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

Submetido 12-09-2023. Aprovado 06-12-2024
Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editores convidados: Alex Bruno F. M. do Nascimento, Diana Cruz Rodrigues, Gabriela de Brelàz, Luiz Filipe Goldfeder Reinecke, Thiago Ferreira Dias
Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.
Versão original | DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.90078

GOVERNO ABERTO NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE AS RELAÇÕES DE PODER DESVELADAS PELA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

Open government in Brazil: Reflections on the power relations revealed through the instrumentation of public action

Gobierno abierto en Brasil: Reflexiones sobre las relaciones de poder reveladas a través de la instrumentación de la acción pública

Cristina Borges Mariani*[1] | cbmariani@gmail.com | ORCID: 0000-0002-7894-1703
Luiz Fernando Macedo Bessa[1] | lfmbessa@gmail.com | ORCID: 0000-0002-6457-7357

*Autora correspondente
[1]Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Brasília, DF, Brasil

RESUMO

A agenda de Governo Aberto, ao integrar dimensões como burocracia, governança e legitimidade, vem se destacando como um catalisador para a modernização da Administração Pública, promovendo a transparência, a participação cidadã e a inovação tecnológica. No entanto, apesar desse impulso modernizador, as análises sobre Governo Aberto raramente consideram ou oferecem um olhar crítico sobre as dinâmicas de poder, legitimidade e governabilidade que emergem dessas iniciativas. Este estudo propõe investigar a não neutralidade dos instrumentos de ação pública em Governo Aberto, examinando como esses instrumentos delimitam o acesso à informação e a participação social, ao mesmo tempo em que legitimam a ação estatal e funcionam como mecanismos de poder. Assim, busca-se desvelar os elementos das complexas relações de poder e das dinâmicas que influenciaram a legitimidade e a governabilidade durante as gestões de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Palavras-chave: Governo Aberto, instrumentação, ação pública, relações de poder, governança.

ABSTRACT

The Open Government agenda has emerged as a catalyst for the modernization of Public Administration, promoting transparency, citizen participation, and technological innovation. It integrates dimensions such as bureaucracy, governance, and legitimacy. However, despite this modernizing push, analyses of Open Government rarely consider or provide a critical perspective on the power dynamics, legitimacy, and governability that emerge from these initiatives. This study investigates the non-neutrality of public action instruments in Open Government, examining how these instruments delimit access to information and social participation while legitimizing state action and functioning as mechanisms of power. It seeks to unveil elements of the complex power relations and dynamics that influenced legitimacy and governability during the administrations of Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018), and Jair Bolsonaro (2019-2022).

Keywords: *Open Government, instrumentation, public action, power relations, governance.*

RESUMEN

La agenda de gobierno abierto, al integrar dimensiones como burocracia, gobernanza y legitimidad, ha venido destacándose como un catalizador para la modernización de la Administración pública, promoviendo la transparencia, la participación ciudadana y la innovación tecnológica. Sin embargo, a pesar de este impulso modernizador, los análisis sobre el gobierno abierto rara vez consideran u ofrecen una perspectiva crítica sobre las dinámicas de poder, la legitimidad y la gobernabilidad que emergen de estas iniciativas. Este estudio propone investigar la no neutralidad de los instrumentos de acción pública en el gobierno abierto, examinando cómo estos instrumentos delimitan el acceso a la información y participación social, al mismo tiempo que legitiman la acción estatal y funcionan como mecanismos de poder. Así, se busca desvelar los elementos de las complejas relaciones de poder y las dinámicas que influyeron en la legitimidad y la gobernabilidad durante las gestiones de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022).

Palabras clave: *gobierno abierto, instrumentación, acción pública, relaciones de poder, gobernanza.*

INTRODUÇÃO

O amadurecimento do campo de Públicas no Brasil tem proporcionado uma abordagem sistêmica e multifacetada das complexas interações entre Estado e sociedade civil. Essa perspectiva multiatorial, ao transcender a visão tradicionalmente racionalista das políticas públicas, abre caminho para a reflexão crítica e inovadora acerca da gestão pública, sobretudo no que se refere aos desafios de governabilidade e governança democrática. Nesse sentido, o campo de Públicas tem sido um espaço fecundo para a produção de conhecimento especializado que fomenta respostas inovadoras às questões de confiança nas instituições, aprofundamento democrático e desenvolvimento socioeconômico (Almeida et al., 2023; Boullosa, 2023; Farah, 2018; Lima et. al., 2021; Lucio, 2017; Peres et al., 2021; Pires et al., 2014; Silveira et al., 2022; Vendramini & Almeida, 2017).

O conceito de Governo Aberto emerge, nesse contexto, como uma proposta que busca redefinir o papel do Estado e das suas relações com a sociedade. Fundamentado nos princípios de transparência, participação cidadã e inovação, Governo Aberto visa promover a horizontalidade e a colaboração na governança, ao mesmo tempo que se apresenta como um "motor de transformação democrática e inovação" (*Organisation for Economic Co-operation and Development* [OECD], 2022, p. 47). A literatura recente tem dedicado grande atenção aos aspectos práticos dessas iniciativas, com ênfase na transparência pública, na participação social e no uso da tecnologia para promover a *accountability* e a cocriação de soluções públicas (Mariani & Bessa, 2022, 2023; Mariani & Lassance, 2020; Ramirez-Alujas, 2011, 2022).

