinha criado e a gente não iria deixar de fazer. Então o Brasil nunca deixou de fazer seus planos de ação, o que sempre manteve viva a agenda, né? E de uns anos pra cá. Então, assim, desde o início, outros atores internacionais tentaram ganhar espaço também nessa pauta de governo aberto porque especialmente no início, quando o tema estava muito forte, mas sem sucesso, mas eu diria que de 2018 para cá a OCDE passou a também ter um papel importante e compartilhar o espaço com a OGP em relação a agenda de governo aberto. Bem, então o Brasil passou a trabalhar governo aberto com um olho na OGP e um olho na OCDE o que não é de maneira alguma é conflitivo, porque a visão que as 2 instituições [....] elas se complementam. Nossa ideia é uma visão mais estratégica. A OGP tem uma visão mais tática, operacional.Sim, ajudou a um determinado momento.Especialmente ali, 2019, 2020 a OCDE chegou a ser um ator mais importante para a agenda brasileira do que a OGP. Acho que hoje está equilibrado no Brasil.*
> *Volta a olhar para as 2 com um olhar semelhante. A OGP deve voltar a ganhar um pouco de espaço como principal norte. Porque o Brasil está voltando para o comitê diretor da OGP, foi escolhido pra isso. Então, não é? Ao assumir esse protagonismo, deve dar uma atenção maior. Mas assim, acho que, em resumo, o papel principal da OGP foi manter viva essa agenda ao longo de 2011 para cá. (Entrevistado 16, CGU).*

O compromisso do Brasil com a OGP como signatário internacional trouxe, segundo o Entrevistado 1, uma "*certa solidez para o processo*", garantindo que, mesmo em períodos de menor apoio político interno, os órgãos governamentais continuassem atentos às obrigações assumidas. A presença de uma supervisão internacional e a possibilidade de auditorias por parte da OGP criaram um nível de responsabilidade e obrigatoriedade, reforçando a continuidade das práticas de transparência e dados abertos, que se tornaram a base da agenda em momentos de maior resistência política (Entrevistado 1, CGU).

Essa blindagem foi observada também por Entrevistado 8, que destacou como o compromisso internacional tornou-se um incentivo importante, aumentando a credibilidade e a continuidade da agenda, independentemente da administração. Para ele, a parceria com a OGP induz o Brasil a avançar em práticas de transparência, mesmo quando o contexto político interno não é favorável. O entrevistado ressalta que essa colaboração internacional “não deixa que a agenda se torne algo voluntarista", impondo uma continuidade institucional que não dependeria apenas da boa vontade do governo atual (Entrevistado 8, Camara dos Deputados).

Além do suporte da OGP, a relação com a OCDE vem se fortalecendo como um mecanismo adicional de incentivo à governança aberta no Brasil. Como parte do processo de adesão do Brasil à OCDE, o país tem sido encorajado a adotar políticas de governança que promovam a transparência, o acesso à informação e a inclusão de práticas de dados abertos. Para Entrevistado 5, da CGU, essa relação com a OCDE possibilitou retomar o funcionamento do CG INDA e a possibilidade de dar seguimento ao Plano de Dados Abertos:

> *A OCDE também advoga muito a favor da estratégia de governo aberto. Então é, mas efetivamente, como o que tinha institucionalizado na época do governo Bolsonaro, era uma era aquilo que estava ali no escopo da parceria para governo aberto. Isso acabou nos dando uma certa blindagem. Eu acho que o termo é um pouco disso. Eu não sei se você recorda de quando quando rolou ali a questão da revogação dos conselhos [....]Mas teve ali a revogação dos conselhos e a gente conseguiu manter o conselho do CG INDA [....] que era do conselho da política de governo aberto, Pro plano de ação porque a gente tinha ele institucionalizado e a gente conseguiu retornar com esse decreto, então isso nos deu, condição, inclusive, de fazer um plano de governo aberto ainda no governo Bolsonaro (Entrevistado 5, CGU).*

A presença da OCDE e da OGP também traz um impacto positivo no sentido de fortalecer a colaboração entre a CGU e outros ministérios, que começam a adotar compromissos alinhados aos padrões internacionais de governo aberto. Entrevistado 16, do Governo Federal, enfatizou que a pressão internacional de organizações como a OCDE, aliada ao compromisso da OGP, ajudou a incluir a transparência e os dados abertos na agenda de ministérios e secretarias que historicamente não participavam desses processos. Esse estímulo ampliou a aceitação dos princípios

de governo aberto em órgãos além da CGU, levando-os a assumir compromissos mais concretos, mesmo que com algumas limitações (Entrevistado 16, CGU).

Assim, a trajetória de blindagem da agenda da OGP Brasil é marcada por uma rede de apoio internacional que atua como um contrapeso às variações de interesse político interno. A parceria com a OGP fornece um compromisso concreto e audível, enquanto a relação com a OCDE representa um incentivo adicional para o alinhamento do Brasil com práticas globais de governança aberta. Essa combinação permite que o Brasil mantenha sua agenda de governo aberto em momentos de dificuldade, consolidando as bases para uma possível expansão futura e atendendo, ainda que parcialmente, ao ideal de democratização e inovação defendido por Feenberg.

Durante o governo Bolsonaro, o interesse do Brasil em integrar a OCDE foi um fator relevante para a manutenção de alguns compromissos de governo aberto, mesmo em um contexto de baixo apoio interno a temas de transparência e participação. A OCDE estabelece padrões rigorosos para práticas de governança, transparência e integridade, que os países membros e candidatos devem seguir. Esse desejo de adesão incentivou o governo brasileiro a demonstrar alinhamento com tais padrões, mesmo que em algumas áreas houvesse resistência a implementar plenamente as pautas de governança aberta.

O interesse do Brasil em integrar a OCDE trouxe uma pressão adicional para que compromissos de transparência fossem mantidos e visivelmente cumpridos. Como destacou O Entrevistado 5, o vínculo com a OCDE reforçou o comprometimento do Brasil com práticas de dados abertos e transparência, especialmente por meio da criação de normas que atenderam a requisitos internacionais e elevaram a credibilidade do país (Entrevistado 5, CGU). Esse alinhamento foi estratégico para o governo Bolsonaro, pois mostrava ao cenário internacional uma disposição em adotar práticas recomendadas pela OCDE, ainda que internamente houvesse menos ênfase em governança participativa. Assim, a perspectiva de adesão à OCDE contribuiu como um fator externo de pressão, levando o Brasil a manter e demonstrar avanços pontuais na agenda de governo aberto, mesmo em um período de relativa fragilidade para esses compromissos no plano doméstico (Entrevistado 5, da CGU).

4.2 Desafios Estruturais da OGP

Passa-se agora a examinar os principais desafios e limites da atuação da OGP. Inicialmente avaliamos se a diversidade da representação da sociedade civil tem a capacidade de gerar uma agenda compartilhada que possa ser inclusiva e aderente às múltiplas necessidades e interesses da sociedade brasileira. Também vamos acolher as contribuições dos atores envolvidos na construção histórica da OGP para superar eventuais assimetrias nessa representação e nos resultados dessa correlação de forças.

4.2.1 Representatividade da Sociedade Civil na OGP Brasil

Existe o reconhecimento no âmbito da OGP do trabalho da CGU em relação à participação da sociedade civil através do GT da Sociedade Civil e dos processos de cocriação dentro dos compromissos. O crédito desse esforço é quase unânime entre os entrevistados, no entanto existem desafios importantes que podem aprimorar o processo e buscar a inclusão de atores e pautas excluídas historicamente dos processos de escolha de temas e na cocriação de marcos e compromissos. Alguns depoimentos expressaram opiniões sobre a diversificação da sociedade civil na OGP, destacando alguns aspectos principais:

Num primeiro grupo, existe o entendimento de que existem oportunidades importantes que a OGP propicia. Para o Entrevistado 17 "*a sociedade civil tem que começar a jogar isso para a sociedade civil como benéfica para ela"* e menciona a importância de tornar a participação mais efetiva, propondo temas que beneficiem a sociedade civil no plano de ação da OGP (Entrevistado 17, UFRGS).

Na mesma linha, o Entrevistado 2 afirma que "*a sociedade, ela perde um pouco espaço de colaboração, sabe? De chegar e realmente fazer junto.*" Ela destaca a dificuldade em comparar a estrutura da sociedade civil com a do governo e aponta que, embora existam espaços para a participação, muitas vezes esses espaços não são aproveitados completamente pela sociedade (Entrevistado 2, CGU).

Já apontando as causas para essa falta de capacidade para um engajamento mais diversificado e contínuo da sociedade civil, o Entrevistado 3 indicou que o potencial de participação da sociedade civil é limitado principalmente devido à falta

de financiamento para manter o engajamento e executar atividades no âmbito dos compromissos do plano de ação. Isso limita a capacidade das organizações da sociedade civil de contribuir efetivamente para o processo da OGP, e de certa forma também elitiza a representação da s*ociedade civil*

> *E também acho que tem um potencial limitado no sentido que o plano de ação é a execução dos compromissos. Ela é totalmente voluntária. E aí você tem uma complexidade por parte, por exemplo, da sociedade civil.[....] as organizações, elas não têm financiamento para estarem dedicadas, acompanhar a agenda, ou seja, não só participar de reunião, mas então vamos produzir um material, vamos fazer uma ação, vou fazer um evento, vamos mapear etc..*
> *Se ela não tem financiamento para isso, ela não vai se engajar e eu acho que isso acontece muito em outros compromissos. [....}A gente conseguiu colocar no plano e a gente buscou financiamento para a gente continuar incidindo nessa agenda. Então aí OK,, a gente tem o nosso lastro e a gente pode se dedicar (Entrevistado 3, Transparência Internacional).*

Fica claro que a falta de uma estrutura econômica e orçamentária deforma a apresentação da sociedade civil junto a construção dos planos, compromissos e marcos. Ou seja, ao relegar ao voluntarismo, existe claramente um filtro que retira do jogo as entidades com baixo financiamento, o que dificulta, mesmo que haja esforços da equipe da CGU, mobilizar e manter engajados por muito tempo segmentos que já são historicamente marginalizados do poder e do resultado dessa correlação de forças. Em outras palavras pode-se perceber que o voluntarismo elitiza e reorganiza a correlação dessa estrutura sociotécnica.

Para o Entrevistado 3, da Transparência Internacional Brasil, a participação na agenda de governo aberto no Brasil é, em grande medida, restrita a organizações com histórico em transparência e dados abertos. Ele entende que é um ponto a aprimorar. Ele expressou essa visão:

> *Eu acho que em relação a convidar a, ainda tenho um ponto de aprimoramento, na minha avaliação, que é como que envolve outras organizações que não são do campo, da transparência e do governo aberto. Eu acho que essa transversalidade dos participantes de organizações da sociedade civil, principalmente, ainda eu acho que é um ponto (Entrevistado 3, Transparência Internacional).*

O Entrevistado 21, da Open Knowledge Brasil, também referiu que essa falta de diversidade temática nas organizações envolvidas foi diagnosticada. Ela observa que a agenda da OGP acaba reforçando um círculo de participação restrito a

entidades que já possuem uma trajetória em governo aberto e transparência, mas conta que foi feito um movimento nos últimos Planos para ampliar a participação de entidades finalísticas. O Entrevistado 21 explicou:

> *[....}que é uma agenda que não pode ficar restrita. A gente também tinha esse diagnóstico que precisava incluir organizações que trabalham com a questão racial, a questão de gênero e questões sociais. E então foi feito esse movimento, mas ainda existe a eu acho que essas organizações, elas acabam se envolvendo, não na governança da iniciativa, mas nos compromissos específicos temáticos, né? Eu acho que tudo bem, desde que exista um mecanismo desse, desse grupo, esse comitê executivo, digamos assim, ele tem um compromisso de envolver no processo de elaboração do plano da construção de compromissos dessas outras organizações, não é(Entrevistado 21, Open Knowledge Brasil)?*

Essa avaliação é apoiada por Entrevistado 1, da CGU, que reconhece a predominância de temas de transparência e dados abertos na agenda da OGP e admite que essa limitação é um desafio para diversificar os compromissos. Ele aponta que, embora a metodologia da OGP promova uma participação paritária entre governo e sociedade, na prática, há uma lacuna na representação de entidades que poderiam oferecer perspectivas mais orientadas para atividades finalísticas. A própria CGU tem tentado incluir ministérios de áreas específicas, como Meio Ambiente e Educação, mas a sociedade civil correspondente a esses setores ainda participa de forma limitada, o que dificulta a criação de compromissos voltados para políticas públicas mais abrangentes e finalísticas. Ele entende que existem avanços na direção de diversificar e trazer uma transversalidade, mesmo em temas de transparência e dados abertos:

> *Então, se você for olhar para o histórico dos planos de ação, os primeiros planos de ação, eles têm muitos compromissos com responsabilidade da CGU, focados em temáticas, por exemplo, de transparência, principalmente transparência e dados abertos. E aí depois esse leque de ações, ele vai se ampliando porque a gente vai fortalecendo uma política de transparência e dados abertos, com mais estruturada, com mais solidez. Então isso se amplia para outras áreas onde a gente não tinha alcançado ainda. Então a gente começa a envolver outros ministérios, como o próprio Meio Ambiente, a Educação e aí no último plano de ação, a gente tem um envolvimento de ministérios como Ministério de Direitos Humanos e o Ministério da Igualdade Racial, onde a gente está trabalhando com temas que estão dentro dos princípios de governo aberto (Entrevistado 1, CGU).*

Esse cenário cria uma fragmentação nos compromissos assumidos pela OGP Brasil, que se tornam muito voltados para a transparência e acesso à informação, mas sem necessariamente transformar outras políticas públicas em áreas de grande impacto social. A predominância de entidades focadas em transparência e dados abertos também é uma consequência do histórico e da estrutura da OGP no Brasil. Quando o Brasil aderiu a OGP, o foco inicial era garantir o acesso à informação e a abertura de dados governamentais. Com o tempo, esse enfoque consolidou-se e estabeleceu a base da participação da sociedade civil.

As críticas sobre a estrutura limitada da OGP Brasil e suas implicações na capacidade de promover compromissos orçamentários e operacionais robustos refletem os desafios enfrentados para que essa agenda se torne mais efetiva e abrangente. A falta de pessoal com foco exclusivo e as restrições orçamentárias são frequentemente mencionadas como entraves para que a OGP alcance seu potencial como uma plataforma de governo aberto, dificultando a implementação de compromissos que demandem recursos significativos ou envolvam transformações estruturais.

A redução da capacidade de gerar uma cultura de governança aberta, ou em outras palavras, de contaminar o governo como um todo, com as agendas levantadas na OGP, também pode explicar uma baixa proposição de temáticas de inovação aberta que exige uma transversalidade e arranjos institucionais mais robustos, o que contrasta com a pequena estrutura de pessoal e restrição orçamentárias e desvalorização política que caracterizaram alguns momentos.

