



Governo Aberto: Os significados e os princípios atribuídos ao termo entre os séculos XIX e XXI

Autoria

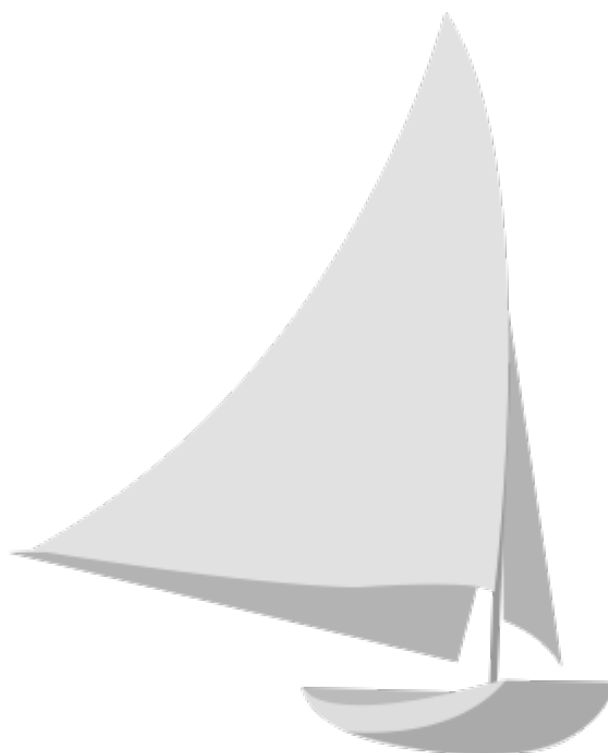
Daniel José Silva Oliveira - djso@ufmg.br

Ivan Beck Ckagnazaroff - ivanbeck00@gmail.com

outra

Resumo

O conceito de governo aberto tem se tornado cada vez mais amplo, incorporando princípios distintos. Isso contribuiu para que o conceito evoluísse por diferentes caminhos, o que tem dificultado o entendimento comum sobre o significado do termo. Por essa razão, este ensaio teórico tem o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo. Este estudo se justifica porque a ampliação do significado e a incorporação de princípios ao termo governo aberto não têm sido discutidas na literatura acadêmica. O estudo demonstrou que apesar de algumas pesquisas sinalizarem um possível consenso para consolidação do conceito de governo aberto, a discussão conceitual contemporânea tem ocorrido sob perspectivas distintas, em que diferentes princípios continuam sendo atribuídos ao termo.





Governo Aberto:

Os significados e os princípios atribuídos ao termo entre os séculos XIX e XXI

Resumo: O conceito de governo aberto tem se tornado cada vez mais amplo, incorporando princípios distintos. Isso contribuiu para que o conceito evoluísse por diferentes caminhos, o que tem dificultado o entendimento comum sobre o significado do termo. Por essa razão, este ensaio teórico tem o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo. Este estudo se justifica porque a ampliação do significado e a incorporação de princípios ao termo governo aberto não têm sido discutidas na literatura acadêmica. O estudo demonstrou que apesar de algumas pesquisas sinalizarem um possível consenso para consolidação do conceito de governo aberto, a discussão conceitual contemporânea tem ocorrido sob perspectivas distintas, em que diferentes princípios continuam sendo atribuídos ao termo.

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

Introdução

O conceito de governo aberto vem sendo construído por diferentes caminhos. Ao longo dos últimos dois séculos, as definições têm incorporado diversos princípios, muitas vezes sob influência dos contextos político, social, econômico, cultural e tecnológico de cada momento na história.

O primeiro registro na literatura do termo *open government* ocorreu em 1811, no Reino Unido, relacionado à igualdade na garantia dos direitos civis de todos os cidadãos (Cunningham, 1811). Em 1875 o termo ressurgiu nos Estados Unidos da América (EUA) com a ideia de que governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais (Ingersoll, 1875). Entre as décadas de 1950 a 1970, durante o Movimento pela Liberdade de Informação dos EUA, o termo passou a ser entendido como sinônimo de acesso à informação governamental (Parks, 1957).