Entretanto, apesar do impulso modernizador proporcionado pela agenda de Governo Aberto, as análises que a cercam frequentemente negligenciam ou falham em oferecer um olhar crítico sobre as dinâmicas de poder, legitimidade e governabilidade que emergem dessas iniciativas. A natureza não neutra dos instrumentos de ação pública pode evidenciar relações de poder, tanto implícitas quanto explícitas, levantando questões sobre até que ponto a implementação de Governo Aberto pode estar sujeita a agendas ocultas, interesses particulares ou assimetrias de poder. Essa lacuna analítica é crucial para uma compreensão mais abrangente das implicações dessas políticas na relação entre o Estado e a sociedade. Nesse sentido, a questão central que orienta esta investigação é: Como a instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil influencia as relações de poder e a legitimidade da gestão pública?

Este estudo visa preencher uma lacuna na literatura ao explorar as relações de poder reveladas pela instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil. Embora muitos estudos enfatizem os benefícios práticos dessas iniciativas, há uma escassez de investigações críticas sobre como esses instrumentos podem ser moldados por interesses específicos e como influenciam as interações entre Estado e sociedade. Assim, esta pesquisa não apenas contribui empiricamente para o entendimento do tema, mas também se propõe a aprofundar a análise teórica, questionando as bases de legitimidade e governabilidade associadas ao Governo Aberto. Ao fazer isso, busca promover uma reflexão crítica sobre os desafios e as oportunidades que essas dinâmicas apresentam para a democracia contemporânea.

METODOLOGIA

Este estudo, classificado como uma pesquisa exploratória, debruça-se sobre a instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil no período compreendido entre 2011 e 2022. A investigação foi realizada de maneira sistemática, iniciando-se com a definição do tema e dos objetivos, seguida de uma revisão de literatura que fundamentou a formulação da questão de pesquisa. Por meio de uma abordagem qualitativa, a pesquisa incluiu uma análise documental e uma revisão de literatura crítica, abarcando documentos dos planos de ação do Brasil na *Open Government Partnership* (OGP), relatórios de organizações da sociedade civil e documentos oficiais do governo.

Para guiar a investigação, foram empregadas palavras-chave estratégicas como "Governo Aberto", "relações de poder", "instrumentação da ação pública", "governança", "legitimidade" e "governabilidade". A seleção de documentos relevantes e a análise documental possibilitaram a identificação de padrões e estratégias nas ações de Governo Aberto, ao mesmo tempo que exploraram a utilização dos instrumentos de ação pública e as dinâmicas de poder que deles emergem. A análise revelou os efeitos de curto e médio prazos das ações públicas, enquanto a revisão de literatura destacou lacunas significativas e contribuições na agenda de Governo Aberto.

Essa fundamentação teórica foi enriquecida pelas reflexões de Erving Goffman (1959) sobre dramaturgia social, pelas teorias de Michel Foucault (1994) sobre as interconexões entre poder e saber, e pelas noções de Pierre Bourdieu (1989) sobre capital social e *habitus*. Além disso, as concepções de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) ampliaram a compreensão dos instrumentos de ação pública, evidenciando-os como mecanismos de poder que moldam as relações sociais e influenciam a governança democrática.

INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA TEÓRICA SOBRE PODER E GOVERNANÇA

Goffman (1959) compara as interações sociais a uma encenação teatral, onde os indivíduos assumem papéis e ajustam suas aparências para moldar a percepção alheia e manter a coerência de sua imagem pública. Essa análise ressalta a complexidade das relações sociais, evidenciando que cada pessoa age ativamente na construção de sua própria identidade social. Durante essas representações, os indivíduos não apenas influenciam como são vistos, mas também moldam normas, expectativas e as dinâmicas que regem a vida em sociedade.

De maneira semelhante, os instrumentos de ação pública atuam como mediadores cruciais na governança, estruturando o acesso à informação e legitimando ações estatais. Conforme afirmam Lascoumes e Le Galès (2007, 2012), esses instrumentos de ação pública não são neutros. Pelo contrário, eles configuram e refletem relações de poder. Sua escolha e implementação vão além da simples operacionalização de políticas públicas, pois delimitam quem tem acesso à informação e determinam quais ações são legitimadas pelo Estado. Assim, a seleção de tais

instrumentos transforma-se em um campo de disputa, onde as desigualdades de poder podem ser mantidas ou desafiadas, refletindo as relações entre governo e sociedade.

Como argumentam Halpern et al. (2021), os instrumentos de ação pública também sinalizam transformações institucionais, refletindo mudanças nas políticas e nas práticas públicas ao longo do tempo. O conceito de instrumento, enquanto instituição, é, assim, concebido a partir de uma análise de poder, levando em consideração a formação dos fatos sociais envolvidos, as ações pedagógicas, o enquadramento e, em alguns casos, a manipulação que suscita. Esse entendimento está intimamente ligado aos interesses de legitimidade e às dinâmicas de politização e despolitização.

Nesse sentido, cada instrumento de ação pública representa uma forma condensada de conhecimento sobre o poder social e as maneiras de exercê-lo; cada um tem uma história, e suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhes são atribuídas. Os instrumentos de ação pública também produzem uma representação específica da questão que abordam e induzem uma problematização particular, na medida em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo. Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir como um indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, na ação pública, em seu significado, no seu enquadramento cognitivo e normativo, e nos seus resultados (Halpern et al., 2021).