4.2.2 O desafio da transversalidade

O tema da transversalidade e da pulverização está no centro do debate do relatório produzido pela OCDE sobre o programa brasileira da OGP. O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a política de governo aberto no Brasil, publicado em junho de 2022, oferece uma análise abrangente das práticas e políticas brasileiras nessa área. O documento destaca a importância de fortalecer a transparência, a participação social e a accountability para apoiar a democracia e promover um crescimento inclusivo no país (OCDE, 2022).

A OCDE enfatiza a necessidade de uma abordagem integrada e transversal na implementação de políticas de governo aberto, recomendando que o Brasil adote estratégias que envolvam diversos setores e níveis de governo. O relatório sugere a criação de mecanismos que facilitem a colaboração entre órgãos governamentais e a sociedade civil, visando à construção de uma cultura de governança mais aberta e participativa.

A partir desse relatório, o Brasil passou a preparar a Estratégia de Governo Aberto para enfrentar com políticas mais transversais e contínuas a fragmentação e pulverização das políticas de governo aberto. No entanto, o Entrevistado 8 mencionou que a OGP promove a continuidade e credibilidade nas ações de transparência, o que fortalece a transversalidade da governança pública. Ele argumenta que “a transparência tem vários aspectos” e que, além de beneficiar a sociedade, melhora os processos internos dos órgãos e a qualidade de gestão da informação (Entrevista 8, Câmara dos Deputados).

A agenda da OGP se expandiu ao longo do tempo para envolver diferentes ministérios e temáticas, indo além da transparência e dados abertos, o que representa um esforço de transversalidade, conforme explicou o Entrevistado 1. Ele enfatiza que a intenção é que “*a gente consiga de alguma forma, com que as pessoas se apropriem de governo aberto como uma cultura de governança e ela se inseriria transversalmente em todas as suas ações” (Entrevistado 1, CGU).*

Na mesma linha de argumento, e já propondo aperfeiçoamento, o Entrevistado 3 defende que a agenda OGP busca uma abordagem transversal ao incluir diversos temas e setores, mas ainda há espaço para melhorias. Segundo ele, "a transversalidade de quem participa ainda pode ser aprimorada," indicando que a participação poderia ser ainda mais inclusiva, envolvendo outras organizações além das que tradicionalmente tratam de transparência. Afirmou ainda, que a OGP “se esforça” para ter uma abordagem transversal, especialmente ao incluir temas como o meio ambiente e a ciência aberta em vários planos de ação. No entanto, ele vê espaço para aprimorar a inclusão de organizações que não são tradicionalmente ligadas ao campo da transparência e governo aberto (Entrevistado 3, Transparência Internacional).

Ao observar que a transversalidade da OGP no Brasil varia entre os diferentes princípios de governo aberto, o Entrevistado 16 observa que, enquanto a transparência é aplicada de maneira mais uniforme, a participação social ainda é implementada de forma setorial, com áreas como saúde e educação apresentando maior tradição participativa em comparação com setores como o econômico (Entrevistado 16, CGU).

O papel do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) é fundamental para estruturar a transversalidade no governo, já que envolve altos cargos de ministérios estratégicos, destacou o Entrevistado 2, que entende que o comitê da força institucional para essa abordagem (Entrevistado 2, CGU).

Para o Entrevistado 19, no entanto, a OGP conseguiu expandir a ideia de governo aberto para outras instâncias além do executivo, incluindo entidades de justiça e entidades da sociedade civil, o que ajuda a construir um movimento mais horizontal e abrangente (Entrevistado 19, SERPRO).

O que se percebe, em relação à transversalidade, é que o relatório da OCDE enfatizou a necessidade de uma abordagem de Governo Aberto que vá além dos Planos da OGP. E o caminho que o governo está seguindo é preparar a Estratégia de Governo Aberto para deixar de ser uma conjunto de iniciativas e de políticas e instrumentos e passar a consolidar uma gestão mais estratégica, com o próprio nome diz, e não apenas complementando o papel da OGP, que, por sua natureza executa uma agenda mais tático-operacional. Essa estratégia tem potencial de alavancar temas mais estruturantes e difundir uma cultura de governo aberto, favorecendo o fortalecimento da dimensão de inovação aberta e democrática.

4.2.3 Estrutura Limitada de Pessoal

A CGU, principal órgão responsável pela execução e monitoramento dos compromissos da OGP Brasil, enfrenta restrições importantes em termos de pessoal. O Entrevistado 1, da CGU, observou que a equipe dedicada a OGP é reduzida, e que muitos profissionais que trabalham com a agenda de governo aberto acumulam outras funções dentro da própria CGU. Segundo ele, essa estrutura enxuta limita a capacidade da CGU de desenvolver e acompanhar compromissos

mais ambiciosos, especialmente aqueles que demandariam um acompanhamento contínuo e a criação de novas políticas ou tecnologias (Entrevistado 1, CGU).

Essa limitação é expressa pelo Entrevistado 2 que define em uma passagem o trabalho da equipe da CGU com muitas limitações. Segundo ele:

> *Só que o que a gente percebe é que a OGP especificamente, ela é bem limitada, né? Até porque num número limitado de compromissos, o número limitado de tempo também é a gente não tem uma continuidade, a gente não tem braço para trazer uma continuidade para esses trabalhos, então eu percebo que é um trabalho longo e de e de formiguinha mesmo, de colocar aquela cultura ali de governo aberto (Entrevistado 2, CGU).*

Essa limitação é agravada pela rotatividade e pela falta de estabilidade das equipes que trabalham, principalmente na cocriação de compromissos, na OGP. Para o Entrevistado 3, da Transparência Internacional Brasil, a falta de continuidade nos quadros dedicados a OGP torna o acompanhamento das políticas mais complexo e fragmentado, o que resulta em compromissos menos ousados e mais centrados em transparência e dados abertos, áreas onde o impacto pode ser medido com menos recursos humanos e financeiros. Segundo o entrevistado 3, a estrutura reduzida e o acúmulo de funções fazem com que a CGU e outros órgãos priorizem compromissos mais fáceis de implementar, deixando de lado iniciativas que exigiriam uma mobilização maior de recursos e pessoal (Entrevistado 3, Transparência Internacional).

4.2.4 Limitações financeiras e orçamentárias

Além da falta de pessoal, a estrutura da OGP Brasil enfrenta limitações para incluir compromissos que tenham um impacto direto no orçamento público. O Entrevistado 8, da Câmara dos Deputados, argumenta que o caráter voluntário da OGP no Brasil, aliado à falta de um orçamento dedicado à agenda, dificulta a aprovação de compromissos que exigiram financiamento substancial. Compromissos que envolvem, por exemplo, a criação de plataformas digitais de larga escala ou a implementação de políticas de transparência em nível nacional, frequentemente são postergados ou reformulados para evitar custos adicionais ao governo. Esse cenário restringe a agenda da OGP a compromissos que podem ser

executados com recursos já disponíveis ou que não exigem novos investimentos significativos (Entrevistado 8, Câmara de Deputados).

A ausência de um orçamento próprio para a OGP Brasil significa que qualquer compromisso que exija um desembolso financeiro deve passar por aprovação de outras áreas e depender de remanejamento orçamentário, explica o Entrevistado 5, que destaca que isso cria uma barreira para compromissos inovadores e finalísticos que poderiam exigir, por exemplo, a contratação de equipes, o desenvolvimento de novos sistemas ou a ampliação de infraestruturas existentes. Ele reforça que a estrutura orçamentária limitada obriga a CGU a priorizar compromissos de menor custo e menor impacto, e que essa realidade reduz o escopo dos Planos de Ação, limitando a capacidade da OGP de promover inovações de longo prazo na governança pública (Entrevistado 5, CGU). Outro efeito é a utilização de compromissos já previstos em planejamentos e no orçamento de dos órgãos federais e que se enquadrem nos eixos do governo aberto. O Entrevistado 2 também aborda essa dificuldades:

> *Claro que existe uma limitação ali pensando no governo, porque o governo geralmente entra num compromisso pensando em projetos que ele já tem, né? Isso é uma coisa, é, não tem como fazer diferente* (Entrevistado 2, da CGU).

Ele destacou que os compromissos da OGP muitas vezes dependem de projetos já existentes, sugerindo que há uma limitação significativa na capacidade de alocação de pessoal e recursos para iniciativas que não sejam previamente planejadas.

Essa limitação de pessoal e orçamento também impacta a possibilidade da OGP Brasil demandar compromissos estruturais e de impacto mais amplo. O Entrevistado 21, da Open Knowledge Brasil, observou que a estrutura restrita da OGP faz com que compromissos que poderiam ser transformadores em áreas como saúde e educação sejam evitados, já que esses setores exigiriam mobilização de recursos humanos e financeiros em uma escala que o atual formato da OGP Brasil não suporta. Ele destaca que a falta de um orçamento próprio e de pessoal dedicado limita a capacidade da CGU de propor e implementar compromissos que demandem articulação interministerial e envolvam diversas áreas do governo, além da própria controladoria (Entrevistado 21, Open Knowledge Brasil).

Em muitos casos, como apontado por Entrevistado 10, do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT, os compromissos acabam ficando restritos a áreas em que a CGU ou outro órgão participante já possui expertise e algum grau de infraestrutura. Segundo ele, a carência de recursos humanos e financeiros significa que compromissos mais inovadores, que demandem um desenvolvimento orçamentário específico, acabam sendo marginalizados, e a agenda da OGP se limita a temas onde o impacto pode ser alcançado com poucos recursos adicionais. Essa restrição impede que a OGP atinja uma abordagem de governo aberto mais abrangente e efetiva (Entrevistado 10, IBICT).

4.3 Democratização da Tecnologia através da Inovação na OGP Brasil

Depois de avaliar as relações de poder e a correlação de forças que moldam a estrutura sociotécnica da OGP, abordar os principais desafios em relação à representatividade, as dificuldades de financiamento e de pessoal e suas implicações, esta pesquisa foca no seu interesse principal, a democratização da tecnologia através da inovação aberta no contexto da OGP.

A inovação aberta é um conceito central no governo aberto, enfatizando a colaboração e a cocriação entre o governo e a sociedade para a formulação de políticas e soluções públicas. No contexto da OGP Brasil, os entrevistados expressaram percepções diversas sobre a relevância e o potencial da inovação aberta, reconhecendo tanto suas oportunidades quanto suas limitações na prática. Embora a inovação aberta seja amplamente valorizada como um componente que pode aumentar a efetividade e a inclusão nas políticas de governo aberto, sua aplicação enfrenta desafios relacionados à cultura organizacional, à infraestrutura tecnológica, e ao envolvimento insuficiente de atores externos ao governo.

4.3.1 Inovação aberta e inovação democrática

A inovação aberta, no contexto da administração pública e da OGP, visa permitir que ideias, conhecimentos e soluções fluam de dentro e fora do governo, promovendo uma colaboração mais ampla entre o setor público, a sociedade civil, startups e outras entidades. Esse modelo busca resolver problemas complexos e aumentar a eficiência e a transparência das políticas públicas por meio da inclusão

de uma diversidade de perspectivas. Para Feenberg (1999), a inovação aberta , com processo de cocriação e participação na construção dos desenhos de inovação, é instrumento fundamental para a própria democracia.

A seguir, analisamos a Tabela 1 que apresenta o resumo por eixo em cada um dos 6 Planos de Ação da OGP Brasil. Percebe-se que a inovação aberta contou com apenas 3 compromissos durante os 6 Planos de Ação da OGP Brasil, o que representou apenas 2,26% em relação ao total de compromissos.

Tabela 1 - Resumo da Classificação por Eixos dos Planos de Ação da OGP

Eixos	1º Plano	2º Plano	3º Plano	4º Plano	5º Plano	6º Plano	Total	%
Transparência	11	17	6	5	3	3	45	33,8%
Dados Abertos	10	5	3	3	5	1	27	20,3%
Integridade	3	0	0	0	1	0	4	3,0%
Participação	5	14	3	1	1	1	25	18,8%
Ciência Aberta	0	0	0	1	1	1	3	2,3%
Inovação Aberta	0	1	2	0	0	0	3	2,3%
Outros	3	15	3	2	1	2	26	19,5%
TOTAL	32	52	17	12	12	8	133	100,00%

Fonte: Elaboração Própria com base nos Planos de Ação da OGP - Dados completos nos anexos.

Esse fato evidencia uma sub-representação da agenda de governo aberto. Os 3 compromissos focados em inovação aberta se deram em um período inicial da OGP, no 2º e 3º Plano de Ação. Logo na sequência houve uma mudança política que desfavoreceu as agendas que tivessem uma maior necessidade de transversalidade. Isso corrobora os depoimentos de entrevistados que apontam para pouca ou nenhuma menção sobre o termo “inovação aberta” no contexto da OGP Brasil, embora a metodologia de cocriação dos compromissos corresponda a um processo de inovação em políticas públicas.

A Tabela 1 também traz indícios de que os temas afetos à Controladoria dominam amplamente a agenda, com 76 compromissos entre transparência, dados abertos e integridade, representando 57,1% do total. Outro elemento que se confirma é a queda de protagonismo dos temas da participação que chegou a ter 22 compromissos nos 3 primeiros anos, o que representou 21,8% do total caiu para 3 compromissos nos últimos 3 anos, representando 9,4% do total. Um tema que

ganhou destaque nos últimos anos foi a Ciência Aberta, que nos últimos 3 anos, emplacou 3 compromissos, representando 9,4% do total, contra nenhum dos 3 primeiros anos.

A criação de compromissos de inovação aberta no Brasil tem sido limitada, em parte por questões estruturais de financiamento e pessoal da OGP Brasil, fato já abordado nesse texto e, em parte, pelas dificuldades em atrair uma gama mais ampla de colaboradores para o processo e por uma agenda que foi reduzida para dar conta de uma correlação de poder desfavorável, conforme avaliamos na outra seção do texto.

4.3.2 O Histórico de compromissos de inovação aberta

O primeiro compromisso ligado à inovação aberta foi o compromisso 3.9. Dados abertos no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania do 2º Plano de Ação que entre outros objetivos tinha a previsão de:

> fomentar o desenvolvimento de soluções e aplicativos para o gerenciamento e análise de dados abertos por organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e empresas de iniciativa privada especialistas em tecnologia da informação. Como resultado, o Ministério da Justiça lançou, em novembro de 2012, o 1º Concurso de Aplicativos para Dados Abertos, sobre a base de dados de Reclamações Fundamentadas do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec. A iniciativa teve sua conclusão em maio de 2013, com a premiação dos aplicativos vencedores, possibilitando a criação, pela própria sociedade civil, de ferramentas de visualização e cruzamento de dados que auxiliam os consumidores brasileiros a colocarem em prática o acesso à informação sobre reclamações contra fornecedores (Brasil, 2016).