Em 2009, o governo Obama (2009-2017, Partido Democrata) implementou uma nova iniciativa de governo aberto baseada nos princípios de transparência, participação e colaboração, ampliando as noções anteriores sobre o tema. Esta experiência chamou a atenção de diferentes países, como a Austrália, que implementou sua própria iniciativa de governo aberto tomando como princípios o acesso à informação, o engajamento (por meio da incorporação de tecnologias da Web 2.0) e a participação (Tanner, 2010). Estas propostas mais amplas de governo aberto ganharam visibilidade em outras partes do mundo e outros países anunciaram novas iniciativas de governo aberto. Foi nesse contexto que surgiu a iniciativa internacional denominada Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership – OGP*). A OGP é uma iniciativa internacional voluntária criada por um grupo de oito países fundadores (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega) que foi lançada oficialmente no âmbito das atividades da 66ª Assembleia Geral da ONU, em 2011, com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos sob os princípios de transparência, participação, *accountability* e tecnologia e inovação (OGP, 2011). Os esforços da parceria têm sido muito importantes no sentido de conduzir iniciativas de abertura em diversos países, influenciando a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o conceito de governo aberto. Por isso, a OGP tornou-se a principal referência sobre governo aberto na atualidade (Castaños, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Peña, 2016; Weinstein, 2013). Entretanto, ainda há na literatura algumas divergências sobre o significado e os princípios atribuídos ao termo. Por essa razão, este ensaio teórico foi realizado com o objetivo



de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo.

Este estudo se justifica porque, de acordo com Wootten e Kiss (2018), a ampliação do significado e a incorporação de princípios ao termo governo aberto não tem sido discutidas na literatura acadêmica. A noção básica de governo aberto raramente é problematizada e muitos artigos não discutem os princípios do governo aberto (Hansson, Belkacem, & Ekenberg, 2014). Além disso, existe uma carência de estudos que analisem como o governo aberto está sendo definido na atualidade e quais as variações no uso do termo (Francoli & Clarke, 2014). Por fim, embora o conceito de governo aberto esteja sendo propagado por alguns líderes políticos em todo o mundo, o discurso acadêmico está apenas começando a concentrar-se sobre este tema (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012).

Este ensaio está estruturado da seguinte forma: na próxima seção são apresentados os primeiros registros do termo governo aberto. Na terceira seção, a evolução do conceito de governo aberto é explorada por meio das iniciativas pioneiras que influenciaram a compreensão sobre o tema. Na quarta seção é feita uma reflexão acerca da evolução do conceito de governo na literatura contemporânea. Na quinta seção são feitas as considerações finais do estudo.

Governo aberto: primeiros registros

Embora alguns autores acreditem que o primeiro registro do termo governo aberto tenha ocorrido junto ao Movimento pela Liberdade de Informação nos EUA, na década de 1950 (e.g. Chatwin, Arku, & Cleave, 2019; Francoli & Clarke, 2014; Kornberger, Meyer, Brandtner, & Höllerer, 2017; Yu & Robinson, 2012), uma busca minuciosa na literatura revelou que o termo já era utilizado desde o século XIX. O primeiro registro do termo *open government* foi encontrado na obra *Principles of the Constitution of Governments* de William Cuninghame, publicada na cidade de Londres em 1811. Para Cuninghame (1811), há apenas dois tipos de governos, existentes ou que podem existir no mundo: um governo aberto, que tem em vista os interesses de todos e os direitos civis de todos, igualmente; e um governo restrito, que tem em vista os interesses de alguns, ou seja, mais do que os direitos civis de alguns, particularmente.

A dicotomia entre governo aberto e governo restrito se repete nos EUA algumas décadas depois na obra *Fears for Democracy Regarded from the American Point of View*, de Charles Ingersoll, publicada na Filadélfia em 1875. Primeiramente, o autor expõe sua opinião de que os EUA, no final do século XIX, tinha um governo restrito: “todo homem sincero deve admitir que uma sociedade, tão capaz como a nossa, não se integra ao governo. O governo não é influenciado por todos, mas, como em outras partes do mundo, por poucos” (Ingersoll, 1875, p. 4, tradução nossa). No decorrer da obra, em sua crítica à Convenção Constitucional dos EUA de 1787, Ingersoll sugere que um governo aberto seria aquele que daria liberdade ao povo para que pudessem agir junto às instituições governamentais.

