

GOVERNO ABERTO NO BRASIL: reflexões sobre as relações de poder desveladas pela instrumentação da ação pública

Cristina Borges Mariani
Luiz Fernando Macedo Bessa

Resumo

Ao se associar com tradicionais questões da sociologia política como a burocracia, a governança, o exercício do poder, a legitimidade e a governabilidade, a agenda de Governo Aberto tem se apresentado como interessante promotora de espaços sociopolíticos orientados para a inovação e para a modernização da Administração Pública. A partir de iniciativas de transparência, de participação social e de inovação tecnológica, a instrumentação da ação pública em Governo Aberto vem contribuindo para a geração de valor público direcionado para respostas aos problemas públicos. Contudo, o foco do encapsulamento empírico dos estudos e das pesquisas em Governo Aberto pouco tem refletido e explorado as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade nas relações geradas. Assim, ao lançar luz sobre a não neutralidade da instrumentação da ação pública, ao mapear arranjos de governança e ao caracterizar as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade geradas pela instrumentação da ação pública, a pesquisa busca desvelar as relações de poder implícitas e explícitas da instrumentação da ação pública em Governo Aberto no Brasil.

Palavras-chave: Governo Aberto. Instrumentação da Ação Pública. Relações de Poder. Governança.

Abstract

Upon associating with traditional issues within the realm of political sociology, such as bureaucracy, governance, power dynamics, legitimacy, and governability, the Open Government agenda emerges as an intriguing catalyst for sociopolitical spaces geared towards innovation and the modernization of Public Administration. Through initiatives fostering transparency, social engagement, and technological advancement, the implementation of Open Government practices contributes significantly to generating public value in addressing societal challenges. However, the empirical focus of encapsulating studies and research in this field has largely overlooked and neglected the intricate dynamics of legitimacy and governability within the resulting relationships. Hence, this research endeavors to shed light on the inherent non-neutrality characterizing the execution of public action in the Open Government context. By elucidating governance arrangements and delineating the dynamics of legitimacy and governability stemming from the instrumentalization of public action, the study seeks to unveil both the implicit and explicit power relations at play in the context of Open Government implementation in Brazil.

Keywords: Open Government. Public Action Instrumentation. Power Relations. Governance.

1 INTRODUÇÃO

O amadurecimento e a consolidação do Campo de Públicas como área de ensino e de pesquisa multi e interdisciplinar estruturada a partir de um olhar sistêmico multifacetado sobre

as profusas interações entre o Estado e os atores da sociedade civil, ou seja, multiatorial, tem encetado diversas reflexões sistêmicas acerca da gestão pública no Brasil, o que vem permitindo transcender um tradicional cenário de análise estritamente racional de políticas públicas, com carência, e até desperdício, de reflexão acadêmica e de estudos aplicados em políticas públicas. Com uma visão sistêmica e multidisciplinar, o Campo de Públicas no Brasil tem se dedicado a produzir conhecimento especializado, fomentando reflexões críticas e soluções inovadoras para os desafios da governabilidade e da governança democrática. Assim, ao fomentar a produção qualificada de conhecimento na área pública, o Campo de Públicas, tendo como princípios a inclusão social e a democracia, tem instigado a decolonização do conhecimento a partir de um agir tecno-político frente aos desafios de governabilidade e de governança democrática associados com a confiança nas instituições, com o aprofundamento democrático e com o desenvolvimento socioeconômico nacional (ESCOBAR, 1995; QUIJANO, 2019; PIRES et al., 2014; LUCIO, 2017; VENDRAMINI, ALMEIDA, 2017; ARAUJO, BOULLOSA, 2017; LIMA, GUSSI, PONTES, 2021; PERES, BOULLOSA, BESSA, 2021).

É exatamente no contexto do protagonismo de tendências multifacetadas e interdisciplinares de contestação da assunção da centralidade do Estado como único promotor de políticas públicas que os princípios de Governo Aberto, refletidos em estratégias de coprodução do bem público, de inovação social, de horizontalidade, de participação, de valores democráticos, de atuação intersetorial e de intraorganizacional, ganham espaço como valiosos contributos. Compreendido como um modelo de governança com foco no cidadão (OECD, 2017), a agenda de Governo Aberto consiste em um conjunto de estratégias e de mecanismos éticos (PALLARÉS-DOMÍNGUEZ, 2019) fundamentados nos princípios da transparência, da participação cidadã e da inovação que instrumentalizam a ação pública (MARIANI; BESSA, 2023a) e influenciam a tomada de decisão governamental (CLAD, 2016). Assim, Governo Aberto está associado com um ambiente de oportunidades de criação de novos contextos de inovação institucional (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011), de aprimoramento das capacidades de modernização das administrações públicas direcionadas para respostas efetivas aos problemas públicos (MARIANI; BESSA, 2022). Ao construir um canal direto de colaboração entre o Estado e a sociedade (MARIANI, LASSANCE, 2020), dual e recíproco (PALLARÉS-DOMÍNGUEZ, 2019), uma espécie de “motor de transformação democrática e inovação” (OECD, 2022, p. 47), as diretrizes de Governo Aberto além de estimular o repensar de ideias tradicionais de produção e validação do conhecimento (MARIANI; BESSA, 2023b), buscam garantir o exercício de uma cidadania ativa pelo cidadão (CEPAL, 2018), resguardada

pelo reconhecimento de direitos e de responsabilidades coletivas (NASER; RAMÍREZ-ALUJAS; ROSALES, 2018).