Os outros 2 compromissos foram realizados no 3º Plano de Ação. O primeiro deles, Dados Abertos no Governo Federal - Compromisso 1: Identificar e implementar mecanismos para reconhecer problemas solucionáveis ou mitigáveis a partir da oferta de dados pelo governo, que atenda as expectativas de demandantes e ofertantes. O marco 9 previa a Implementação de dois projetos pilotos com uso de dados abertos e que garanta conexão entre demanda e oferta. Um dos projetos:

> Em agosto de 2018 foi realizado o Desafio de Dados da Saúde Pública no Brasil, patrocinado pela empresa Tableau, utilizando dados da temática da saúde, uma das priorizadas no levantamento de necessidades realizado no âmbito do compromisso.(Brasil, 2016)

No entanto, no outro projeto piloto foram relatados problemas na execução por falta de mobilização:

> O Ministério do Planejamento solicitou maior envolvimento e colaboração de todas as instituições participantes para a efetiva execução do compromisso. Os representantes de cada uma dessas instituições foram convocados por e-mail a cada reunião, bem como é realizada tentativa de contato telefônico, sem obter retorno (Brasil, 2018).

No mesmo Relatório foi informado a não realização do hackathon por problemas financeiros e "Falta de envolvimento e apoio dos órgãos responsáveis pelos dados com as temáticas priorizadas (Brasil, 2018).

O último compromisso de inovação aberta, também do 3º Plano de Ação, foi Espaços de Inovação no Setor Público - Compromisso 9: Consolidar uma rede aberta no setor público de forma colaborativa e transparente com a sociedade, que dentre os marcos previu "Consolidar uma plataforma para: registrar experiências de inovação existentes, disponibilizar repositório de ferramentas, processos e metodologia de fácil acesso". Apesar de relatar uma "baixa adesão dos representantes da sociedade civil vinculados ao compromisso da Rede de Inovação" (Brasil 2018), "os processos e atividades relativas ao Compromisso 09 avançaram de forma satisfatória" (Brasil, 2018), a Rede InovaGov se consolidou como um grande processo de rede de boas práticas, que podem ser inovações abertas ou outros processos inovativos na gestão pública.

Ficou claro com a avaliação dos resultados desses 3 compromissos, que, primeiro, o tema da inovação esteve mais presente nos primeiros anos da OGP, nos 2 primeiro casos, como um objetivo, ou como um marco de um compromisso, e neste último caso, como uma estratégia de rede de boas práticas de inovação em um conceito mais amplo. De forma geral, existem muitos desafios para a consolidação da inovação aberta na OGP e na política de Governo Aberto no Brasil.

O Entrevistado 3, da Transparência Internacional Brasil, que destacou que a inovação aberta tem potencial para fortalecer a governança, mas observou que sua aplicação prática no Brasil ainda está aquém do ideal. Para ele, a inovação aberta poderia ajudar a transformar a agenda de governo aberto de um enfoque voltado em transparência para uma abordagem mais robusta, que incorpore a colaboração ativa da sociedade civil na formulação de políticas públicas. No entanto, ela reconhece que a inovação aberta enfrenta obstáculos culturais, pois muitos gestores e

servidores públicos ainda vêem a cocriação com desconfiança e receio, acreditando que a abertura ao público poderia diminuir o controle e a eficiência das operações governamentais (Entrevistado 3, Transparência Internacional).

Os desafios culturais e organizacionais são um dos maiores impedimentos para a plena adoção da inovação aberta na OGP Brasil. O Entrevistado 8**,** da Câmara dos Deputados, pontuou que a inovação aberta ainda é vista com ceticismo em muitos órgãos governamentais, que mantêm uma postura conservadora em relação ao compartilhamento de informações e à colaboração com agentes externos. Ele argumenta que, enquanto o conceito de inovação aberta é amplamente defendido nas diretrizes da OGP, na prática, há resistência para implementá-lo em processos mais complexos, principalmente porque ele exige uma mudança cultural que valorize a colaboração e a confiança mútua entre governo e sociedade (Entrevistado 8, Camara dos Deputados).

O Entrevistado 1, da CGU, reforçou essa perspectiva ao afirmar que a inovação aberta exige uma reestruturação da maneira como as políticas são tradicionalmente desenvolvidas, algo que é difícil de implementar em um ambiente institucional fortemente hierárquico. Ele explicou que, embora existam esforços para introduzir práticas de cocriação e inovação aberta nos Planos de Ação da OGP, as iniciativas ainda são mais limitadas a áreas de menor complexidade, como transparência e dados abertos. A inovação em áreas mais sensíveis, que exigem colaboração com setores técnicos específicos, encontra barreiras tanto pela complexidade dos temas quanto pela falta de uma cultura colaborativa mais enraizada (Entrevistado 1, CGU).

Além dos desafios culturais, a inovação aberta na OGP Brasil também enfrenta limitações estruturais e orçamentárias. Entrevistado 5, da CGU, mencionou que a falta de uma estrutura dedicada à OGP, com recursos humanos e financeiros suficientes, reduz as oportunidades de inovar na criação de compromissos que envolvam colaboração externa e desenvolvimento conjunto com a sociedade civil e outras organizações. Ele explicou que a inovação aberta frequentemente demanda investimentos em infraestrutura tecnológica e capacitação, o que exige orçamento e planejamento contínuo — algo difícil de se alcançar dentro das restrições orçamentárias atuais da OGP Brasil (Entrevistado 5, CGU).

O Entrevistado 21, da Open Knowledge Brasil, criticou a ideia de que a Tecnologia na OGP é só uma ferramenta, algo instrumental, um meio para atingir a transparência, os dados abertos, *accountability*, etc. Segundo ele:

> *A questão da tecnologia. Ela também é parte desses temas que vão evoluindo, mas ela sempre foi vista como algo instrumental para para os outros princípios. Para a questão da integridade, da transparência, participação. E isso, pra mim é um problema, porque se deixa de pensar como a gente quer[....].essa tecnologia e de qualificar essa tecnologia, assim como a gente qualifica que transparência a gente quer, diz que é uma transparência que tem acesso.....a informação, linguagem simples e dados abertos e tal. E a gente faz a mesma coisa com a Participação pode-se por cocriação, pode ser é deliberação[...]consulta pública e tecnologia, não, tecnologia é só uma ferramenta, mas dependendo da forma como a gente implementa, ela traz junto limites. Ela traz o tecnologias proprietárias, ela pode trazer dependência e ela não ajuda a desenvolver todo o potencial do Governo Aberto, na minha opinião, que essa ideia de que se eu uso tecnologias abertas, ferramentas livres, eu posso também um modo de produção dessa tecnologia também pode ser colaborativo, transparente (Entrevistado 21, Open Knowledge Brasil).*

4.3.3 A Inovação nas regras da OGP Brasil

Desde a fundação o tema da inovação está presente dentre as dimensões para a consolidação do Governo Aberto, já na Declaração de Princípios do *Open Government Partnership* está destacada esta dimensão: **"**Aceitamos a responsabilidade de aproveitar este momento para fortalecer nosso empenho em promover a transparência, lutar contra a corrupção, dar poder aos cidadãos **e** dominar o poder das novas tecnologias para tornar o governo mais efetivo e responsável"; **"**Defendemos o valor da abertura em nosso compromisso com os cidadãos para aperfeiçoar os serviços, gerir os recursos públicos**,** promover inovação e criar comunidades mais seguras; aderindo aos princípios de governo aberto e transparente com a intenção de atingir maior prosperidade, bem-estar e dignidade humana em nossos próprios países e num mundo cada vez mais interconectado" (Brasil, 2024).

O Decreto de 15 de setembro de 2011, institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e no Art.1º , que define as diretrizes define no inciso **"** III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que

devem fomentar a inovação, fortalecer a governança pública e aumentar a transparência e a participação social”; (Brasil, 2011)

Já o Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, substituiu o regramento do Decreto de 15 de setembro de 2011 no inciso “ III - estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos”(Brasil, 2019);

Embora exista uma sub-representação da agenda de inovação aberta na OGP Brasil, desde 2011 os instrumentos formais sempre destacaram o papel da OGP na promoção da inovação e o uso da tecnologia para fortalecer serviços públicos em uma perspectiva de maior conectividade entre as pessoas e o estado em função das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). E nesse sentido, existe oportunidade de conciliar inovação com democratização das novas tecnologias, melhoria de serviços e gerar inclusão social através de oportunidades de gerar soluções construídas de forma co-criativa.

4.3.4 Necessidade de uma definição mais completa de Governo Aberto

No artigo "O último 'cadeado' do governo aberto: a ausência da temática *open source* na OGP e propostas para aprofundar o conceito", Campagnucci (2020) aponta que as tecnologias "fechadas" ainda representam um último obstáculo que impede as políticas de governo aberto de alcançarem seu pleno potencial. Embora a OGP tenha promovido os pilares de transparência, participação cidadã e *accountability*, a tecnologia tem sido vista como uma ferramenta apenas instrumental, sem considerar que o tipo de tecnologia adotada pode ter um impacto direto na capacidade de envolver os cidadãos no desenvolvimento de soluções públicas.

Campagnucci (2020) defende que uma definição mais completa de governo aberto deve incluir a inovação tecnológica como um dos pilares principais, colocando a tecnologia aberta e colaborativa no centro das práticas de governo. Para que as políticas de governo aberto sejam verdadeiramente inclusivas, é essencial que as tecnologias adotadas sejam abertas e que permitam a participação dos cidadãos em

todas as etapas do processo, desde o desenvolvimento até a implementação e o controle dos sistemas.

Dessa forma, a abordagem proposta por Campagnucci (2020) oferece uma visão ampliada de governo aberto, em que a tecnologia é um elemento essencial para promover a inclusão e a soberania de dados. A inovação tecnológica aberta é um conceito que está alinhado com a visão de Campagnucci para o governo aberto. Tecnologias abertas, como o software livre e de código aberto, oferecem uma forma de aumentar a participação cidadã e a transparência, permitindo que diferentes atores possam contribuir para o desenvolvimento de soluções públicas. Essa abordagem também está alinhada com a Teoria Crítica da Tecnologia, proposta por Andrew Feenberg, que argumenta que a tecnologia deve ser moldada socialmente e ser orientada para o bem comum (Feenberg, 2007). Para Feenberg, a tecnologia não deve ser vista como neutra, mas como um produto social que deve ser direcionado para promover a inclusão e a justiça social.

Campagnucci (2020) destaca que a falta de tecnologias abertas na agenda da OGP limita o potencial de colaboração e inovação no setor público. Ela propõe que o uso de software livre e de código aberto seja central para a construção de redes de colaboração, em que diferentes atores possam desenvolver soluções públicas de forma participativa.

A soberania de dados é um elemento fundamental para garantir que a inovação tecnológica seja realmente inclusiva e responsiva às necessidades da população. No contexto da OGP, a soberania de dados envolve garantir que os dados governamentais estejam sob o controle dos governos e da sociedade, e não de corporações privadas. O Entrevistado 19 reforça a importância da adoção de tecnologias de código aberto como uma forma de garantir a soberania tecnológica e reduzir a dependência de soluções estrangeiras, que muitas vezes podem limitar a capacidade de governos de desenvolver soluções tecnológicas alinhadas com suas próprias prioridades e necessidades sociais (Entrevistado 19, SERPRO).

A perspectiva de Feenberg (2002) complementa essa visão, ao defender que a tecnologia deve ser democratizada e que o acesso a dados e informação deve ser acompanhado por um processo de capacitação e inclusão social. Para que a

soberania de dados seja efetiva, é necessário que a sociedade tenha os meios necessários para utilizar esses dados e que possa participar de forma ativa no desenvolvimento das tecnologias. Campagnucci (2020) propõe que a soberania de dados seja vista como um pilar central das políticas de governo aberto, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso igualitário aos dados e possam contribuir para a criação de soluções que atendam às suas necessidades.

As redes de desenvolvimento de software livre e aberto são uma forma poderosa de promover a colaboração entre governos, sociedade civil e setor privado para a criação de soluções tecnológicas inovadoras. Campagnucci (2020) destaca que a adoção de tecnologias abertas pela OGP permitiria a criação de uma rede global de atores que poderiam colaborar no desenvolvimento de soluções públicas de forma aberta e transparente. Essa abordagem também reforça a soberania tecnológica, pois reduz a dependência de fornecedores privados e permite que as soluções sejam adaptadas às necessidades locais.

Campagnucci (2020) cita a colaboração em plataformas de código aberto, como o GitHub, como um exemplo de como a inovação tecnológica pode ser conduzida de forma colaborativa e transparente. De acordo com Feenberg (1999), o potencial da tecnologia para promover a inclusão depende de como ela é desenvolvida e implementada. A colaboração aberta permite que diferentes atores contribuam para o desenvolvimento tecnológico, garantindo que as soluções sejam moldadas de acordo com os interesses da sociedade e não apenas de um grupo específico ou de interesses corporativos.

O modelo de governo aberto proposto por Fernanda Campagnucci (2020) oferece uma visão ampliada e aderente à teoria de Feenberg e traz luz a uma visão normativa de como as políticas de governo aberto podem ser mais inclusivas e responsivas às necessidades da população. Ao colocar a inovação tecnológica aberta e colaborativa no centro das práticas de governo, Campagnucci defende que a adoção de tecnologias abertas é essencial para promover a inclusão e garantir a soberania de dados. Essa abordagem está alinhada com as necessidades de ampliar a potência da OGP e oferece um caminho contínuo ao esforço que a OGP tem desenvolvido desde 2011 no Brasil

E dando seguimento a abertura de dados promovidas pelos Planos de Ação, em 28 compromissos até aqui, a adoção de software livre e de código aberto, bem como a criação de redes de colaboração aberta, são elementos fundamentais para garantir que as políticas de governo aberto sejam verdadeiramente inclusivas e democráticas. Dessa forma, o governo aberto proposto por Campagnucci não só promove a transparência, participação e accountability, mas também garante que a tecnologia seja um meio de inclusão e emancipação para todos os cidadãos.

4.4 Democratização da Tecnologia no Contexto da OGP Brasil

A democratização da tecnologia envolve abrir o desenvolvimento tecnológico para que a sociedade possa participar ativamente da criação, utilização e controle das soluções implementadas. No contexto da OGP Brasil, essa democratização é vista como um mecanismo para garantir que as políticas de governo aberto sejam mais inclusivas e que as soluções tecnológicas desenvolvidas atendam às necessidades reais da população.

A OGP oferece uma plataforma importante para a democratização da inovação tecnológica, uma vez que cria espaços em que a sociedade pode participar do desenvolvimento de políticas e soluções tecnológicas. Segundo o Entrevistado 5, a inovação aberta promovida pela OGP permite que diferentes atores, incluindo cidadãos, academia e setor privado, colaborem na cocriação de soluções para problemas públicos, o que reforça a inclusão e amplia as possibilidades de uma inovação tecnologicamente justa (Entrevistado 5, Transparência Internacional).

A soberania tecnológica é um aspecto essencial da democratização da tecnologia. Para ele, a adoção de soluções de código aberto e nacionais é fundamental para garantir que a tecnologia esteja sob controle do governo e da sociedade, em vez de depender de grandes corporações estrangeiras. Essa abordagem defendida pelo Entrevistado 19, permite não apenas reduzir a dependência, mas também criar espaços para que a sociedade se aproprie das soluções tecnológicas, reforçando a soberania de dados e o controle sobre a informação (Entrevistado 19, SERPRO).

