



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Santa Catarina na Open Government Partnership - OGP: Uma análise acerca da participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto

Fernando Maccari,

[ARTIGO] GT 1 Transparência, Accountability e Participação

Santa Catarina na Open Government Partnership - OGP: Uma análise acerca da participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto

Resumo:

O presente trabalho dedica-se a analisar como ocorreu a participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto, identificando os espaços participativos; os participantes, a origem e a estrutura. Esta pesquisa utiliza-se de metodologia interpretativa e possui caráter qualitativo. Quanto aos procedimentos metodológicos, valeu-se de entrevistas semi-estruturadas e análise documental de legislações e materiais produzidos no âmbito da construção do plano, com o propósito de compreender como foram selecionados os participantes e quais foram as práticas participativas/deliberativas utilizadas. Entre os principais resultados da pesquisa, além de descrever como ocorreu a construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto, estão as reflexões acerca dos limites e avanços quanto ao processo participativo.

Palavras-chave: Governo aberto. Transparência. Participação. Deliberação.

Introdução

Em setembro de 2011, o Brasil lançou, em conjunto com sete países¹ e nove organizações da sociedade civil, uma iniciativa multilateral internacional chamada Parceria para Governo Aberto, do inglês Open Government Partnership - OGP. Na ocasião foi assinada a Declaração de Governo Aberto, que embasa os princípios da OGP. Entre os princípios que orientam a parceria estão: promover a transparência; a participação; a inclusão; e a governança pública. Por intermédio desta iniciativa, os países participantes comprometem-se em aumentar a disponibilidade de informações acerca das atividades governamentais, apoiar a participação cívica, implementar os mais altos padrões de integridade profissional nas administrações públicas, e ampliar o acesso a novas tecnologias, para fins de abertura e prestação de contas.

De acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, Governo Aberto corresponde a “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, accountability, e participação das partes interessadas, como forma de apoiar a democracia e o crescimento inclusivo” (OCDE, 2017, trad. nossa). Para ingressar na parceria, os entes federativos devem cumprir determinados requisitos. Entre os principais critérios e métricas para a elegibilidade está o bom desempenho governamental nas seguintes áreas: transparência fiscal; acesso à informação; transparência ativa sobre os funcionários públicos, eleitos e do alto escalão; e o engajamento dos cidadãos.

No ano de 2016, a OGP reconhecendo que os governos locais estão mais próximos das pessoas, e que portanto, a atuação destes possui um maior impacto na vida dos cidadãos, lançou o Programa Piloto de Governos Subnacionais, que ficou conhecido a posteriori como Programa OGP Local. Em 2020, o Governo do Estado de Santa Catarina participou do

¹ A OGP foi fundada pelos líderes governamentais dos seguintes países: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

processo seletivo para associar-se ao Programa OGP Local. Após o êxito na candidatura, o Estado de Santa Catarina tornou-se o primeiro estado brasileiro a participar da iniciativa, comprometendo-se em desenvolver o seu Plano de Ação, por meio de um processo de cocriação aberto, participativo, dialógico e colaborativo, que deveria contar com a presença de múltiplos atores e o envolvimento ativo dos cidadãos e da sociedade civil, garantindo assim, que todas as vozes fossem ouvidas.

A participação na construção de políticas públicas possibilita uma articulação mais satisfatória entre a sociedade civil² e o Poder Público, por meio da inclusão de cidadãos nos diálogos e nas discussões, nas quais resultam a tomada de decisão governamental. O que, em tese, tende a aproximar o governo democraticamente eleito e a sociedade que o elegeu, de modo a tornar as decisões governamentais mais legítimas. Quanto ao desenvolvimento de políticas públicas abertas, Oliveira e Ckagnazaroff (2023, p. 03) defendem que “é preciso incorporar as ideias, conhecimentos e experiências dos cidadãos e de outros atores não governamentais ao ciclo de políticas públicas”.

Levando-se em consideração que, “poucas pesquisas empíricas foram realizadas no sentido de avaliar os avanços das iniciativas de governo aberto” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 02). E que, portanto, “é preciso buscar novas formas de análise ou mesmo a combinação de métodos que sejam capazes de contribuir para o entendimento sobre a incorporação dos princípios de governo aberto no ciclo de políticas públicas” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 04). Além disso, “é preciso identificar se as iniciativas de governo aberto estão, de fato, integrando os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas e nas decisões políticas ou se elas têm sido usadas como forma de manipulação e legitimação dos interesses dos governantes” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022, p. 13).

Considerando o caráter próspero da participação social nas iniciativas de governo aberto na administração pública, bem como, no aprimoramento dos processos participativos e deliberativos, esta pesquisa busca responder à seguinte pergunta: Como ocorreu a participação social na construção do 1º Plano Governo Aberto SC? Com o intuito de responder esta pergunta este trabalho possui como objetivo geral: Analisar como ocorreu a participação social na construção do 1º Plano Governo Aberto SC, para auxiliar a resolução do objetivo geral desenvolvemos os seguintes objetivos específicos: (1) Identificar os espaços participativos e seus participantes (inclusão); (2) Analisar a origem e a estrutura dos espaços

² Conforme Lígia Luchmann (2008, p. 90) “o termo sociedade civil abriga e homogeneiza – no mesmo pólo – um conjunto bastante diferenciado de organizações, entidades, grupos de interesses: ONGs, entidades filantrópicas, entidades sindicais, organizações empresariais, etc.”.

participativos (desenho institucional); (3) Descrever as práticas participativas e os elementos discursivos presentes na construção do plano; (4) Analisar a participação com base em critérios normativos da deliberação.