Recentemente, tem-se dedicado consideráveis estudos às experiências das iniciativas de Governo Aberto no âmbito da transparência pública, da participação social e da inovação tecnológica. Inúmeros achados e exemplos empíricos de contribuições práticas decorrentes da aplicação dessas iniciativas, com variações em termos de aplicabilidade, intensidade e profundidade, podem ser mencionados para ilustrar avanços na disponibilidade de informações pertinentes acerca de políticas, de despesas governamentais, de decisões públicas, de controle social e de processos de tomada de decisão. Igualmente, tais exemplos confirmam a necessidade e a importância da participação social em consultas públicas e em plataformas de engajamento social, direcionadas ao estímulo da inovação, do *accountability*, da transparência e da cocriação. Em outras palavras, os estudos e as pesquisas têm destacado a interação entre o setor público, a sociedade civil, o setor privado e a academia no intuito de encontrar soluções conjuntas para questões de interesse público (RAMÍREZ-ALUJAS, 2011, 2022; CIGA, 2016; CEPAL, 2018; MARIANI, 2019; PALLARÉS-DOMÍNGUEZ, 2019; MARIANI, LASSANCE, 2020; CLAD, 2016, 2020; RUVALCABA, CRIADO, AGUILAR, 2021; MARIANI, BESSA, 2022; OECD, 2022).

Entretanto, a euforia empírica inerente a tais estudos muitas vezes pode ofuscar ou relegar uma abordagem crítica que problematize sistematicamente a própria natureza da não neutralidade da instrumentação da ação pública em Governo Aberto. Em outras palavras, sendo os instrumentos de ação pública não neutros, quais relações de poder implícitas e explícitas podem se fazer presentes? A instrumentalização da ação pública em Governo Aberto pode ser influenciada por agendas ocultas, inclinações particulares ou assimetrias de poder? Quais interesses podem estar associados com a (não) abertura de dados, com o (não) acesso à informação e com a (não) inserção da participação social na gestão pública? Quais características têm esses arranjos de governança forjados? Como eles influenciam as dinâmicas de legitimidade e de governabilidade da gestão pública? O presente estudo se propõe a investigar e a lançar luz sobre as provocações lançadas por essas questões.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Refletir criticamente sobre relações de poder na ação pública de Governo Aberto exige cautela metodológica e precisão epistemológica para evitar superficialidade, vieses e interpretações errôneas. Isso é crucial dada a multidisciplinaridade e a complexidade das áreas envolvidas (DEMO, 2002; PARANHOS, 2016). Um cuidado principal é considerar o contexto da pesquisa e suas estratégias, como a criação da Open Government Partnership -

OGP e o estabelecimento do Comitê Interministerial de Governo Aberto pelo governo brasileiro em 2011.

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa com análise documental, coleta de dados secundários e revisão de literatura. A escolha do método qualitativo visa entender profundamente o contexto e perspectivas dos atores, evitando simplificação excessiva. Isso complementa a pesquisa. Para dar suporte às técnicas, um ambiente sólido foi estabelecido, utilizando palavras-chave como Governo Aberto, relações de poder, instrumentação da ação pública, governança, legitimidade e governabilidade para explorar o problema de pesquisa e contextualizar a complexidade multidisciplinar do objeto de estudo.

Na pesquisa exploratória, dados secundários esclareceram abordagens previamente analisadas, especialmente os efeitos de médio e longo prazo da ação pública. A revisão de literatura foi crucial para entender a agenda de Governo Aberto, identificando gaps e contribuições. Entrevistas narrativas com representantes da sociedade civil e governo enriqueceram a pesquisa, ao obter perspectivas detalhadas. A limitação foi não entrevistar todos devido a restrições logísticas e de acesso, impactando a abrangência e diversidade das perspectivas analisadas. A ausência de alguns representantes pode ter limitado a amplitude e compreensão holística do tema.

Por fim, a acuidade epistemológica da pesquisa engloba a compreensão e o questionamento dos fundamentos teóricos que a embasam. Nessa perspectiva, a análise crítica tem como referência as reflexões de Erving Goffman (1959) sobre a dramaturgia social de como as pessoas se comportam como atores em um palco social, e o referencial teórico francófono de instrumentação da ação pública proposto por Lascoumes e Le Galès (2007).

3 INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA: UMA SUCINTA REVISÃO DOS CONCEITOS TEÓRICOS

O estudo da transversalidade dos instrumentos na produção da ação pública tem emergido como um tópico de grande importância no campo da sociologia política. Isso se deve ao reconhecimento de que esses instrumentos desempenham um papel significativo nas questões relacionadas à governabilidade, à burocracia e ao exercício de poder, questões tradicionalmente trabalhadas por Max Weber (1978) e Michael Foucault (1994). A compreensão das interações entre esses instrumentos, as estruturas burocráticas e os mecanismos de poder são essenciais para uma análise abrangente e crítica da ação pública. A transversalidade dos instrumentos refere-se à sua capacidade de atravessar diferentes esferas e níveis da governança, influenciando a tomada de decisões, a implementação de

políticas e os resultados alcançados. Portanto, o estudo desse fenômeno tem como objetivo aprofundar a compreensão dos mecanismos pelos quais a ação pública é moldada, possibilitando uma análise mais sofisticada das dinâmicas políticas e dos processos de tomada de decisão (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012).

A abordagem neoinstitucional proporciona uma perspectiva enriquecedora para a compreensão dos instrumentos de ação pública. Sob essa perspectiva, esses instrumentos são concebidos como dispositivos que possuem uma dimensão dual, sendo tanto de natureza social quanto técnica. Essa dualidade reflete-se no papel assumido pelos instrumentos, que desempenham funções tanto cognitivas quanto normativas. No aspecto cognitivo, os instrumentos de ação pública contribuem para a geração de conhecimento, permitindo a produção de informações e dados relevantes para o processo decisório. Ao mesmo tempo, no aspecto normativo, eles orientam os padrões de comportamento adotados pelos atores envolvidos na esfera pública. Dessa forma, os instrumentos de ação pública assumem a forma de instituições no sentido sociológico, uma vez que exercem influência sobre as práticas, normas e valores que regem a ação coletiva na esfera pública. Eles desempenham um papel fundamental na configuração das interações sociais e na orientação das dinâmicas políticas. Assim, a compreensão dessa dualidade e do papel dos instrumentos como instituições é essencial para uma análise aprofundada das dinâmicas políticas e dos processos de tomada de decisão na esfera pública (HARLPERN, LASCOUMES, LES GALÈS, 2021).