O entendimento do que é (ou deveria ser) um governo aberto para Cuninghame e Ingersoll possui uma diferença. Cuninghame (1811) apresenta uma ideia de governo aberto em que os membros do governo são os protagonistas. Por outro lado, Ingersoll (1875) sugere um governo aberto em que o povo também seja um sujeito ativo com liberdade de agir junto às instituições governamentais. Contudo, é importante ressaltar que os dois autores não procuraram desenvolver um conceito estruturado de governo aberto, mas os trechos de suas obras demonstram que desde o século XIX a expressão composta pelo substantivo “governo” qualificada pelo adjetivo “aberto” tinha certa relação com a liberdade, a igualdade e a emancipação social.

Algumas décadas adiante, especificamente na segunda metade do século XX, a noção de governo aberto começa a percorrer outro caminho, muitas vezes relacionado ao acesso às



informações governamentais. A ideia de governo aberto como sinônimo de acesso às informações governamentais está relacionada ao Movimento pela Liberdade de Informação que ocorreu nos Estados Unidos entre as décadas de 1950 a 1970 (Calderón, 2012). Este foi um período marcado por um movimento que lutava contra as restrições no acesso à informação sobre atividades e operações governamentais. Um dos protagonistas desse movimento foi o advogado Wallace Parks, que atuou como conselheiro no *Special Subcommittee on Government Information* (Francoli & Clarke, 2014). De acordo com Yu e Robinson (2012), Wallace Parks é creditado como um pioneiro na exposição do termo *open government* em seu artigo *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*, publicado pela *The George Washington Law Review* em 1957. Porém, o termo aparece apenas duas vezes no corpo do artigo, e no trecho mais relevante, Parks (1957) relaciona governo aberto especificamente com a ideia de que a disponibilização de informações governamentais ao público deveria ser uma norma.

Ao longo das décadas posteriores, o termo governo aberto continuou sendo empregado como sinônimo para o acesso às informações governamentais nos EUA (Francoli & Clarke, 2014). Como a jurisprudência e outras regulamentações relacionadas à FOIA se desenvolveram a partir da década de 1970, os tribunais federais dos EUA começaram também a utilizar o termo governo aberto em suas decisões referindo-se igualmente ao acesso à informação (Yu & Robinson, 2012). No Reino Unido não foi diferente. Ronald Wraith, em seu ensaio *Open Government: The British Interpretation*, publicado em 1977 pelo *Royal Institute of Public Administration*, definiu governo aberto como o direito do público de acesso às informações.

Essa concepção de governo aberto começou a mudar na primeira década do século XXI. A expressão governo aberto passou a ser amplamente discutida devido algumas iniciativas pioneiras que influenciaram diretamente em sua compreensão.

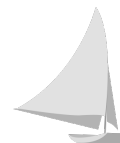
Iniciativas pioneiras de governo aberto

A partir da primeira década do século XXI surgiram algumas iniciativas que influenciaram a compreensão sobre o significado de governo aberto em todo o mundo: a *Open Government Initiative* (EUA), o *Government 2.0* (Austrália) e a iniciativa internacional *Open Government Partnership*.

Open Government Initiative – EUA

No dia 21 de janeiro de 2009, em seu primeiro dia como presidente dos EUA, Barack Obama assinou o *Memorandum on Transparency and Open Government*, que significou o primeiro anúncio oficial sobre a abertura do governo federal ao povo americano. Este memorando foi endereçado aos chefes de departamentos e agências executivas com o objetivo de firmar um compromisso para inaugurar uma nova era de abertura e transparência do governo (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014). A forma com que Obama abordou a abertura do governo no documento é mais ampla do que a noção anterior limitada ao acesso às informações governamentais. Nesta nova abordagem, o conceito de governo aberto se apoia em um conjunto de estratégias baseadas nos princípios de transparência, participação e colaboração, conforme demonstrado na Figura 1.

Princípios	Motivação
Transparência	A transparência promove a <i>accountability</i> e fornece informações aos cidadãos sobre o que o governo está fazendo. A informação mantida pelo Governo Federal é um bem nacional.
Participação	A participação social aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões. O conhecimento é amplamente disperso na



	sociedade. Por isso é preciso oferecer aos cidadãos maiores oportunidades de participar na formulação de políticas e fornecer ao governo os benefícios de sua experiência e informações coletivas.
Colaboração	A colaboração envolve ativamente os cidadãos, organizações sem fins lucrativos e o setor privado com todos os níveis do governo na utilização de ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si.