A instrumentação da ação pública, portanto, assume um caráter político em sua concepção, revelando as relações de poder entre o Estado e os demais atores que moldam os processos e seus resultados. A escolha do instrumento adequado para cada ação pública é uma decisão estratégica, não apenas operacional, influenciada pela complexidade e abrangência de cada agenda, bem como pelos interesses dos atores que estruturam as relações de poder. À medida que a ação pública se define cada vez mais por meio de seus instrumentos, as questões relacionadas à instrumentação tendem a ressaltar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos são incentivados a defender a adoção de determinados instrumentos em detrimento de outros, ampliando a natureza política dessas escolhas. A compreensão da dimensão política da instrumentação destaca a importância de considerar as relações de poder subjacentes aos processos de escolha e implementação dos instrumentos de ação pública. Essas escolhas estratégicas podem influenciar a distribuição de recursos, as formas de controle e a própria definição das agendas políticas, tornando essencial uma análise crítica das dinâmicas de poder envolvidas nesses contextos (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012).

> A partir desse ângulo, a instrumentação é, de fato, uma questão política, pois a escolha do instrumento – que, por sua vez, pode ser objeto de conflitos políticos – irá, em parte, estruturar o processo e seus resultados. Interesse pelos instrumentos não deve, de maneira alguma, justificar a eliminação do político. Pelo contrário, quanto mais a política pública for definida por seus instrumentos, mais as questões de instrumentação correm o risco de gerar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações. Os atores mais poderosos serão induzidos a apoiar a adoção de certos instrumentos em vez de outros […] (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 10) (tradução livre)

Expandindo essa compreensão, a escolha dos instrumentos de ação pública pode reforçar ou mitigar desigualdades entre governo e sociedade. Essa dinâmica alinha-se às reflexões de Michel Foucault (1994) e Pierre Bourdieu (1989), que exploram as relações de poder. Para Foucault (1994), o poder não se restringe a formas de controle direto, mas permeia toda a sociedade por meio de práticas e discursos, articulando-se com sua noção de governamentalidade. Ele argumenta que a governamentalidade envolve modos sutis de controlar e moldar comportamentos, distribuindo poder de maneira desigual entre diferentes grupos. A governamentalidade refere-se à maneira como o Estado e outras instituições utilizam estratégias para administrar populações, influenciando não apenas a esfera pública, mas também a vida privada dos indivíduos. Assim, a forma como o governo organiza suas ações pode estruturar novas formas de controle e criar barreiras para a participação social, determinando quem tem acesso ao conhecimento e às decisões. Essa abordagem ressalta que as práticas de governamentalidade não são neutras, mas estão intrinsecamente ligadas às relações de poder que definem o funcionamento da sociedade.

Bourdieu (1989) contribui ao examinar como as práticas sociais, incluindo as governamentais, podem consolidar o "capital simbólico", que abrange o reconhecimento social, a legitimidade e o prestígio que validam a autoridade de indivíduos e instituições. Quando essas práticas são internalizadas e percebidas como naturais, elas reforçam as hierarquias sociais e fortalecem as instituições existentes. Dessa forma, os instrumentos utilizados pelo Estado têm o potencial de consolidar normas e estruturas de poder estabelecidas, perpetuando sua posição dominante. Essa perspectiva destaca que as práticas sociais, incluindo as governamentais, não são neutras; pelo contrário, têm um impacto profundo nas relações de poder, promovendo tanto o fortalecimento quanto a redistribuição dessas forças dentro da sociedade.

A partir dessa perspectiva, os instrumentos de Governo Aberto, como mecanismos que buscam promover a transparência e a participação social, merecem destaque. Quando institucionalizados nas práticas burocráticas, esses instrumentos têm o potencial de transformar a governança democrática, ampliando o controle social sobre as políticas públicas e, ao mesmo tempo, legitimando a ação governamental perante a sociedade. Entretanto, essa institucionalização pode também servir para reforçar a opacidade e o controle estatal, dependendo de como esses mecanismos são implementados e geridos. A escolha de determinados instrumentos de transparência, por exemplo, pode determinar quais informações são compartilhadas e de que forma, afetando diretamente a governabilidade e a relação entre Estado e sociedade (Mariani & Bessa, 2023).

Assim, ao analisar a instrumentação da ação pública, é fundamental levar em consideração como os instrumentos de Governo Aberto influenciam a governança democrática. Esses instrumentos, ao mesmo tempo que podem democratizar o acesso à informação e ampliar a participação cidadã, também podem ser utilizados para consolidar o controle sobre a sociedade, limitando a real capacidade de ação e influência dos cidadãos.