4.4.1 Análise da democratização da tecnologia nos compromissos da OGP desde 2011

Uma análise dos compromissos dos planos de ação, resumidas na Tabela 2, nos remete a categorização, de elaboração própria, baseada nos princípios de Feenberg numa escala de democratização da tecnologia. Pode-se propor :

I. Controle Tecnocrático (Menor Grau de Democratização): No ponto mais baixo dessa escala, a tecnologia é controlada por uma elite tecnocrática, com decisões tomadas de forma centralizada e em função de objetivos de eficiência e produtividade. Esse nível é caracterizado pelo que Feenberg chama de racionalidade instrumental, onde a tecnologia é usada para controle e lucro, sem consideração pelas necessidades e valores humanos. Esse estágio é altamente hierárquico, excluindo a sociedade civil do desenvolvimento tecnológico (Feenberg, 2002).

II. Tecnologia Orientada para o Usuário: Num nível acima, mas intermediário, há uma tentativa de adaptar a tecnologia para melhor atender às necessidades dos usuários. Aqui, os usuários têm algum grau de influência, mas como usuários, e não como cidadãos, ainda não participam diretamente da criação da tecnologia. Esse nível permite que a tecnologia seja moldada por demandas sociais específicas, mas sem uma participação plena e igualitária. Aqui o papel do usuário vai até a definição do que fazer, sem participar do como e do domínio das alternativas à luz de uma racionalidade substantiva (Feenberg, 2002).

III. Participação Social na Definição, Cocriação e Implementação da Tecnologia (Nível mais alto de democratização): Neste nível, a sociedade civil começa a participar de forma mais ativa na definição dos objetivos tecnológicos e na implementação de soluções. Parte-se do entendimento de Feenberg que a maximização da racionalidade substantiva é o objetivo da construção de novas tecnologias voltadas aos interesses sociais, ambientais e éticos, onde os valores humanos começam a moldar o uso e o desenvolvimento da tecnologia e a tecnologia começa a se tornar democrática quando grupos marginalizados ou a sociedade civil podem influenciar seu desenvolvimento,

garantindo que a tecnologia reflita seus interesses e valores (Feenberg, 2002).

A coluna da Tabela 2 intitulada "democratiza a tecnologia", indica o número de compromissos nos planos de ação da OGP Brasil que promovem inovação ou mudanças tecnológicas a partir de uma racionalidade substantiva. Do ponto de vista metodológico, a classificação levou em conta a pergunta: O compromisso inova ou modifica a tecnologia para atender a uma racionalidade substantiva?

Tabela 2 - Número de compromissos que fornece dados abertos e democratiza a tecnologia nos Planos de Ação da OGP Brasil

		Fornece Dados Abertos?		Democratiza a Tecnologia?	
Plano	Compromissos	Sim	%	Sim	%
1º Plano	32	5	15,6%	8	25,0%
2º Plano	52	8	15,4%	23	44,2%
3º Plano	17	3	17,6%	8	47,1%
4º Plano	12	2	16,7%	4	33,3%
5º Plano	12	8	66,7%	6	50,0%
6º Plano	8	2	25,0%	7	87,5%
Total	105	28	21,1%	56	42,1%

Fonte: Elaboração própria. Dados Completos no Apêndice

O sentido dessa análise é entender se em grande medida, os processos de cocriação e de participação da sociedade civil tem produzido uma racionalidade orientada ou conduzida pela sociedade para interesses éticos, ambientais e sociais, para além de uma racionalidade instrumental ou burocrática.

Conforme observado anteriormente, apenas 3 compromissos tiveram em alguma das fases a inovação aberta, que poderia ter propiciado etapas de cocriação da tecnologia em conjunto com a sociedade civil. A partir dessa análise, entende-se que a OGP Brasil conseguiu a construção de 53 compromissos alinhados com o que nossa classificação baseada nas idéias de Feenberg classificaria como Tecnologia Orientada para o Usuário, ficando numa escala intermediária das possibilidades de democratização da Tecnologia sob a ótica da Teoria Crítica da Tecnologia.

Um passo adiante pode ser dado com a própria realidade apresentada pelos dados da Tabela 2 na pergunta: Fornece dados abertos? Em 28 compromissos foram identificados como resultado de sua execução a disponibilidade de novos dados abertos. Em outras palavras, o caminho para a construção cocriativa da tecnologia de forma a efetivar o nível máximo de democratização das tecnologias e da democratização da sociedade da informação.

Corroborando com essa visão, o Entrevistado 19 ressalta a importância dos dados abertos não apenas para a transparência, mas como "dados reutilizáveis em formatos que possam ser usados diretamente em soluções tecnológicas." Ele vê isso como um ponto essencial para promover a inovação aberta, argumentando que a mera disponibilização de informações em sites não é suficiente para atingir esse objetivo. Ele acredita que, para que a inovação aberta prospere, é necessário um formato de dados que permita a integração em plataformas de desenvolvimento, possibilitando avanços tecnológicos a partir desses dados (Entrevistado 19, SERPRO).

O Entrevistado 18 reforça que os dados abertos vão além da transparência, pois também abrem portas para a inovação. Ele observou que, ao longo dos encontros nacionais de governo aberto, houve um esforço para promover a inovação aberta como parte da OGP, com destaque para o potencial de criação de novos negócios e soluções tecnológicas a partir desses dados. Para ele, essa abordagem visa um equilíbrio entre transparência e inovação, trazendo um amadurecimento à política de governo aberto que envolve atores do ecossistema de inovação e desenvolvimento (Entrevistado 18, Instituto Centro Vida).

O Entrevistado 17 menciona que os dados abertos funcionam como uma infraestrutura para inovação, permitindo que outros atores, como universidades e ecossistemas de inovação, desenvolvam soluções em áreas específicas, como meio ambiente e saúde. Ele vê a abertura de dados como uma forma de potencializar a inovação ao criar um ambiente propício para que a sociedade participe ativamente na construção de políticas públicas e no desenvolvimento de tecnologias que possam responder a desafios complexos, como a crise climática (Entrevista 17 UFRGS).

O caminho percorrido de dados abertos na OGP pode representar um estágio de amadurecimento que permite a transição para a inovação aberta. Isso facilita a participação de novos atores, incluindo universidades, empresas e organizações da sociedade civil, fortalecendo a colaboração entre governo e sociedade no desenvolvimento de soluções tecnológicas para problemas públicos, incluindo segmentos excluídos através de projetos que fomentem a inclusão social através do aprendizado de tecnologias abertas e democráticas.

4.4.2. Racionalização Democrática

Feenberg (2019) define a racionalização democrática como um processo no qual as tecnologias e os sistemas técnicos são moldados e desenvolvidos de modo a refletir valores sociais e democráticos, em vez de serem guiados exclusivamente por interesses corporativos ou de controle centralizado. O autor argumenta que a tecnologia não é neutra; ela é moldada pelas relações sociais e pelos valores que predominam em seu desenvolvimento e uso. Dessa forma, a racionalização democrática envolve a participação ativa da sociedade no *design*, no desenvolvimento e na aplicação das tecnologias, garantindo que elas sejam direcionadas para o benefício coletivo e a emancipação social.

Essa democratização da construção da tecnologia está presente no desenvolvimento de vários compromissos. O Quadro 4 abaixo traz a relação entre a teoria de Feenberg que define formas de tornar possível essa democratização. Participação Pública e Controle Democrático, Intervenção dos Movimentos Sociais, Redefinição de Valores Técnicos e Instrumentais, Implementação de Processos de Cocriação. Na coluna central tem-se uma avaliação desta pesquisa de como a OGP se enquadra em relação a essas formas de racionalização democráticas das tecnologias. Por último, na terceira coluna, propõe-se a contribuição atual da OGP Brasil e as propostas deste estudo para avançar nessa democratização.

Pode-se destacar que as estruturas da OGP teriam dois estágios dessa democratização: A primeira, mais adaptada a operação atual, promove a democratização das tecnologias por meio de construção democrática dos compromissos dos Planos de Ação, e naqueles que demandarem mudanças

tecnológicas na operação do estado para atender a interesses coletivos, sociais, éticos e ambientais, ele gera um processo de racionalização democrática.

O outro estágio, mais avançado na percepção da Teoria de Feenberg, ocorre quando além da demanda pela mudança ou inovação tecnológica, a construção do design tecnológico ocorre num processo de apropriação coletiva, com inovação aberta e envolvendo tecnologias livres, e formando comunidades de desenvolvimento, atendendo a interesses alinhados com uma racionalidade substantiva.

Quadro 4 - A Racionalização democrática na OGP Brasil

(Continua)

Andrew Feenberg e a Democratização da Tecnologia	A OGP Brasil e a Racionalização Democrática	Propostas para avançar na democratização
Participação Pública e Controle Democrático: Feenberg argumenta que a democratização da tecnologia depende da participação ativa dos cidadãos nas decisões sobre o desenvolvimento e a aplicação das tecnologias. Ele acredita que a sociedade deve influenciar a direção tecnológica, garantindo que o desenvolvimento tecnológico atenda a necessidades sociais e ambientais, não apenas a interesses privados**.** (Feenberg, 1999).	A OGP Brasil consegue parcialmente, através de processo de participação e cocriação , governo e sociedade civil perseguir essa estratégia de democratização através da construção da agenda, criação dos marcos e compromissos. Uma parte da agenda é definida pela demanda do estado e sua burocracia.	Interação entre os espaços de construção já que as agendas do governo e sociedade ainda apresentam instâncias estanques e na prática se dá entre a equipe da Diretoria de Governo Aberto e Transparência da CGU e o GT da Sociedade Civil. O CIGA que foi pensado originalmente para dar hierarquia política, amplitude e transversalidade, hoje tem atuação muito homologatória. O Papel da Sociedade Civil poderia ser ampliado um uma interface paritária no CIGA visando aprimoramento do debate estratégico da Agenda de Governo Aberto como política de Estado.
Intervenção dos Movimentos Sociais: Feenberg sugere que movimentos sociais (como os movimentos ambientalistas e de direitos civis) desempenham um papel crítico na orientação do uso da tecnologia para fins socialmente responsáveis. Esses movimentos têm a capacidade de modificar a trajetória da tecnologia, pressionando por regulamentações e promovendo o desenvolvimento sustentável. Em seu livro Questioning Technology, Feenberg destaca como movimentos sociais ajudaram a moldar as tecnologias modernas de maneiras que beneficiam a sociedade.(Feenberg, 2002)	A abertura de dados, construída em colaboração com a sociedade civil, potencializa a inovação aberta é um caminho aberto para fortalecer as entidades e movimentos sociais e ambientais para impactar na agenda do desenvolvimento tecnológico e na correlação de forças entre as demandas da sociedade civil e o poder político e econômico.	A Ampliação do espaço da Inovação Aberta como caminho contínuo dos dados abertos pode ampliar muito o poder de democratizar a inovação na direção de uma tecnologia que seja ao mesmo tempo resultado da participação social e empoderamento da sociedade civil e dos movimentos sociais. As mudanças demandadas pelas entidades e movimentos ambientalistas nos dados cadastrais e na disposição de dados abertos dos sistemas públicos é uma mudança na tecnologia para atender a uma “racionalidade substantiva”.

Quadro 4 - A Racionalização democrática na OGP Brasil

(Conclusão)

Andrew Feenberg e a Democratização da Tecnologia	A OGP Brasil e a Racionalização Democrática	Propostas para avançar na democratização
Redefinição de Valores Técnicos e Instrumentais: Outro aspecto fundamental de Feenberg é a ideia de que as tecnologias incorporam valores e que esses valores podem ser redefinidos. Ele propõe a “racionalidade substantiva”, em oposição à racionalidade puramente instrumental, sugerindo que os objetivos éticos e sociais devem ser integrados no design e na aplicação da tecnologia, para além da eficiência e do controle(Feenberg, 2007)	A OGP Brasil traz em sua metodologia elementos importantes para a incorporação de novos valores em contraposição a uma racionalidade apenas instrumental ou burocrática da tecnologia, A lógica ainda perseguida de uma construção multi-atores das políticas, dos dados abertos e da construção da tecnologia ainda demonstra limites orçamentários, estruturais e normativos importantes para cumprir plenamente esse papel.	A percepção que a ética na política está assentada na construção da coisa pública como finalidade de atender ao bem comum, nos dá um caminho de incorporação de temáticas finalísticas tanto na composição da participação social quanto na eleição de temas que o governo deve abrir. Tanto em dados abertos quanto em inovação aberta construída com cocriação em todas as fases do processo. A municipalização dos processos e o fortalecimento de redes de cidades inovadoras e democráticas tem um potencial importante nessa incorporação de uma "racionalidade substantiva".
Implementação de Processos de Cocriação: Feenberg enfatiza a importância de processos colaborativos e inclusivos, onde a sociedade civil, especialistas e desenvolvedores trabalham juntos na criação e na implementação de novas tecnologias. Ele vê isso como uma forma de evitar que a tecnologia seja controlada exclusivamente por elites técnicas e corporativas.(Feenberg, 2010)	Nesse aspecto a aderência da proposição de Feenberg está mais alinhada com as práticas da OGP Brasil, pois a cocriação é um elemento forte desse sistema de criação de compromissos. Existem limitações de financiamento, de estrutura em relação à participação da sociedade civil na construção da agenda, nos marcos e compromissos que ainda podem ser aprimorados.	Algumas das limitações da cocriação estão associadas não ao processo em si, mas na dificuldade de incorporar atores historicamente excluídos da construção e dos benefícios da política e ação pública. Os limites estruturais e financeiros acabam elitizando a própria representação da sociedade civil. A municipalização do governo aberto, de forma a promover integração entre as demandas das cidades, a partir da participação social, e a inovação aberta, envolvendo ecossistemas, alarga as possibilidades de participação, possibilitando atores entidades locais com um custo de participação que democratiza os espaços de participação da inovação.

Fonte: Elaboração própria com base na Teoria Crítica da Tecnologia de Feenberg(1999)

5. Desafios e Oportunidades

5.1 Desafios

A implementação de iniciativas de inovação aberta na *Open Government Partnership* (OGP) Brasil enfrenta uma série de desafios estruturais que dificultam a consolidação de um modelo de governança mais inclusivo e participativo. Com base nas entrevistas realizadas e na análise dos planos de ação da OGP Brasil, é possível identificar dois grandes obstáculos que têm impedido o avanço das iniciativas de inovação aberta no país: a resistência institucional e a falta de recursos adequados para a implementação dessas políticas.

5.1.1 Superar as resistência institucionais

Um dos principais desafios apontados pelos entrevistados foi a resistência institucional à implementação de práticas de inovação aberta. Essa resistência ocorre tanto no nível governamental quanto dentro das próprias instituições responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas de governo aberto. Vários gestores públicos entrevistados destacaram que, em muitos casos, há uma cultura arraigada de manutenção do status quo, em que os processos de decisão são mantidos sob controle de poucos atores, sem a abertura necessária para incluir a sociedade civil e outros stakeholders. Isso cria barreiras significativas para a cocriação e a colaboração, elementos centrais das iniciativas de inovação aberta.