Figura 1. Princípios de governo aberto segundo o *Memorandum on Transparency and Open Government*.
Fonte: Elaborado pelos autores. Baseado em Obama (2009).

Esta experiência iniciada nos EUA chamou a atenção de diferentes países. Alguns países desenvolvidos como Reino Unido, Austrália, Japão e Coreia do Sul, bem como países em desenvolvimento, incluindo Indonésia, México e Egito passaram a rever sua relação com o público e, sobretudo, a se interessar pelo tema governo aberto. A exemplo dos EUA, a Austrália implementou uma iniciativa de governo aberto inovadora, denominada *Government 2.0*.

Government 2.0 - Austrália

O governo da Austrália seguiu a iniciativa pioneira dos EUA e anunciou seu próprio modelo de governo aberto denominado *Government 2.0* ou Governo 2.0 (Francoli & Clarke, 2014). Neste país, a abertura do governo foi recomendada por um grupo de trabalho chamado *Government 2.0 Taskforce*, que foi composto por políticos, técnicos e gestores do governo, empresas, universidades e instituições culturais (Veljković et al., 2014).

Em julho de 2010, o Ministro Lindsay James Tanner, do *Department of Finance and Deregulation*, assinou a Declaração de Governo Aberto (Tanner, 2010) em que o governo australiano se comprometeu à abertura e transparência sob três princípios fundamentais, conforme a Figura 2.

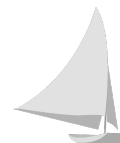
Princípios	Motivação
Acesso à informação	Fortalecer os direitos dos cidadãos de acesso às informações governamentais, estabelecendo uma cultura de abertura e engajamento entre as agências do governo australiano e incentivando a reutilização de dados abertos por parte dos cidadãos de maneiras novas, valiosas e potencialmente inovadoras, fazendo com que o governo mantenha os dados abertos mais acessíveis e utilizáveis para inovação on-line.
Engajamento	Atuar em colaboração com os cidadãos na formulação de políticas e execução de serviços para aprimorar os processos de administração pública e melhorar os resultados de desempenho.
Participação	Tornar o governo mais consultivo e participativo.

Figura 2. Princípios de governo aberto segundo a Declaração de Governo Aberto australiana.
Fonte: Elaborado pelos autores. Baseado em Tanner (2010).

As propostas inovadoras de governo aberto dos EUA e Austrália ganharam visibilidade em outras partes do mundo e alguns países como Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e outros países da União Europeia anunciaram iniciativas independentes de abertura em seus governos (Wirtz & Birkmeyer, 2015). Foi nesse contexto que surgiu a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership*).

Open Government Partnership

A *Open Government Partnership* (OGP) é uma iniciativa internacional voluntária criada com a finalidade de assegurar compromissos concretos por parte dos governos de diversos países quanto a promover a transparência, aumentar a participação dos cidadãos nos debates e



decisões políticas, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias da informação para fortalecer a governabilidade e a qualidade dos serviços públicos (Francoli & Clarke, 2014).

A ideia de criação da OGP foi lançada pelo então presidente dos EUA, Barack Hussein Obama, em setembro de 2010, na 65ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) (Weinstein, 2013). O Brasil foi o primeiro país a ser convidado pelos EUA para participar da parceria que seria formalizada no ano seguinte juntamente com mais seis países, compondo um grupo de oito países fundadores (EUA, Brasil, Reino Unido, África do Sul, Filipinas, Indonésia, México e Noruega).

A OGP foi lançada oficialmente no âmbito das atividades da 66ª Assembleia Geral da ONU em setembro de 2011. Durante o lançamento, os chefes de Estado dos oito países fundadores endossaram uma Declaração de Governo Aberto e anunciaram seus Planos de Ação iniciais atendendo a quatro princípios, conforme a Figura 3.

Princípios	Motivação
Transparência	As informações sobre as atividades e as decisões do governo devem ser abertas, abrangentes, pontuais e livremente disponíveis ao público de acordo com as normas de dados abertos.
Participação cidadã	Os governos devem mobilizar os cidadãos a participar no debate público e contribuir para o desenvolvimento de uma governança mais responsiva, inovadora e eficaz.
Accountability	Devem haver regras, regulamentos e mecanismos para que atores governamentais justifiquem suas ações, atuem em resposta às críticas e aceitem as consequências da falta de cumprimento das leis ou compromissos.
Tecnologia e inovação	Os governos devem reconhecer a importância de proporcionar aos cidadãos o livre acesso à tecnologia, bem como o papel das novas tecnologias na promoção da inovação e investir na capacitação dos cidadãos para que possam utilizar da melhor forma as ferramentas tecnológicas.