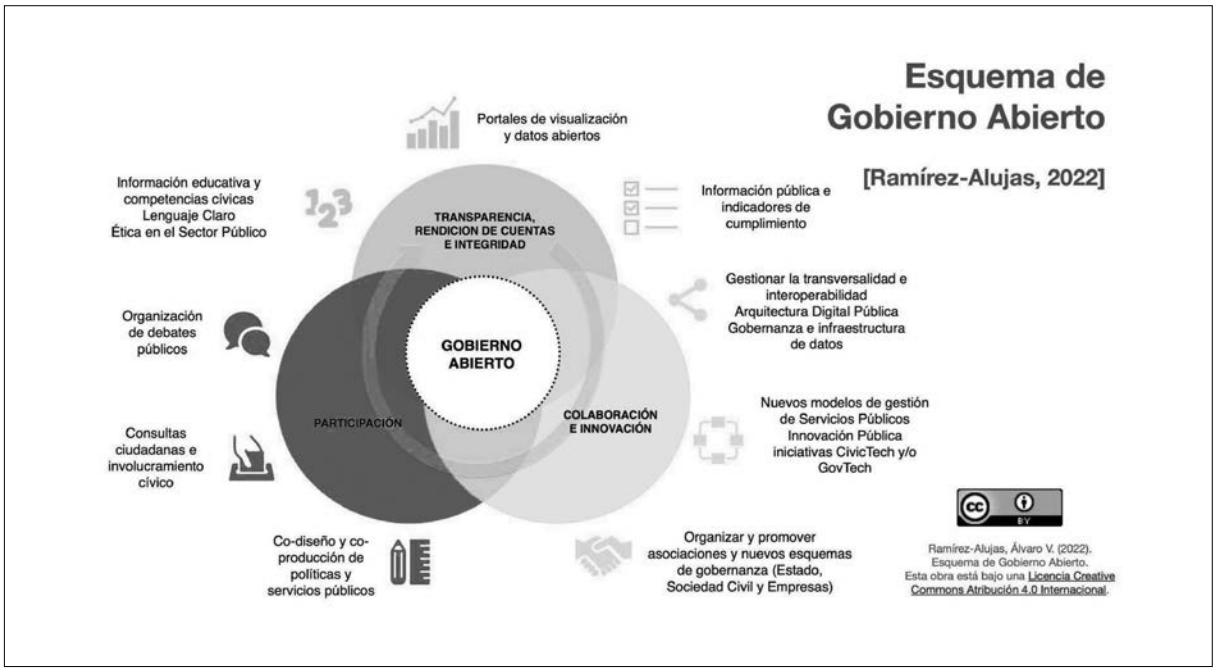
GOVERNO ABERTO: PERSPECTIVAS CONCEITUAIS E DIRETRIZES FUNDAMENTAIS

Como destacado por Ramírez-Alujas (2011), no cenário contemporâneo em que os modelos convencionais de governança têm evidenciado suas limitações, o conceito de Governo Aberto tem assumido a forma de um paradigma emergente ou mesmo uma filosofia sobre como governar no século XXI. Conforme apontado pela OECD (2017), o conceito de Governo Aberto abarca um modelo de governança que coloca o cidadão no centro, buscando promover os princípios de transparência, integridade, responsabilização e participação social, com o objetivo de fortalecer a democracia e promover o crescimento inclusivo. Alinhada a essa perspectiva, a Carta Latino-Americana de Governo Aberto (CIGA, 2016) define Governo Aberto como um conjunto de mecanismos e estratégias que contribuem para a governança pública e a promoção do bom governo, tendo como base os pilares da transparência, da participação cidadã, da prestação de contas, da colaboração e da inovação.

A *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (Cepal, 2018), Naser et al. (2018), Mariani e Lassance (2020) e Ruvalcaba et al. (2021) enfatizam a importância da busca contínua por um canal direto de colaboração entre a sociedade e o Estado por meio de espaços de cidadania ativa que envolvam o reconhecimento de direitos e responsabilidades coletivas. Essa abordagem vai além da mera transparência governamental e abarca a promoção da participação ativa dos cidadãos, a valorização do *accountability* e a busca por soluções inovadoras para os desafios públicos. O conceito de Governo Aberto, dentro desse cenário, busca estabelecer uma relação mais horizontal e inclusiva, na qual a população, dotada de direitos e deveres, é reconhecida como agente ativo no processo de tomada de decisões e na definição das políticas públicas. Esse contexto gera expectativas em relação à legitimidade das ações governamentais, à promoção da eficiência e eficácia dos serviços públicos, bem como ao estímulo à confiança e ao engajamento cívico.

> As políticas de governo aberto devem ser vistas como um conjunto complexo de mudanças que operam de forma transversal na estrutura institucional e na arquitetura organizacional do setor público. Elas sustentam um novo conjunto de práticas, valores e cultura, favorecendo a criação de uma plataforma ou ecossistema sobre o qual se pode construir um novo modelo de governança aberta e colaborativa, com, para e através dos cidadãos. (Ramírez-Alujas, 2012, p. 1) (tradução livre)

Figura 1 – Foco do Governo Aberto e suas Dimensões



Fonte: Ramírez-Alujas (2022).

Até meados de 2011, as múltiplas interações sociais no contexto da agenda de Governo Aberto no Brasil não tinham um instrumento de ação pública único e consolidado como guia orientador. Somente em setembro de 2011 ocorreu a instrumentação da ação pública em Governo Aberto, com a criação da OGP, juntamente com o estabelecimento pelo governo brasileiro do Comitê Interministerial de Governo Aberto e a instituição do Plano de Ação Nacional. Essa iniciativa marcou um avanço significativo na incorporação de conceitos e representações individuais no desenvolvimento de políticas de Governo Aberto, trazendo uma abordagem mais crítica, reflexiva e participativa para as interações sociais no âmbito governamental (Mariani & Bessa, 2023).