O Entrevistado 3**,** da Transparência Internacional Brasil, por exemplo, destacou que a mudança de governos anteriores trouxe "*um abandono de temas como transparência, integridade e participação social*", devido a uma "*ruptura política*" nas gestões anteriores, principalmente no governo Bolsonaro. Entrevistado 14 também enfatizou o impacto negativo do governo anterior, que considerou "*destrutivo sobre as estruturas de participação social*", dificultando a efetividade da agenda OGP. Esse cenário reflete a falta de compromisso político com a agenda de governo aberto e a consequente resistência à adoção de práticas mais inclusivas e participativas (Entrevistado 3, Transparência Internacional).

Apesar das mudanças de governo, houve alguma estabilidade graças à "*institucionalização da política de governo aberto*" por meio de decretos e estrutura legal,

o que garantiu certa continuidade. Apesar disso, o Entrevistado 5, da Controladoria Geral da União, observou que a manutenção dessa estabilidade não implica que as iniciativas de inovação aberta tenham prosperado. A resistência institucional se manifesta na forma de burocracia, falta de prioridade e ausência de incentivos para adoção de práticas que permitam uma maior colaboração e inovação.

Outro aspecto da resistência institucional identificado nas entrevistas foi a dificuldade de integração entre diferentes órgãos do governo. A estrutura do Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) e do Grupo Executivo da OGP Brasil, por exemplo, sofreu modificações ao longo dos anos, o que resultou em uma redução da capacidade de promoção da transversalidade e da hierarquia da agenda de governo aberto. O Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, extinguiu o Grupo Executivo e transferiu suas funções para a CGU, o que teve um impacto negativo na capacidade de articulação multissetorial e na abertura ao diálogo com outros atores da sociedade civil. Apesar disso, uma gestão mais alinhada com os valores democráticos, combinado com uma estratégia ou uma política nacional de Governo Aberto pode reverter ao longo dos próximos anos os principais entraves e desafios.

5.1.2 Incremento de Recursos

Outro desafio significativo enfrentado pela OGP Brasil na implementação de iniciativas de inovação aberta é a necessidade de alavancar uma política mais sólida de governo aberto possibilitando o incentivo através de recursos financeiros e humanos para dar suporte às ações previstas nos planos de ação. A ausência de recursos adequados foi uma preocupação mencionada por diversos entrevistados, que destacaram que, sem financiamento e sem equipe capacitada, as iniciativas de inovação aberta acabam se limitando a projetos pontuais e com pouca escala de impacto.

Reconhecendo que a predominância de temas de transparência e dados abertos na agenda da OGP está ligada à falta de recursos para ampliar o escopo dos compromissos O Entrevistado 1, comentou que, sem recursos suficientes, torna-se inviável implementar ações mais complexas, que requerem maior infraestrutura e recursos, como iniciativas de cocriação tecnológica de políticas públicas em áreas finalísticas. Além disso, o financiamento necessário para garantir

uma participação cidadã efetiva, que vá além de consultas públicas formais, é insuficiente, o que limita a capacidade da OGP Brasil de promover uma inovação aberta mais inclusiva (Entrevistado 1, CGU).

A falta de recursos direcionados para a inovação aberta limita a capacidade de expandir a agenda da OGP Brasil para além de temas como transparência e dados abertos. O Entrevistado 5 também ressaltou que a iniciativas voltadas para a construção de soluções em áreas como saúde, educação e infraestrutura requerem investimentos significativos, tanto em termos de tecnologia quanto em capacitação, para que possam ser implementadas de forma efetiva e com impacto social (Entrevistado 5, CGU).

A falta de recursos também se reflete na dificuldade de promover a participação da sociedade civil nas instâncias de governança da OGP Brasil. O Entrevistado 21, da Open Knowledge Brasil, apontou que o engajamento de organizações da sociedade civil é limitado por falta de incentivos e financiamento para participação em fóruns e processos de cocriação. Ele destacou que, muitas vezes, as organizações envolvidas na agenda de governo aberto são aquelas que já possuem histórico de atuação em temas de transparência e dados abertos, mas que há uma escassez de organizações de áreas finalísticas, que possam contribuir para uma agenda mais diversificada e inclusiva (Entrevistada 21, Open Knowledge, Brasil).

5.1.3 Outros desafios da inovação aberta e democrática na OGP Brasil

Os desafios da inovação aberta e democrática no contexto da OGP Brasil vão além da resistência institucional e da falta de recursos. Um dos principais desafios é a falta de integração entre diferentes setores e atores que poderiam contribuir para a agenda de inovação aberta. A falta de articulação entre governo, sociedade civil, academia e setor privado limita a capacidade de gerar soluções colaborativas e inovadoras, restringindo o impacto das iniciativas de governo aberto.

Além disso, o déficit de capacitação tanto de servidores públicos quanto da sociedade civil dificulta a efetiva implementação das práticas de inovação aberta. A inovação democrática requer que todos os atores envolvidos estejam preparados e informados para participar de processos de cocriação, e a falta de capacitação é

uma barreira significativa para a inclusão efetiva. Muitas vezes, os cidadãos e as organizações não possuem o conhecimento ou as ferramentas necessárias para participar ativamente dos processos decisórios, o que limita o potencial de inovação e inclusão.

A falta de continuidade nas políticas de governo aberto também é um desafio importante. A mudança frequente de prioridades governamentais e a ausência de um compromisso político sustentado dificultam a implementação de longo prazo de iniciativas de inovação aberta. Esse cenário impede que as práticas inovadoras se consolidem e sejam institucionalizadas como parte do funcionamento regular das administrações públicas, o que limita o impacto dessas iniciativas.

Por fim, há uma lacuna em relação à incorporação de tecnologias abertas e de software livre nas práticas de governo aberto no Brasil. O uso de tecnologias proprietárias e a dependência de grandes fornecedores internacionais limitam a autonomia tecnológica e a possibilidade de adaptação das soluções para contextos locais. A adoção de tecnologias abertas é fundamental para promover uma inovação verdadeiramente democrática e inclusiva, que permita a participação ativa de diferentes atores na construção e adaptação das soluções tecnológicas.

Os desafios enfrentados pela OGP Brasil na implementação de iniciativas de inovação aberta são amplos e complexos. A resistência institucional, a falta de recursos, a falta de integração multissetorial, o déficit de capacitação, a descontinuidade política e a ausência de tecnologias abertas são obstáculos que limitam a capacidade de o país avançar em direção a um modelo de governança mais participativo e colaborativo. Para superar esses desafios, é necessário fortalecer o compromisso político com a agenda de governo aberto, garantir incentivos reais para a participação da sociedade civil, promover a capacitação dos atores envolvidos e aumentar o financiamento para iniciativas de inovação aberta. Além disso, a adoção de tecnologias abertas e de software livre é essencial para garantir que as práticas de inovação sejam inclusivas e orientadas ao bem comum.

5.2 Oportunidades a luz da Teoria Crítica

Para aprimorar as iniciativas de inovação aberta através da OGP Brasil e alinhá-las melhor aos princípios da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew

Feenberg, é necessário promover uma abordagem que favoreça a democratização da tecnologia, garantindo que ela sirva ao bem comum e seja desenvolvida de maneira inclusiva e participativa. A seguir, são apresentadas sugestões para aprimorar as iniciativas da OGP Brasil, fortalecendo a inclusão e a participação cidadã.

5.2.1 Fomentar Laboratórios de Inovação Democrática

Criar espaços de participação ativa dos cidadãos na discussão das demandas, cocriação da tecnologia e pela inclusão de segmentos excluídos através de oferta de serviços e políticas públicas voltadas para esse público. De acordo com Feenberg, a tecnologia deve ser desenvolvida de maneira que reflita os valores sociais e seja moldada pelas necessidades da comunidade. Uma forma de alinhar as iniciativas da OGP Brasil a esses princípios é incentivar a participação ativa dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Isso pode ser feito por meio de consultas públicas mais amplas, oficinas de cocriação e hackathons voltados para a criação de soluções tecnológicas que envolvam a sociedade civil desde o início do processo. Dessa forma, os cidadãos deixam de ser apenas consumidores de serviços públicos e passam a ser cocriadores de soluções que atendem às suas demandas reais.

5.2.2 Fortalecer o uso de tecnologias abertas e software livre

O uso de tecnologias abertas e software livre é um elemento essencial para promover a soberania tecnológica, conforme defendido por Feenberg (2002). A adoção de software livre permite que as soluções tecnológicas desenvolvidas sejam acessíveis, auditáveis e modificáveis, garantindo que elas possam ser adaptadas às necessidades locais. A OGP Brasil deve promover a utilização de tecnologias abertas em suas iniciativas, incentivando os diferentes níveis de governo a adotar soluções que promovam a autonomia e a soberania tecnológica e a inclusão social, além de reduzir a dependência das grandes empresas de tecnologia internacionais.

5.2.3 Capacitação de servidores públicos e sociedade civil

Para garantir que a inovação aberta seja efetiva, é necessário capacitar tanto os servidores públicos quanto os cidadãos para que eles possam participar de

maneira significativa dos processos de cocriação e tomada de decisão. Feenberg (1999) destaca a importância da democratização do conhecimento técnico para que todos possam se beneficiar da tecnologia. Nesse sentido, a OGP Brasil deve investir em programas de capacitação que preparem os servidores públicos para lidar com processos participativos e que forneçam aos cidadãos as habilidades necessárias para participar ativamente das iniciativas de inovação aberta.

5.2.4 Dados abertos como insumos da inovação aberta e democrática

Um caminho natural do fortalecimento da inovação aberta na OGP é dar prosseguimento aos compromissos já cumpridos ou em andamento de dados abertos com o fomento à integração da inovação aberta e democrática nessas agendas. Assim, por exemplo, ao disponibilizar dados de cadastro rural e dados abertos sobre desmatamento ambiental através da demanda e participação da sociedade civil, abre-se uma etapa para debater as potencialidades dessas bases com amplos setores que operam nas temáticas ambientais para instigar novos desafios para aplicações que tenham potencial de inovação aberta. Ao mesmo tempo a articulação com ecossistemas locais e entidades sociais e do próprio governo para formatação de um processo de inclusão através de bolsas de estudo e formação para jovens que passam a ser incluídos em uma rede nacional de inovação aberta, permitindo o surgimento de novas startups na área de inovação social e ambiental. A integração entre diferentes setores da sociedade – governo, sociedade civil, academia, escolas técnicas e startups – é fundamental para promover uma inovação aberta, democrática, mais inclusiva e colaborativa.

Feenberg (2007) argumenta que a tecnologia deve ser desenvolvida coletivamente, envolvendo diferentes perspectivas para garantir que ela seja orientada para o bem comum. A OGP Brasil deve promover a criação de redes de inovação que envolvam diversos atores, incentivando a colaboração multissetorial e garantindo que as soluções desenvolvidas sejam fruto de uma diversidade de ideias e conhecimentos.

5.2.5 Garantir o financiamento sustentável para iniciativas de inovação aberta.

A falta de recursos é um dos principais desafios enfrentados pela OGP Brasil na implementação de iniciativas de inovação aberta. Para superar esse obstáculo, é necessário garantir um financiamento sustentável para essas iniciativas, utilizando bancos públicos, como o BNDES e articulação com organismos multilaterais, para apoiar projetos de inovação aberta que promovam a inclusão e a participação cidadã. Além disso, o financiamento deve ser direcionado para iniciativas que tenham um impacto social e ou ambiental significativo e que promovam a democratização da tecnologia, garantindo que os recursos sejam utilizados para o benefício coletivo à luz de uma racionalidade substantiva.

5.2.6 Estabelecer indicadores de participação e inclusão.

Criar um espaço na esfera pública para monitorar e promover uma maior ampliação de atores sub-representados. Para garantir que as iniciativas da OGP Brasil estejam efetivamente promovendo a inclusão e a participação cidadã, é importante estabelecer indicadores de desempenho que monitorem o envolvimento dos cidadãos e o impacto social das iniciativas de inovação aberta. Esses indicadores devem ser utilizados para avaliar a eficácia das ações implementadas e para identificar áreas que precisam de melhorias. Dessa forma, a OGP Brasil poderá garantir que suas iniciativas estejam alinhadas aos princípios de Feenberg e estejam promovendo uma inovação tecnológica orientada ao bem comum.

5.2.7 Criar Plataforma em software livre para gestão de conteúdo e accountability dos compromissos e planos.

Feenberg (2002) destaca a importância da responsabilidade compartilhada no desenvolvimento tecnológico. Para promover a inovação aberta de forma democrática, a OGP Brasil deve criar mecanismos de *accountability* colaborativa, onde cidadãos, sociedade civil e governo possam monitorar e avaliar conjuntamente as iniciativas de inovação. Isso pode ser feito por meio de plataformas digitais abertas que permitam a transparência das ações e que facilitem a comunicação entre os diferentes atores envolvidos, promovendo uma cultura de co-responsabilidade e confiança mútua. Além disso, pode-se manter ativo os

projetos e temáticas que foram implementadas em compromisso de um Plano de Ação da OGP.

5.2.8 Criação de uma Estratégia Nacional de Governo Aberto com um eixo de inovação aberta e democrática

Existe um diagnóstico no governo de que a OGP Brasil como promotora e mobilizadora de uma cultura de Governo Aberto em todas as esferas de governo tem limites impostos pela própria estrutura e hierarquia de poder, conforme já observamos neste estudo. Segundo Entrevistado 9, da Transparência Internacional:

> *Então você tem muito mais um, um conjunto amplo, fragmentado, não integrado de normas, iniciativas e instrumentos, políticas, práticas do que uma política sistemática com lastro normativo e governança de governo aberto de forma transversal no Governo Federal. Tanto que existe esse debate, de se criar uma estratégia nacional ou federal de governo aberto que dê um pouco mais de organicidade (Entrevistado 9, Transparência Internacional).*

Esta proposta para complementar a abrangência do Governo Aberto além dos Planos de Ação da OGP já está em tramitação dentro do atual governo. Segundo o Entrevistado 16:

> "*criar o que a gente está chamando de Estratégia de Governo Aberto.[....] que é um complemento ao Plano de Governo Aberto. O plano de governo aberto tem por objetivo fazer com que os órgãos implementem ações de governo aberto.[....]Ela vem para para atuar na estrutura de governo aberto.*
> *Que é você justamente ver onde é que está faltando institucionalização, onde é que está faltando capacitação para os servidores, onde é que está faltando ferramentas para fazer o governo aberto acontecer. Então a gente fez um diagnóstico disso, né? Onde estava bom, estava bom e onde a gente precisa melhorar. E a ideia é vir com um plano de ação para ir fortalecendo essa, seja, como eu disse, por ferramentas para o institucionalização por capacitações. A ideia de governo aberto. A gente separou a estratégia e o plano é o caminho que a gente está seguindo. Isso deve sair no ano que vem. O que está sendo feito agora? O ponto de partida disso, eu não sei se você viu a avaliação que a OCDE fez de governo aberto no Brasil, então a gente pegou aquilo, dividiu aquilo em dimensões, né?*
> *Que essas são essas dimensões de institucionalização, conhecimento e capacitação. Ferramenta a implementação de fato da coisa. E o monitoramento e avaliação. E para cada uma dessas 5 dimensões, a gente está cruzando ela com os princípios, como é que é isso na transparência? Como é que é isso na participação? Como é que é isso no Accountability?*
> *É, então a gente retirou ali da OCDE, encaixou nessa matriz, deu para os órgãos que estão envolvidos.*
> *para que eles atualizassem a matriz, né? Porque a avaliação foi feita*

> *no domingo passado e a partir dali vai ter um SWOT que vai dizer pra gente onde onde atuar (Entrevistado 16, CGU).*

A criação de uma Estratégia de Governo Aberto que inclua um eixo específico voltado para a inovação aberta e democrática é uma oportunidade para garantir que esses princípios sejam institucionalizados e se tornem parte central da agenda de governo. Essa estratégia deve definir diretrizes claras para a implementação de práticas de inovação aberta em todos os níveis de governo, garantindo que a participação cidadã e a colaboração sejam promovidas de maneira contínua e sistemática. Além disso, a inclusão de um eixo voltado para a inovação aberta permitirá que a OGP Brasil alinhe suas ações aos princípios defendidos por Feenberg, promovendo uma tecnologia orientada ao bem comum e à emancipação social.