Figura 3. Princípios de governo aberto segundo a OGP

Fonte: Elaborado pelos autores. Baseado em OGP (2015).

O cumprimento destes princípios propostos pela OGP não implica em um modelo rígido de governança a ser adotado pelos países-membros. Desde o início, a parceria procura incentivar a troca de experiências entre seus membros ao invés de impor uma agenda rígida (Weinstein, 2013). De acordo com Martínez (2018), a OGP, que conta atualmente com 79 países-membros, representou um primeiro esforço multilateral no sentido de promover a abertura do governo ao escrutínio público, a participação e a colaboração dos cidadãos na concepção e monitoramento de políticas públicas. Esses esforços da OGP em conduzir iniciativas de abertura em diversos países influenciaram diretamente a forma com que governos e pesquisadores passaram a compreender o significado de governo aberto (Francoli & Clarke, 2014). Este é um dos motivos que fez com que a OGP se tornasse a principal referência sobre governo aberto na atualidade (Castaños, 2016). Contudo, diferentes princípios ainda são atribuídos ao termo.

Governo aberto na literatura contemporânea

Na literatura recente ainda é comum encontrar autores que limitam a discussão sobre governo aberto ao princípio da transparência, principalmente aqueles que atribuem ao termo o mesmo significado que predominou durante a segunda metade do século XX, de que governo aberto seria sinônimo de acesso às informações governamentais (Corrêa, Paula, Corrêa, & Silva, 2017; Marjanovic & Cecez-Kecmanovic, 2017). Em contrapartida, vários autores consideram que a ideia de um governo aberto vai além da transparência e do acesso às



informações governamentais (e. g. Badrul, Lundqvist, Parslow, & Williams, 2016; Bertot, McDermott, & Smith, 2012; Bonivento, 2016; Calderón, 2012; Castaños, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Francoli & Clarke, 2014; Gianluigi, Blerina, Andrea, & Carlo, 2014; Hansson et al., 2014; Hilgers, 2012; Insulza, 2012; Matei & Irimia, 2014; Peña, 2016; Ramírez-Alujas, 2012; Sandoval-Almazán, 2015; Veljković et al., 2014).

Apesar de que a transparência seja considerada o principal pilar para abertura do governo, a concepção moderna de governo aberto parte, em princípio, do reconhecimento tácito de que a transparência tomada isoladamente não é suficiente (Peña, 2016). Meijer et al. (2012) e Wirtz e Birkmeyer (2015) acreditam que está sendo estabelecido um consenso de que governo aberto é mais que transparência, pois a abertura não deve ocorrer apenas em termos informativos, mas em termos interativos em que o acesso à informação e o acesso às arenas de tomada de decisão precisam ser conectados de forma proveitosa. Nessa linha de raciocínio, as organizações públicas devem ser transparentes para alcançar outros valores intrínsecos associados à democracia e boa governança, como promover a *accountability*, reduzir a corrupção, viabilizar a participação da sociedade na administração pública e nas políticas públicas e conferir maior legitimidade às decisões políticas (Corrêa et al., 2017).

Para autores como Bertot et al. (2012), Meijer et al. (2012), Gianluigi et al. (2014), Francoli e Clarke (2014), Wirtz e Birkmeyer (2015) e Badrul et al. (2016) tanto a transparência quanto a participação são questões centrais no conceito de governo aberto. Nesse sentido, Matei e Irimia (2014) e Bonivento (2016) destacam a importância da participação dos cidadãos no sentido de acompanhar e influenciar os processos governamentais por meio do acesso à informação pública e às arenas de tomada de decisão.