A OGP é uma iniciativa internacional lançada em setembro de 2011 com o objetivo de estimular a promoção da transparência, da prestação de contas, da participação cidadã e da inovação no contexto governamental. Atualmente, a OGP é composta por 78 países e uma diversidade de organizações da sociedade civil. Seu propósito central é fomentar a colaboração e a coprodução entre governos e sociedade civil, visando a elaboração e a implementação de compromissos voluntários e espontâneos, mas ao mesmo tempo concretos e ambiciosos em prol da abertura governamental. Dentro da OGP, os países participantes assumem o compromisso de desenvolver e executar planos de ação nacionais voltados para o fortalecimento da transparência e da participação, além da promoção de práticas de Governo Aberto em diversas esferas, tais como o acesso à informação, o combate à corrupção, a utilização de novas tecnologias e a melhoria dos serviços públicos (Mariani & Bessa, 2023).

DINÂMICAS DE PODER, LEGITIMIDADE E GOVERNABILIDADE DESVELADAS PELA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

A análise das interações sociais proposta por Goffman (1959), que as compara a uma encenação teatral na qual os indivíduos assumem papéis e ajustam suas aparências para moldar a percepção alheia, oferece um ponto de partida para refletir sobre a dinâmica das relações de poder no contexto da governança pública. Assim como os indivíduos agem ativamente na construção de suas identidades sociais, o Estado e suas instituições também moldam a percepção pública por meio dos instrumentos de ação pública. Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) destacam que tais instrumentos não são neutros, mas refletem e configuram relações de poder, delimitando o acesso à informação e legitimando ações estatais. A escolha e a implementação desses instrumentos, portanto, revelam uma arena política em que as desigualdades podem ser reforçadas ou desafiadas, dependendo dos interesses em jogo.

O elevado engajamento do Brasil na OGP e seu papel como cofundador suscitam reflexões sobre as especificidades da governança no País. Ao liderar a OGP sob a presidência de Dilma Rousseff, o Brasil consolidou seu compromisso com a transparência e a participação cidadã, inserindo-se em um espaço global que refletia as crescentes demandas por uma governança mais aberta e inclusiva (Mariani & Bessa, 2023). Nesse cenário, marcos normativos como a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Política Nacional de Participação Social (PNPS) desempenharam um papel fundamental ao indicar uma potencial transformação na relação entre Estado e sociedade, sinalizando para a ampliação do acesso dos cidadãos a informações públicas e a promoção da participação ativa nos processos decisórios (Alencar & Ribeiro, 2014; Fonseca et al., 2021).

A análise de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) sobre a instrumentação da ação pública, vista como um campo de disputas políticas, revela-se particularmente útil para interpretar os obstáculos enfrentados no governo de Dilma Rousseff. Embora a aprovação da LAI e da PNPS tenha sido celebrada como um marco na democratização da gestão pública, as dificuldades práticas que surgiram durante o processo de implementação expuseram as limitações da introdução de mecanismos formais. Essas tensões se manifestaram especialmente quando as promessas de maior transparência e participação se confrontaram com a realidade da aplicação das políticas. A implementação da LAI, por exemplo, demandava transformações culturais e operacionais profundas na Administração Pública, mudanças que, em muitos casos, encontraram resistência por parte de setores conservadores ou desinteressados em promover uma maior abertura. A burocracia estatal, tradicionalmente marcada por uma cultura de opacidade, apresentou dificuldades em se adaptar às novas exigências legais, resultando em processos administrativos lentos e ineficazes, que frustraram as expectativas da sociedade civil por um acesso célere e amplo às informações públicas. Além das resistências institucionais, o cenário político conturbado que marcou o segundo mandato de Rousseff também desempenhou um papel central na limitação do avanço das políticas de Governo Aberto. A crise econômica e política que se intensificou após 2013 não apenas drenou recursos e atenção do governo, mas também comprometeu a priorização de agendas reformistas, incluindo aquelas relacionadas à transparência

e à participação cidadã. A crescente polarização e o enfraquecimento da base política de Rousseff tornaram ainda mais difícil a promoção dessas reformas. Nesse contexto, as expectativas da sociedade civil foram amplamente frustradas, não apenas pelas barreiras institucionais, mas também pelas crises políticas e econômicas que limitaram os esforços do governo. A conjugação dessas variáveis expôs as limitações estruturais do aparato estatal brasileiro, comprometendo as transformações esperadas na governança democrática (Alencar & Ribeiro, 2014; Almada et al., 2022; Fonseca et al., 2021; Trindade, 2018).

A reflexão sobre a experiência brasileira em Governo Aberto sob Dilma Rousseff destaca a importância de considerar a dimensão política subjacente à instrumentação da ação pública. O sucesso das políticas de Governo Aberto não reside apenas na criação de marcos normativos, mas na capacidade de o governo equilibrar e gerir as tensões entre as demandas da sociedade civil e os desafios institucionais internos. Nesse contexto, a compreensão crítica das dinâmicas de poder envolvidas nas escolhas instrumentais e nos processos de implementação revela-se indispensável. A adoção de instrumentos como a LAI e a PNPS, embora represente avanços significativos, por si só, não garante a efetividade dessas políticas. É preciso atentar para como esses instrumentos são apropriados ou impedidos por diferentes atores políticos e burocráticos. A ausência de um alinhamento entre esses atores e a sociedade civil pode comprometer não apenas a eficácia das políticas, mas também perpetuar desigualdades e iniquidades no acesso à informação e no processo decisório. Portanto, compreender a instrumentação da ação pública como um espaço de disputa política é essencial para promover uma governança mais inclusiva, participativa e, sobretudo, capaz de gerar transformações estruturais reais, além de meras formalizações normativas.