5.2.9 Redes de inovações para problemas públicos

Dentro das proposições da Estratégia Nacional de Governo Aberto, deve estar previsto o fomento e políticas indutoras para a consolidação de uma rede de inovações abertas e democráticas. Esta rede deve ter como propósito principal a resolução de problemas públicos de forma inclusiva, colaborativa e adaptada às necessidades das comunidades locais. Para alcançar este objetivo, é necessário que as políticas de governo aberto se conectem com os ecossistemas de inovação já existentes, integrando atores como universidades, startups, ONGs, empresas, e principalmente, a juventude das periferias. A participação destes jovens, muitas vezes excluídos dos processos de tomada de decisão, é essencial para promover soluções que realmente reflitam as realidades e aspirações das comunidades.

Os ecossistemas de inovação são formados por um conjunto de atores diversos que, quando mobilizados adequadamente, têm o potencial de gerar soluções criativas e eficazes para os problemas sociais. Esta dissertação propõe que os jovens das periferias sejam incluídos nestes ecossistemas como protagonistas no desenvolvimento de soluções. A inclusão desses jovens não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia eficaz para trazer novas perspectivas, experiências e criatividade aos processos de inovação.

Para garantir essa participação, é crucial que o Estado, em parceria com a sociedade civil, promova programas de capacitação tecnológica e educação para a cidadania, preparando esses jovens para atuarem como agentes de inovação. Além disso, é necessário criar incentivos que facilitem a entrada dos jovens no mercado de tecnologia e inovação, como bolsas de estudo, programas de estágio e hackathons voltados para a resolução de problemas locais.

A construção coletiva de soluções públicas só é possível quando há uma articulação sólida entre governo e sociedade civil. Nesta rede de inovações democráticas, as organizações da sociedade civil desempenham um papel fundamental, oferecendo suporte técnico, metodológico e organizacional para a criação de soluções que tenham impacto direto nas comunidades. O apoio da sociedade civil é também importante para promover a accountability e garantir que as iniciativas desenvolvidas sejam orientadas pelos interesses das comunidades, e não apenas por prioridades governamentais ou interesses de mercado.

A proposta de criar uma rede de inovações democráticas também está alinhada com a Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg, que defende que a tecnologia deve ser moldada de acordo com os valores e as necessidades da sociedade. Através da inclusão dos jovens das periferias e da mobilização de ecossistemas de inovação, a tecnologia deixa de ser apenas um instrumento de controle e passa a ser um meio para a emancipação social e para a resolução de problemas que afetam diretamente as comunidades

Ao incluir os jovens das periferias, estas redes podem não apenas resolver problemas públicos, mas também criar oportunidades para que esses jovens desenvolvam suas habilidades e se tornem líderes em suas comunidades. Isso contribui para a redução das desigualdades e para a criação de uma sociedade mais justa e equitativa, na qual todos têm a oportunidade de participar ativamente dos processos de governança e de construção do futuro.

Essa proposta, portanto, representa uma implicação prática importante para a política de governo aberto no Brasil, sugerindo um caminho para a institucionalização da inovação aberta e da inclusão social como pilares fundamentais de uma governança democrática e orientada ao bem comum.

5.2.10 Municipalização da Política de Inovação Aberta e Democrática

A municipalização da política de inovação aberta e democrática é uma estratégia essencial para responder ao desafio de ampliar os processos de participação e garantir que as iniciativas de governo aberto sejam desenvolvidas de maneira inclusiva e adaptada às realidades locais. A implementação de políticas de inovação aberta em nível municipal permite que as comunidades locais sejam protagonistas na construção dos desafios e no desenvolvimento de soluções, fortalecendo a participação cidadã e promovendo a criação de ecossistemas de inovação que envolvem diferentes atores. Além disso, a criação de uma rede brasileira de inovação aberta e democrática pode conectar os municípios, promover a troca de experiências e garantir que as soluções desenvolvidas localmente possam ser replicadas em outras regiões, criando um ambiente colaborativo e inclusivo.

Para alinhar as iniciativas da OGP Brasil aos princípios de Andrew Feenberg e promover uma maior inclusão e participação cidadã, é necessário adotar uma abordagem que favoreça a democratização da tecnologia, garantindo que ela seja desenvolvida de forma colaborativa e orientada ao bem comum. As sugestões apresentadas – como o incentivo à participação ativa, o uso de tecnologias abertas, a capacitação dos atores envolvidos, a integração multissetorial, a criação de uma rede de inovações democráticas, o financiamento sustentável, a criação de indicadores de participação e os mecanismos de *accountability* colaborativa, entre outras, – são passos importantes para fortalecer a inovação aberta e garantir que ela contribua para uma governança mais inclusiva, participativa e democrática.

6 CONCLUSÕES

A Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg ofereceu uma lente capaz de desvendar as dinâmicas sociais e políticas subjacentes ao desenvolvimento e implementação de tecnologias no contexto do *Open Government Partnership* Brasil. Ao romper com a visão tradicional de neutralidade tecnológica, a teoria de Feenberg permite compreender como as tecnologias são moldadas por relações de poder e valores sociais, destacando a necessidade de sua democratização. Assim, a teoria é fundamental para identificar não apenas as limitações, mas também as

possibilidades de transformar a agenda de governo aberto em um motor para a democratização tecnológica e a construção de uma governança mais equitativa e inclusiva.

Analisando o caminho percorrido, pode-se visualizar os limites dessa investigação. O primeiro limite definiu-se na escolha metodológica e no próprio objeto da pesquisa, ao apresentar um estudo de caso único com uma unidade de análise interpretada à luz da Teoria Crítica da Inovação. Essa escolha, por um lado, apresenta em profundidade aspectos associados a correlações de poder que permeiam a evolução da relação sociotécnica constitutiva da OGP e da agenda de governo aberto, da sua historicidade, seus limites e potências. Por outro, este estudo não apresenta resultados passíveis de generalização, pois os resultados, limites e sugestões apresentados, só fazem sentido para este caso, pois são resultados de uma correlação de forças em seu contexto historicamente constituído, que só se explicam neste lugar, e nesse desdobrar da história. Assim, o estudo pode ser metodologicamente replicado, no entanto os resultados serão necessariamente diferentes.

Um segundo limite dessa investigação é a não análise da eficácia de cada um dos compromissos de cada plano de ação. Ela se concentra em avaliar a agenda da inovação aberta dentro dos planos da OGP no Brasil. Contudo, não atinge a compreensão da efetividade dos compromissos ou das ações governamentais em cada eixo de governo aberto. Finalizando, outro limite decorre da interpretação das entrevistas. Essas interpretações são extraídas de visões nem sempre convergentes sobre o mesmo fenômeno, neste caso a inovação aberta no contexto da OGP. Essa análise pode ser viesada porque em algum momento pode existir uma construção de discurso forjada em rodas de conexão entre esses atores, o que pode gerar interpretações sobre o fenômeno que se fixam na sua superfície, em suas aparências. No entanto, o estudo em tela tentou reduzir esse viés através da triangulação com outros dados secundários extraídos de diversos relatórios, planos de ação e materiais disponíveis em diversos sítios e fontes de forma a validar essas interpretações. Além disso, a escolha da amostra levou em conta uma paridade de entrevistados do governo e da sociedade civil como forma de minimizar esses possíveis vieses.

Este trabalho acadêmico também visualiza lacunas a serem preenchidas em futuros estudos. Estudos comparativos sobre outros países podem trazer validação ou refutação de conclusões aqui apresentadas e o entendimento do papel da sociedade civil, dos agentes políticos, ou mesmo as influências da agenda global de Governo Aberto no resultado da agenda de inovação aberta na OGP. Isso porque resultados atribuídos a determinados aspectos peculiares e contingentes de correções históricas de poder no Brasil, podem ter ocorrido em outros países em contextos diferentes, o que pode demonstrar relações mais homogêneas e explicações mais universais no contexto da parceria internacional da OGP.

Estudos que se detenham a avaliação da eficácia dos compromissos em cada plano de ação podem ser muito interessantes para avaliar de fato a abrangência dessas políticas no sentido de efetivamente transformar o Estado Brasileiro mais aberto em todos os eixos temáticos. Por fim, estudos que busquem uma compreensão da política de inovação aberta no Brasil que vá além da OGP, que possam analisar todas as estruturas do Estado e suas políticas de promoção e fomento da democratização da inovação aberta podem ser mais elucidativos quanto à influência dos atores sociais e de relações históricas de poder nessa agenda.

Ao mergulhar profundamente em uma vasta documentação e ter a oportunidade de um diálogo muito qualificado com diversos atores que fazem parte da história da construção do Governo Aberto no Brasil, pode-se identificar as fragilidades e desafios estruturais da OGP no Brasil, compreender as razões e constatar a limitação da inovação aberta no âmbito da OGP e identificar caminhos para que as oportunidades latentes dessa agenda no Brasil possam se efetivar em oportunidades de inclusão e de cidadania plena.

Qual a resposta ao problema de pesquisa: As iniciativas de inovação aberta na OGP Brasil promovem a democratização da tecnologia, segundo Feenberg? As evidências da investigação mostram que, em parte, sim, promovem processo de mudanças tecnológicas para atender interesses sociais, éticos e ambientais. Como foi observado, alguns casos, permitem, com o envolvimento da sociedade civil na escolha da agenda e na construção parcial dos compromissos, mudanças tecnológicas que atendem a uma racionalidade substantiva; No entanto, pode-se avançar a um grau maior de racionalização democrática da tecnologia, se a

centralidade do tema da inovação aberta e participativa estivesse presente mais do que simbolicamente na agenda da OGP.

O Objetivo Geral desta pesquisa foi “analisar as práticas de inovação aberta na OGP Brasil à luz da Teoria Crítica da Tecnologia de Andrew Feenberg”, ou seja identificar como a agenda da OGP promove a racionalização da tecnologia no âmbito do Planos de Ação. Nesse sentido, Identificamos um conjunto de 56 iniciativas que atendem a interesses associados a uma racionalização democrática através de modificações ou criação de inovações tecnológicas que atendam a uma a interesses sociais, éticos e ambientais com participação da sociedade civil, faltando avançar para uma construção participativa não só da demanda, mas da cocriação das tecnologias visando interesses coletivos.

Como um dos objetivos pretendeu-se com essa investigação identificar a relevância da agenda de inovação aberta no contexto dos Planos de Ação da OGP Brasil; Tanto os depoimentos de entrevistados, quanto o número restrito de compromissos voltados à inovação aberta evidenciam um papel secundário dessa temática na OGP. A inovação aberta ficou restrita a 3 casos e em 2 deles com ações pontuais e sem continuidade. No caso da Criação do InovaGov temos uma continuidade, embora trata-se de uma rede de inovação pública que tem como principal fator a troca de boas práticas, nem sempre envolvendo questões tecnológicas e cocriação na fase do desenho da tecnologia.

Outro objetivo específico, foi analisar a estrutura organizacional da OGP Brasil e seus impactos na agenda de inovação pública aberta. Esta análise, levando em conta a abordagem da Teoria Crítica da Inovação, entendendo a OGP como uma relação sociotécnica, pôde identificar que essa agenda se estabeleceu com grande hierarquia, com o Brasil sendo um dos signatários fundadores dessa parceria internacional, com estatura ministerial do CIGA e coordenação da Casa Civil. No entanto, com o Impeachment da Presidenta Dilma, houve uma redução de estatura hierárquica da agenda, combinado com uma correlação de forças desfavorável e a partir do Governo Bolsonaro, um ataque às instituições participativas e esvaziamento do estado como promotor da agenda de investimentos públicos com o advento do orçamento secreto, o que levou a um reposicionamento da OGP para quase que exclusivamente a ação da Diretoria da CGU e seu poucos quadros, com

apoio de grupos da Sociedade Civil. A manutenção da agenda, apesar de alguns percalços de execução, foi lastreada pela participação da parceria internacional da OGP e da OCDE que passou a ter maior influência sobre a agenda do Governo Aberto por conta do interesse do governo de entrar nesta organização multilateral.

O Objetivo específico “avaliar o conjunto de iniciativas de inovação aberta nos Planos de Ação da OGP Brasil, discutindo sua conformidade com os princípios de Feenberg, com destaque para a racionalização democrática da tecnologia, explorando desafios e oportunidades” foi vislumbrado na seção que trata da Racionalização Democrática da Tecnologia onde ficou claro avanços importantes em cocriação de políticas, sobretudo nos temas de transparência e abertura de dados. Em relação a Intervenção dos Movimentos Sociais no sentido de uma pressão para que a tecnologia leve em conta interesses desses movimentos sociais e ambientais, temos exemplos profícuos de entidades ambientalistas da sociedade civil que se organizam e participam da OGP para que dados sejam abertos visando melhores condições de ação contra o desmatamento ilegal.

Enfim, analisando os objetivos perseguidos nesta pesquisa, está claro que cumpriu o seu objetivo e, nos deixa algumas pistas de oportunidades de aperfeiçoamento da OGP no Brasil e para a Política de Governo Aberto, que deve ser transversal e incorporada em uma cultura de gestão pública. Destaca-se para finalizar, a necessidade de uma Estratégia de Governo Aberto que inclua a dimensão da Inovação Aberta como forma de potencializar a democratização das políticas e da cidadania e dar seguimento e demanda para a abertura de dados de interesse da sociedade. Além disso, a municipalização da agenda de governo aberto através de uma rede de municípios inovadores, possibilitando a pulverização da participação social na construção das demandas e na cocriação da tecnologia voltada para a inclusão e emancipação e resolução de problemas das cidades brasileiras pode ser um caminho virtuoso.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70,1994.

