

# Qual conceito de Governo Aberto?

## Uma aproximação aos seus princípios

*Documento presentado en el VII Congreso Internacional en Gobierno,*

*Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)*

*Madrid, España, del 3 al 5 de octubre de 2016*

### **Laila Bellix\***

Prefectura de São Paulo  
Faculdade Paulista de Serviços Social (FAPSS)  
[la\\_bellix@hotmail.com](mailto:la_bellix@hotmail.com)  
@laelab

### **Caroline Burle S. Guimarães\*\***

W3C Brasil  
Centro de Estudos sobre Tecnologias Web  
[carolburlesg@gmail.com](mailto:carolburlesg@gmail.com)

### **Jorge Machado\*\*\***

Universidade de São Paulo  
Colaboratorio de Desarrollo y Participación (COLAB)  
[machado@usp.br](mailto:machado@usp.br)

\* É Coordenadora de Promoção da Integridade na Controladoria Geral do Município de São Paulo (CGM). Mestre em Integração da América Latina e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP). Foi Coordenadora e Professora da Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Faculdade Paulista de Serviços Social (FAPSS).

\*\* É responsável pelas Relações Internacionais e Institucionais do Centro de Estudos sobre Tecnologias Web (Ceweb.br) e do W3C Brasil desde 2012. Mestre em Relações Internacionais pelo San Tiago Dantas (UNESP) em 2014, especialista em negociações pela Fundação Getúlio Vargas (2009) e bacharel em Relações Internacionais pela Fundação Armando Álvares Penteado (2006). É fellow do programa Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas em 2016. É uma das editoras do documento que será recomendação do W3C intitulado "Data on the Web Best Practices".

\*\*\* Professor livre-docente do curso Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1996), Diploma de Estudos Avançados em Políticas Públicas, doutorado em Sociologia pela Universidade de Granada (2001), pós-doutorado junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (2004). É um dos coordenadores do grupo de pesquisa COLAB (Co-Laboratório de Desenvolvimento e Participação).

**Resumo:**

O conceito de governo aberto está associado a temas como acesso à informação, participação cidadã, transparência, prestação de contas (*accountability*), abertura de dados, colaboração e cocriação entre governo y sociedade civil, abarcando ainda inovações na gestão de políticas públicas. Por ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, distintos atores e contextos políticos e culturais, o termo pode ter distintos significados. Ao final de contas, como definir governo aberto? A riqueza de interpretações gera também expectativas e frustrações entre os que participam de processos de governo aberto. Ademais, sua indefinição limita seu alcance em relação a novos atores que poderiam estar também envolvidos no processo de abertura de governo. Há temas transversais, de grande importância, que não são claramente incluídos nas definições de governo aberto, tais como gênero, diversidade, inclusão, linguagem e acessibilidade. O objetivo deste trabalho é analisar os diferentes conceitos existentes e com base nessa análise propor princípios como: participação efetiva; transparência e prestação de contas; dados abertos; abertura e reutilização da informação pública; acesso e simplicidade; colaboração e cocriação; assim como inclusão e diversidade; para uma definição mais ampla de governo aberto.

**Palavras-chave:** Governo Aberto; Princípios; Conceito; Diversidade; Gênero.

**¿Qué concepto de Gobierno Abierto?**

**Una aproximación a sus principios.**

**Resumén**

El concepto de gobierno abierto está asociado a temas como acceso a la información, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, apertura de datos, colaboración y co-creación entre gobierno y sociedad civil, abarcando aún innovaciones en la gestión de políticas públicas. Por ser tratado por diferentes áreas del conocimiento, distintos actores y contextos políticos y culturales, el termo puede tener distintos significados. ¿A fin de cuentas, como definir gobierno abierto? La riqueza de interpretaciones genera también expectativas y frustraciones entre los que participan de procesos de gobierno abierto. Además, su indefinición limita su alcance en relación con nuevos actores que podrían estar también involucrados en proceso de apertura de gobierno. Hay temas transversales, de grande importancia, que no son claramente incluidos en las definiciones de gobierno abierto, tales como género, diversidad, inclusión, lenguaje y accesibilidad. El objetivo de este trabajo es analizar los diferentes

conceptos existentes y desde ahí proponer algunos principios cómo: participación efectiva; transparencia y rendición de cuentas; datos abiertos; apertura y reutilización de la información pública; acceso y simplicidad; colaboración y co-creación; así cómo inclusión y diversidad; para una definición más amplia de gobierno abierto.