A Medida Provisória n. 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu a Controladoria-Geral da União (CGU) e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), exemplifica uma mudança significativa nas relações de poder durante o governo de Michel Temer (2016-2018). Essa transformação institucional não se limitou a uma simples reorganização administrativa; representou uma reestruturação mais ampla da governança, com implicações profundas para a transparência e a participação social. A extinção da CGU, um órgão que possuía maior autonomia por estar diretamente vinculado à Presidência da República, corrobora a tese de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012) sobre a não neutralidade dos instrumentos de ação pública, demonstrando como as escolhas institucionais podem ser utilizadas para reconfigurar as dinâmicas de poder. A criação do MTFC evidencia o uso político desses instrumentos de governança, refletindo decisões estratégicas que moldaram a maneira como a transparência foi administrada no período (Almada et al., 2022; Fonseca et al., 2021).

Essas mudanças ocorreram em um contexto de forte tensão entre o governo e a sociedade civil, em meio à implementação de uma agenda política marcada por reformas impopulares, como a Emenda Constitucional n. 95/2016, que instituiu o teto de gastos, e a reforma trabalhista, ambas aprovadas sem diálogo ou participação social significativa. Esse distanciamento dos princípios de Governo Aberto ficou particularmente evidente quando várias organizações da sociedade civil decidiram abandonar as oficinas de cocriação do 3º Plano de Ação Nacional da OGP, em protesto ao ambiente desfavorável ao diálogo. As críticas da OGP, destacando

atrasos e falhas na implementação de compromissos, reforçaram a percepção de que, sob o governo Temer, houve uma despriorização da transparência e da participação social, agravando a desconfiança entre governo e sociedade (Independent Reporting Mechanism [IRM], 2017; Mariani & Bessa, 2023).

A análise da abordagem do governo Jair Bolsonaro (2019-2022) em relação à transparência governamental revela uma contradição entre o discurso e a prática. Embora o presidente tenha publicamente declarado compromisso com a transparência, a adoção de medidas como o Decreto n. 9.690/2019, que alterou a regulamentação da LAI ao permitir que servidores comissionados e dirigentes de órgãos públicos classificassem documentos como sigilosos — uma prerrogativa anteriormente restrita a altos cargos, como ministros de Estado —, e a Medida Provisória n. 928/2020, editada durante a pandemia de Covid-19, que suspendeu prazos para respostas a pedidos de informação em órgãos com servidores em regime de trabalho remoto, contradizem essa narrativa (Fonseca et al., 2021; Koupak et al., 2021; Rocha, 2022). Essas iniciativas ampliaram o risco de opacidade na Administração Pública, facilitando a restrição ao acesso a informações de interesse público. Esse fenômeno pode ser interpretado à luz das teorias de Goffman (1959), que comparam as interações sociais a uma encenação teatral, onde as representações públicas buscam controlar percepções e, muitas vezes, ocultam intenções e práticas reais. No caso do governo Bolsonaro, o discurso de transparência pode ser compreendido como uma estratégia para preservar sua imagem pública, enquanto as ações concretas reforçavam o controle estatal sobre a informação.

A governamentalidade proposta por Foucault (1994) é útil para compreender as práticas do governo Bolsonaro. O conceito de governamentalidade sugere que o controle estatal não se dá apenas por meio de coerção direta, mas por meio de formas sutis de moldar comportamentos e administrar a vida social, ampliando as desigualdades de poder. A redução drástica dos espaços de participação social, como a diminuição de mais de 700 colegiados para menos de 50, ilustra esse processo de centralização do poder e controle da sociedade. Ao enfraquecer mecanismos de participação, o governo Bolsonaro não apenas desestimulou a contribuição da sociedade civil, mas também minou a capacidade de controle social sobre suas ações (Fonseca et al., 2021; Koupak et al., 2021; Rocha, 2022).

O Compromisso 9 do 4º Plano de Ação da OGP no Brasil serve como exemplo das tensões entre a retórica de transparência e a realidade das práticas de governo. A saída da sociedade civil das discussões, motivada pela falta de abertura e escuta ativa, evidenciou a erosão da confiança nas instituições e o colapso da participação social genuína. Esse episódio reflete um afastamento consciente do governo Bolsonaro das práticas participativas, promovendo uma instrumentação da transparência e da participação que, em vez de democratizar, reforça o controle estatal (IRM, 2024).