“Instruments really are institutions, as they partly determine the way in which the actors are going to behave; they create uncertainties about the effects of the balance of power; they will eventually privilege certain actors and interests and exclude others; they constrain the actors while offering them possibilities; they drive forward a certain representation of problems. The social and political actors therefore have capacities for action that differ widely according to the instruments chosen” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p.9).

Nesse contexto, a não neutralidade dos instrumentos se revela de forma evidente, uma vez que eles são portadores de valores, resultado de interpretações do contexto social e de noções precisas de regulação. Esses instrumentos desempenham um papel significativo na organização das relações sociais, moldando-as com base nas representações e significados subjacentes às suas concepções subjetivas. Através desses instrumentos, os indivíduos e grupos constroem e compartilham significados, valores e crenças, que são fundamentais para a formação e o desenvolvimento de suas identidades e seus comportamentos sociais. Essa dinâmica de construção simbólica e social contribui para a configuração e a manutenção das normas, dos padrões e das estruturas que regem as interações sociais em diferentes contextos e grupos sociais (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012; HARLPERN, LASCOUMES,

LES GALÈS, 2021). Conforme refletido por Goffman (1959), as interações sociais podem ser comparadas a um teatro, onde as pessoas desempenham papéis e apresentam versões específicas de si mesmas para criar impressões desejadas e gerenciar sua imagem pública. Essa perspectiva analítica ajuda a compreender a complexidade das interações sociais, reconhecendo que cada indivíduo desempenha um papel ativo na construção de como é percebido pelos outros. Ao agirem dessa maneira, as representações individuais acabam por moldar a sociedade como um todo, influenciando as normas, as expectativas e as dinâmicas sociais que governam as interações diárias.

Como apontado por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), os instrumentos de ação pública podem servir como indicadores importantes de transformações institucionais, uma vez que refletem e influenciam as mudanças ocorridas no âmbito das políticas e práticas públicas. Ao considerar a não neutralidade desses instrumentos, é possível compreender melhor as dinâmicas de poder e os interesses envolvidos na sua concepção e implementação, contribuindo assim para uma análise mais abrangente e crítica da ação pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012; HARLPERN, LASCOUMES, LES GALÈS, 2021).

“(...) o instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formatação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização (...). Cada instrumento é uma forma condensada de saber sobre o poder social e os modos de o exercer; cada instrumento tem uma história, e as suas propriedades são indissociáveis das finalidades que lhe são atribuídas. São portadores de valores, alimentados por uma interpretação das concepções sociais e precisas do modo de regulação previsto. Também produzem uma representação específica da questão com que lidam e induzem uma problematização particular da questão, na medida em que hierarquizam variáveis e podem até envolver um sistema explicativo. Nesse sentido, a criação de instrumentos de ação pública pode servir de indicador de transformações profundas, por vezes invisíveis, da ação pública, do seu significado, do seu enquadramento cognitivo e normativo e dos seus resultados”. (HARLPERN, LASCOUMES, LES GALÈS, 2021, p.35-36).

A instrumentação da ação pública, nesse sentido, 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 não é meramente uma decisão operacional, mas sim uma escolha estratégica, influenciada não apenas pela complexidade e abrangência de cada agenda, mas também 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 levados a defender a adoção de determinados instrumentos em detrimento de outros, ampliando ainda mais 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).

“From this angle, instrumentation is really a political issue, since the choice of instrument – which, moreover, may form the object of political conflicts – will partly structure the process and its results. Taking an interest in instruments must not in any way justify the erasure of the political. On the contrary, the more public policy is defined through its instruments, the more the issues of instrumentation risk raising conflicts between different actors, interests and organizations. The most powerful actors will be induced to support the adoption of certain instruments rather than others”. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2007, p.10).

4 GOVERNO ABERTO: EXPLORAÇÃO CONCEITUAL, PRINCÍPIOS E DIRETRIZES

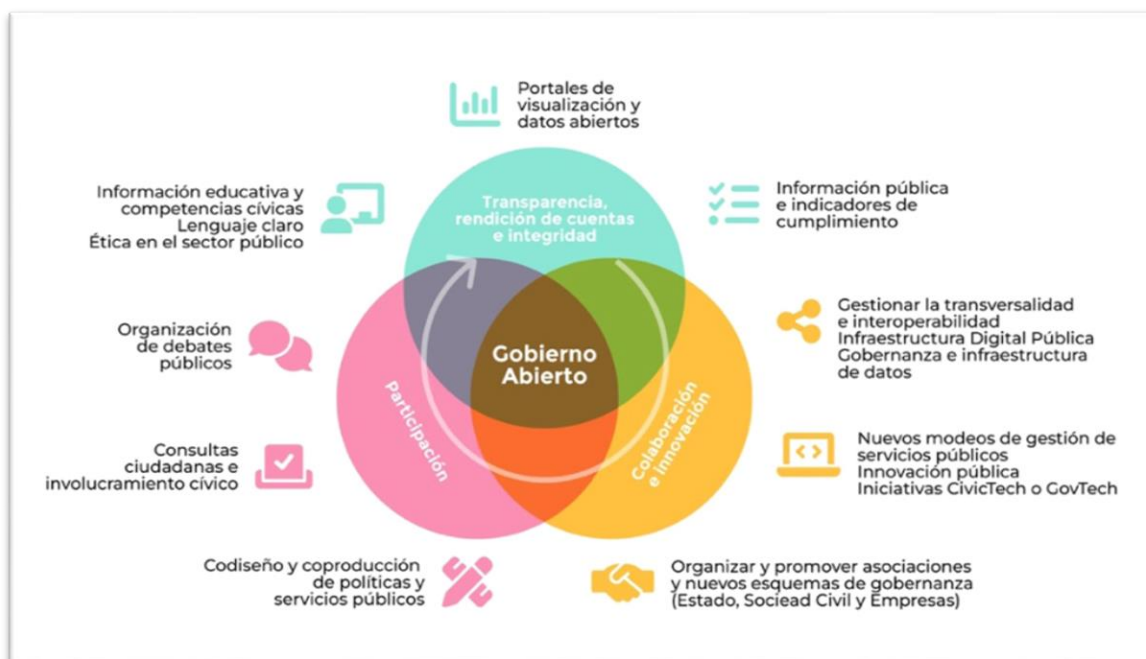
Como destacado por Ramírez-Alujas (2011), no cenário contemporâneo em que os modelos convencionais de governança têm evidenciado suas limitações, o conceito de Governo Aberto tem assumido a forma de um paradigma emergente ou mesmo uma filosofia sobre como governar no século XXI. Conforme apontado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (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. Alinhado 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 Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 2018), Mariani e Lassance (2020) e Naser, Ramírez-Alujas e Rosales (2018) 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 contexto, 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.