Para alcançar os objetivos supracitados, esta pesquisa de caráter interpretativo utilizou-se de dados primários e dados secundários. Quanto aos métodos de pesquisa utilizados para realizar a coleta dos dados primários, utilizou-se entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves³ no processo de construção do Plano de Ação. Quanto aos dados secundários, foram utilizados: legislações; normativas; materiais produzidos no âmbito da construção do Plano de Ação, além de notícias e dados públicos disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos: Site do Programa Governo Aberto da Controladoria Geral do Estado de Santa Catarina (<https://cge.sc.gov.br/governo-aberto/>); Portal de Dados Abertos do Governo de Santa Catarina (<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>); além de outros sites institucionais e redes sociais do Governo de Santa Catarina.

Após a coleta dos dados, realizou-se uma análise documental das legislações e dos documentos pertinentes a construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto, com o propósito de compreender como foram selecionados participantes dos espaços participativos/deliberativos e quais foram as práticas participativas/deliberativas que ocorreram no âmbito destes. Por intermédio da análise do desenho institucional⁴ buscou-se avaliar em que medida estes espaços foram inclusivos e plurais. A análise dos dados sucedeu-se com base nas perguntas norteadoras: *Quem participou? Quantos participaram? Quando participou? Como participou? O que resultou da participação? A participação foi levada em conta na tomada de decisão?*

Ressalta-se que este trabalho não almeja verificar se as ações contidas no 1º Plano de Ação SC Governo Aberto foram de fato implementadas, em vez disso, almeja-se analisar como ocorreu a participação social na construção do respectivo plano. Esta pesquisa mostra-se relevante à medida em que, entender de que maneira ocorre o fenômeno da participação em ambientes institucionais, é fundamental para que as oportunidades provenientes da participação presencial e virtual sejam exploradas de maneira frutífera no desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas e, por consequência, mais democráticas, bem como para aprimorar as práticas participativas na administração pública. A originalidade da presente pesquisa está diretamente ligada ao estudo de um fenômeno

³ Foram entrevistados dois atores-chaves que participaram do Grupo Motor, coordenando a iniciativa de construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto.

⁴ O desenho institucional diz respeito ao conjunto de regras a respeito de quem participa, como participa e o que resulta desta participação (Lüchmann, 2002).

empírico, cujo objeto de análise foi pouco explorado em pesquisas anteriores, em especial acerca do processo de construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto.

Tendo em vista atingir os objetivos propostos, este trabalho está estruturado em duas seções, para além destas introduções e das considerações finais. A primeira seção corresponde a uma breve discussão teórica acerca das concepções de Governo Aberto e de seus princípios norteadores. Na segunda seção, será analisada como ocorreu a participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto. Por último são apresentadas considerações finais acerca da presente pesquisa.

1. Governo Aberto: Transparência & Participação

O termo Governo Aberto pode ser compreendido como “um método moderno de governança que fornece um novo espaço de abertura e interação entre governos e cidadãos baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2023, p. 02). Entretanto, conforme argumentam Bellix, Guimarães e Machado (2016, p. 02) “por ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, distintos atores e contextos políticos e culturais, o termo pode ter distintos significados”. Estes autores ainda advertem que esta “riqueza de interpretações traz o risco de gerar expectativas exageradas, frustrações e mal-entendidos entre os participantes de processos que envolvem o chamado Governo Aberto” (Bellix; Guimarães; Machado, 2016, p. 04).

De acordo com a definição adotada pelo Governo de Santa Catarina, "Governo Aberto é uma nova visão da Administração Pública que coloca o cidadão como prioridade para as políticas públicas" (Santa Catarina, 2023b). De maneira sumária, podemos interpretar que, “Governo Aberto se refere a um conjunto de práticas de abertura por parte de governos à participação social, ao acesso à informação e à colaboração” (Burle *et al*, 2017, p. 04). Ademais, “o que essa forma de governar busca é articular e aprimorar processos de agendas historicamente consolidadas, como a participação social, a transparência, a integridade pública e, mais recentemente, a inovação tecnológica” (Belix; Cavalcanti, 2015, p. 02).

Quadro 1 - Princípios do Governo Aberto Estado de Santa Catarina

Princípios	Aplicação do princípio na prática governamental
Acesso à informação	Acesso público à informação governamental. Como exemplo, temos: divulgação de dados abertos, publicação proativa ou reativa de informações, e criação de mecanismos legais para fortalecer o direito à informação.

Participação cidadã	Promoção de uma participação pública formal, mobilizando a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo. Criação de espaços de diálogo com o cidadão.
Accountability	Continua prestação de contas e a responsabilização do governo por seus atos e decisões. Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.
Tecnologia e inovação	Promoção de tecnologias que ofereçam oportunidades para o intercâmbio de informação, a participação cidadã e a colaboração

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no 1º Plano de Ação SC Governo Aberto (Santa Catarina 2021d).

Acerca dos princípios norteadores do Governo Aberto, Oliveira e Ckagnazaroff (2023, p. 02) argumentam que “esses princípios não são conceitos novos, pois cada um deles vem sendo tratado há várias décadas na literatura. No entanto, apenas na última década eles foram agrupados sob um mesmo guarda-chuva denominado governo aberto”. Além disso, “vários autores atribuem diferentes princípios ao conceito de governo aberto, mas não aprofundam a discussão sobre cada um desses princípios” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022, p. 13). Estes mesmos autores argumentam que, “sem o aprofundamento dos princípios considerados, o governo aberto seria apenas um ambiente genérico de relacionamento entre Estado e sociedade” (Oliveira; Ckagnazaroff, 2022, p. 13).