**Palabras-clave:** Gobierno Abierto; Principios; Concepto; Diversidad; Género.

### **What concept of Open Government?**

#### **An approach to its principles.**

**Abstract:**

The concept of open government is associated with themes such as access to information, citizen participation, transparency, accountability, open data, collaboration and co-creation between government and civil society, also embracing innovation in public policy management. Since it is associated with different areas of knowledge, distinct actors, cultural and political contexts, the term may have different meanings. So how to define open government? The abundance of interpretations also generates expectations and frustrations among those involved in open government processes. In addition, its lack of definition limits its scope in relation to new actors that could also be involved in the process of opening governments. There are cross-cutting issues of great importance, which are not clearly included in the definitions of open government, such as gender, diversity, inclusion, language, and accessibility. The aim of this paper is to analyze different existing concepts and from there to propose some principles - such as: effective participation; transparency and accountability; open data; opening and reusing of public information; access and simplicity; collaboration and co-creation; as well as inclusion and diversity - to obtain a broader definition of open government.

**Keywords:** Open Government; Principles; Concept; Diversity; Gender; Collaboration.

## I. Introdução e apresentação do problema

Governo aberto, em geral, se refere a temas que tratam de acesso à informação, participação cidadã, transparência, colaboração entre governo e sociedade civil, inovações na gestão e na formulação de políticas públicas - em especial com uso de novas tecnologias de informação. Por trás do surgimento do conceito, está a ideia iluminista de que governos devem estar suscetíveis ao escrutínio da opinião pública. Por ser tratado por diferentes áreas do conhecimento, atores e contextos políticos e culturais, o termo tem ganhado distintos significados. Como a possibilidade de implementar práticas inovadoras na gestão e melhorar serviços públicos; demonstrar compromissos no combate à corrupção, promover uma gestão mais eficiente ou mesmo gerar oportunidades econômicas; além aprofundar a democracia e promover a participação social.

Nesse contexto, paira uma pergunta norteadora para estudiosos, gestores e ativistas: A final de contas, como definir governo aberto? A riqueza de interpretações traz o risco de gerar expectativas exageradas, frustrações e mal-entendidos entre os participantes de processos que envolvem o chamado governo aberto.

Acrescenta-se a essa preocupação o fato de haver temas transversais, de grande importância, que não são claramente incluídos nas definições de governo aberto, tais como gênero, diversidade, inclusão, linguagem e acessibilidade. Dessa forma, torna-se fundamental revisitar o conceito amplamente difundido tanto na academia quanto por organismos internacionais com o propósito de analisar os principais enfoques desses atores e, ademais, propor novos elementos a fim de promover maiores discussões na temática. .

Nesse sentido, esse trabalho tem o objetivo de analisar os diferentes conceitos existentes e a partir disso propor a incorporação de alguns princípios como: participação efetiva; transparência e prestação de contas; dados abertos; abertura e reutilização de informação pública; simplicidade de acesso; colaboração e cocriação; assim como inclusão e diversidade. Com isso, se espera contribuir para o debate e a fim de ampliar a definição de governo aberto, de forma que seja também mais consensual.

Estruturalmente, o documento está dividido em 3 partes. A primeira discute as origens do governo aberto, com uma discussão bibliográfica sobre a temática. Na segunda parte, há um mapeamento dos principais organismos internacionais e suas definições sobre governo aberto. Por fim, apresenta-se um novo conceito mais geral de governo aberto que abarca diferentes temáticas. Ao final do documento, há as considerações finais sobre essa análise.

## **II. Origens do governo aberto**

A temática de governo aberto remonta à segunda metade do século XVIII, com o surgimento de instrumentos jurídicos que abrem caminho para o estabelecimento de governos mais abertos. Nesse sentido, a legislações que garantiram a liberdade de acesso à informação (Suécia) e a liberdade de imprensa – nos EUA, em 1776 e na França, em 1789 – (Wikipedia, 2016) seriam pioneiras ao estabelecerem as primeiras bases modernas para que governos se tornassem mais abertos ao controle da sociedade e sujeitos ao escrutínio público. Mas será somente na segunda metade do século XX, em que países democráticos desenvolverão leis para garantir o direito à informação pública.

O termo governo aberto ganha força em 2009, quando é publicada a Declaração de Governo Aberto (OGP, 2011), no início da administração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, que em tese, reforçaria a democracia, promoveria a eficiência e a eficácia por meio da transparência, da participação e da colaboração (US, 2009). Em setembro de 2011, com o surgimento da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) – que atualmente tem a participação de 70 países – o termo entra definitivamente com força na agenda internacional.

Os princípios que embasam o conceito do governo norte-americano sobre o tema governo aberto foram estabelecidos a partir de três ideias centrais: i) A transparência promove o controle social; ii) a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; iii) a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo. (Guimarães, 2014)

Para alguns dos estudiosos pioneiros sobre governo aberto sua definição estaria ligada ao diálogo constante entre os cidadãos e os gestores públicos sobre decisões relacionadas a políticas públicas (Calderón, 2010: 11); a colaboração para originar soluções criativas para problemas de governo que impactam na população (Noveck, 2009: 11); democracia e a garantia dos direitos civis e liberdade de expressão (Ramirez-Alujas, 2012: 3).