“Las políticas de gobierno abierto deben ser consideradas como un entramado complejo de cambios que operan de manera transversal en el andamiaje institucional y en la arquitectura organizativa del sector público, entendiendo que son el sustento de un nuevo tejido de prácticas, valores y cultura que favorece la configuración de una plataforma o ecosistema sobre el cual construir un nuevo modelo de gobernanza abierta y colaborativa, para, con y a través de los ciudadanos”. (RAMÍREZ-ALUJAS, 2012, p.1).

Figura 1 - Foco do Governo Aberto e suas Dimensões



Fonte: RAMÍREZ-ALUJAS (2022)

Até meados de 2011, os teatros das 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 instrumentalização da ação pública em Governo Aberto com a criação da *Open Government Partnership* - OGP, juntamente com o estabelecimento pelo governo brasileiro do Comitê Interministerial de Governo Aberto e a instituição do Plano de Ação Nacional. Esta iniciativa marcou um avanço significativo na incorporação de conceitos de teatro social 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, 2023b).

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. As origens conceituais da essência do escopo da OGP estão associadas com a provocação do Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, durante discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010, para que os países buscassem encontrar formas efetivas para combater a corrupção, para fomentar a participação social e para promover a transparência pública. Atualmente, a OGP é composta por 78 países e uma diversidade de organizações da sociedade civil. Seu propósito central é fomentar a colaboração e co-produção 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, 2019; MARIANI, BESSA, 2023a).

5 DINÂMICAS DE PODER DESVELADAS PELA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O alto engajamento político do Brasil como um dos oito membros cofundadores da *Open Government Partnership* - OGP suscita reflexões sobre os aspectos e as especificidades da governança, da governabilidade e do exercício de poder relacionados à política interna e externa. A cerimônia de lançamento da OGP ocorreu em setembro de 2011, em paralelo às atividades da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, e foi co-presidida pelo Brasil, representado pela presidenta Dilma Rousseff, e pelos Estados Unidos, representado pelo presidente Barack Obama. O engajamento e o prestígio brasileiro com a OGP se evidenciaram também nas atividades subsequentes da parceria. Em abril de 2012, o Brasil sediou em Brasília a 1ª Conferência de Alto Nível da OGP e presidiu no biênio 2011-2012 o Comitê Diretor da OGP (DESIDERÁ NETO, ALBRES, 2012; MARIANI, BESSA, 2023a).

O protagonismo externo do Brasil na OGP encontra respaldo na política interna brasileira e de como a ação pública estava sendo forjada. Um dos pilares centrais do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) foi o compromisso com a transparência ativa e o

fortalecimento da democracia. Em maio de 2014, durante a cerimônia de assinatura do Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS, a qual tem como diretriz o reconhecimento da participação social como direito do cidadão, Dilma Rousseff afirmou que a democracia se media pelo grau de liberdade de expressão concedido àqueles que discordavam. O governo de Dilma Rousseff (2011-2016) também promulgou, em novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação - LAI, que garantia aos cidadãos o direito de solicitar informações do poder público, instituiu, em novembro de 2011, a Comissão Nacional da Verdade – CNV com o objetivo de investigar violações aos direitos humanos ocorridas durante o período da ditadura militar no país que durou de 1964 a 1985 e, instituiu, em maio de 2016, a Política de Dados Abertos, que, em consonância com a cultura de transparência pública, estabeleceu regras para promover a abertura de dados governamentais. A promoção da inclusão e da colaboração dos cidadãos, a abertura de dados públicos e a transparência ativa criaram um ambiente que favorecia o fortalecimento da relação entre o Estado e os cidadãos (ALENCAR, RIBEIRO, 2014; TRINDADE, 2018; FONSECA, AVELINO *et al.*, 2021; ALMEIDA, CUNHA, 2021; ALMADA *et al.*, 2022; ARAUJO, 2022; MARIANI, BESSA, 2023a). A conjunção da Lei de Acesso à Informação e da Política de Dados Abertos, juntamente com a integração da Política Nacional de Participação Social - PNPS, constitui os fundamentos basilares da abordagem de Governo Aberto. Ao assegurarem o acesso a informações atualizadas e precisas, os instrumentos de ação pública não apenas desempenharam um papel de destaque por unir mecanismos intrínsecos à democracia representativa, mas também desvelaram as dinâmicas e os arranjos da decisão dos atores políticos em promover a transparência e a participação social (MARIANI, LASSANCE, 2020; MARIANI, BESSA, 2023c).