Embora os conceitos de governo aberto e dados abertos⁵ estejam intrinsecamente relacionados, o primeiro não é sinônimo do segundo. O conceito de dados abertos corresponde a uma forma específica de divulgação de dados, seguindo determinados parâmetros, que lhe concedem o caráter aberto. Acerca disso, Oliveira e Ckagnazaroff (2022, p. 10) argumentam que “a abertura de dados governamentais pode ser considerada um dos eixos articuladores de maior transparência, que é uma das dimensões de governo aberto”. Contudo, adverte-se que, “a disponibilização de dados governamentais abertos só tem valor se houver interesse da sociedade civil em reutilizá-los, dando a eles novos significados segundo o seu interesse e conveniência” (Diniz, 2009, p. 08). De acordo com Sampaio (2014, p. 17) “a discussão sobre governo aberto ainda aparenta ser iminentemente técnica e não tratar suficientemente sobre os valores substantivos que formam o conceito de governo aberto e como isso poderia estar relacionado a outras linhas de estudos semelhantes”. Este autor defende que, “o debate pragmático a respeito das formas de tornar dados governamentais abertos é importante, porém não pode suprimir os valores envolvidos no cerne do governo aberto: participação, transparência e colaboração” (Sampaio, 2014, p. 17).

⁵ Os dados são considerados abertos quando publicados de acordo com os seguintes princípios: 1) Completos; 2) Primários; 3) Atuais; 4) Acessíveis; 5) Compreensíveis por máquina; 6) Não discriminatórios; 7) Não proprietários; 8) Livres de licença (W3C Brasil, 2011).

Quanto a dimensão da transparência, os autores Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 150) argumentam que, “transparência não é algo completamente novo, a abertura do governo para a sociedade é um processo longo, mas sua importância tem aumentado e há atualmente uma preocupação em gerar informação confiável para a sociedade”. Porém, conforme destacam estes autores, “mesmo que o conceito de transparência seja cada vez mais encontrado na literatura acadêmica, seu significado ainda permanece fluido. Em parte, isso se deve ao fato de esse conceito ser usado em diferentes aspectos relacionados ao fluxo das informações” (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 140). De forma concisa, podemos considerar que “a transparência, portanto, não seria um fim em si mesmo. Trata-se de um meio utilizado para que se conheça melhor o que se passa no interior das organizações” (Angélico, 2012, p. 26).

De acordo com Belix e Cavalcanti (2015, p. 05) “no âmbito da transparência, o governo aberto visa fomentar a disponibilização ativa de informações, documentos e dados de posse dos governos, de modo a fornecer ferramentas que visem reduzir as assimetrias de informação entre poder público e sociedade”. No entanto, conforme ressaltam os autores Oliveira e Ckagnazaroff (2022, p. 10) “apesar de que a transparência seja considerada o principal pilar para abertura do governo, a concepção contemporânea de governo aberto parte, em princípio, do reconhecimento tácito de que a transparência tomada isoladamente não é suficiente”. Quanto a operacionalização deste princípio, os autores Zuccolotto, Teixeira e Riccio, (2015, p. 142) defendem que “a transparência pública pode auxiliar a sociedade na vigilância das ações dos governos, mas não assegura a responsabilização dos gestores públicos se outros mecanismos democráticos não existirem”. Além disso, conforme esclarece Diniz (2009, p. 05) “a seleção dos dados que serão disponibilizados é sempre uma questão eminentemente política”.

No que concerne à dimensão da participação das iniciativas de governo aberto, adverte-se que esta pode assumir diversas formas e possuir diversas finalidades, conforme a vontade política. A participação pode ocorrer presencialmente ou à distância, por meio da internet. Quanto a dimensão temporal ela pode ocorrer em um único encontro ou através de uma sequência de encontros. As interações podem ser síncronas ou assíncronas. Além disso, a participação pode ocorrer diretamente ou indiretamente, por intermédio de representantes⁶, os

⁶ De acordo com Hanna Pitkin (1967), em seu livro *The Concept of Representation*, representar significa “tornar presente algo ausente” (Pitkin, 1967, p. 03, trad. nossa). Além disso, o conceito de Pitkin está intrinsecamente ligado às noções de ‘standing for’, ‘speaking for’ e ‘acting for’, que significam respectivamente; apoiar/representar, falar por e agir por (Pitkin, 1967).

quais podem desde representar grupos e atores que não se encontram presentes, até mesmo realizar a defesa de determinados temas, ideias e reivindicações.

Quando se trata de participação social, um dos principais problemas é definir que tipo de participação terá a sociedade civil dentro de um processo de governo aberto. Frequentemente, a participação acaba se limitando apenas à possibilidade de acessar informações e a realização de consultas formais em processos de tomadas de decisão. Contudo, mesmo quando há consultas é comum a inexistência de mecanismo de feedback aos cidadãos, onde as contribuições são comentadas e as escolhas políticas justificadas. A participação desta forma pode facilmente ser algo meramente estético, onde governos – que detêm recursos e poder – podem legitimar políticas previamente decididas sob uma fachada democrática. Em tais contextos, envolvimento e engajamento real de cidadãos são inexistentes e não fazem parte do cálculo político (Bellix; Guimarães; Machado, 2016, p. 14).