Outros autores, principalmente àqueles que discutem governo aberto pelas abordagens da *Open Government Initiative* e da OGP, costumam assumir a colaboração e a *accountability* como princípios (Bellix, Guimarães, & Machado, 2017; Bonivento, 2016; Chatwin et al., 2019; Cruz-Rubio, 2015). Conforme observado por Veljković et al. (2014), um dos principais problemas nessa abordagem é que alguns autores não traçam um limite claro entre participação e colaboração, tal como entre transparência e *accountability* e, por isso, estes princípios costumam ser utilizados de forma alternada. Alguns autores consideram que a colaboração pode ser entendida como um atributo da participação cidadã (Meijer et al., 2012; Prieto-Martín & Ramírez-Alujas, 2014). Como afirmam Veljković et al. (2014, p. 279), “não está claro se a participação é colaborativa ou a colaboração é participativa”. Do mesmo modo, a *accountability* tem sido incorporada ao princípio da transparência por alguns autores (Lathrop & Ruma, 2010; Obama, 2009; Veljković et al., 2014). De toda forma, implícita ou explicitamente, grande parte dos autores abordam a participação destacando a necessidade de envolvimento e colaboração entre as partes interessadas, bem como a transparência como princípio fundamental para o controle social e *accountability* governamental (Bonivento, 2016). Outros princípios ocasionalmente atribuídos ao conceito de governo aberto na literatura são: deliberação, acessibilidade, engajamento, integralidade, cocriação, responsividade, inclusão e diversidade (Bellix et al., 2017; Cruz-Rubio, 2015; Veljković et al., 2014).

Além dessa questão sobre os princípios de governo aberto, outro ponto de destaque na literatura recente é a discordância sobre o papel das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no que se entende por governo aberto. Enquanto alguns autores defendem que as TICs são ferramentas importantes para impulsionar as iniciativas de governo aberto (Calderón, 2012; Castaños, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Hilgers, 2012; Insulza, 2012; Meijer et al., 2012) outros limitam a ideia de governo aberto a uma plataforma tecnológica de dados abertos (Kassen, 2014; Sandoval-Almazán, 2015). Hilgers (2012), por exemplo, define governo aberto como a prática de integração do conhecimento externo no processo político e administrativo por meio de relações formais e informais que são, em geral, fortemente apoiadas pela utilização das novas tecnologias de informação e comunicação. Por outro lado, Sandoval-Almazán (2015)



consideram que um governo aberto deve ser entendido como uma plataforma tecnológica institucional que converte dados do governo em dados abertos para permitir a sua utilização por parte dos cidadãos promovendo a colaboração nos processos de tomada de decisões, gerando melhorias nos serviços públicos. Da mesma forma, Kassen (2014), acredita que governo aberto é um método de gestão governamental baseado na interatividade entre governo e cidadãos por meio das novas tecnologias, tais como mídias sociais, plataformas de dados abertos e outras plataformas interativas.

Uma questão relevante sobre esta abordagem é que os autores não refletem sobre as limitações destas ferramentas tecnológicas, além de desconsiderarem o contexto das iniciativas de governo aberto. Essas abordagens, muitas vezes são motivadas pelo entusiasmo tecnológico e pela ambiguidade conceitual relacionada ao governo aberto (Wilson, 2017). Muitos autores, quando se referem ao público, não consideram que este é marcado por diferenças. Oszlak (2013) destaca que ao se tratar das TICs no contexto do governo aberto é preciso lembrar que existe desigualdade no acesso à estas ferramentas entre grupos sociais distintos e que há interesses antagônicos entre estes grupos. Como lembra Oliverio (2011), as diferenças sociais e econômicas do mundo real ainda limitam o acesso de muitas pessoas às redes virtuais e, por isso, é necessário fornecer aos cidadãos o acesso às informações e às arenas de tomada de decisão em condições igualitárias. Nessa perspectiva, Hansson et al. (2014) argumentam que o foco do conceito de governo aberto não deve ser a tecnologia, mas a abertura a partir dos princípios de transparência, participação e colaboração, cujas dimensões podem ser ampliadas pela tecnologia, além da necessidade de mudanças na forma com que os governos atuam. Kornberger et al. (2017) complementam que embora a tecnologia desempenhe um papel significativo para impulsionar as iniciativas de governo aberto, trata-se apenas de uma ferramenta, ou seja, um meio para promover-las e não um requisito para sua existência. Como afirma Oszlak (2012), o governo aberto não é um novo desenvolvimento tecnológico, mas uma forma de governar.