BASON, C. (Editor). **Design for Policy.** Farnham : Gower Publishing, 2014. 270 p.

BASON, C. **Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society.** 1st ed. Bristol University Press, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgnsd. Acesso em: 9 de setembro. 2024.

BERTIN, P. R. B. et al.. **A parceria para Governo Aberto como plataforma para o avanço da Ciência Aberta no Brasil.** Transinformação, v. 31, p. e190020, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2318-0889201931e190020. Acesso em 9 de janeiro. 2025.

BEZERRA, C. DE P. et al.. **Entre a Desinstitucionalização e a Resiliência: Participação Institucional no Governo Bolsonaro**. Dados, v. 67, n. 4, p. e20220118, 2024.

BIJKER, W; PINCH, T. **The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology**. MIT Press, 1987.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Dados abertos: painel de monitoramento de dados abertos do Poder Executivo federal.** Gov.br, Brasília, 2020. Disponível em: http://paineis.cgu.gov.br/MANUAL/Sobre_PDA.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Dilma e Hillary Clinton participam de abertura da OGP.** Gov.br, Brasília, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2012/04/dilma-e-hillary-clinton-participam-de-abertura-da-ogp. Acesso em: 09 de janeiro. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Balanço 1º Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto.** Gov.br, Brasília, Maio de 2013. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/xmlui/bitstream/handle/1/66734/balanco_1_plano_de_acao.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 de janeiro. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Balanço Final 2º Plano de Ação.** Gov.br, Brasília, Setembro de 2016. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf Acesso em: 09 de janeiro de 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório Final de Autoavaliação 3º Plano de Ação Nacional.** Gov.br, Brasília, Setembro de 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/xmlui/bitstream/handle/1/66737/relatorio_final_de_autoavaliacao_3_plano.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 10 janeiro. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório Final de Autoavaliação 4° Plano de Ação Nacional.** Gov.br, Brasília, Novembro de 2021. Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/xmlui/bitstream/handle/1/67650/Relatorio_de_autoavaliacao_final_4plano.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 10 de janeiro. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório Final de Autoavaliação do 5° Plano de Ação.** Gov.br, Brasília. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/5o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-final-de-autoavaliacao_5pan-ultimaversao.pdf. Acesso em: 10 de janeiro. 2025.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **O que é Governo Aberto: Princípios.** Gov.br, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/principios/o-que-e-governo-aberto. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

BRASIL, Controladoria Geral da União. **Governo Aberto do Brasil.** Gov.br, Brasília, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto. Acesso em: 9 de janeiro. 2025. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

BRASIL, Controladoria Geral da União. Governo Aberto**. Planos de Ação Nacional.** Gov.br, Brasília, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao. Acesso em 9 de janeiro. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Infraestrutura nacional de dados abertos (INDA).** Dados.gov.br, Brasília, 2020b. Atualizado em 1 jun. 2020, às 16:30. Disponível em: https://wiki-dados-h.cgu.gov.br/. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto de 15 de setembro de 2011.**Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DSN&numero=12/03-13594&ano=2013&ato=efckXWE50MVpWTdef. Acesso em: 06 de novembro. 2024.

BRASIL. **Decreto de 12 de março de 2013.** Altera o Decreto de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/dsn/dsn13594.htm. Acesso em 9 de janeiro. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 9759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759impressao.htm. Acesso em : 9 de janeiro. 2025.

BRASIL. **Decreto Nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019.** Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10160.htm. Acesso em: 06 de novembro. 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Parceria para Governo Aberto – Open Government Partnership - OGP **Relatório de Status De Execução De Compromisso 3º plano de Ação - Compromisso 1.** Gov.br, Brasília, dezembro de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil/monitoramento/3o-plano-de-acao-brasileiro/dados-abertos/reuniao_meio%20ambiente/2018-20-dez-rse_1.pdf. Acesso em 9 de janeiro. 2024.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Parceria para Governo Aberto – Open Government Partnership - OGP **Relatório de Status De Execução De Compromisso 3º plano de Ação - Compromisso 9.** Gov.br, Brasília, dezembro de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/2018-11-abr-rse_9.pdf. Acesso: 9 de janeiro. 2025.

CAMPANUCCI, F. **O último 'cadeado' do governo aberto: a ausência da temática open source na OGP e propostas para aprofundar o conceito**. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. Sociedade Brasileira de Administração Pública(2020). Disponível em: https://sbapeventos.com.br/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/806/306 Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

CHESBROUGH, H**. Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business Press**, Cambridge. 2003.

CHESBROUGH, H. W., DI MININ, **A. Open social innovation. In: Chesbrough, H.,Vanhaverbeke, W., West, J. (Eds.),** New Frontiers in Open Innovation. OxfordUniversity Press, Oxford. 2014.

FEENBERG. A. **A Critical Theory of Technology,** Handbook of Science and Technology Studies. Ulrike Felt, Rayvon Fouché, Clark A. Miller, Laurel Smith-Doerr, eds., MIT Press, 2017, pp. 635-663. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/298698814_Critical_theory_of_technology Acessado em 1 de Julho. 2024.

FEENBERG**,** A**. Between Reason and Experience: Essays in Technology and Modernity.** Cambridge, MA: The MIT Press, 2010.

FEENBERG**,** A. **Critical Theory of Technology.** Nova York: Oxford: Oxford University Press, 2007.

FEENBERG, A. **Alternative modernity: The technical turn in philosophy and social theory.** Los Angeles: University of California Press, 1995.

FEENBERG, A. **Questioning technology**. Londres/Nova York: Routledge, 1999.

FEENBERG, A. **Heidegger, Marcuse and technology: the catastrophe and redemption of enlightenment.** Londres/Nova York: Routledge, 2004.

FEENBERG. A. **The Internet as Network, World, Co-Construction, and Mode of Governance,** The Information Society Journal, 2019, 35:4, 229-243.

FEENBERG, A. **Transforming technology: a critical theory revisited.** New York: Oxford University Press, 2002.

FREITAS, R. K. V. de; DACORSO, A. L. R. I**novação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership.** Revista de Administração Pública, v. 48, p. 869-888, 2014.

FREITAS, R. K. V. de; FREITAS, F. C. H. P. de. **Inovação aberta no setor público em Minas Gerais: trajetória, desafios e possibilidades.** Desenvolvimento em Questão, [S. l.], v. 17, n. 48, p. 84–102, 2019. DOI: 10.21527/2237-6453.2019.48.84-102. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/7035. Acesso em: 10 jan. 2025.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action.** Vol 1. Reason and the rationalization of society. Boston, Beacon Press, 1984.

HEIDEGGER, M.. **The Question Concerning Technology**, and Other Essays, trans. H. B. Lovitt. New York: Harper & Row, 1977.

IRM, Independent Report Mechanism. Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) - Resumo Executivo – **Relatório de Progresso do Brasil 2011/2013.** 2013. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-relatorio-do-progresso-2011-2013/ Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

IRM, Independent Report Mechanism. Mecanismo Independente de Avaliação (IRM) Resumo Executivo – **Relatório de Progresso do Brasil 2013/2014.** 2014. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/documents/relatorio-do-progresso-2013-2014. Acesso em 9 de janeiro. 2025.

IRM, Independent Report Mechanism. Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil **Relatório Período 2016–2017.** 2018. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-mid-term-report-2016-2018. Acesso em 9 de janeiro. 2024.

IRM, Independent Report Mechanism. Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil **Relatório Final Período 2016–18.** 2019. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-end-of-term-report-2016-2018. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

IRM, Independent Report Mechanism. Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): Brasil **Relatório Período 2018–2020,** 2021. Disponível em: https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-design-report-2018-2020. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

IRM, Independent Report Mechanism.Mecanismo Independente de Avaliação (IRM): **Brazil Action Plan Review 2021-2023,** 2024 Disponível em:

https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-action-plan-review-2021-2023. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

LATOUR, B. **Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network Theory.** Oxford, UK: Oxford University Press, 2005. 301 p.

MACHADO J.: BELLIX, L.; BURLE, C.; MARCHEZINE, J. **O caso do 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. **A implementação de um governo aberto no Executivo federal brasileiro: próximos passos e novos desafios**. Suprema - Revista de Estudos Constitucionais. 2. 85-125. 10.53798/suprema.2022.v2.n2.a169.

MANZINI, E. **Design, When Everybody Designs. An introduction to Design for Social Innovation**, MIT Press, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/43526442/Design_When_Everybody_Designs. Acesso em : 9 de janeiro. 2025.

MARCUSE, H. **O homem unidimensional:** estudos da ideologia da sociedade industrial avançada. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

MARIANI, C. B.; MACEDO BESSA, L. F. **Governo Aberto no Brasil: como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social**. Estado, Gobierno y Gestión Pública, [S. l.], v. 20, n. 38, 2023. DOI: 10.5354/0717-8980.2022.67250. Disponível em: https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/67250. Acesso em: 16 julho 2024.

MARX, K. **O Capital, Livro I.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MULGAN, G. et al. **Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated.** London: Young Foundation, 2007.

OCDE. **Revisão da OCDE sobre Governo Aberto no Brasil**. Avançando para uma agenda de Governo Aberto integrada. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-e-a-ocde/documentos/review-ocde-governo-aberto-brasil_versaoresumida. Acesso em: 9 de janeiro. 2025.

SOUZA SANTOS, M. H.; PAVAN SERAFIM, M. **Open Government Partnership: laboratório teórico com a antropologia da tecnologia e a teoria ator-rede.** Revista Debates Insubmissos, [S. l.], v. 3, n. 11, p. 152–169, 2021. DOI:10.32359/debin2020.v3.n11.p152-169. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/debatesinsubmissos/article/view/243189. Acesso em: 9 set. 2024.

TRIST, E.; BAMFORTH, K. *Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal Getting*. Human Relations, 1951.

WINNER, L.. **The Whale and the Reactor: A Search for Limits an Age of High Technology.** Chicago: University of Chicago Press, 1986.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos / Robert K. Yin;** tradução: Cristhian Matheus Herrera. - 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A - 1º Plano de Ação - Classificação dos Compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Continua)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
! - Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal Brasileiro	Transparência	Não	Não	Não
2 - Estudo diagnóstico sobre o papel das Ouvidorias dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal na Política Brasileira de Acesso a Informações	Transparência	Não	Não	Não
3 - Elaboração de Guia e/ou Cartilha sobre acesso a informação para servidores públicos	Transparência	Não	Não	Não
4 - Realização de pesquisa para identificação das demandas da sociedade sobre acesso a informação, visando ao aperfeiçoamento da política de transparência ativa	Transparência	Não	Não	Não
5 -Desenvolvimento de modelo para a estruturação dos serviços de informações ao cidadão em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e de procedimentos para o funcionamento do sistema de acesso a informações públicas	Transparência	Não	Não	Não
6 - Elaboração de Curso EaD (educação à distância) para capacitação de servidores públicos no tema Acesso à Informação	Transparência	Não	Não	Não
7 - Elaboração e oferta de cursos de capacitação de servidores públicos em temas referentes a gestão da informação	Gestão da Informação	Não	Não	Não
8 - Confecção de Catálogo de Dados e Informações Públicas disponibilizados na internet por órgãos e entidades da Administração Pública Federal	Dados abertos	Não	Não	Não
9 - Definição e Construção do Data Warehouse do Portal da Transparência	Transparência	Sim	Não	Sim
10 - Reestruturação do Portal da Transparência	Transparência	Sim	Não	Sim
11 - Disponibilização de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) em formato de dados abertos	Dados abertos	Não	Sim	Sim
12 - Construção da Plataforma para Gestão de Informação Estratégica em Ciência, Tecnologia e Inovação (Plataforma Aquarius)	Gestão da Informação	Sim	SIm	Sim
13 - Desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA)	Dados Abertos	Não	Não	Não
14 - Plano de capacitação da INDA	Dados Abertos	Não	Não	Não
15 - Ações de disseminação da INDA	Dados Abertos	Não	Não	Não
16 -Portal Brasileiro de Dados Abertos	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
17 - Realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1ª Consocial)	Transparência	Não	Não	Não
18 - Realização do Seminário Nacional de Participação Social	Participação	Não	Não	Não

APÊNDICE A - 1º Plano de Ação - Classificação Compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Conclusão)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
19 - Realização de Encontros do Fórum Interconselhos PPA 2012-2015 (2ª Etapa)	Participação	Não	Não	Não
20 - Celebração de parceria com a organização W3C Brasil	Dados Abertos	Não	Não	Não
21 - Celebração de parceria com o Laboratório de Cultura Digital	Dados Abertos	Não	Não	Não
22 - Realização do I Encontro Nacional de Dados Abertos	Dados Abertos	Não	Não	Não
23 - Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola Interativo)	Participação	Sim	Não	Não
24 - Facilitação do acesso a bases de dados específicas no Portal da Transparência	Transparência	Não	SIm	Não
25 - Disponibilização de dados do Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF	Dados Abertos	Não	Sim	Não
26 - Registro de Preços Nacional da Educação	Transparência	Não	Não	Não
27 - Contratação e Gestão Contratual de Serviços de Tecnologia da Informação	Integridade	Não	Não	Não
28 - Implementação do Cadastro Empresa Pro-Ética	Integridade	Não	Não	Não
29 - Integração Sistêmica de Ouvidorias _ Troca no objetivo " Construção Participativa do Sistema Federal de Ouvidorias”	Participação	Sim	Não	Sim
30 - Política de Formação Continuada para as Ouvidorias Públicas do Poder Executivo Federal	Participação	Não	Não	Não
31 - Painel de Controle do Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (Módulo Público)	Integridade	Sim	Não	Sim
32 - Portal Guia de Serviços Públicos	Serviços	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APÊNDICE B - 2º Plano de Ação - Classificação dos compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Continua)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
1.1. Defesa da Probidade e Recuperação de Ativos	outros	Não	Não	Não
1.2. Implantação do ODP.nano	Transparência	Não	Não	Não
1.3. Fortalecimento da CGU	outros	Não	Não	Não
1.4. Prestação de Contas Online de Recursos para Educação no Âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	Transparência	Sim	Não	Não
1.5. Geração de conhecimento e capacitação de parceiros gestores e operadores de recursos públicos educacionais e de conselheiros de controle social	Participação	Não	Não	Não
1.6. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Participação	Não	Não	Não
1.7. Construção de painel unificado de informações sobre os dados de execução do Programa Água para Todos, com acesso público e interativo via web	Transparência	Sim	Não	Sim
1.8. Inclusão digital dos conselhos de saúde	Participação	Não	Não	Sim
1.9. Ferramentas para transparência e melhoria da Governança Fundiária	Transparência	Sim	Não	Sim
1.10. Implantação de metodologia de Participação Social no monitoramento do PPA e na elaboração do orçamento público federal	Participação	Sim	N ão	Sim
1.11. Implementação do Sistema de Monitoramento das Demandas dos Movimentos Sociais	Participação	Sim	Não	Sim
1.12. Formação de educadores, agentes políticos, gestores públicos, conselheiros de política social e lideranças comunitárias	Transparência	Não	Não	Não
1.13. INCENTIVO À ADESÃO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS AOS QUATRO PRINCÍPIOS DA OGP	Governo Aberto	Não	Não	Não
2.1. Implementação da “Biblioteca do Acesso Transparente à Informação”	Transparência	Sim	Não	Não
2.2. Banco de Preço da Administração Pública Federal	outros	Sim	Não	Não
2.3. Criação de um sítio brasileiro da Parceria para Governo Aberto (OGP)	Governo Aberto	Sim	Não	Sim
2.4. Relatórios de monitoramento do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	Transparência	Sim	Não	Sim
2.5. Fomento à participação social	Participação	Não	Não	Não
2.6. Formulação e implementação da Política de Gestão da Informação do Ministério da Defesa	gestão da Informação	Não	Não	Não
2.7. Base de Dados de Documentos Administrativos produzidos pela Marinha do Brasil	gestão da Informação	Sim	Não	Não
2.8. Dados Educacionais Abertos	Dados abertos	Sim	Sim	Sim