Acerca da participação cabe destacar a importância que o desenho institucional possui na composição dos espaços participativos, e portanto na inclusão e na pluralidade destes. O desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, normas e critérios que definem as funções dos espaços dando-lhes um determinado formato. Este materializa-se a partir de leis, decretos e regimentos, que visam promover a realização de determinadas práticas. Em outras palavras, o desenho institucional é o conjunto de regras a respeito de quem participa, como participa e o que resulta desta participação (Lüchmann, 2002).

Quanto à finalidade, a participação pode ter caráter informativo, pedagógico, consultivo, normativo e/ou deliberativo. O autor deste trabalho entende que, a participação de caráter simbólico, não basta para caracterizar a construção de políticas públicas, de fato participativa. Deste modo, torna-se necessário mobilizar um robusto arcabouço teórico para tornar possível uma análise aprofundada da participação. No que tange este desafio, a teoria deliberativa⁷ mostra-se vigorosa.

A deliberação trata-se de uma forma muito específica de participação. Ressalta-se que toda deliberação requer a participação, mas que nem toda participação é de fato deliberativa. A deliberação possui princípios normativos rigorosos, e que em razão disso constitui-se um fenômeno de difícil observação empírica. Os pressupostos normativos do processo deliberativo se fundamentam “na defesa da participação nos processos de tomada de decisão e no livre intercâmbio de argumentos entre os participantes, respeitando os critérios de imparcialidade e racionalidade” (Santos, p. 504, 2016).

⁷ A teoria deliberativa é uma teoria normativa. Entretanto, enfatizar o caráter normativo da teoria deliberativa não significa que esta é um ideal impossível de ser alcançado na prática, visto que a deliberação sempre ocorreu em diversas sociedades e culturas, muito embora de forma imperfeita. Portanto, não se trata de verificar se a deliberação ocorre ou não, mas sim de mensurar em que grau ela ocorre (Ercañ; Dryzek, 2015).

Podemos compreender a deliberação como:

o debate e a discussão que têm como propósito produzir opiniões racionais e bem informadas nas quais os participantes são convidados a revisar preferências à luz da discussão, de novas informações e das demandas feitas pelos demais participantes. Embora o consenso não precise ser o objetivo final da deliberação, e os participantes persigam presumivelmente seus interesses, o que caracteriza idealmente a deliberação é um interesse abrangente ou coletivo na legitimidade dos resultados (Chambers, 2009, p. 241).

Além disso, a deliberação exige a produção de um acordo no qual os participantes concordam em cooperar por meio da troca de razões públicas. São princípios do processo deliberativo: respeito mútuo; liberdade e a igualdade discursiva; reciprocidade; reflexividade; inclusão; pluralidade; justificação racional; e a accountability. Constituem-se pressupostos da deliberação a ausência de forças coercivas e manipuladoras, de modo com que prevaleça a força do melhor argumento. Também é essencial para que a deliberação possa germinar, a escuta ativa e o esforço reflexivo por parte dos participantes, visto que “a deliberação não se trata apenas do ato de falar, mas também de ouvir e refletir - sem a qual a comunicação é inútil” (Ercan; Dryzek, 2015, p. 242, trad. nossa).

A deliberação coloca a comunicação no cerne da política, reconhecendo a necessidade de justificação efetiva das posições, enfatizando a busca de entendimento recíproco entre diferentes (Ercan; Dryzek, 2015). Idealmente a deliberação deve incluir a todos os afetados pelos resultados das deliberações, também deve incluir diversos interesses, opiniões contrárias, perspectivas distintas, diferentes grupos sociais e englobar uma ampla pluralidade de ideias. A deliberação não necessariamente precisa resultar em consenso, podendo resultar em dissenso bem informado (Gutmann; Thompson, 1996). Além disso, é notório reconhecer que indivíduos participantes de um processo deliberativo tendem a defender os seus próprios interesses (Mansbridge, *et al.*, 2010).

A deliberação possui fundamentos teóricos normativos bastante rigorosos, e estes assim devem ser para que, a partir destes, possibilita-se que seja fundamentada a crítica aos ambientes institucionais que não alcancem os seus princípios ideais (Chambers, 2009; Ercan; Dryzek, 2015). Quanto às defesas ao uso da deliberação, argumenta-se que “as decisões resultantes da deliberação tendem a ser mais legítimas, mais justas, melhor informadas, mais eficazes e com maior viabilidade política” (Warren, 2007, p. 272, trad. nossa).

Atualmente integram⁸ a Parceria para Governo Aberto, 76 países e 106 governos locais - representando mais de dois bilhões de pessoas – e milhares de organizações da sociedade civil (OGP, 2023). Entre os integrantes está o Governo de Santa Catarina, que ingressou na OGP em 2020. Discutiremos na próxima seção, como foi a adesão do Governo do Estado de Santa Catarina à OGP, descrevendo como ocorreu a participação social no processo de construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto.