Em síntese, a abordagem do governo Bolsonaro em relação à transparência evidencia um paradoxo entre a imagem pública de compromisso com a abertura governamental e as práticas que, na realidade, limitaram a participação social e reforçaram a centralização do poder. A análise crítica dessas dinâmicas sublinha a importância de compreender a instrumentação da ação pública como um campo de disputa política, no qual as escolhas estratégicas de ins-

trumentos refletem e moldam relações de poder, muitas vezes reforçando as desigualdades existentes. Para que a governança democrática seja revitalizada, é imprescindível que a transparência efetiva e a participação social autêntica sejam prioridades tanto nas políticas quanto nas práticas de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões instigadas ao longo deste estudo ressaltam a importância de uma análise crítica da agenda de Governo Aberto, especialmente em relação às dinâmicas de poder, legitimidade e governabilidade que permeiam as iniciativas implementadas nas gestões de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Embora a agenda de Governo Aberto tenha se configurado como um motor para a modernização da administração pública, promovendo a transparência e a participação cidadã, a investigação revelou que os instrumentos de ação pública envolvidos não são neutros. Ao contrário, eles delimitam o acesso à informação e a participação social, enquanto legitimam a ação estatal, evidenciando assim as complexas relações de poder que moldam a interação entre o Estado e a sociedade. Essas considerações são cruciais para uma compreensão mais profunda das implicações das políticas de Governo Aberto e para o aprimoramento das práticas de governança no Brasil.

As dinâmicas de poder presentes na instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil variaram significativamente ao longo das gestões de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, refletindo as prioridades políticas e os contextos socioeconômicos de cada administração. Durante o governo de Dilma Rousseff, a ênfase na transparência e na participação social destacou-se, especialmente com a criação da OGP e o fortalecimento da LAI. No entanto, essa abertura encontrou resistência em um cenário político polarizado e em meio a crises econômicas e políticas. Embora os instrumentos de ação pública fossem utilizados para legitimar as ações estatais, surgiram tensões nas relações de poder, manifestadas por uma centralização das decisões e uma percepção de que a participação popular era, em muitos casos, superficial e limitada.

Com a ascensão de Michel Temer, houve uma mudança significativa na abordagem governamental, marcada por um contexto interino e controvérsias políticas. Sua gestão foi caracterizada por restrições ao acesso à informação e pela limitação da participação social, enquanto os instrumentos de ação pública foram utilizados para justificar cortes orçamentários em áreas sociais e promover reformas voltadas a interesses econômicos específicos. Essa manipulação dos mecanismos de poder reforçou a percepção de que as ações do governo estavam formalmente legitimadas, mas, na prática, atendiam prioritariamente aos interesses de grupos políticos e econômicos, em detrimento das demandas da sociedade.

Na administração de Jair Bolsonaro, a situação deteriorou-se ainda mais em termos de transparência e participação. O governo adotou uma narrativa de desconfiança em relação às instituições e à mídia, minando a eficácia dos instrumentos de acesso à informação. Muitas políticas de Governo Aberto foram descontinuadas, e a ação estatal frequentemente se justi-

ficou em nome de uma agenda política que priorizava a segurança e o controle social. Nesse contexto, a não neutralidade dos instrumentos de ação pública tornou-se ainda mais evidente, com mecanismos que restringiram o acesso à informação e legitimaram ações estatais que desconsideravam a participação popular e a *accountability*.

Em suma, a análise das dinâmicas de poder na instrumentação da ação pública revela como as decisões políticas e estratégias de governança em cada uma dessas gestões impactaram a legitimidade da ação estatal e a governabilidade da gestão pública no Brasil. A utilização dos instrumentos de ação pública não foi neutra; em vez disso, refletiu e moldou as relações de poder, muitas vezes em detrimento da transparência e da participação social efetiva. As dinâmicas de poder presentes na instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil são complexas e multifacetadas, refletindo a interação entre diferentes atores sociais, políticos e institucionais. Além disso, essas dinâmicas podem ser exacerbadas por assimetrias de poder, nas quais atores governamentais, frequentemente dotados de recursos e informações, exercem uma posição dominante sobre a sociedade civil. Tais relações podem resultar na legitimação da ação estatal, mas também na construção de uma governabilidade que pode ser vista como frágil ou manipulada, especialmente se as políticas públicas não forem verdadeiramente inclusivas ou representativas das necessidades da população.

As implicações para a legitimidade e a governabilidade da gestão pública são significativas. Quando as dinâmicas de poder são percebidas como desiguais ou influenciadas por agendas ocultas, a confiança da sociedade nas instituições governamentais pode ser corroída, resultando em um sentimento de alienação ou desconfiança em relação ao Governo Aberto. Em última análise, para que a agenda de Governo Aberto cumpra seu potencial de modernização e democratização, é fundamental que haja um reconhecimento e uma análise crítica das dinâmicas de poder que a atravessam, garantindo que a ação pública seja realmente orientada para a inclusão e a equidade.

REFERÊNCIAS

Alencar, J., & Ribeiro, U. (2014). O decreto sobre a participação social no governo federal e a "polêmica bendita". *Boletim de Análise Político-Institucional*, (6), 23-27. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5935

Almada, M. P., Amorim, P. K., Pinho, M. D. C., & Silva, C. R. de S. (2022). A transparência do executivo federal brasileiro: Uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. *Revista Opinião Pública*, 28(1), 169-199. https://doi.org/10.1590/1807-01912022281169

Almeida, L., Abrucio, F., Lúcio, M. L., Tavares, E., & Rodrigues, M. I. (2023). Campo de Públicas no Brasil: Avanços e perspectivas no ensino, na pesquisa e na extensão. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e88700. https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.88700

Boullosa, R. F. (2023). Hibridismos (ontológicos) e opacidades (epistêmicas) na (bem-sucedida) construção do campo de públicas. *Campo de Públicas*, *2*(1), 24-42. http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3734

Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel.