Embora o conceito não esteja claramente definido, existem alguns preceitos – transparência; participação social; colaboração – que são comuns ao que se chama de governo aberto. Em 2010, Calderón e Lorenzo já afirmam que o conceito de governo aberto estava em “plena expansão e permanente redefinição” (Calderón & Lorenzon, 2010: 13).

### **III. O conceito de governo aberto para organismos internacionais**

No âmbito internacional, a agenda de governo aberto se intensificou, sobretudo, a partir dos anos 2011 com a criação da OGP e a difusão da Declaração de Governo Aberto e, nos seguintes, com a atuação de diferentes organismos internacionais que passaram a incorporar e difundir seus próprios conceitos.

Com a elaboração de Planos de Ação nacionais (NAP), a OGP passou a ser um *hub* do tema no âmbito internacional, visto que unificava atores em torno das ações específicas na área. Tanto na Declaração de Governo Aberto, quanto na elaboração dos Planos de Ação, a OGP difunde o conceito de governo aberto com base em quatro princípios: transparência, combate à corrupção, empoderamento cidadão e uso de novas tecnologias. Ainda de acordo com a Parceria, esses devem, necessariamente, aumentar a disponibilização de informações; fomentar a participação social; implementar padrões de integridade e ampliar o acesso a novas tecnologias.

A articulação em torno da OGP permitiu que, pouco tempo após sua constituição, diversos organismos internacionais também passassem a difundir os preceitos de uma agenda que se coloca como inovadora para a gestão pública. Esses organismos agem de como difusores indiretos de políticas públicas (Weyland, 2004) e atuam, muitas vezes, de forma integrada por meio de publicações, organização de cursos e atividades em diferentes países, sobretudo na América Latina.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, é um organismo de penetração nos diferentes níveis de governos, nacionais e subnacionais, na América Latina. Em 2014, a organização publicou dois textos distintos sobre governo aberto. Um sobre a agenda em âmbito municipal (OEA, 2014) e outro, fomentado pela organização, que se discute governo aberto como um novo paradigma para a gestão pública (Oszlak, 2014). Ademais, a OEA possui um programa específico denominado *Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas*<sup>1</sup>, para lideranças do tema na região. Nesses documentos e em outras ações, a OEA defende que governo aberto é aquele que promove a transparência, acesso à informação, colaboração e participação cidadã.

Apesar de apresentar o papel das tecnologias da informação e comunicação em documentos de pesquisa e apostar nessas ferramentas para desenvolvimento da agenda de governo aberto, a OEA não incorpora a inovação tecnológica como definição central de governo aberto, como é possível identificar na página inicial sobre o tema dentro do Departamento de Gestão Pública Efetiva. Nota-se que o organismo enfatiza as temáticas do acesso à informação e transparência como centrais para a consolidação do governo aberto.

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de apoio financeiro e técnico, é um organismo de grande influência na América Latina, sobretudo na propagação de ideias e conceitos para a promoção de governos mais eficientes e efetivos. Nesse contexto, a agenda de governo aberto ganhou destaque, uma vez que se propõe promover a melhoria de serviços e modernizar, por meio do aumento da eficiência, a gestão pública. Para exemplificar, em 2012, o BID apoiou uma publicação que versava sobre governo aberto e transparência, em que relata os desafios para a região da América Latina (Dassen e Vieyra, 2012). Essa discussão se sucedeu em 2014, com a publicação de documento de discussão sobre os desafios da agenda de governo aberto (López Egaña, 2014) e, no mesmo ano, com a organização do evento “Primeiro Diálogo Regional de Políticas de Governo Aberto de América Latina y el Caribe” com o propósito de discutir a melhoria de serviços públicos por meio transparência, uso de dados e participação. Mais recentemente, em 2016, o Banco apresentou uma segunda análise sobre os progressos da agenda na América Latina.

---

<sup>1</sup> Ver mais sobre o Programa em: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/opengovfellowship/>

Por sua vez, a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) também atua na difusão do conceito de governo aberto nessa região. Apresentado por essa Comissão como um novo paradigma na relação Estado-sociedade, o governo aberto busca trazer a transparência, participação, dados abertos e prestação de contas como formas de garantir a eficiência e a eficácia nas políticas públicas. Nesse sentido, a CEPAL produziu um Biblioguías de Governo Aberto<sup>2</sup>, no qual são agregadas publicações dos principais organismos internacionais. Além disso, desde 2013, a CEPAL organiza cursos para a difusão do conceito de governo aberto.<sup>3</sup>

Por fim, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também é parceira da OGP para a difusão de governo aberto, atuando oficialmente como sócia multilateral da iniciativa. Entre 2013 e 2014, a OCDE realizou um estudo para levantamento das estratégias e práticas de governo aberto na América Latina (OCDE, 2015), além de publicar resumos das iniciativas de governo aberto pelo mundo. A OCDE trabalha com o conceito de governo aberto utilizado pela OGP, mas inclui também elementos como engajamento cívico, acesso à informação, transparência orçamentária, integridade e combate à corrupção, uso de tecnologia da informação e comunicação, mídia social, dados abertos e desenvolvimento local.

Nesse sentido, pode-se identificar que esses organismos desempenharam a função de difusores de modelos de políticas públicas baseadas em diferentes princípios de governo aberto. Concomitantemente a isso, formaram-se redes de pesquisadores e estudiosos que contribuem de diferentes formas de propagação da agenda, quer seja na produção ou difusão de materiais, ou quer seja por suas atuações locais como agentes multiplicadores.

No quadro abaixo, apresentamos uma síntese das definições do conceito de governo aberto de cada um dos organismos internacionais citados em seus diferentes materiais. Esse levantamento foi realizado por meio de pesquisa em páginas oficiais, documentos publicados e conteúdos de eventos promovidos em que abordam exclusivamente a temática de governo aberto.

---

<sup>2</sup>Ver biblioguía em: <http://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159545&p=1044330>

<sup>3</sup>Ver lista de cursos em: <http://www.cepal.org/es/courses/past/topic/49>

Tabela 1

## Conceito de governo aberto por atores internacionais

Organismo Internacional	Conceito	Enfoque
Parceria para Governo Aberto - OGP	Governo que promove transparência, empoderamento da sociedade, combate a corrupção e incorpora novas tecnologias para melhoria da governança. (OGP, 2011)	Transparência, empoderamento da sociedade, combate à corrupção e incorporação das novas tecnologias para melhoria da governança.
Organização dos Estados Americanos - OEA	<p>“El Gobierno abierto se basa en los principios de:</p> <p>Transparencia: un gobierno transparente dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad.</p> <p>Colaboración: un gobierno colaborativo compromete, involucra y convoca los ciudadanos y demás agentes sociales para solucionar los problemas públicos, de manera colectiva, aprovechando el potencial y la energía de varios sectores y actores sociales y privados.</p> <p>Participación: un gobierno participativo fomenta el derecho de la ciudadanía a intervenir activamente en la toma de decisiones políticas, promueve la interacción entre el Estado y la sociedad para que ambas partes puedan beneficiarse de sus conocimientos, ideas y</p>	Transparência, Colaboração e participação.

Qual Conceito de Governo Aberto?

	experiencias con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia de la acción pública.” (OEA, 2016)	
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID	“Não apresenta um conceito claro, mas governo aberto se insere na área de modernização/reforma do Estado, cujo foco é na abertura (openness) e accountability” (BID, 2016). (BID, 2016)	Transparência, accountability
Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL	“Un gobierno abierto se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la calidad de los servicios públicos. ” (CEPAL, 2016)	Transparência, colaboração/participação para melhoria dos serviços públicos.
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE	“Open government - the opening up of government processes, proceedings, documents and data for public scrutiny and involvement (...). Both greater transparency and public participation can not only lead to better policies and services, they can also promote public sector integrity, which is essential to regaining the trust of citizens in the neutrality and reliability of public administrations.” (OCDE, 2016)	Transparência, engajamento cívico, accountability e integridade.
Omidyar Network Fundação Avina Red Gealc	Adotam o mesmo conceito da OGP. (Omidyar, 2014) Adotam a mesma linha da OGP. Foco em dados abertos. (Avina, 2014) Políticas de governo eletrônico focadas nos	Igual OGP

Qual Conceito de Governo Aberto?

	<p>cidadãos, para promover a transparência e participação cidadã. (Red Gealc, 2016)</p>	
<p>Omidyar Network Fundação Avina Red Gealc</p>	<p>Adotam o mesmo conceito da OGP. (Omidyar, 2014) Adotam a mesma linha da OGP. Foco em dados abertos. (Avina, 2014) Políticas de governo eletrônico focadas nos cidadãos, para promover a transparência e participação cidadã. (Red Gealc, 2016)</p>	<p>Igual OGP</p>
<p>Omidyar Network Fundação Avina Red Gealc</p>	<p>Adotam o mesmo conceito da OGP. (Omidyar, 2014) Adotam a mesma linha da OGP. Foco em dados abertos. (Avina, 2014) Políticas de governo eletrônico focadas nos cidadãos, para promover a transparência e participação cidadã. (Red Gealc, 2016)</p>	<p>Transparência e participação, a partir da perspectiva do desenvolvimento do governo eletrônico</p>
<p>CLAD (2016)</p>	<p>“Conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y a buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.</p>	<p>Transparência, participação, colaboração e inovação</p>

*Fonte: Elaborado pelos autores deste artigo.*

Com base nesse levantamento visualizado na Tabela 1, é possível identificar pontos de convergência entre os diferentes organismos. O primeiro destaque é para o (i) enfoque na política de transparência e seus temas correlatos, como acesso à informação e dados abertos. Todos os

organismos analisados apresentaram a transparência como eixo estrutural da agenda de governo aberto e, por esse motivo, é possível notar que há uma associação imediata entre governo aberto e governo transparente. A temática de dados abertos, a linguagem cidadã e o acesso mais simplificado, por outro lado, aparecem de forma mais difusa dentro das discussões sobre transparência.

O segundo destaque é (ii) o entendimento de participação social como um processo de colaboração entre a sociedade civil e o governo. Isso denota um gradual consenso em torno de uma nova visão da relação entre Estado e sociedade civil, antes vista como conflituosa por natureza. Busca-se construir uma agenda em torno de relação de cooperação/colaboração na formulação de políticas. O aprendizado institucional e histórico de cada país, envolvendo por exemplo a trajetória e lutas dos movimentos sociais deixa de ser relevante. O engajamento cívico, nesse contexto, aparece deslocado da trajetória institucional e supõe uma predisposição da sociedade como um todo nas iniciativas de participação no âmbito das políticas de governo aberto.

O terceiro destaque é sobre (iii) o papel da tecnologia enquanto eixo transversal para a agenda. Discussões sobre uso de ferramentas livres, código aberto e possibilidade de colaboração no próprio desenvolvimento tecnológico não são incluídas como elemento central da proposta de governo aberto. Nesse sentido, a proposta da "Caixa de Ferramentas"<sup>4</sup> (Cruz-Rubio, 2016) poderia incluir tecnologia como um eixo transversal (Campagnucci, 2016). Além disso, é interessante observar que, mesmo sendo permeável aos demais eixos, as discussões sobre formas de integração entre esses, desenho de estruturas de governanças intersetoriais e a possibilidade de articulação ainda carecem de maiores elementos.

Por fim, o quarto destaque (iv) é sobre o objetivo final da agenda de governo aberto. Esse novo paradigma de gestão pública apresenta-se como uma resposta ao esgotamento do modelo atual de Estado e, por isso, o tornará mais eficiente e com melhores serviços públicos. O viés da abertura de governo para fortalecimento dos atores sociais, democratização do poder público e para a promoção da cidadania aparece mais pulverizado, dentro da proposta de empoderamento

---

<sup>4</sup>Ver imagem: [http://umdadoamais.com/wp-content/uploads/2016/04/gov\\_aberto.png](http://umdadoamais.com/wp-content/uploads/2016/04/gov_aberto.png)

do cidadão. Ademais, não se aponta a possibilidade de diálogo entre a agenda de governo aberto e temas transversais, sobretudo aqueles que visam a garantia de direitos fundamentais como direitos humanos, inclusão ou igualdade de gênero, para a potencialização da agenda.

Com base nesse levantamento e nas possíveis lacunas, apresentamos para discussão uma proposta de princípios ao estabelecimento de um conceito de governo aberto. Esses princípios buscam melhorar tanto a articulação entre diferentes temáticas, como aprofundar em campos onde aparecem apenas de forma tangencial.

#### **IV. Apresentação e comentários dos princípios sugeridos**

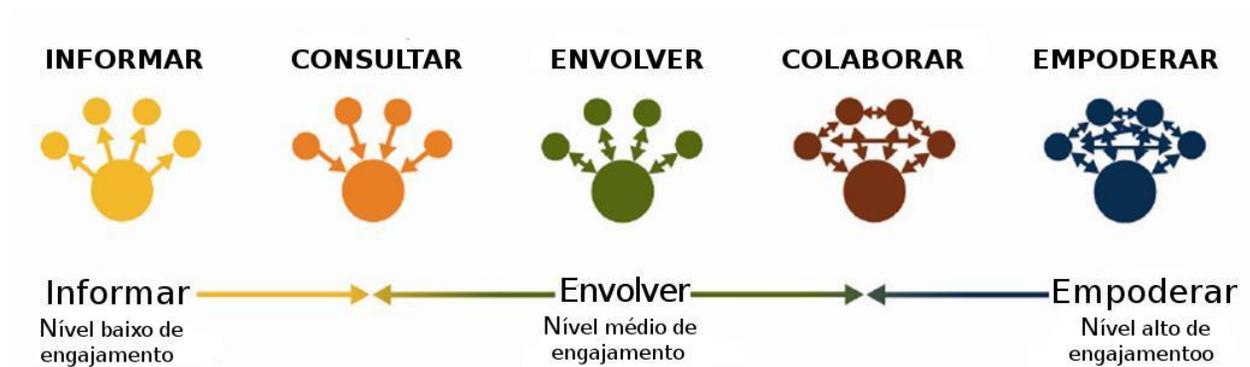
Com base na análise dos documentos citados que tratam de conceitos ou visões de governo aberto, passamos aqui a discutir sobre aspectos ausentes ou não bem desenvolvidos que podiam ser fortalecidos para se alcançar uma definição mais abrangente de governo aberto.

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

A corresponsabilização dos cidadãos, que só é possível através de processos participativos mais avançados, não apenas fortalece a democracia como podem contribuir para o êxito de políticas públicas. Um bom exemplo disso são as experiências de orçamento participativo (Avritzer, 2002; Touchton & Wampler, 2014). Assim, ao se tomar como princípio a participação, deve-se buscá-la sua efetividade através do engajamento e o empoderamento do

cidadão. O quadro da Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) é bastante simples e amplo, podendo ser tomado como base para se estabelecer um princípio.

**Diagrama 1**  
**Diferentes níveis de participação social**



*Fonte: IAP2, traduzido e adaptado por Jorge Machado (2016).*

Governo aberto ainda é frequentemente confundido com dados abertos. No entanto, dados abertos não garantem governo aberto e (Yu E Robinson, 2012). Os dados abertos têm sido colocados frequentemente sobre um pedestal de ouro, como a solução para a maioria dos problemas envolvendo corrupção, ineficiência e falta de participação social. Eles podem ser vistos como importantes catalizadores de mudanças políticas, econômicas e culturais, mas que para terem efetividade, dependem de outras políticas para expressarem seu potencial transformador. Ressalta-se que os dados abertos constituem um conjunto consolidado de princípios<sup>5</sup>, o qual deve ser incorporado como um dos princípios de governo aberto.

<sup>5</sup> Para serem disponibilizados em formato aberto, pressupõe-se que algumas regras devam ser seguidas em relação ao formato desses dados, tais como: disponibilidade e acesso; reuso e distribuição; participação universal; completos; primários; atuais; acessíveis; compreensíveis por máquinas; não discriminatórios; não proprietários; livre de licenças; e interoperáveis (W3C BRASIL, 2011, p. 13-16).

Um tema que não é tocado na discussão sobre governo aberto é o licenciamento livre de dados e informações sobre a qual não pesa nenhuma restrição por sigilo ou segurança. Para dar valor à cadeia de informação é fundamental que esta circule e esteja disponível para o maior número de usos e reusos. Ainda que informação produzida por entes públicos tenha proteção em legislações nacionais para seu uso, raramente essa garantia é dada de forma automática e dificilmente é apoiada como parte uma política clara por Estados nacionais e governos locais. Informação amplamente acessível, disponibilizada de maneira pró-ativa e com garantias legais de uso são fundamentais para o um maior potencial de impacto de uma política de governo aberto. Isso também seria uma forma de alinhamento com outros direitos, como acesso ao conhecimento, cultura e diversidade presentes em diversas declarações como as de Diversidade Cultural (UNESCO, 2002), Direitos Humanos (ONU, 1948), Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS, 2003, art. 1, 2 e 8), e as declarações de Brisbane (UNESCO, 2010) e Maputo (UNESCO, 2008).

Uma outra questão que, embora muito importante, encontre pouco espaço nos conceitos de governo aberto é a da linguagem fácil e da acessibilidade da informação disponibilizada. Ao contrário disso, governo aberto será algo para poucos, pois será sempre necessária um conhecimento prévio ou especializado que não é comum aos cidadãos para acessá-la. Há muitos públicos que consomem a informação, como desenvolvedores, gestores, acadêmicos, organizações não governamentais, jornalistas, entre outros. Para ter impacto e participação social mais ampla, contudo, é preciso que a cidadã(o) comum, tenha acesso fácil e que possa compreender a informação que lhe é disponibilizada.

Embora a colaboração esteja sempre em destaque no conceito de governo aberto, está presente na abertura de dados, mas nem sempre nos processos (Ramirez-Alujas, 2012). Mobilizar diferentes interesses, demandas e sobretudo a inteligência coletiva é algo fundamental em uma política de governo aberto. Além disso, colaboração também faz parte do conceito de governo aberto da OGP e dos organismos multilaterais, mas é necessário que, na prática, tenha maior centralidade no planejamento de políticas, nas metodologias desenvolvidas e aplicadas e

em processos de capacitação de recursos humanos para seu exercício. Nesse sentido, exercer de fato a cocriação, seja na elaboração dos Planos de Ação nacionais (NAP) ou mesmo da Governança e nas tomadas de decisão, no que diz respeito à sua implementação.

Por fim, nas definições de governo aberto, pouca atenção é dada à inclusão e à diversidade. Sabe-se, por exemplo, que em boa parte do mundo a participação de mulheres em processos políticos ainda é bastante minoritária. Em pleno século XXI, muitas democracias são ainda fortemente influenciadas pelo patriarcado. Não é o caso apenas dos países asiáticos ou africanos, mas mesmo na América e no sul da Europa ainda se luta pela participação política igualitária. É impossível avançar em governo aberto sem tocar nessa questão. Já existem diversas declarações que tratam disso, além do disposto na Declaração universal de Direitos Humanos, no que se refere à igualdade entre todos os seres humanos “em dignidade e direitos” (ONU, 1948), há a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (ONU, 1979) e a Declaração e Plataforma de ação da IV Conferência Mundial sobre a mulher – Declaração de Pequim (ONU, 1995). Sobre os direitos das minorias, as referências mais importantes são o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ONU, 1966), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ONU, 1965) e a Declaração dos Direitos das Pessoas pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas (ONU, 1992). A inclusão da igualdade não apenas de gênero mas também a promoção à participação de deficientes, idosos e minorias e populações vulneráveis constitui aspectos transversais que precisam ser tratados nas políticas de governo aberto. Isso inclui o desenho e o uso de tecnologias, metodologias, linguagens e dinâmicas que de fato sejam inclusivas.

Cabe dizer que a maioria dos temas citados acima estão presentes também em 17 das 169 metas de los Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – conhecidos como “ODS” ou “Agenda 2030” (ONU, 2015).

## Quadro 2

### Proposta de Princípios para o Governo Aberto

<b>Princípio</b>	<b>Descrição</b>
1. Participação efetiva	A participação é incentivada e inclui informar, consultar, envolver e empoderar cidadãos e organizações sociais.
2. Transparência e responsabilidade	Governos devem ativamente prestar contas de todos seus atos e assumir a responsabilidade pública de suas ações e decisões.
3. Dados abertos	Devem ser disponibilizados dados abertos, completos, primários, desagregados, atuais e com permissão para sua utilização e de acordo com os padrões internacionais para publicação de dados na Web.
4. Abertura e reutilização de informação pública	A informação pública deve circular para atingir seu pleno potencial. É priorizado o uso de licenças livres, que permitam a reutilização das informações.
5. Acesso e simplicidade	Sempre que possível, utiliza-se linguagem simples e de fácil entendimento.
6. Colaboração e cocriação.	Práticas e políticas são concebidas de modo a estimular a colaboração e a cocriação em todas as etapas de processos.
7. Inclusão e diversidade	Há atenção à diversidade e à inclusão. Mulheres, deficientes, minorias e /ou vulneráveis estão incluídos. A atenção inclui o uso

	da linguagens, tecnologias e metodologias apropriadas para incluir as minorias.
--	---

O quadro 2 apresenta uma sistematização do que consideramos os princípios fundamentais para definir o conceito de governo aberto. Sugere-se que orientem tanto o conceito nessa matéria quanto as discussões em torno de seu significado prático e político. Hipoteticamente aceitos, pode-se dizer que para um governo ser considerado aberto, este deveria buscar atender ao conjunto desses sete princípios – algo análogo aos princípios de dados abertos<sup>6</sup>.

#### IV. Considerações finais

O estabelecimento de princípios alinhados com convenções e declarações internacionais, vem a fortalecer politicamente a OGP. Elemento fundamental para que isso é seu diálogo com outros fóruns e organismos internacionais que visam promover a democracia e os direitos humanos. O conceito de governo aberto pode ser melhor difundido e abraçado se puder ser visto como um emulador de práticas governamentais progressistas e transformadoras. Nesse sentido, o desenvolvimento de uma gramática comum, a construção de sinergias e o fortalecimento de sua legitimidade enquanto prática política deve ser uma prioridade para os próximos anos.

Outro aspecto fundamental é a inclusão de novos atores políticos na promoção do governo aberto, para além das organizações que tradicionalmente têm participado desde o surgimento da parceria em 2011. Nesse sentido, a proposta apresentada neste artigo vai além de um convite para a discussão, pois propõe também ampliar o debate por meio de princípios que convidam a aproximação novos atores que até agora estão ao largo do processo.

---

<sup>6</sup><http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertos-governamentais.pdf>

Qual Conceito de Governo Aberto?

## Referências

Avina. 2014. Experiencias de gobierno abierto fomentan acceso a bienes públicos. 17 de Noviembre. Website. Disponível em: <http://www.avina.net/avina/pt/experiencias-de-gobierno-abierto-fomentan-acceso-bienes-publicos/> Acesso em: 07 set 2016.

Avritzer, Leonardo. 2003. "O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico." A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez: 13-60.

BID. 2016. Reform / modernization of the state. Effective, efficient and open governments for the region. BID's Website. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/sector/reform-modernization-of-the-state/overview,18347.html> Acesso em: 17 ago 2016.

Calderón, Cesar; Lorenzo, Sebastián. 2010. Open Government. Editora Algon Editores: México. Disponível em: <http://www.scribd.com/doc/30343946/Open-Government-Gobierno-Abierto> Acesso em: 26 jul. 2016.

Campagnucci, Fernanda. 2016. Por um governo aberto que pense também que tipo de tecnologia queremos. Disponível em: <http://umdadoamais.com/?p=809>. Acesso em: 07 set 2016.

CEPAL. 2016. Gobierno abierto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto> . Acesso em: 07 set 2016.

CLAD, 2016. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), aprovada pela *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf) Acesso em: 12 set 2016.

Cruz-Rubio, César Nicandro. 2016. Hacia el gobierno abierto: Una caja de herramientas. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Disponível em: [http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/FINAL%20Caja%20de%20Herramientas.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/FINAL%20Caja%20de%20Herramientas.pdf) . Acesso em: 07 set 2016.

OGP. 2011. Declaração sobre Governo Aberto. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-do-lancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d> . Acesso em 2 jul. 2016.

Guimarães, Caroline Burle dos Santos. 2014. Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891> . Acesso em: 04 set. 2016.

Machado, Jorge. 2016. Políticas públicas de informação para o conhecimento aberto. Tese de Livre-Docência. Universidade de São Paulo.

Mendieta, Manuel V. 2012. “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”. In Hofman, a.; Ramírez-Alujas, A.; Perez Nieto, J. A. B. ,

2012. “La promesa del gobierno abierto”. Chile: Itaip Info DF. Disponível em: [www.lapromesadelgobiernoabierto.info](http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info) . Acesso em: 5 ago. 2016.

Noveck, Beth S. 2010. Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful. Washington: Brookings Institution.

OCDE. 2016. Open Government, OCDE’s Website. <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm> Acesso em: 5 set. 2016.

OEA. 2016. Gobierno Abierto . Website, sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Disponível em: [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G\\_abierto.asp](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp) . Acesso em: 07 set 2016.

\_\_\_\_\_. 2014. Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa. Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Secretaría de Asuntos Políticos. Disponível em: [http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno\\_Municipal\\_Abierto.pdf](http://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf) . Acesso em: 07 set 2016.

Omidyar. 2014. “What can OGP do for me?”, September 24. Disponível em: <https://www.omidyar.com/blog/%E2%80%9Cwhat-can-ogp-do-me%E2%80%9D> . Acesso em: 07 set 2016.

ONU. 2015. A/RES/66/288, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Seventieth session. Published on 21 October. Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) Acesso em 11 mai de 2016.

\_\_\_\_\_. 1995. Declaração e Plataforma de ação da IV conferência mundial sobre a mulher - Declaração de Pequim. Quarta Conferência Mundial da Mulher. Pequim, 4 a 15 de setembro de 1995 Disponível em: Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 1992. Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 47/135, de 18 de Dezembro de 1992. Disponível em: [http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_2/IIIPAG3\\_2\\_10.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_2/IIIPAG3_2_10.htm) . Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 1979. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher. Adotada pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18.12.1979 - ratificada pelo Brasil em 01.02.1984. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/discrimulher.htm> Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 1966. Pacto Internacional e Direitos Civis e Políticos. Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução N.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: [http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html) . Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 1965. Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Adotada e aberta à assinatura e ratificação pela Resolução 2.106-A (XX), da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 1965. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/discrimina/lex81.htm> . Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. 1948. Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948. G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810.

Ramirez-Alujas, Álvaro. 2012. Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era La pregunta? Ago 2012. Disponível em: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf> . Acesso em: 08 ago. 2016.

Red Gealc. 2016. La Red Gealc y el Gobierno abierto. Disponível em: <http://redgealc.org/gobierno-abierto/contenido/5595/es/> . Acesso em: 07 set 2016.

Touchton, Michael; Brian Wampler. 2014. "Improving social well-being through new democratic institutions." *Comparative Political Studies* 47.10: 1442-1469.

UNESCO. 2010. *Brisbane Declaration: Freedom Of Information - The Right To Know*. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/2010/brisbane-declaration/> . [3 May 2010] Acesso em: 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_ 2008. Maputo Declaration. Fostering Freedom Of Expression, Access To Information And Empowerment Of People. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday2009001/maputo-declaration/> . Acesso em: 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_ 2002. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Adotada na 31ª sessão da Conferência Geral da UNESCO, Paris, 2 de novembro de 2001. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf> . Acesso em: 08 ago. 2016.

US. 2009. Open Government Directive. Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies, December 8. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive> . Acesso em 11 fev 2016.

Yu, Harlan Ming-Tun; Robison, David G. 2012. “The New Ambiguity of 'Open Government'”. UCLA Law Review Disclosure. V. 59, n. 38: 178-208. Disponível em: <http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf> . Acesso em: 17 ago 2016.

Wikipedia. 2016. Open Government (article). Disponível em: [https://en.wikipedia.org/wiki/Open\\_government](https://en.wikipedia.org/wiki/Open_government) Acesso em: 17 ago 2016.

WSIS. 2003. World Summit of the Information Society. Document WSIS-03/ GENEVA/ DOC/4-E 12 December 2003 Disponível em: <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop.html> Acesso em: 17 ago 2016.