2. A Construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto

Em 2020, o Governo do Estado de Santa Catarina participou de um processo seletivo para ingressar no Programa OGP Local. A inscrição foi coordenada pela Controladoria Geral do Estado - CGE/SC, Secretaria Executiva de Integridade e Governança - SIG/SC, Secretaria Executiva de Articulação Internacional - SAI/SC, além disso, a candidatura teve endosso do Observatório Social de Santa Catarina - OSB/SC e do Grupo de Pesquisa Politeia da Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. Após concluído o processo seletivo, o Estado de Santa Catarina se tornou o primeiro estado brasileiro a fazer parte da iniciativa internacional. Conforme os ressaltam os coordenadores: “Este importante marco para o estado foi alcançado com base em seu histórico de iniciativas de abertura de governo e no contexto propício ao desenvolvimento de um Plano de Ação, dada a consistência das organizações sociais existentes” (Santa Catarina, 2021a, p. 5).

A construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto foi coordenada por um Grupo Motor composto por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil, entre os órgãos representados estavam: CGE/SC; SIG/SC; OSB/SC; e Grupo Politeia. Entre as atribuições exercidas pelo Grupo Motor, estavam: 1) Divulgar o Programa SC Governo Aberto para Órgãos Públicos do Poder Executivo do Governo de Santa Catarina; 2) Realizar a análise dos projetos recebidos para integrar o Plano de Ação; 3) Definir a metodologia utilizada nas etapas de cocriação do Plano de Ação; e 4) Acompanhar a implementação das ações contidas no 1º Plano de Ação SC Governo Aberto. Foram realizadas duas reuniões do Grupo Motor. A primeira reunião ocorreu no dia 23/04/21, das 13:30 às 15:00, via Google Meet, e teve como principais pautas o nivelamento em relação ao andamento do projeto, a avaliação de projetos potenciais e a definição das mesas temáticas.

⁸ Os países - e entes-subnacionais - que cumprem os critérios de elegibilidade, e que desejem aderir à iniciativa, devem participar de um processo que inicia-se com a elaboração uma Carta de Apoio com endosso à Declaração de Governo Aberto, além disso, os países candidatos comprometem-se em elaborar o seu Plano de Ação, que deve obrigatoriamente ser construído de maneira aberta e participativa, por meio de diálogo entre governo e sociedade. Os Planos de Ação, assim como seu devido cumprimento, são avaliados pelo Mecanismo Independente de Avaliação (Independent Reporting Mechanism - IRM), responsável por mensurar os avanços e os impactos dos países-membros (OGP, 2023).

Em virtude do curto prazo para elaborar e implementar as ações do Plano de Ação, visto que, este deveria ter as suas ações implementadas até dois meses antes do fim do mandato eletivo, optou-se por contemplar no plano projetos que cumprissem os seguintes requisitos: 1) Possibilidade de serem executados até 2022; 2) Possuir os recursos necessários para implementação; e 3) Contar com a possibilidade de inserir ferramentas de governo aberto. Ainda nesta primeira reunião do Grupo Motor, os projetos foram avaliados e divididos em mesas temáticas, utilizando-se o critério de similaridade dos temas. Quanto à composição das mesas temáticas, novamente em razão do curto período de tempo disponível, optou-se pelo formato fechado, sendo compostas somente por instituições, organizações e especialistas nas áreas das mesas temáticas. Os convites foram destinados a organizações e especialistas renomados em suas áreas de atuação. Estes foram indicados pelos integrantes do Grupo Motor e validados pelos coordenadores dos projetos contemplados na iniciativa.

Na segunda reunião do Grupo Motor, realizada às 17 horas do dia 05/05/21, foram indicados representantes governamentais e não governamentais para integrar as mesas temáticas. Para isto, “uma planilha foi preenchida de forma colaborativa pelos participantes com as sugestões de instituições que poderão contribuir tecnicamente com as temáticas propostas” (Santa Catarina, 2021b, p. 02). Ressalta-se que, conforme consta em ata, foi destacado “a necessidade de buscar uma paridade de membros governamentais e não governamentais para justificar a composição” (Santa Catarina, 2021b, p. 02).

Ao todo foram convidados 64 organizações governamentais e sociedade civil, que possuem notório saber nos temas contemplados pelo Plano de Ação. As mesas temáticas, conforme define o Grupo Motor, foram “espaços de cocriação de compromissos públicos relacionados ao tema de governo aberto, que contam com a participação paritária de especialistas do governo e da sociedade civil.” (Santa Catarina, 2021c, p. 02). Os projetos aprovados foram divididos em quatro mesas temáticas, respectivamente: Articulação com Municípios; Compras Públicas; Participação do Usuário Cidadão e Avaliação de Serviços; e Transparência Ativa.

Antes do início dos trabalhos nas mesas temáticas, foi desenvolvido pelo Grupo Motor, o Manual SC Governo Aberto, um documento com objetivo de propiciar uma participação mais efetiva e mais bem informada aos participantes. Entre os conteúdos estavam: Questões teóricas sobre governo aberto, seus princípios e áreas temáticas; metodologia de construção do plano; responsabilidades dos participantes; e modelos de compromissos e ações a serem seguidos pelas mesas temáticas. O respectivo manual e a agenda de trabalho das mesas temáticas foram encaminhadas aos convidados. Conforme já

relatado, foram convidados para participar das discussões de construção dos compromissos e ações, tanto representantes de órgãos públicos, como representantes da sociedade civil reconhecidos por suas capacidades técnicas, prestígio em sua área de atuação e colaborações anteriores, garantindo assim a participação de parceiros chave no processo.