A transversalidade dos instrumentos de ação pública em Governo Aberto evidenciou a sua capacidade de atravessar diferentes esferas e níveis da governança, ressaltando tanto os aspectos cognitivos quanto os normativos na instrumentação da ação pública. O eixo da transparência ativa introduziu uma dimensão sem precedentes na política governamental, especialmente em relação à geração de conhecimento e à produção de informações e dados. Ao abrir de forma proativa o acesso a informações relevantes, essa abordagem não apenas ampliou a disponibilidade de dados, mas também fomentou um ambiente mais informado e participativo. Além disso, ao reforçar os espaços de participação social, essa iniciativa alinha-se à aspiração de fortalecer os fundamentos democráticos, oferecendo aos cidadãos a oportunidade significativa de contribuir ativamente para os processos decisórios (MARIANI, 2019; MARIANI, BESSA, 2023a).

Conforme identificado nas entrevistas com representantes da sociedade civil e do governo federal, a transversalidade dos instrumentos de ação pública em Governo Aberto do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) gerou um clima de expectativas por uma governança mais inclusiva e responsiva. A ênfase na transparência ativa, além de fortalecer os espaços de participação social, levou à esperança de uma maior inclusão democrática e de uma gestão pública mais responsável e baseada em evidências. A perspectiva de permitir que os cidadãos contribuíssem para o fortalecimento da democracia através da participação ativa na tomada de decisões governamentais foi vista como um avanço significativo na relação entre o Estado e a sociedade.

Contudo, apesar de o clima de expectativas positivas, o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) enfrentou também desafios e críticas por parte da sociedade civil. A transversalidade dos instrumentos de ação pública em Governo Aberto, embora promissora, nem sempre foi plenamente concretizada, e algumas promessas de maior transparência e prestação de contas não se efetivaram completamente (TRINDADE, 2018; FONSECA, AVELINO *et al.*, 2021; ALMADA *et al.*, 2022; ARAUJO, 2022; MARIANI, BESSA, 2023a). Como pontuado pela maioria dos entrevistados, havia expectativa de uma atuação mais assertiva e abrangente do governo no sentido de promover um ambiente verdadeiramente participativo e colaborativo, e algumas medidas governamentais foram percebidas como insuficientes ou insatisfatórias. Esse cenário de expectativas mistas contribuiu para a complexidade da relação entre o governo de Dilma Rousseff e a sociedade civil, refletindo a necessidade contínua de aprimorar a implementação e a efetividade das políticas de Governo Aberto para atender às demandas e aos anseios da população de forma mais abrangente e aberta ao diálogo.

Apesar dos desafios, o enfoque em Governo Aberto durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) pode ser caracterizado pelo esforço deliberado e significativo de promover uma gestão mais transparente, participativa e comprometida com os princípios democráticos. A implementação da agenda de Governo Aberto fomentou a criação de um arranjo de governança que buscava se legitimar e assegurar a governabilidade através da disponibilização proativa de informações governamentais e da criação de espaços de participação social.

Conforme enfatizado por Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), os instrumentos de ação pública desempenham uma função crucial como indicadores significativos de transformações institucionais, uma vez que refletem e exercem influência sobre as mudanças que ocorrem no âmbito das políticas e práticas públicas. Nesse contexto, a Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, que extinguiu a Controladoria-Geral da União - CGU, a

principal instituição governamental para a agenda de Governo Aberto, e instituiu em seu lugar o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC, no início do governo Temer (2016-2018), ilustra as dinâmicas de poder e interesses que podem permear a concepção e a implementação da ação pública. É importante notar que tal mudança não se limitou à mera alteração do nome do órgão, mas implicou uma ameaça concreta aos avanços alcançados pela política de transparência ativa. Anteriormente, a CGU possuía vínculo direto com a Presidência da República, conferindo-lhe um status superior em relação aos demais Ministérios (FONSECA, AVELINO et al., 2021; ARAUJO, 2022; ALMADA et al., 2022). A transformação do órgão alerta para a importância de se compreender e analisar criticamente as decisões que moldaram a estrutura institucional governamental do período, destacando o papel dos instrumentos de ação pública na configuração da governança e no direcionamento das políticas.

A plataforma política do governo de Michel Temer (2016-2018) esteve alinhada à agenda “Uma ponte para o futuro”, publicada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB em outubro de 2015 (PMDB, 2015). A ausência de menção no documento à participação social e à transparência ativa consubstancia um indício das modificações engendradas nas dinâmicas e nas orientações da ação pública.

“Em 2016, a tensão política ganhou escala devido ao processo de impeachment de Dilma Rousseff. Michel Temer assumiu a Presidência da República e sua atuação foi marcada pelo antagonismo com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, situação impulsionada por medidas impopulares como o teto de gastos (Emenda Constitucional no 95/2016) e a reforma trabalhista (Lei no 13.467/2017). Nesse período, houve ainda embates entre o governo e órgãos de participação social”. (FONSECA, AVELINO et al., 2021, p.4).

Em novembro de 2016, a OGP encaminhou uma carta em tom crítico ao governo Michel Temer (2016-2018) expressando preocupação acerca dos atrasos no cumprimento dos compromissos do 2º Plano de Ação Nacional e na submissão do 3º Plano de Ação Nacional. A carta enviada pela OGP deixava evidente a falha do governo brasileiro em cumprir os prazos estipulados pela parceria, o que levantou questionamentos sobre o comprometimento das autoridades brasileiras em relação à transparência e à participação social. Durante as oficinas de co-criação do 3º Plano de Ação, a sociedade civil optou por se retirar das discussões, fundamentando tal decisão na ausência de um ambiente propício ao diálogo construtivo e enfatizando a preponderância de abordagens impositivas por parte do governo (IRM, 2017; MARIANI, BESSA, 2023a).