Carta Latino-Americana de Governo Aberto. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. Santiago, Chile.

Farah, M. F. S. (2018). Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: Do fato à complexidade. *Revista do Serviço Público*, *69*(N. Espec.), 53-84. https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/5368

Fonseca, I. F., Avelino, D. P., Pompeu, J. C. B., Alencar, J. L. O., Pires, R. R. C., & Silva, S. P. (2021). A trajetória da participação social no Governo Federal: Uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). *Boletim de Análise Político-Institucional*, *29*, 89-96. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10629

Foucault, M. (1994). La gouvernementalité. In *Dits et écrits* (Tomo 3, pp. 635-657). Gallimard.

Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. Anchor Books.

Halpern, C., Lescoumes, P., & Galès, P. Le. (2021). As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. In O. Oliveira & P. Hassenteufel (Orgs.), *Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos*, 1, 460. Brasília.

Independent Reporting Mechanism. (2017). Brasil: Relatório Final do Período 2013-2016. https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-end-of-term-report-2013-2016/

Independent Reporting Mechanism. (2024). *Brazil Action Plan Review 2021-2023*. https://www.opengovpartnership.org/documents/brazil-action-plan-review-2021-2023-for-public-comment/

Koupak, K., Luiz, D. E. C., Miranda, P. F. M., & Silva, A. G., Júnior. (2021). Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, *9*, 45-67. https://doi.org/10.47456/cadecs.v9i1.37153

Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2007). Special issue: Understanding public policy through its instruments. *Governance*, *20*(1), 1-144. https://www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/sites/sciencespo.fr.centre-etudes-europeennes/files/Governance_Legales-Lascoumes_2007.pdf

Lascoumes, P., & LeGalès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, (9), 19-43. https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331

Lima, F. A. C., Gussi, A. F., & Pontes, R. J. S. (2021). Afinal, pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. In *Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, DF.

Lucio, M. L. (2017). A construção de uma pluralidade epistêmica no Campo de Públicas: Observações sob o ponto de vista de trajetórias – Do Fórum à ANEPCP. *NAU - A Revista Eletrônica da Residência Social*, *8*, 143. https://doi.org/10.9771/ns.v8i15.31402

Mariani, C. B., & Bessa, L. F. M. (2022). Desenvolvimento e tecnologia: O ladrilhar da política de Governo Aberto no Brasil. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, *1*, *1-18*. https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/43355

Mariani, C. B., & Bessa, L. F. M. (2023). Governo Aberto no Brasil: Como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. *Gobierno Abierto en Iberoamérica*, *20*, 11-33. https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.67250

Mariani, C. B., & Lassance, A. (2020). Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais? *Revista do Serviço Público*, (71), 34-56. https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4485

Naser, A., Ramírez-Alujas, A., & Rosales, D. (2018). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2017). *The OECD Recommendation of the council on open government*.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *Open government review of Brazil: Towards an integrated open government agenda*. OECD Public Governance Reviews.

Peres, J. L. P., Boullosa, R. F., & Bessa, L. F. M. (2021). O campo de públicas na encruzilhada: Aproximações teórico-metodológicas entre os estudos críticos, o pragmatismo e a gestão social. *NAU - A Revista Eletrônica da Residência Social*, *12*, 493-515. https://doi.org/10.9771/ns.v12i22.43707

Pires, V., Coelho, F. S., Fonseca, S. A., Silva, S. A. M., & Vendramini, P. (2014). Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: Definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, *6*(3), 110-126. https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4650

Ramírez-Alujas, A. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones. *Seminales Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (9), 99-125. https://doi.org/10.60728/aegknj84

Ramírez-Alujas, A. V. (2022). Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica: Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 21-58. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a282

Ramírez-Alujas, A. V. R. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, (12), 14-22. https://www.gigapp.org/index.php/mis-publicaciones-gigapp/publication/show/562

Rocha, J. M., Neto. (2022). Interdição a participação social: O Brasil em contexto. In *Anais eletrônicos do 11o Encontro de Administração Pública da ANPAD*, Maringá, PR.

Ruvalcaba, E., Criado, J., & Aguilar, L. F. (2021). Gobierno abierto y gobernanza: Una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales. In E. Aguilar & L. F. Ruvalcaba (Eds.), *Gobierno abierto en Iberoamérica: Estudios de caso en gobiernos subnacionales* (Vol. 1, 682). Tirant lo Blanch.

Silveira, R. M. C., Almeida, L. S. B., Gomes, S. C., Silva, B. C. N., & Costa, M. H. M. (2022). Mapeamento da produção acadêmica em avaliação em um periódico do Campo de Públicas no Brasil. *Revista Avaliação de Políticas Públicas – AVAL*, 8(22). http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/91547

Trindade, T. A. (2018). Os limites da democracia: A legitimidade do protesto no Brasil Participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (on-line), *33*, 1-20. https://doi.org/10.1590/339712/2018

Vendramini, P., & Almeida, L. S. B. (2017). *Pioneirismo, renovação e desafios: Experiências do campo de Públicas no Brasil*. UDESC.

CONFLITOS DE INTERESSE

O/a autor/a não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Cristina Borges Mariani: Conceitualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição

Luiz Fernando Macedo Bessa: Conceitualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição