



## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GOVERNO ABERTO OU POLÍTICAS PÚBLICAS ABERTAS: UMA META A SER ALCANÇADA OU UM MECANISMO DE (RE)ORIENTAR AS AÇÕES PÚBLICAS!**

**PUBLIC POLICIES FOR OPEN GOVERNMENT OR OPEN PUBLIC POLICIES: A GOAL TO BE ACHIEVED OR A MECHANISM TO (RE)ORIENT PUBLIC ACTIONS!**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ABIERTO O POLÍTICAS PÚBLICAS ABIERTAS: ¿UNA META A ALCANZAR O UN MECANISMO PARA (RE)ORIENTAR LAS ACCIONES PÚBLICAS!**

**Wender Rodrigues de Siqueira<sup>1</sup>, Grazielle Isabelle Cristina Silva Sucupira<sup>2</sup>, Leonardo Sousa de Freitas<sup>3</sup>, Janice Rodrigues da Silva<sup>4</sup>, William Koga Silva Filho<sup>5</sup>, Elisiário Borges Júnior<sup>6</sup>, Vaston Gonçalves da Costa<sup>7</sup>**

**DOI:** 10.54899/dcs.v22i79.104

**Recibido:** 27/12/2024 | **Aceptado:** 17/01/2025 | **Publicación en línea:** 11/02/2025.

### **RESUMO**

O estudo tem como objetivo analisar o Governo Aberto (GA) a partir de uma perspectiva instrumental, entendendo-o como um mecanismo capaz de orientar políticas públicas por meio de seus princípios de transparência, participação e colaboração. Trata-se de um ensaio teórico, fundamentado em revisão de literatura que discutisse, de forma conceitual ou empírica, o GA e sua dimensão instrumental aplicada a políticas públicas. O referencial teórico engloba a origem, evolução, alinhamento teórico-conceitual, tendências e desafios do GA. Os resultados indicam a existência de diferentes modelos de adoção do GA, evidenciando tanto políticas voltadas para a promoção de maior abertura governamental quanto ações que incorporam seus princípios na construção de soluções públicas. A distinção entre essas abordagens ressalta a importância de indicadores capazes de avaliar o impacto efetivo do GA em diversos contextos institucionais e culturais. Conclui-se que o desenvolvimento desses indicadores e a análise de casos concretos podem fortalecer a compreensão sobre o GA e ampliar sua efetividade, contribuindo para a consolidação de um Estado efetivamente aberto.

<sup>1</sup> Doutor em Administração, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, Brasil.

E-mail: wendersiqueira@ufcat.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4659-0467>

<sup>2</sup> Doutora em Administração, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, Brasil.

E-mail: grazielle.silva@ufvjm.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1072-8420>

<sup>3</sup> Mestrando em Administração, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, Brasil

E-mail: leonardo.freitas@cnpq.br

<sup>4</sup> Doutoranda em Administração, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

E-mail: janice39@hotmail.com

<sup>5</sup> Mestre em Gestão Organizacional, Universidade Federal de Catalão (UFCAT), Catalão, Goiás, Brasil

E-mail: williamkoga@ufcat.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7712-8665>

<sup>6</sup> Especialista em Gestão Pública, Universidade Federal de Goiás (UFG), Catalão, Goiás, Brasil

E-mail: elisario\_junior@ufcat.edu.br

<sup>7</sup> Doutor em Informática, Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

E-mail: vaston@ufcat.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4488-7518>

**Palavras-chave:** Governo Aberto. Políticas Públicas. Transparência. Participação Cidadã. Colaboração.

### ABSTRACT

The study aims to analyze Open Government (OG) from an instrumental perspective, viewing it as a mechanism capable of guiding public policies through its principles of transparency, participation, and collaboration. It is a theoretical essay supported by a literature review that discusses, in both conceptual and empirical ways, OG and its instrumental dimension applied to public policies. The theoretical framework covers the origin, evolution, theoretical-conceptual alignment, trends, and challenges of OG. The results indicate the existence of different models of OG adoption, highlighting both policies aimed at promoting greater governmental openness and actions that incorporate its principles in the construction of public solutions. The distinction between these approaches underscores the importance of indicators capable of assessing OG's effective impact in various institutional and cultural contexts. It is concluded that developing these indicators and analyzing concrete cases can strengthen the understanding of OG and enhance its effectiveness, contributing to the consolidation of a genuinely open State.

**Keywords:** Open Government. Public Policies. Transparency. Citizen Participation. Collaboration.

### RESUMEN

El estudio tiene como objetivo analizar el Gobierno Abierto (GA) desde una perspectiva instrumental, entendiéndolo como un mecanismo capaz de orientar las políticas públicas a través de sus principios de transparencia, participación y colaboración. Se trata de un ensayo teórico basado en una revisión de la literatura que discute, de forma tanto conceptual como empírica, el GA y su dimensión instrumental aplicada a las políticas públicas. El marco teórico abarca el origen, la evolución, la alineación teórico-conceptual, las tendencias y los desafíos del GA. Los resultados indican la existencia de diferentes modelos de adopción del GA, destacando tanto las políticas dirigidas a promover una mayor apertura gubernamental como las acciones que incorporan sus principios en la construcción de soluciones públicas. La distinción entre estos enfoques resalta la importancia de contar con indicadores capaces de evaluar el impacto efectivo del GA en diversos contextos institucionales y culturales. Se concluye que el desarrollo de estos indicadores y el análisis de casos concretos pueden fortalecer la comprensión del GA y ampliar su efectividad, contribuyendo a la consolidación de un Estado verdaderamente abierto.

**Palabras clave:** Gobierno Abierto. Políticas Públicas. Transparencia. Participación Ciudadana. Colaboración.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

## INTRODUÇÃO

As administrações públicas em todo o mundo têm promovido iniciativas de abertura de governo, buscando redefinir sua relação com os cidadãos (Gascó, 2015). Algumas delas, inclusive, uniram esforços para fomentar tais iniciativas, como é o caso do movimento Open Government Partnership (OGP), lançado em 2011, que reúne representantes de governos e líderes da sociedade civil com o objetivo de criar planos de ação que tornem as gestões mais inclusivas e responsivas (Open Government Partnership, 2018).

Nesse contexto, as iniciativas de governo aberto crescem em importância e em atenção tanto do público quanto da academia, sobretudo desde a emissão do Memorando do Presidente Obama para os Chefes de Departamentos Executivos e Agências Americanas, em 2009 (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Desde então, há um consenso de que a abertura ocupa posição central em um governo eficaz e ser considerada um ingrediente essencial da democracia no século XXI (Gavelin et al., 2009). Porém, por se tratar de uma área em desenvolvimento, faltam definições integrativas que esclareçam o conceito de Governo Aberto (GA) (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Em seu estudo, Cruz-Rubio (2015) categorizou as definições de GA em duas perspectivas: uma foca nos princípios que orientam o conceito, enquadrando-o como um novo paradigma de governança relacional; a outra destaca sua natureza instrumental, caracterizando-o como meio, estratégia ou forma de ação governamental voltada a alcançar determinados objetivos.

Independentemente da ótica adotada, há um ponto comum que define o GA como um processo multilateral, político e social, fundamentado em transparência, participação e colaboração (Mendoza, 2013; Wirtz & Birkmeyer, 2015). E, mesmo que haja divergência sobre a agenda da abertura, o importante é não limitar-se à presença ou ausência de leis e de instituições promotoras da abertura, pois isso não fornece um quadro completo e não mostra o alcance efetivo desses mecanismos e nem como seu escopo afeta os resultados (Gavelin et al., 2009).

Nesse sentido, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressalta que os princípios do GA vêm transformando a relação entre o governo e os cidadãos, tornando-a mais dinâmica, mutuamente vantajosa e sustentada pela confiança recíproca. Ademais, conclui que as iniciativas de GA devem ser compreendidas como instrumentos para atingir objetivos políticos mais amplos, em vez de serem encaradas como um fim em si mesmas (OECD, 2016).

Enfim, enquanto alguns veem o GA como intrinsecamente vinculado à democracia

moderna, considerando-o um direito humano básico, outros o entendem de modo puramente instrumental, i.e., como um recurso para se chegar a um fim específico (Gavelin et al., 2009). Do mesmo modo, o GA pode assumir significados distintos para diferentes atores e formuladores de políticas, sendo influenciado por fatores políticos, sociais e culturais (OECD, 2016).

Embora haja reconhecimento de uma vertente instrumental do GA (ver Cruz-Rubio, 2015; Gavelin et al., 2009; OECD, 2016) — que o concebe como modo de ação governamental para produzir determinados resultados — ainda há pouca atenção acadêmica dedicada a essa perspectiva. Além disso, não foram encontrados estudos na literatura que salientem especificamente esse traço instrumental na conceituação de GA. Diante desse cenário, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: o Governo Aberto é um fim em si mesmo ou um meio para (re)orientar as ações públicas?

Responder a tal indagação é relevante para os propósitos de definição do GA, pois há uma distinção crucial entre missão e processo (Cruz-Rubio, 2015). Nesse sentido, e em consonância com a questão de pesquisa, o objetivo do presente estudo é analisar o Governo Aberto sob a ótica instrumental de um mecanismo (ou meio) cujos princípios possam (re)orientar o desenvolvimento de políticas públicas, em vez de considerá-lo exclusivamente como uma meta a ser alcançada.

Estudos recentes têm voltado sua atenção ao desempenho organizacional em iniciativas de GA (Ingrams, 2016, 2017, 2018; S. Piotrowski et al., 2018; S. J. Piotrowski, 2016; S. J. Piotrowski & Rosenbloom, 2002), embora, em geral, ainda se concentrem na mensuração objetiva do desempenho de processos. Assim, o presente estudo é uma base interessante para que as pesquisas futuras aprofundem a avaliação e evidenciem o retorno do investimento em GA, como sugerem Lee e Kwak (2012). Além disso, dada a influência do GA nos resultados governamentais e seu alcance em âmbito global, é oportuno analisar as bases institucionais que sustentam seu desempenho (Ingrams, 2017).

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS**

O estudo é ensaio teórico, fundamentado em revisão de literatura. Foram consultadas bases de dados como Web of Science, Scopus, Google Scholar, SciELO e Portal de Periódicos Capes, usando palavras-chave em português, inglês e espanhol (“Governo Aberto”, “transparência governamental”, “participação cidadã”, “colaboração no setor público”). A seleção privilegiou artigos, livros e documentos oficiais que discutissem, de forma conceitual ou

empírica, o GA e sua dimensão instrumental aplicada a políticas públicas.

Com base nessa estrutura, foi desenvolvida uma interpretação crítica, destacando convergências e lacunas relativas à instrumentalização do GA. Ademais, por ser um ensaio teórico, não foram conduzidos estudos empíricos ou aplicados. Ainda assim, a metodologia adotada permitiu identificar os principais elementos do GA e sua relevância no (re)desenho de políticas públicas.

## ORIGEM E EVOLUÇÃO DO GOVERNO ABERTO

Conceituar o GA, em sua origem, envolvia a definição normativa de padrões legais que equilibrassem o direito do público à informação e o dever do governo de compartilhá-la (Nam, 2015). Entretanto, a ideia de GA não é recente e, historicamente, tem sido aplicada em diversos contextos, como liberdade de informação, combate à corrupção e transparência pública (Nam, 2012).

Vários estudos (por exemplo, CLARKE; FRANCOLI, 2014; MENDOZA, 2013; YU; ROBINSON, 2012) apontam, de forma equivocada, o trabalho de Parks (1957) como a primeira referência sobre GA. No entanto, há registros de uso do termo muito antes disso. Gavelin, Burall e Wilson (2009), por exemplo, destacam que, embora a abertura governamental seja considerada essencial à democracia do século XXI, as primeiras leis de acesso à informação surgiram na Suécia há mais de dois séculos e vêm se difundindo mundialmente.

No início do século XIX, mais precisamente em 1811, o britânico William Cuninghame já declarava a existência de apenas dois tipos de governo: aberto ou fechado. Ao empregar o termo GA, ele se referia à garantia dos direitos civis como uma diretriz política. Em sua ótica, um governo aberto zela pelos interesses de todos os cidadãos de forma igualitária e é formado por pessoas comprometidas em promover o bem comum (Cuninghame, 1811).

Ainda no século XIX, o americano Charles Ingersoll retomou o termo em 1875, apresentando-o como alternativa à democracia pura, considerada inviável naquele momento. Ele o mencionou em apenas um trecho de sua obra, aludindo à liberdade que deveria ser conferida ao povo americano para que atuasse junto às instituições governamentais, implicando representação e participação social (Ingersoll, 1875).

Somente em 1957 — mais de um século após a primeira menção escrita de GA — Wallace Parks publicou “The open government principle: applying the right to know under the

constitution”. Nele, defendeu a adoção de princípios de GA pelas agências governamentais dos Estados Unidos, enfatizando os direitos e a necessidade de informação de eleitores, especialistas não governamentais, imprensa e Congresso. Para Parks, o processo político se aprimora quando conduzido por uma política primordial de abertura; em contrapartida, a retenção de informações governamentais pode prejudicar o Estado democrático, exceto se ocorrer por motivos claros e declarados (Parks, 1957).

Com o passar das décadas, o termo GA foi mencionado menos frequentemente, até ganhar novo fôlego na primeira campanha presidencial de Barack Obama (Clarke & Francoli, 2014). Em 2009, o presidente assinou o Memorando “Transparência e Governo Aberto”, reforçando o compromisso de fortalecer a democracia americana por meio de três princípios: transparência, participação e colaboração (The White House, 2009).

No mesmo ano, o Gabinete Executivo do Presidente publicou a “Diretriz do Governo Aberto”, instruindo departamentos e agências executivas federais a adotarem ações específicas de GA previstas no Memorando, além de definir prazos para a implementação (Open Government Directive, 2009).

A partir de então, diversos governos ao redor do globo vêm promovendo a abertura governamental como forma de redefinir seus vínculos com a sociedade (Hernández, 2013). Essas iniciativas ganharam força adicional em 2010, quando Obama incentivou os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) a assumirem compromissos concretos em prol da abertura governamental (Yu & Robinson, 2012).

Nesse mesmo contexto, o Departamento de Estado dos Estados Unidos organizou reuniões que culminaram na criação da OGP (Yu & Robinson, 2012), um movimento que reúne governos e sociedade civil para promover administrações mais inclusivas e responsivas (Open Government Partnership, 2018).

A OGP foi oficializada em setembro de 2011, reunindo oito nações fundadoras — Brasil, Indonésia, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos — que subscreveram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus respectivos planos de ação (Open Government Partnership, 2018). Nesse documento, reconhece-se a importância global do governo aberto, a demanda da sociedade por maior participação cívica, as diferentes etapas em que cada país se encontra e a necessidade de ajustar as práticas às prioridades e circunstâncias nacionais, bem como às aspirações de seus cidadãos (Open Government Partnership, 2011).

Como consequência, o GA tem ingressado em uma nova fase, tornando-se destaque na

pauta global (Lee & Kwak, 2012). Contudo, por ser um campo de pesquisa relativamente recente e em evolução (Wirtz & Birkmeyer, 2015), a implementação de iniciativas de governo aberto nem sempre se mostra simples (Hernández, 2013).

Diante disso, para que essas iniciativas sejam bem-sucedidas, torna-se fundamental dispor de uma definição de governo aberto plenamente reconhecida por todo o setor público e comunicada de maneira eficaz a todas as partes envolvidas (OECD, 2016).

## **ALINHAMENTO TEÓRICO-CONCEITUAL SOBRE GOVERNO ABERTO**

O desenvolvimento e o refinamento conceituais são fundamentais para o avanço da ciência, bem como para qualquer campo de estudos (Cruz-Rubio, 2015). Um exemplo é o conceito de Governo Aberto (GA), historicamente empregado em diversos contextos, como liberdade de informação, combate à corrupção e transparência pública (Nam, 2012).

Por se tratar de um campo em evolução, a literatura ainda não apresenta um entendimento consolidado sobre GA, resultando em usos heterogêneos que dificultam a formulação de uma definição unificada (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Tal dificuldade persistiu até que o Memorando do Presidente Obama inseriu o tema na pauta de pesquisa (Wirtz & Birkmeyer, 2015), ancorando o GA nos princípios de transparência, participação e colaboração (Veljković et al., 2014), considerados a pedra angular da abertura de governo (Open Government Directive, 2009).

A maioria das publicações acadêmicas se concentra nesses três pilares (Wirtz & Birkmeyer, 2015), os quais também sustentam o conceito seminal de GA apresentado no Memorando do Presidente Obama (Cruz-Rubio, 2015). Diante do consenso atual em torno desses princípios e de sua importância no desenho de políticas públicas (OECD, 2016), justifica-se a necessidade de discuti-los, conforme se apresenta a seguir.

### **Transparência**

A transparência é considerada o pilar mais destacado do GA e tem recebido grande atenção em estudos sobre abertura governamental, sobretudo porque sua história na literatura antecede em muito o Memorando do Presidente Obama, de 2009 (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Os princípios de informação associados à transparência foram incorporados à legislação americana desde o século XVIII e, ao longo do tempo, fortalecidos por outras normas voltadas à manutenção

de registros governamentais, facilitando o acesso do cidadão (Dawes, 2010).

Nos últimos anos, o debate sobre transparência também ganhou popularidade a partir de um viés normativo, especialmente no que diz respeito a abusos de poder, fortalecimento da democracia e surgimento de novas tecnologias (Marino et al., 2017). Essa discussão se manifesta em diferentes contextos — político, administrativo, institucional, cultural e demográfico (Marino et al., 2017) — e fomentou, entre pesquisadores e profissionais, reflexões acerca do papel da transparência na administração pública (Cucciniello et al., 2017).

Segundo (Marino et al., 2017), ainda não há consenso sobre uma definição conclusiva de transparência pública. Para os autores, o termo pode ser entendido como a medida em que atores externos obtêm acesso a informações acerca do funcionamento de organizações públicas. Nessa mesma linha, Ben-Aaron et al. (2017) esclarecem que a transparência pode ser proativa, quando as informações são divulgadas voluntariamente, ou reativa, quando disponibilizadas em resposta a solicitações específicas. Ao contrário da transparência proativa, que normalmente se limita ao cumprimento de leis em vigor, a modalidade reativa se pauta em estímulos externos e, portanto, pode ser mais adequada para avaliar a capacidade de resposta governamental (Ben-Aaron et al., 2017).

Por fim, a transparência deve sustentar qualquer processo governamental aberto (García, 2014), uma vez que, além de ser o primeiro passo em direção ao GA, constitui um elemento fundamental para viabilizar a participação e a colaboração (Lee & Kwak, 2012).

## **Participação**

A participação é o segundo princípio previsto no Memorando de GA da administração Obama (Wirtz & Birkmeyer, 2015), no qual o então presidente dos Estados Unidos defendeu o maior engajamento dos cidadãos como forma de ampliar a eficácia governamental e melhorar a qualidade das decisões (The White House, 2009).

Sob a ótica do GA, a participação pode ocorrer em duas dimensões, conforme descreve García (2014). De um lado, há cidadãos que desejam se manifestar como especialistas em determinada área; de outro, voluntários empenhados em propor melhorias e impulsionar a gestão governamental (García, 2014).

Em ambos os casos, esses participantes podem envolver-se, de diferentes modos, no ciclo de formulação de políticas públicas, bem como na elaboração e prestação de serviços (OECD,

2017):

- **a) Informação:** nível inicial de participação em que o governo fornece dados aos interessados, de forma proativa ou em resposta a solicitações específicas, caracterizando uma relação unidirecional;
- **b) Consulta:** estágio mais avançado de participação, no qual ocorre um diálogo de mão dupla para colher o feedback das partes interessadas — sobre uma ou mais questões definidas previamente — e apresentar-lhes os resultados do processo;
- **c) Envolvimento:** etapa em que os interessados dispõem dos recursos necessários (por exemplo, informações, dados e ferramentas digitais) para colaborar em todas as fases do ciclo de políticas públicas e no desenho e oferta de serviços.

Portanto, a participação cidadã, em diferentes níveis — do simples acesso à informação até a consulta e o engajamento —, é parte essencial do GA e deve abarcar todas as etapas das políticas públicas e dos serviços oferecidos (OECD, 2016). Em um governo participativo, criam-se espaços para valorizar o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos (Cruz-Rubio, 2015) e, conseqüentemente, possibilita-se uma colaboração efetiva no desenho de programas governamentais (O'Reilly, 2010).

Vale ressaltar que, no contexto do GA, a participação é inclusiva — não restrita a poucos —, de modo que um amplo conjunto de organizações, empresas e cidadãos componha o ator social (Mendoza, 2013). Por fim, à medida que as agências governamentais alcançam maturidade na participação aberta, o passo seguinte envolve fomentar a colaboração entre elas, o público e o setor privado (Lee & Kwak, 2012).

## Colaboração

Como terceiro pilar do GA, a colaboração tem recebido menos destaque na literatura (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Trata-se de um conceito relativamente novo (Parycek & Sachs, 2010), cujo foco é envolver ativamente os cidadãos em atividades governamentais por meio de ferramentas, métodos e sistemas inovadores, propiciando a cooperação em todos os níveis do governo (Wirtz & Birkmeyer, 2015).

Sob essa ótica, o GA oferece ao Estado a oportunidade de aproveitar o conhecimento e o engajamento dos cidadãos, ao prover plataformas onde ocorra uma colaboração efetiva entre estes e o poder público (Parycek & Sachs, 2010). Hernández (2013), por sua vez, destaca a pouca

clareza dos limites entre participação e colaboração, observando que ambos os princípios do GA envolvem o engajamento de terceiros nas atividades do governo e na administração pública. Com base nisso, a autora propõe uma diferenciação pautada na esfera em que o envolvimento acontece.

De acordo com Hernández (2013), a participação se relaciona ao envolvimento em processos políticos, envolvendo ações de consulta, deliberação com os cidadãos e participação na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas. Já a colaboração está associada à interoperabilidade, à co-produção e à inovação social, ou seja, ao desenho, fornecimento e avaliação de serviços capazes de gerar valor público.

Segundo Calderón (2012), dentro do GA existem quatro tipos de colaboração, os quais, ao serem efetivamente implementados, geram amplos benefícios para os cidadãos: (1) **colaboração intergovernamental**, que se refere à capacidade dos governos de trocar informações e inovações entre si; (2) **colaboração governo-sociedade civil**, baseada no envolvimento de atores e especialistas da sociedade civil; (3) **colaboração governo-setor privado**, que aproveita o dinamismo do mercado e concilia interesses empresariais com a responsabilidade social; e (4) **colaboração governo-cidadãos**, na qual os cidadãos podem propor ações diretamente aos governos (Calderón, 2012).

Por fim, a colaboração no GA adquire uma configuração particular que surge da relação estabelecida entre transparência e participação (Mendoza, 2013). Esse princípio intensifica o GA, pois incentiva parcerias e cooperação no âmbito governamental (Open Government Directive, 2009), permitindo a elaboração de soluções para problemas coletivos (Mendoza, 2013) sem, contudo, transferir o controle do Estado para terceiros (Parycek & Sachs, 2010).

## Uma Perspectiva Convergente sobre Governo Aberto

O esclarecimento sobre o GA é fundamental para elucidar as metas e iniciativas adotadas pelos governos sob esse rótulo. Tal compreensão contribui para diminuir discrepâncias no uso do termo, favorece o debate internacional e oferece aos pesquisadores uma perspectiva histórica e conceitual da evolução de seu significado (Clarke & Francoli, 2014).

Como apontam Hansson, Belkacem e Ekenberg (2014), embora o GA seja aplicado de maneira semelhante em diferentes contextos, há variações de foco entre regiões. Nos Estados Unidos, enfatizam-se interoperabilidade, responsabilização, padrões compartilhados e práticas de dados abertos. Na Europa, o destaque recai sobre descentralização e integração de atores do setor

privado e da sociedade civil. Em Cingapura, a ênfase reside na cocriação de informações e serviços, enquanto na Austrália o objetivo principal é estimular a deliberação e ampliar a participação democrática (Hansson et al., 2014).

Entre as visões apresentadas na literatura, ganha relevância a derivada da Diretriz do Governo Aberto de 2009, assinada pelo então presidente Obama. Essa abordagem ressalta três princípios fundamentais para a operacionalização do GA: transparência, participação e colaboração (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Tais princípios, embora abrangentes, acabam incorporando — mesmo que implicitamente — elementos de outras abordagens, como as adotadas pela OGP (Cruz-Rubio, 2015).

Partindo dessa perspectiva, a transparência promove *accountability*, pois disponibiliza informações acerca das ações governamentais; a participação possibilita a contribuição de ideias e conhecimento, favorecendo a elaboração de políticas mais sintonizadas às demandas sociais; e a colaboração aumenta a eficiência do governo ao estimular parcerias entre governos, sociedade civil, setor privado e cidadãos (Open Government Directive, 2009).

Nesse cenário, o acesso a informações de qualidade torna-se indispensável para viabilizar participação e colaboração (Parycek & Sachs, 2010). Por isso, a transparência deve constituir a base de qualquer processo de governo aberto, uma vez que fomenta o exercício da responsabilidade, mantém os cidadãos informados sobre as atividades governamentais e serve de alicerce para participação e colaboração (García, 2014).

Enfim, uma definição única e clara de GA ajudaria governos a alinhar iniciativas dispersas em uma estratégia global aplicável a todos os níveis da administração pública, além de ser fundamental para avaliar o desempenho de ações e iniciativas de abertura governamental (OECD, 2016). Contudo, isso só será possível se houver uma base consistente nos princípios de transparência, participação e colaboração, o que elevaria os governos a um patamar mais avançado de adoção do GA (Lee & Kwak, 2012).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA GOVERNO ABERTO OU POLÍTICAS PÚBLICAS ABERTAS: QUAL A ABORDAGEM?**

Tal como ocorre com diversos outros conceitos, o termo GA pode ser interpretado de diferentes maneiras, dependendo dos grupos e contextos (Gavelin et al., 2009), pois ainda se encontra em construção (Cruz-Rubio, 2015). Assim, cada governo tende a adaptar o conceito às

suas diferenças culturais e estruturais, mantendo a flexibilidade necessária para determinar sua própria abordagem de abertura (OECD, 2016).

Para Gavelin, Burall e Wilson (2009), os argumentos em favor da abertura costumam ter um forte componente normativo, pois a literatura associa o GA à democracia moderna e a um direito humano fundamental. Em contrapartida, há uma ótica instrumental que o concebe como um meio para atingir determinados fins; tais fins variam conforme o contexto e a perspectiva de quem os define (Gavelin et al., 2009).

Os autores observam que, em âmbito internacional, distintas iniciativas têm procurado rastrear, medir e comparar o progresso do GA, como as análises comparativas realizadas pela OCDE desde 2002. No entanto, ao se concentrarem apenas na existência de leis e instituições que viabilizam a abertura, esses estudos acabam apresentando uma visão limitada, sem avaliar o alcance real nem os impactos concretos desses mecanismos (Gavelin et al., 2009). Nesse sentido, A OCDE afirma que as iniciativas de GA devem ser encaradas como meios para alcançar objetivos políticos mais amplos, e não como fins em si mesmas (OECD, 2016).

Nessa perspectiva, Cruz-Rubio (2015) estabelece uma distinção essencial entre fins e meios no contexto do GA. Para o autor, qualquer iniciativa ou política que incorpore os valores e princípios do GA pode operar de duas maneiras: enquanto política pública para GA ou enquanto política pública aberta.

Na primeira, o GA constitui a meta a ser alcançada, recorrendo a instrumentos (ou políticas públicas) para fortalecer ou desenvolver substantivamente seus princípios, promovendo a abertura governamental. No segundo caso, o GA é entendido como um meio cujos princípios norteiam ou reorientam o desenvolvimento e/ou redesenho das políticas públicas; nesse modelo, os instrumentos são concebidos — formulados, implementados e avaliados — com base nos valores do GA (Cruz-Rubio, 2015).

Assim, a capacidade de governos abertos de alcançarem resultados positivos depende do foco (o GA como fim ou como meio), bem como da motivação, do compromisso e dos recursos empregados na implementação e supervisão das iniciativas de abertura. Para tanto, é indispensável avaliar o desempenho de GA tanto em termos de processo quanto de resultados e impactos, atentando não apenas a aspectos tangíveis, mas também a elementos intangíveis, como a satisfação da população (Lee & Kwak, 2012).

## TENDÊNCIAS E DESAFIOS DO GOVERNO ABERTO NO SÉCULO XXI

O GA tornou-se um conceito-chave nos debates sobre democracia no século XXI, sendo empregado tanto como ideal ou aspiração por líderes políticos contemporâneos quanto como um referencial para que esses mesmos líderes — ou outros — sejam questionados por jornalistas, cidadãos e organizações da sociedade civil (Gavelin et al., 2009).

No campo computacional, o GA é visto como um novo paradigma que engloba diferentes áreas de estudo. Entre elas destacam-se o governo eletrônico, que procura tornar as administrações públicas mais eficientes, transparentes, interativas e orientadas pelo uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs); a participação eletrônica, que envolve práticas de engajamento cidadãs tanto ascendentes quanto descendentes; e os dados abertos, que promovem a disponibilidade, o acesso, o reuso e a redistribuição de informações para possibilitar interoperabilidade e inovação (Hansson et al., 2014).

Como agenda política, o GA baseia-se em três pilares — transparência, participação e colaboração —, atribuindo relevância às tecnologias digitais nos processos democráticos (Blasio & Sorice, 2016). A adoção dessas tecnologias no cotidiano das pessoas possibilita a aplicação prática desses princípios (Parycek & Sachs, 2010; Wirtz & Birkmeyer, 2015), pois alinha as ações públicas às necessidades e prioridades dos cidadãos (Gavelin et al., 2009).

Enquanto abordagem, o GA está fortemente associado aos avanços tecnológicos, ao aumento da conectividade e ao surgimento da Web 2.0 (Cruz-Rubio, 2015). Inclusive, nas últimas décadas a Web 2.0 propiciou níveis inéditos de comunicação participativa global (García, 2014). Diante desse cenário, Hansson et al. (2014) destaca que governos de diferentes países têm recorrido cada vez mais às ferramentas da Web 2.0, como microblogs (por exemplo, Twitter), redes sociais (por exemplo, Facebook e LinkedIn) e plataformas de compartilhamento de conteúdo (por exemplo, Flickr e YouTube). Tais ferramentas facilitam o compartilhamento colaborativo de informações e promovem discussões deliberativas sobre ações governamentais (Hansson et al., 2014).

A tecnologia, portanto, exerce um papel fundamental como força motriz dos três pilares do GA — transparência, participação e colaboração —, com as ferramentas da Web 2.0 atuando como aliadas importantes na aceleração dessas metas (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Reconhecendo a relevância da inovação tecnológica, a OGP a adota como um quarto pilar, visto como um instrumento transversal para viabilizar a implementação efetiva dos demais princípios (Open

Government Partnership, 2016).

Nessa perspectiva, Gavelin, Burall e Wilson (2009) propõem um novo conjunto de indicadores para avaliar a abertura governamental, indo além das abordagens estáticas habituais. Enquanto as medidas tradicionais se restringem a identificar a presença ou ausência de leis e políticas relacionadas ao GA, os indicadores sugeridos pelos autores focalizam aspectos mais dinâmicos, como a efetiva implementação das iniciativas pelos órgãos do setor público, seu uso por atores não governamentais e o monitoramento por instituições de supervisão. Esses indicadores serviriam de base para um relatório bienal que avaliasse o desempenho dos governos abertos membros da OCDE (Gavelin et al., 2009).

Por fim, vale ressaltar que os impactos das iniciativas — parte essencial na análise de desempenho — são frequentemente negligenciados (Yang & Holzer, 2006). Além disso, a avaliação deve considerar a capacidade dos gestores de cumprirem os compromissos assumidos (O'Toole, 1997), fator que se reflete na eficácia dos resultados. Desse modo, medir o desempenho das iniciativas de GA implica não apenas a verificação da qualidade das metas alcançadas, mas também a análise do quão fielmente os gestores cumprem os prazos estabelecidos (Ingrams, 2018).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi atingido ao estabelecer e aprofundar as discussões sobre o GA sob uma perspectiva instrumental, evidenciando como seus princípios — transparência, participação e colaboração — podem (re)orientar o desenvolvimento de políticas públicas. Durante o trabalho, apresentou-se a origem e a evolução do termo GA, bem como uma análise da compreensão do conceito na literatura acadêmica. Ressaltou-se, ainda, o GA como um mecanismo capaz de orientar políticas públicas e a ampliação da abertura governamental.

O estudo também salientou que o campo de pesquisa sobre GA permanece em consolidação, com inúmeras lacunas e amplas oportunidades para pesquisas futuras. Esse cenário reforça a importância e a motivação para investigações adicionais.

Assim, este artigo representa um passo, ainda que modesto, em direção a uma compreensão mais aprofundada do GA sob a ótica instrumental, tratando-o como um mecanismo cujos princípios podem influenciar o desenvolvimento de políticas públicas. No entanto, como se trata de um campo emergente e dinâmico, muitos desafios permanecem para se estabelecer uma

análise consistente do desempenho do GA como modo de ação orientado a resultados específicos. Por essa razão, o presente trabalho limita-se a abrir o debate sob tal perspectiva, sem propor um conjunto de indicadores para mensurar o impacto das iniciativas de GA.

Para avançar, será necessário criar métricas que avaliem o impacto das práticas de GA no desempenho governamental, evidenciando, por exemplo, o retorno do investimento. Esses indicadores devem levar em conta os avanços tecnológicos, em especial o surgimento de plataformas de comunicação Web 2.0 (mídias e redes sociais), que, embora ofereçam oportunidades inéditas de engajamento público, ainda são pouco exploradas pelos governos.

O desafio de integrar esses indicadores às práticas de gestão pública, ancoradas em tecnologias, não é trivial. As regulamentações vigentes muitas vezes não acompanham o ritmo acelerado das inovações tecnológicas e sociais. Por esse motivo, as iniciativas de GA não podem se restringir ao Poder Executivo; é imprescindível envolver também o Poder Legislativo e o Judiciário, em todos os níveis de governo, a fim de consolidar o tripé de um Estado efetivamente aberto.

## AGRADECIMENTOS

Ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Avançadas para Transformação do Setor Público (NEPT) da Universidade Federal de Catalão (UFCAT), endereço [dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3510048432892193](http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/3510048432892193).

## REFERÊNCIAS

- Ben-Aaron, J., Denny, M., Desmarais, B., & Wallach, H. (2017). Transparency by Conformity: A Field Experiment Evaluating Openness in Local Governments. *Public Administration Review*, 77(1), 68–77. <https://doi.org/10.1111/puar.12596>
- Blasio, E. de, & Sorice, M. (2016). Open Government: A Tool for Democracy? *Medijske Studije*, 7(14), 14–31. <https://doi.org/10.20901/ms.7.14.3>
- Calderón, C. (2012). Por qué un Gobierno Abierto. In G. Concha & A. Naser (Eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp. 27–47). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). What's in a name? A comparison of “open government” definitions across seven Open Government Partnership members. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 6(1), 248–266. <https://doi.org/10.1103/PhysRevB.15.2943>

- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, marzo-agos(8), 37–53.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Cuninghame, W. (1811). Principles of the Constitution of Governments. In *James Ridgway*. James Ridgway.
- Dawes, S. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377–383. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001>
- Open Government Directive, 1 (2009). <https://doi.org/02/12/2018>
- García, J. G. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, 24(54), 75–88. <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>
- Gascó, M. (2015). Special Issue on Open Government: An Introduction. *Social Science Computer Review*, 33(5), 535–539. <https://doi.org/10.1177/0894439314560676>
- Gavelin, K., Burall, S., & Wilson, R. (2009). Open government: beyond static measures. *Involve*, July, 1–35.
- Hansson, K., Belkacem, K., & Ekenberg, L. (2014). Open Government and Democracy: A Research Review. *Social Science Computer Review*, 1–16. <https://doi.org/10.1177/0894439314560847>
- Hernández, M. G. (2013). No es oro todo lo que reluce: ¿qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica? *XVIII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública*, 15.
- Ingersoll, C. (1875). *Fears for democracy regarded from the American point of view*. J. B. Lippincott & CO.
- Ingrams, A. (2016). Assessing Open Government Performance through Three Public Administration Perspectives : Efficiency, Democratic Responsiveness, and Legal-rational Process. *Chinese Public Administration Review*, 7(1), 110–145.
- Ingrams, A. (2017). The transparency performance puzzle: A fuzzy set qualitative comparative analysis of policy failure in open government initiatives. *Information Polity*, 22, 25–39. <https://doi.org/10.3233/IP-160014>
- Ingrams, A. (2018). Transparency for Results: Testing a Model of Performance Management in Open Government Initiatives. *International Journal of Public Administration*, 41(13), 1033–1046. <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1318400>
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based

- public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>
- Marino, P. de B. L. P., Sucupira, G. I. C. S., Siqueira, W. R. de, & Bermejo, P. H. de S. (2017). Public Transparency in the Brazilian Context: An Integrative Review. In M. Themistocleous & V. Morabito (Eds.), *Lecture Notes in Business Information Processing* (Vol. 299, pp. 261–274). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5_22)
- Mendoza, R. E. V. (2013). El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58(219), 19–44. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(13\)72302-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(13)72302-X)
- Nam, T. (2012). Citizens' attitudes toward Open Government and Government 2.0. *International Review of Administrative Sciences*, 78(2), 346–368. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0020852312438783>
- Nam, T. (2015). Challenges and Concerns of Open Government: A Case of Government 3.0 in Korea. *Social Science Computer Review*, 33(5), 556–570. <https://doi.org/10.1177/0894439314560848>
- O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. In D. Lathrop & L. Ruma (Eds.), *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (Issue 1, pp. 11–42). O'Reilly.
- O'Toole, L. J. J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52.
- OECD. (2016). Open Government: The Global Context and the Way Forward. In *OECD Publishing*.
- OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. (Issue December).
- Open Government Partnership. (2011). *Open Government Declaration*.
- Open Government Partnership. (2016). *How about defining Open Government principles?*
- Open Government Partnership. (2018). *What is the Open Government Partnership?*
- Parks, W. (1957). The open government principle: applying the right to know under the constitution. *The George Washington Law Review*, 26(1), 1–22. <https://doi.org/10.3366/ajicl.2011.0005>
- Parycek, P., & Sachs, M. (2010). Open Government – Information Flow in Web 2.0. *European Journal of EPractice*, 9(March), 57–68.
- Piotrowski, S. J. (2016). The “ Open Government Reform ” Movement : The Case of the Open Government Partnership and U. S. Transparency Policies. *American Review of Public Administration*, 1–17. <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>
- Piotrowski, S. J., & Rosenbloom, D. H. (2002). Nonmission-Based Values in Results-Oriented

Public Management: The Case of Freedom of Information. *Public Administration Review*, 62(6), 643–657.

Piotrowski, S., Rosenbloom, D. H., Kang, S., & Ingrams, A. (2018). Levels of Value Integration in Federal Agencies' Mission and Value Statements: Is Open Government a Performance Target of U.S. Federal Agencies? *Public Administration Review*, 00(00), 1–12. <https://doi.org/10.1111/puar.12937>.Levels

The White House. (2009). Transparency and Open Government. In *Federal Register* (Vol. 74, Issue 15, pp. 4685–4686).

Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278–290. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.011>

Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381–396. <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>

Yang, K., & Holzer, M. (2006). The performance-trust link: implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114–126. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00560.x>

Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of “Open Government.” *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178–208.