Essa situação suscitou mais questionamentos sobre o nível de prioridade dado pelo governo brasileiro à agenda de Governo Aberto e ao fortalecimento das instituições voltadas

para a transparência, a participação social e a responsabilização pública. Como destaca o Relatório do *Independent Reporting Mechanism* – IRM sobre os compromissos do 3º Plano de Ação do Brasil,

“(…) a aprovação do [Terceiro] Plano de Ação foi caracterizada por uma quebra de confiança entre governo e sociedade civil, uma vez que a sociedade civil discordou da lista final de compromissos aprovados pelo governo. Fomentado por um processo pouco claro sobre os critérios de decisão final sobre quais compromissos seriam incorporados ou não, governo e sociedade civil tinham diferentes expectativas sobre a lista final de compromissos a serem incorporados no Plano de Ação. E se por um lado o governo considerou o processo transparente e participativo, as organizações da sociedade civil entenderam a decisão do governo como unilateral, e decidiram por abandonar o acompanhamento do Plano a partir de então” (IRM, 2017, p.13).

O governo de Michel Temer (2016-2018) enfrentou críticas severas quanto à sua postura em relação à participação social e à transparência pública (FONSECA, AVELINO et al., 2021; ARAUJO, 2022; ALMADA et al., 2022). Nesse sentido, é possível identificar a instrumentação da ação pública como um caráter político em sua concepção, pois desvelou as relações de poder entre o Estado e os demais atores que moldavam os processos nos espaços sociopolíticos instituídos. De fato, governo de Michel Temer (2016-2018), apresentou uma dinâmica complexa em relação à participação social e à transparência pública. A forma como a ação pública foi implementada não se apresentou como neutra, mas sim influenciada por considerações políticas e direcionamentos específicos.

Como enfatizado nas entrevistas, algumas políticas e estruturas de participação que haviam sido estabelecidas em governos anteriores foram descontinuadas ou enfraquecidas, suscitando preocupações de que houvesse uma diminuição do espaço para a sociedade civil influenciar as decisões governamentais. Cortes de recursos e a extinção de conselhos e comitês consultivos também contribuíram para essa percepção de redução da participação social em várias áreas. No que diz respeito à transparência pública, os entrevistados enfatizaram que, embora tenha mantido alguns mecanismos de transparência, como o Portal da Transparência, houve preocupações sobre a divulgação completa e oportuna de informações. Lembrança comum entre os entrevistados foi a de que ocorreram episódios em que a divulgação de dados foi questionada, gerando debates sobre a integridade das informações disponibilizadas pelo governo.

A abordagem do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) em relação à transparência governamental gerou controvérsias. Enquanto ele expressava comprometimento com a transparência em suas declarações públicas, inclusive declarou em seu plano de governo¹

¹ O plano de governo de Jair Bolsonaro foi publicado em 2018 e intitulado “O Caminho da Prosperidade. Proposta de Plano de Governo”.

que transparência seria uma meta inegociável, algumas medidas, como a redução do acesso a dados estatísticos e a dificuldade de obtenção de informações oficiais, levantaram preocupações sobre o compromisso real com a transparência. O Decreto nº 9.690/2019 foi percebido empiricamente como uma tentativa de conter ou restringir a abrangência da Lei de Acesso à Informação, uma vez que promovia a expansão do conjunto de funcionários públicos habilitados a deliberar sobre a classificação de confidencialidade de documentos e informações. A Medida Provisória nº 928/2020, a qual introduziu flexibilizações nos prazos para a resposta a solicitações de acesso à informação resguardadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI, foi acolhida com apreensão e inquietação pela sociedade. Embora tenha enfrentado contestação por parte do Supremo Tribunal Federal, essa Medida Provisória impactou negativamente o direito constitucional dos cidadãos ao acesso de informações públicas em âmbitos estaduais e nas capitais (IGA, 2020; MACHADO et al, 2020; ARAUJO, 2022; MARIANI, BESSA, 2023c).

De acordo com o Índice de Transparência da Covid-19, uma iniciativa da Open Knowledge Brasil voltada à avaliação e monitoramento da qualidade dos dados e informações fornecidos pelos governos estaduais e federal acerca da pandemia da Covid-19, análises conduzidas em agosto e outubro de 2021 revelaram uma queda de 20% na transparência ativa em relação aos casos graves e suspeitos de Covid-19 nos estados, em comparação com a avaliação anterior. Adicionalmente, foi constatado que nenhuma capital estava divulgando um perfil abrangente de informações sobre casos e indivíduos vacinados (OKB, 2021; MARIANI, BESSA, 2023a).

O plano de governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) não abordava a participação social, mas enfatizava a liberdade individual nas escolhas afetivas, políticas, econômicas e espirituais. A falta de referências ao processo participativo pode ser compreendida pela construção simbólica e social do próprio conceito. O governo era contra manter instituições de participação social, alegando que replicavam modelos socialistas e invadiam prerrogativas constitucionais do Congresso Nacional. Em abril de 2019, visando desburocratizar o estado, o governo revogou a Política Nacional de Participação Social e extinguiu muitos colegiados não previstos em lei. A redução foi significativa: de 700 para menos de 50 instituições (FONSECA, AVELINO *et al.*, 2021; KOUPAK et al., 2021; ROCHA NETO, 2022).

“Diversos estudos apontam alguns episódios que contribuiram para a erosão dos processos participativos e, conseqüente, abalo nos pilares da democracia brasileira, desde o Governo de Michel Temer, mas todos são comuns ao demarcar a gestão do Presidente Jair Bolsonaro como o ponto de inflexão para o colapso do instituto da participação social”. (ROCHA NETO, 2022, p.3).

O contexto conflituoso das discussões do Compromisso 9 do 4º Plano de Ação da OGP no Brasil, que visava criar um mecanismo transparente para avaliar ações e políticas relacionadas às mudanças climáticas, revelou essas tensões. Os marcos iniciais do compromisso foram implementados com êxito, apesar de alguns atrasos no cronograma. Por outro lado, os Marcos 6 e 7 tinham elementos mais ambiciosos com influência no papel cognitivo das relações de poder na ação pública, relacionados à definição conjunta de um mecanismo de avaliação. As discussões sensíveis desses marcos trouxeram à tona problemas como pressões externas e conflitos de interesse. Em 2021, a sociedade civil saiu das discussões, alegando falta de transparência e escuta. O governo citou a reforma administrativa como motivo para a dificuldade nas discussões (MARIANI, BESSA, 2023c).