Quanto à estrutura das mesas temáticas, estas foram divididas em três encontros, sendo que o primeiro englobou todas as mesas temáticas - e seus respectivos membros - seguido de mais dois encontros a serem realizados em cada uma das mesas temáticas, totalizando assim, 9 encontros. O primeiro encontro ocorreu no dia 02/06/21 às 14 horas, virtualmente, e deveria contar com a presença de todos. O objetivo deste primeiro encontro foi introduzir os trabalhos, nivelar o conhecimento sobre governo aberto e apresentar as diretrizes sobre as atividades a serem desenvolvidas nos próximos encontros.

Os encontros seguintes foram conduzidos pela coordenação da iniciativa em conjunto com os responsáveis pelos projetos contemplados. Ainda no concerne a estrutura das mesas, todos os encontros foram realizados à distância, em consequência das medidas de restrições impostas pela pandemia do Coronavírus (COVID-19). Embora tenham sido convidadas 64 organizações, participaram no processo colaborativo das mesas temáticas, 45 indivíduos, que representaram uma vasta gama de organizações públicas e organizações da sociedade civil. As organizações representadas nas mesas temáticas estão listadas em quadros a seguir:

Quadro 2 - Composição da Mesa Temática Participação do Usuário Cidadão e Avaliação de Serviços:

Representante Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
1) Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina - CGE/SC; 2) Secretaria Executiva de Integridade e Governança - SIG/SC; 3) Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina - SEA/SC.	1) Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT; 2) NSC Comunicação; 3) CatarinaLAB; 4) Transparência Internacional.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Santa Catarina (2021c).

Quadro 3 - Composição da Mesa Temática Transparência Ativa:

Representante Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
1) Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina - CGE/SC; 2) Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC; 3) Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina - CIASC; 4) Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina - SEA/SC; 5) Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina - BADESC; 6) Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina - DETRAN/SC; 7) Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina - SEF/SC; 8) Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; 9) Secretaria Executiva de Integridade e Governança de Santa Catarina - SIG/SC.	1) Open Knowledge Brasil; 2) Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina - FIESC; 3) Conselho Regional de Contabilidade de Santa Catarina - CRC/SC; 4) Transparência Internacional; 5) Observatório Social de Lages; 6) Observatório Social de Brusque.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Santa Catarina (2021c).

Quadro 4 - Composição da Mesa Temática Articulação de Governo Aberto e Controle Social nos Municípios:

Representante Governamentais	Representantes da Sociedade Civil
1) Controladoria-Geral da União - CGU; 2) Secretaria Executiva de Integridade e Governança de Santa Catarina - SIG/SC; 3) Prefeitura de Blumenau; 4) Departamento de Administração Pública - ESAG/UDESC; 5) Prefeitura de Joinville.	1) #ACT4Delivery; 2) Observatório Social do Brasil Santa Catarina; 3) Grupo de Pesquisa Politeia ESAG/UDESC; 4) Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Santa Catarina (2021c).

Quadro 5 - Composição da Mesa Temática Compras Públicas:

Representante do Governo	Representantes da Sociedade Civil
1) Tribunal de Contas da União - TCU; 2) Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina - SEA/SC; 3) Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina - CIASC; 4) Secretaria Executiva de Integridade e Governança de Santa Catarina - SIG/SC; 5) Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina - CGE/SC.	1) Conselho Regional de Administração de Santa Catarina - CRA/SC; 2) Observatório Social de Brusque.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Santa Catarina (2021c).

Após este primeiro encontro, foram realizados mais dois encontros em cada uma das mesas temáticas. No segundo encontro foram realizadas apresentações dos participantes e dos projetos contemplados pela mesa temática, em seguida foi aberto espaço para perguntas e considerações. Após concluída a apresentação dos projetos por seus respectivos responsáveis, inicia-se o processo de cocriação dividido em três etapas. Primeiro foi apresentado o diagnóstico da situação atual (*status quo*), seguido da apresentação do problema público⁹ envolvido. Na segunda etapa, foi realizado um *brainstorm*, onde os participantes foram convidados a refletir acerca da seguinte pergunta: “Com base em sua experiência sobre o tema, quais outros problemas públicos podem ser apontados?”. As ideias foram coletadas por intermédio de um formulário. Após coletada as contribuições, realizou-se uma votação com o intuito de hierarquizar a relevância dos problemas levantados. Por último, foi aberto um novo espaço para a discussão, onde os compromissos¹⁰ preliminares começaram a ser estabelecidos pelos membros da mesa temática. Estas contribuições também foram coletadas por meio de um formulário, que permaneceu aberto até dias anteriores ao terceiro encontro.

⁹ De acordo com Leonardo Secchi (2014, p. 10) um “problema público é a diferença entre a situação atual e a situação ideal possível para a realidade pública”.

¹⁰ Compromissos são iniciativas concretas de curto prazo que visam alcançar resultados na abertura do governo. Cada compromisso deve identificar claramente o problema que busca solucionar, o resultado esperado (Santa Catarina, 2021a).

O terceiro encontro das mesas temáticas também foi dividido em três partes. Primeiro foi retomada a discussão do problema público, seguido da apresentação dos resultados das discussões do encontro anterior. Após este primeiro momento foi aberto um espaço para perguntas, e em seguida foram apresentados os compromissos e ações propostas pelos participantes. No segundo momento ocorreu uma nova dinâmica de cocriação, um *brainstorm*, cujo direcionamento foi dado pela seguinte pergunta: “*Quais outras medidas de governo aberto poderiam contribuir para a solução do problema?*”. Após realizado o *brainstorm* foi aberta uma rodada de considerações por parte dos participantes. O terceiro momento do encontro foi dedicado a estabelecer os responsáveis e parceiros para cada uma das ações propostas, isso ocorreu por meio das perguntas norteadoras: “*Quais órgãos do governo poderiam assumir a execução? E de que forma a sociedade civil pode contribuir?*”. Por último foram apresentados os resultados obtidos pela mesa temática, com espaço para fala dos participantes, e informes finais.

Após concluídos os encontros das mesas temáticas, o material produzido no âmbito destas, isto é, os compromissos, ações, responsáveis e parceiros foram compilados e abertos ao escrutínio público por meio de uma consulta pública online. A consulta ocorreu entre os dias 06 e 13 de julho de 2021, por intermédio de um formulário online. Com o intuito de publicizar a realização da respectiva consulta, foram divulgados materiais informativos em redes sociais da CGE/SC e do Governo de Santa Catarina; em páginas oficiais do governo; em programa de rádio local (CBN Diário); em reportagem de jornal digital (NSC Total); por órgãos de governos municipais; além da divulgação por meio das organizações da sociedade civil, que também publicaram a consulta pública em suas mídias sociais.

A consulta pública teve como objetivo informar, validar e possibilitar que todos os interessados contribuíssem com sugestões para o texto final do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto. Ao longo dos 8 dias em que a consulta permaneceu aberta à participação, foram recebidas 51 contribuições provenientes de 51 participantes distintos, entre eles: cidadãos, universidades, órgãos e entidades dos governos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil, câmara de vereadores, empresas e outras entidades privadas, entre outros. Embora sugestões tenham sido encaminhadas por meio das contribuições, não foi constatado impacto¹¹ destas, nas ações e compromissos previamente elaborados.

¹¹ A análise acerca do impacto das contribuições encaminhadas à consulta pública ocorreu por intermédio da comparação do texto da minuta do plano encaminhada à consulta pública, com o texto final do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto.

Considerações Finais: Avanços e limites

A adesão do Governo de Santa Catarina à Open Government Partnership representa uma inovação no governo catarinense, o estado assume posição de vanguarda perante aos demais estados da federação, visto que é o primeiro, e até o momento, o único estado brasileiro parceiro da Open Government Partnership - OGP. Este trabalho teve como principal objetivo analisar como ocorreu a participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto. Com o intuito de alcançar tal objetivo, foram realizadas entrevistas com atores-chave na construção do plano, também foram analisadas legislações e documentos produzidos no âmbito da construção do respectivo plano.

Em síntese, a participação social na construção do 1º Plano de Ação SC Governo Aberto ocorreu em três momentos. O primeiro momento (02/2021 à 03/2021) corresponde desde o recebimento, análise e seleção de projetos pelo Grupo Motor, seguido da divisão destes em mesas temáticas, até os convites realizados às organizações da sociedade civil, para que estas participassem das mesas temáticas, por meio de representantes. No segundo momento (04/2021 à 05/2021) ocorreram as mesas temáticas propriamente ditas, onde especialistas participaram virtualmente, em encontros síncronos. Se por um lado a participação virtual possibilitou a participação de pessoas distribuídas ao longo do território, que de outra forma talvez não participassem, por outro lado limitou as interações a um formato pré-estabelecido. No terceiro momento (06/2021) ocorreu a consulta pública online.

A metodologia de elaboração do plano, assim como o desenho institucional dos espaços participativos, foram desenvolvidos pelo Grupo Motor a partir das diretrizes da OGP. Cabe destacar que a construção do respectivo plano aconteceu em meio a pandemia do Coronavírus, impossibilitando deste modo que ocorressem os tradicionais encontros do tipo face-a-face, limitando assim a participação às interações virtuais por intermédio da internet. Outro fator determinante para a metodologia adotada foram os prazos estipulados pela OGP, visto que, o Plano de Ação deve ser totalmente implementado até o final do mandato. Em consequência do exposto acima, conforme relatado em entrevistas, optou-se pelo formato fechado das mesas temáticas, sendo estas compostas apenas por representantes de organizações públicas e da sociedade civil, convidados pelo Grupo Motor.

Em decorrência desta decisão governamental, a participação social na construção do plano demonstrou limites quanto à inclusão e a pluralidade de ideias, limitando-se a participação de especialistas, os quais estavam representando organizações do estado e da sociedade civil, cuja atuação é pertinente aos temas debatidos nas mesas temáticas. Ressalta-se que, embora a participação tenha apresentado limitações quanto à inclusão, no que

tange incluir diferentes segmentos da sociedade, é possível dizer que as discussões em torno da construção do plano foram qualificadas. Além disso, ainda no que tange os limites da participação no âmbito das mesas temáticas, destaca-se que, embora a paridade entre representações governamentais e da sociedade civil tenha sido uma preocupação mencionada na primeira reunião do Grupo Motor, constatou-se que a ideia da paridade entre os representantes governamentais e da sociedade civil, não foi levada adiante. Observa-se que em todas as quatro mesas temáticas, os representantes de origem governamental estavam em maior número em relação aos representantes de organizações da sociedade civil.

No que diz respeito à consulta pública online, durante o período que permaneceu aberta ao público (06/06/21 à 13/06/21), foram recebidas 51 contribuições provenientes de 51 participantes. Quanto ao baixo engajamento na consulta, podemos compreender que os meios utilizados para a publicização da consulta apresentaram baixa capilaridade e que portanto, estes mostraram-se ineficazes no que tange estimular a participação na respectiva consulta pública. Acerca da participação na consulta pública, constatamos que esta possuiu um caráter informativo, consultivo e validativo, porém quando analisadas sob a ótica da deliberação, constatou-se que esta apresentou severas limitações. Quanto às limitações observadas podemos citar o formato da consulta pública, que ocorreu por meio de respostas em um formulário, limitando assim os potenciais deliberativos da participação, principalmente no que tange à interação e a reciprocidade entre os participantes, visto que não houve a possibilidade, a priori, de ler as demais contribuições no momento em que se participava encaminhando uma nova contribuição. Ademais, embora os participantes tivessem a oportunidade de propor modificações no texto do plano, não foi possível identificar impactos diretos da participação, em mudanças entre a minuta encaminhada para consulta e a versão final do plano.

Conforme discutido ao longo deste trabalho, o termo governo aberto é um novo rótulo para antigas práticas, cujo campo científico vem se debruçando nas últimas décadas, sobretudo as pesquisas acerca da transparência pública e a participação social. Muito embora estas áreas de pesquisa já tenham conquistado determinada maturidade, a relevância das práticas envolvendo o tal governo aberto vem tornando-se cada vez mais relevante na agenda política. Deste modo, tornam-se fundamentais novos estudos que se dediquem em analisar em que medida governo abertos são de fato abertos, assim como, se a construção participativa de políticas públicas é de fato participativa. São vastas as possibilidades para análises futuras. Ademais, com o avanço desta agenda de pesquisa será possível obter uma compreensão mais precisa dos limites e das potencialidades, deste tipo de experimento democrático.

Referências

- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. Orientador Dr. Marco A. C. Teixeira. 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- BELLIX, Laila; GUIMARÃES, Carolina Burle S.; MACHADO, Jorge. Qual conceito de Governo Aberto?: Uma aproximação aos seus princípios. In: **VII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP**. Madri, Espanha, 2016.
- BELLIX, Laila; CAVALCANTI, Gustavo Carneiro Vidigal. Municipalização do governo aberto: Uma agenda de desafios e oportunidades. In: **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Campinas, Brasil, 2015.
- BURLE, Carolina; BELLIX, Laila; MACHADO, Jorge; MARCHEZINE, Joara. O caso do Governo Aberto no Brasil: O que se pode aprender com os erros e os acertos. In: **VIII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas - GIGAPP**. Madri, Espanha, 2017.
- CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 239-267. Tradução de: Ângela Cristina Salgueiro Marques.
- DINIZ, Vagner. Como conseguir dados governamentais abertos. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais, Brasília, 2009.
- ERCAN, Selen A.; DRYZEK, John S.. The reach of deliberative democracy. **Policy Studies**, [s.l.], v. 36, n. 3, p.241-248, 2015.
- GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis F.. **Democracy and Disagreement**. Cambridge: Harvard University Press, 1996
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. Cad. CRH, 2008 21(52), p. 87–97, jan. 2008.
- MANSBRIDGE, Jane; BOHMAN, James; CHAMBERS, Simone; ESTLUND, David; FØLLESDAL, Andreas; FUNG, Archon; LAFONT, Cristina; MANIN, Bernard; MARTÍ, José Luis. The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy*. **Journal Of Political Philosophy**, v. 18, n. 1, p. 64-100, 2010.

OCDE. **Recommendation of the Council on Open Government**, 2017. Disponível em <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

OGP. Site da Open Government Partnership, 2023. Página de membros. Disponível em: <<https://www.opengovpartnership.org/our-members/>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Iván. Beck. Governo Aberto na Cidade de São Paulo: Uma Análise de Políticas Públicas Abertas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 27, n. Rev. adm. contemp., 2023 27(2), 2023.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Iván. Beck. Princípios de governo aberto: Uma revisão pela perspectiva histórica. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 9, n. 229-232, p. 1-18, 11 jul. 2022.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The concept of representation**. Berkeley: University Of California Press, 1967.

RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro V.. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?. **Más Poder Local**:Revista de comunicación política e institucional, v. 12, p. 14-23, 2012.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. Do conceito de governo aberto às suas relações com a e-democracia. In: PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael (org). **Governança Digital**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. **Manual SC Governo Aberto**. Florianópolis, SC: Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina, 2021a. Disponível em: <<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. **Ata Reunião OGP - 23-04-2021**. Florianópolis, SC: Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina, 2021b. Disponível em: <<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. **Apresentação 2 do 1º Encontro das Mesas Temáticas**. Florianópolis, SC: Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina, 2021c. Disponível em: <<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTA CATARINA. Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina. **Plano de Ação SC Governo Aberto**. Florianópolis, SC: Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina, 2021d. Disponível em: <<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTA CATARINA. **Portal Dados Abertos**, 2023a. O Portal de Dados Abertos do Estado de Santa Catarina é a plataforma oficial de publicação de dados governamentais em formato aberto. Disponível em: <<https://dados.sc.gov.br/dataset/programa-sc-governo-aberto>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTA CATARINA. **Site da Controladoria-Geral do Estado de Santa Catarina**, 2023b. Página dedicada ao Governo Aberto. Disponível em: <<https://cge.sc.gov.br/governo-aberto/>>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 50, n. 3, p.501-511, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WARREN, Mark E. Institutionalizing Deliberative Democracy. In: ROSENBEG, Shawn W. (Org.). **Deliberation, participation and democracy: can the people govern?**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

W3C BRASIL. **Manual dos Dados Abertos: Governo**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet, 2011. Traduzido e adaptado de opendatamanual.org. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, mai. 2015.