APÊNDICE B - 2º Plano de Ação - Classificação dos compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Continuação)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
2.9. Aprimoramento da transparência dos dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)	Transparência	Sim	Sim	Sim
2.10. Implementar a Política de Gestão de Documentos no Governo Federal	Gestão da Informação	Sim	Não	Não
2.11. Abertura dos dados da execução do orçamento da União e das compras governamentais	Dados abertos	Sim	Sim	Sim
2.12. Disseminação da cultura de abertura de dados públicos junto a governos locais	Dados abertos	Não	Não	Não
2.13. Tecnologias de suporte e modelos de licenciamento para a publicação de dados abertos	Dados abertos	Não	Não	Não
2.14. Disponibilização de informações dos sistemas governamentais em formatos de dados abertos	Dados abertos	Não	Sim	Sim
2.15. Gestão da Informação Corporativa na Previdência Social (e-Governança)	Gestão da Informação	Sim	Não	Não
2.16. Aprimoramento da Transparência Ativa e da Ouvidoria do SUS	Transparência	Não	Não	Não
2.17. Fortalecimento do Sistema Nacional de Auditoria do SUS	Transparência	Sim	Não	Sim
2.18. Melhorar a transparência pública da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho	Transparência	Não	SIm	Não
2.19. Publicação de recomendações sobre realização de audiências públicas referência para o Governo	Participação	Não	Não	Não
2.20. Auditorias Participativas nas Obras das Cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014	Participação	Não	Não	Não
2.21. Indicadores municipais de cidadania, participação e direitos humanos – ferramenta estratégica para a avaliação da gestão participativa	Participação	Não	Não	Sim
2.22. Construção de um modelo de indicadores de transparência do desempenho institucional dos municípios brasileiros	Transparência	Não	Não	Sim
3.1. Reestruturação do Portal da Transparência do Governo Federal brasileiro	Transparência	Sim	Não	Sim
3.2. Construção participativa do Sistema Federal de Ouvidorias	Participação	Sim	Não	Sim
3.3. Programa Brasil Transparente	Transparência	Não	Não	Não
3.4. Carta SUS	outros	Não	Não	Não
3.5. Projeto Cidades Digitais	Infra Digital	Sim	Não	Sim
3.6. SINAPIR – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Outros	Sim	Sim	Sim
3.7. Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Participação Social nas Políticas Públicas	Participação	Sim	Não	Sim
3.8. Portal Brasileiro de Participação Social	Participação	Sim	Não	Sim
3.9. Dados abertos Ministério da Justiça e cidadania	Inovação aberta	Sim	Sim	Sim
3.10. Sistema eletrônico para consultas públicas	Participação	SIm	Não	Sim

APÊNDICE B - 2º Plano de Ação - Classificação dos compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Conclusão)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
3.11. Melhoria dos serviços de saúde por meio da intensificação do uso do Cartão Nacional de Saúde	Serviços	Não	Não	Não
4.1. Aperfeiçoamento e valorização do Cadastro Empresa Pró-Ética	Transparência	Não	Não	Não
4.2. Ampliar a base de dados do Cadastro Unificado de impedimentos para licitar e contratar com a Administração Pública (CEIS)	Transparência	Não	Não	Não
5.1. Monitoramento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) [	Transparência	Não	Não	Não
5.2. Sistema de informações sobre a Lei Maria da Penha	outros	Sim	Sim	Sim
5.3. Elaboração de processos para a consulta prévia da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho	Participação	Não	Não	Não
5.4. Reformulação dos atuais programas de proteção	outros	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APENDICE C - 3º Plano de Ação - Classificação dos compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Continua)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
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.	Dados Abertos e Inovação aberta	Sim	Sim	Sim
2 - Transparência sobre os Recursos Públicos - Compromisso 2: Elaborar matriz estratégica de ações em transparência, com ampla participação social, a promover melhor governança e garantir acesso e apropriação de dados e informações dos rec. públicos.	Transparência	Não	Não	Não
3 e 4 - Política de Acesso à Informação no 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; e Compromisso 4: Proteger a identidade de solicitantes,, por meio de ajustes nos procedimentos e canais de solicitação.	Transparência	Sim	Não	Sim
5 - Efetividade dos Mecanismos de Participação da Política Nacional de Participação Social (PNPS) - Compromisso 5: Integrar ferramentas online em uma plataforma única para consolidar e fortalecer o Sistema de Participação Social.	Participação	Sim	Não	Sim
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.	Governo Digital	Sim	Não	Não

APENDICE C - 3º Plano de Ação - Classificação dos compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

(Conclusão)

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
7 - Dados Abertos e Governança da Informação e - Compromisso 7: Disponibilizar respostas aos e acesso à informação dos últimos quatro anos orma de transparência ativa e ampliar o número dores da Sala de Apoio à Gestão Estratégica – m monitoramento da sociedade civil.	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
8 - Prevenção à Tortura, a Tratamentos Cruéis, os ou Degradantes no Sistema Prisional isso 8: Implementar um sistema informatizado, e formato aberto de inspeção prisional, o a participação da sociedade civil na sua o e gestão.	Transparência	Sim	Não	Sim
9 - Espaços de Inovação para Gestão e Serviços Compromisso 9: Consolidar uma rede aberta no ico de forma colaborativa e transparente com a e.	Inovação	Sim	Não	Sim
10 - Avaliação e Simplificação de Serviços Compromisso 10: Realizar inventário dos o Poder Executivo Federal e implementar por meio de mecanismos de satisfação, o serviços para melhoria.	Transparência	Não	Não	Não
11 - Inovação Aberta e Transparência no o - Compromisso 11: Criar e difundir repositório ucionalização de Parlamento Aberto contendo erramentas, capacitações, guias e práticas.	Parlamento	Sim	Não	Sim
12 - Fomento a Governo Aberto em Estados e s - Compromisso 12: Implementar ações de governo aberto com o envolvimento da e civil, considerando experiências já existentes os e municípios.	Governo Aberto	Não	Não	Não
13 - Transparência na Justiça Eleitoral - isso 13: Implantar Processo Judicial Eletrônico Eleitoral	Transparência	Sim	Não	Não
14 - Participação Social no Ciclo de ento do Governo Federal - Compromisso 14: participação social no PPA por meio do Fórum elhos.	Participação	Não	Não	Não
15 - 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.	Dados Abertos	Não	Sim	Sim
16 - Mapeamento e Gestão Participativa para a Compromisso 16: Consolidar o Sistema Nacional ações e Indicadores Culturais, SNIIC, para a difusão e uso compartilhado de dados, es e indicadores para a co-gestão da cultura	Participação	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APÊNCICE D - 4º Plano de Ação - Classificação dos Compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
1 - Governo Aberto em Estados e Municípios - Desenvolver ações colaborativas para disseminar conhecimento e mapear boas práticas de governo aberto, e promover engajamento subnacional	Governo Aberto	Não	Não	Não
2 - Ecossistema de Dados Abertos - Estabelecer, de forma colaborativa, modelo de referência de política de dados abertos que promova integração, capacitação e sensibilização entre sociedade e as três esferas de governo a partir do mapeamento das demandas sociais	Dados Abertos	Não	Não	Não
3 - Inovação e Governo Aberto na Ciência - Estabelecer mecanismos de governança de dados científicos para o avanço da ciência aberta no Brasil	Ciência Aberta	Não	Não	Não
4 - Controle Social do Plano de Segurança Alimentar e Nutricional -. Implementar ações de formação voltadas aos gestores públicos e à sociedade civil com o objetivo de ampliar o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) efortalecer o controle social da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Participação	Não	Não	Não
5 - Análise e Satisfação dos Usuários e Impacto Social da Regulação da ANTT -Definir mecanismo de coleta de dados para melhoria de serviços regulados pela Agência Nacional de Transporte Terrestres (ANTT) e estímulo da participação da sociedade nas pesquisas de satisfação	Pesquisa	Não	Não	Não
6 - Transparência e Controle no Processo de Reparação de Mariana e Região . Implementar instrumentos e ações de transparência e acesso à informação e ampliar e qualificar a participação e o controle social no processo de reparação	Transparência	Sim	Sim	Sim
7 - Transparência no Processo Legislativo -Incrementar a participação de diversos segmentos sociais no processo legislativo (elaboração de normas) a partir de esforços integrados que ampliem a transparência, adequem a linguagem e a comunicação e promovam a inovação	Participação	Não	Não	Não
8 - Transparência Fundiária - Implementar as bases cadastrais rurais (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR) e urbanas de forma integrada, disponibilizando os dados à sociedade, com vistas à operacionalização do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER)	Dados Abertos	Não	Sim	Sim
9 - Governo Aberto e Clima -. Construir de forma participativa um mecanismo transparente para avaliar ações e políticas associadas a mudança do clima	Transparência	Não	Não	Não
10 - Governo Aberto e Recursos Hídricos - Compromisso 10. Aperfeiçoar o Sistema Nacional de Informações de Recursos Hídricos (SNIRH) com vistas ao fortalecimento dos Comitês em áreas críticas para gestão integrada dos Recursos Hídricos	Dados Abertos	Não	Não	Sim
11 - LAI em Estados e Municípios - Compromisso 11. Desenvolver Sistema Eletrônico Nacional para solicitação de informações (e-SIC) com o objetivo de implementar a LAI em estados e municípios	Transparência	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APÊNDICE E - 5º Plano de Ação - Classificação dos Compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece dados abertos?	Democratiza a Tecnologia
1 - Meio Ambiente, Floresta e Dados Abertos	Dados Abertos	Não	Sim	Sim
2 - Combate à Corrupção no Setor Público	Integridade	Não	Não	Não
3 - Maus-Tratos de Animais e Governo Aberto	Serviços	Não	Não	Não
4 - Direitos Humanos e Dados Abertos	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
5 - Cadeias Agropecuárias e Dados Abertos	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
6 - Transparência de Imóveis Públicos Federais	Transparência	Não	Sim	Não
7 - Ciência de Dados para Vigilância Sanitária	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
8 - Transparência em Ciência: novos mecanismos de avaliação para o avanço da Ciência Aberta	Ciência Aberta	Não	Não	Não
9 - Controle Social da Dívida Ativa	Transparência.	SIm	Sim	Não
10 - Governo Aberto no Licenciamento Ambiental Federal - LAF	Transparência	Sim	Sim	Sim
11 - Participação social para melhoria dos dados eleitorais abertos	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
12 - Acessibilidade para Participação no Legislativo	Participação	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APÊNDICE F - 6º Plano de Ação - Classificação Compromissos dos Planos de Ação da OGP Brasil

Compromissos	Classificação	Demanda Tecnologia?	Fornece ertos?	Democratiza a Tecnologia
1 - Instrumentos para aprimorar transparência e participação social nas políticas públicas de infraestrutura - Monitoramento e Execução	Transparência	Sim	Não	Sim
2 - Dados para o Enfrentamento Coletivo da Corrupção	Dados Abertos	Sim	Sim	Sim
3 - Práticas Colaborativas para a Ciência e a Tecnologia	Ciência Aberta	Não	Não	Sim
4 - Cultura de Acesso à Informação	Transparência	Não	Não	Sim
5 - Dados de Ações Afirmativas Étnico-Raciais	Transparência	Sim	Sim	Sim
6 - Educação Digital e Midiática para Pessoas Idosas	Letramento Digital	Não	Não	Sim
7 - Melhores Serviços para a Agricultura Familiar	Serviços	Sim	Não	Sim
8 - Participação Social e Educação Popular nos Territórios	Participação	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria através dos Planos de Ação da OGP. Gov.Br (BRASIL, 2024b)

APÊNDICE G - Roteiro de entrevista semi-estruturada

I. Informação do protocolo de entrevista II. Trajetória pessoal e profissional

1) Nome, Idade, formação..

2) Conte-me sobre sua carreira pessoal e profissional até chegar à sua posição atual.

3) Desde quando está nesta organização/programa? Que cargo ocupa aqui?Qual sua relação com o Open Government Partnership ou com o tema de Governo Aberto?

II. Interação com o Tema da OGP

1. Como se dá o seu envolvimento com a agenda da OGP no Brasil?

2. Em que período de governo você esteve trabalhando ou interagindo nessa agenda?

3. A Agenda da OGP tem tido um caráter transversal em seu planejamento e execução? Porque?

4. As mudanças de Governo impactaram, em sua avaliação, na composição da agenda da OGP? Em que sentido?

5. Qual dos temas entre transparência, dados abertos, participação social e inovações abertas está mais representado na agenda OGP Brasil? Poderia explicar porque?

6. Como resumiria a importância do Open Government Partnership ? Qual a relevância do tema de Inovações abertas dentro da OGP Brasil?

7. Como você avalia a abrangência do tema da Inovação Aberta nos Planos de Ação da OGP Brasil?

8. Como você entende que a OGP impactou na agenda de desenvolvimento das inovações abertas no Brasil?

9. Como você entende que o tema das inovações abertas pode ser alavancado na OGP Brasil?

10. As demandas da sociedade e do governo podem ser transformadas em oportunidades para a inovação aberta a partir da OGP Brasil?

11. Como você interpreta a soberania de dados públicos?

12. Existe espaço na OGP Brasil para transformação de demandas públicas em inovação aberta?

3. Você entende que a tecnologia é neutra ou ela atende a interesses de acordo com as relações econômicas e de poder? Explique sua posição.

14. Você entende que a OGP Brasil pode cumprir um papel de democratizar a demanda e acesso a tecnologias inovadoras? Se sim., como?

15. A OGP Brasil pode ser um grande mobilizador dos ecossistemas de inovação no Brasil?

16. Você entende que a OGP pode contribuir para a soberania de dados no Brasil?

Encerramento

1) Você indica alguém que poderia conversar comigo?