Como pontuado nas entrevistas, a política interna de transparência e participação social durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2023) pode ser caracterizada por uma relação complexa entre as declarações públicas e as ações concretas. Embora o presidente expressasse compromisso com a transparência em suas declarações públicas, várias medidas, como a redução do acesso a dados e a dificuldade em obter informações oficiais, levantaram dúvidas sobre o comprometimento real com a transparência. Em relação à participação social, o governo demonstrou uma posição contrária, revogando políticas de participação social e reduzindo drasticamente o número de instituições participativas. Essa abordagem foi vista como prejudicial à democracia brasileira, marcando um ponto de inflexão na erosão dos processos participativos.

6 REFLEXÕES E RESULTADOS

Ao questionar a centralidade do Estado como único promotor de políticas públicas, as diretrizes de Governo Aberto estimulam a inovação e a modernização da Administração Pública por meio da participação de novos atores com olhares, percepções e experiências multifacetadas sobre a gestão pública. Essa abordagem busca promover uma governança mais inclusiva e aberta, reconhecendo a importância de ouvir e considerar a diversidade de perspectivas e interesses dos cidadãos e da sociedade civil na formulação de políticas e tomada de decisões.

A reflexão sobre as especificidades associadas à compreensão da instrumentação da ação pública desempenha um papel crucial na compreensão das complexidades inerentes aos processos decisórios, à implementação de políticas e à configuração e influência das relações sociais. As intrincadas e fluidas dinâmicas de poder abrangem uma pluralidade de

atores motivados por interesses e objetivos distintos, todos imersos em uma contínua luta para expandir sua esfera de influência, obter vantagens e alcançar objetivos específicos. Os instrumentos de ação pública em Governo Aberto assumem, assim, relevância significativa na configuração das interações sociais, influenciando-as através das representações e dos significados subjacentes às concepções subjetivas. Desempenham, assim, papel crucial na estruturação das relações sociais uma vez que moldam a forma como os atores sociais se relacionam e interagem entre si, ou seja, percepções e interpretações subjacentes aos seus próprios pontos de vista subjetivos.

Assim, conforme apresentado nesse artigo, a instrumentalização da ação pública em Governo Aberto pode de fato ser moldada por agendas ocultas, inclinações pessoais ou disparidades de poder. Isso levanta alguns apontamentos e reflexões importantes: a) considerando que os instrumentos de ação pública não são neutros, há relações de poder subjacentes que podem ser tanto implícitas quanto explícitas; os atores que detêm mais poder podem influenciar a formulação de políticas, a abertura de dados, o acesso à informação e a participação social de maneiras que sirvam a seus interesses; b) a instrumentalização da ação pública em Governo Aberto pode ser influenciada por agendas não transparentes, inclinações particulares e desigualdades de poder entre diferentes atores; isso pode afetar o direcionamento das políticas e a forma como os recursos são alocados, impactando a equidade e a justiça; c) a (não) abertura de dados, o (não) acesso à informação e a (não) participação social podem estar relacionados a interesses específicos, como a manutenção do controle ou a busca por vantagens; aqueles que têm influência podem buscar restringir ou promover esses aspectos conforme seus próprios objetivos; d) os arranjos de governança podem variar em termos de centralização do poder, participação de diferentes atores, transparência e mecanismos de prestação de contas; essas características moldam como as decisões são tomadas e como os interesses são representados; e) a forma como os instrumentos de ação pública em Governo Aberto são utilizados pode afetar a legitimidade da gestão pública; se os processos não forem transparentes ou não incluírem uma variedade de vozes, a legitimidade pode ser questionada; além disso, a governabilidade pode ser influenciada pela eficácia desses instrumentos em abordar as necessidades e as aspirações dos cidadãos.

Em suma, as relações de poder subjacentes aos instrumentos de ação pública em Governo Aberto podem ter um impacto significativo na formulação de políticas, nas decisões de abertura de dados e no acesso à informação, bem como na participação social. A análise dessas dinâmicas é essencial para compreender como os processos de tomada de decisão e

ação governamental podem ser influenciados por interesses variados e como isso pode afetar a legitimidade e governabilidade da gestão pública.

As reflexões apresentadas até o momento fornecem uma visão preliminar e inicial sobre as complexas dinâmicas de participação social, transparência pública e instrumentação da ação pública em Governo Aberto. No entanto, é importante ressaltar que a compreensão completa desses processos requer uma análise mais aprofundada e abrangente, envolvendo uma variedade de fontes, métodos e perspectivas. O contexto político, as mudanças institucionais e as interações entre governo e sociedade civil são intrincados e multifacetados, o que torna necessário um estudo mais detalhado para capturar nuances, identificar causalidades e proporcionar uma visão mais abrangente dessas dinâmicas. Portanto, as reflexões atuais representam apenas um ponto de partida para uma investigação mais completa e rigorosa das questões relacionadas à governança, à participação e à transparência.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. (2018). Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 105, pp. 15-46.

ALENCAR, J.; RIBEIRO, U. O decreto sobre a participação social no governo federal e a “polêmica bendita”. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 6, p. 23-27, 2014.

ALMADA, Maria Paula; AMORIM, Paula Karini; PINHO, Maria Dominguez Costa; SILVA, C. R. de S. A transparência do executivo federal brasileiro: uma comparação entre os governos Dilma Rousseff e Jair Bolsonaro. *Revista Opinião Pública*, v.28, n.1, p.169–199, 2022.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da Implementação dos Centro-Dia de Referência para pessoas com Deficiências e suas Famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Org.). *Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. 1ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. v. 1, p. 261-292.

ARAÚJO, E. T.; BOULLOSA, R. F. Avaliação da Implementação dos Centro-Dia de Referência para pessoas com Deficiências e suas Famílias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (Org.). *Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Porto Alegre: CEGO/UFGRS, 2017. p. 261-290.

BOULLOSA, R. F.; PERES, J. L.; BESSA, L. F. M. Por Dentro do Campo: uma Narrativa Reflexiva dos Estudos Críticos em Políticas Públicas. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 28, n. 97, 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de maio de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 02 ago. 2023.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Santiago, 2018.

CIGA. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, 2016. Disponível em: <https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-October-2016.pdf>.

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016.

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Gobierno abierto: estrategias e iniciativas en Iberoamérica. Caracas. 2020.

DEMO, P. "Cuidado Metodológico: signo crucial da qualidade, Sociedade e Estado". Brasília, v.17, n.2, p.349-373, jul/dez 2002.

DESIDERÁ NETO, W. A.; ALBRES, H. M. Relações Brasil-Estados Unidos no governo Dilma: a agenda das visitas presidenciais oficiais em 2011 e 2012. Boletim de Economia e Política Internacional, Brasília, n. 11, p. 77-88, 2012.

ESCOBAR, A. Conclusion: Imagining a Postdevelopment Era. In: Escobar, A. Encountering development: the making and unmaking of the Third World. Princeton/New Jersey: Princeton University Press, 1995.

FONSECA, I. F. ; AVELINO, D. P. ; POMPEU, J. C. B. ; ALENCAR, J. L. O. ; PIRES, R. R. C. ; SILVA, S. P. . A Trajetória da Participação Social no Governo Federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). Boletim de Análise Político-Institucional, v. 29, p. 89-96, 2021.

FOUCAULT, M. 1994. "La gubernamentalité". Dits et Écrits, tome 3, Paris, Gallimard, p. 635-657.

GOFFMAN, Erving. The Presentation of Self in Everyday Life. Garden City, NY: Anchor Books, 1959.

HALPERN, C.; LESCOUMES, P.; LE GALÈS, P. "As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública". In: OLIVEIRA, O.; HASSENTEUFEL, P. (org.). Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, 2021.

IRM - Independent Reporting Mechanism. Brasil: Relatório Final do Período 2013-2016. 2017.

KOUPAK, K.; LUIZ, D. E. C.; MIRANDA, P. F. M; SILVA JÚNIOR, A. G. Democracia e participação em xeque no governo Bolsonaro. Caderno Eletrônico de Ciências Sociais, v. 9, p. 45-67, 2021.

LASCOUMES, P.; LES GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, n. 9, p. 19-43, 2012.

LASCOUMES, P.; LES GALÈS, P. Special issue: understanding public policy through its instruments. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-144, 2007.

LIMA, F. A. C.; GUSSI, A. F.; PONTES, R. J. S. Afinal, pode o subalterno avaliar? Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Anais. Brasília, 2021, v. 1, p. 1-21.

LUCIO, M. L. 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*, v. 8, p. 143-143, 2017.

MARIANI, C. B. Governo aberto e a governança do Programa Bolsa Família. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, 2019. Disponível em: <http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma3/cristina-borges-mariani.pdf>. Acesso em: data de acesso.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Desenvolvimento e Tecnologia: o ladrilhar da política de Governo Aberto no Brasil. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 1, 2022.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Governo Aberto no Brasil: como a instrumentação da ação pública fomentou novas abordagens para a governança da participação social. *Gobierno Abierto en Iberoamérica*, v. 20, p. 11-33, 2023a.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Policy and governance studies: reflection on the contribution of Open Government standards principles to decolonial political studies. 2023b (no prelo).

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Sustainable Governance: how can Open Government contributes to Participatory Innovations and promotes more reflexive, adaptable and ecologically attuned societies. 2023c (no prelo).

MARIANI, C. B.; LASSANCE, A. Uma governança orientada por diretrizes de governo aberto aprimora o valor público de programas governamentais?. *Revista do Serviço Público*, (71), p. 34-56, 2020.

NÁSER, A.; RAMÍREZ-ALUJAS, A.; ROSALES, D. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2018.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2022.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. The OECD Recommendation of the Council on Open Government. Paris: OECD Publishing, 2017.

PALLARÉS-DOMÍNGUEZ, D. Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2019, 73, p. 81-110.

PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, ago. 2016.

PERES, J. L. P.; BOULLOSA, R. F.; BESSA, L. F. M. 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*, v. 12, p. 493-515, 2021.

PIRES, V. et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, Viçosa, v. 6, n. 3, p. 110-126, 2014.

PMDB, PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015a. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2023.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *Espacio Abierto*, vol. 28, no. 1, pp.255-301, 2019.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. 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, 2011.

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. Las políticas de gobierno abierto en Iberoamérica. Explorando una década de cambios en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2021). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 21-58, 2022.

RAMIREZ-ALUJAS, A. V. R. Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más poder local*, (12), 14-22, 2012.

ROCHA NETO, J. M. Interdição a participação social: o Brasil em contexto. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 11., 2022. Anais eletrônicos. Maringá: Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 2022.

RUVALCABA, E.; CRIADO, J.; AGUILAR, L. F. Gobierno Abierto y Gobernanza: una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales. In: AGUILAR, E.; RUVALCABA, L. F. (Eds.). *Gobierno abierto en Iberoamérica: Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*. Volumen 1. Tirant lo Blanch, 2021.

TRINDADE, T. A. Os limites da democracia: a legitimidade do protesto no Brasil Participativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (online), v. 33, p. 1-20, 2018.

VENDRAMINI, P.; ALMEIDA, L. S. B. Pioneirismo, Renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil. 1. ed. Florianópolis: UDESC, 2017.

WEBER, M. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. University of California Press, 1978.