Mesmo que ainda não haja um consenso sobre o que é governo aberto, alguns autores têm se esforçado em identificar os princípios e perspectivas mais relevantes para discussão contemporânea sobre governo aberto com objetivo de reduzir a ambiguidade relacionada ao termo. Wirtz e Birkmeyer (2015), por exemplo, consideram que o conceito de governo aberto já está em fase de consolidação. No artigo *Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives*, os autores examinaram a literatura recente por meio de uma metanálise com o objetivo de delinear o desenvolvimento do significado de governo aberto e propor um conceito que incorporasse as premissas mais importantes na discussão atual sobre o tema. Dessa forma, os autores chegaram à seguinte definição:

Governo aberto é um processo multilateral, político e social, o que inclui, nomeadamente, a ação transparente, participativa e colaborativa por parte do governo e da administração. Para atender estas condições, os cidadãos e grupos sociais devem ser integrados nos processos políticos com o apoio das modernas tecnologias de informação e comunicação, que juntos devem melhorar a eficácia e a eficiência da ação governamental e administrativa (Wirtz & Birkmeyer, 2015, pp. 2-3, tradução nossa).

Esta definição enfatiza a integração dos cidadãos e grupos sociais nos processos políticos incorporando os princípios de transparência, participação e colaboração com o apoio das TICs, o que corrobora com boa parte da literatura contemporânea sobre governo aberto (Badrul et al., 2016; Bertot et al., 2012; Bonivento, 2016; Calderón, 2012; Castaños, 2016; Cruz-Rubio, 2015; Francoli & Clarke, 2014; Gianluigi et al., 2014; Hansson et al., 2014; Hilgers, 2012; Insulza, 2012; Matei & Irimia, 2014; Meijer et al., 2012; Peña, 2016; Ramírez-Alujas, 2012; Sandoval-Almazán, 2015; Veljković et al., 2014).



Considerações Finais

Este ensaio foi realizado com o objetivo de revisar a evolução do conceito de governo aberto sob uma perspectiva histórica evidenciando o contexto em que novos princípios foram atribuídos em sua definição e apontar caminhos para estudos futuros no sentido de minimizar a ambiguidade relacionada ao termo.

Conforme discutido, nos últimos anos o conceito de governo aberto, em suas múltiplas dimensões, experimentou maior visibilidade e importância tanto no debate político quanto acadêmico. Apesar da literatura contemporânea sinalizar um possível consenso para consolidação do conceito de governo aberto como um modelo de governança baseado nos princípios de transparência, participação e colaboração e na utilização das TICs como ferramentas para impulsionar as iniciativas de abertura dos governos, algumas questões importantes têm sido negligenciadas no debate sobre o tema. Os estudos que discutem o conceito de governo aberto partem de uma perspectiva integracionista ignorando os conflitos entre governo e cidadãos e entre os diferentes grupos de cidadãos, além das diferenças sociais e digitais que podem afetar a integração cidadã à governança pública.

Como pode ser observado ao longo deste ensaio, vários autores atribuíram diferentes princípios ao conceito de governo aberto, mas não aprofundaram a discussão sobre cada um desses princípios. Transparência, participação e colaboração, por exemplo, não são conceitos novos. Há um vasto número de estudos sobre esses conceitos que estabelecem tipologias, formas, objetivos, níveis, etc. Esses princípios precisam ser discutidos considerando as dimensões gerenciais, políticas, legais e tecnológicas envolvidas nas iniciativas de governo aberto. Sem o aprofundamento dos princípios considerados, o governo aberto seria apenas um ambiente genérico de relacionamento entre Estado e sociedade civil.

Outra questão que merece destaque é a escassez de estudos empíricos sobre governo aberto. A falta de evidências sobre a efetividade das iniciativas de governo aberto é uma lacuna que merece a atenção dos pesquisadores do campo. É preciso identificar se as iniciativas de governo aberto estão, de fato, integrando os cidadãos no desenvolvimento de políticas públicas e nas decisões políticas, ou se elas têm sido usadas como forma de manipulação e legitimação dos interesses dos governantes.

Considerando o exposto, são necessárias futuras pesquisas teóricas ou teórico-empíricas que aprofundem a discussão sobre governo aberto, mais especificamente sobre cada um de seus princípios, características e sobre o impacto das iniciativas de governo aberto no ciclo de políticas públicas, bem como nas ações e decisões políticas. Além disso, novas pesquisas devem tratar sobre a relação Estado-sociedade nas iniciativas de governo aberto não apenas pela perspectiva da integração, mas também do conflito, além de considerar as diferenças sociais e digitais que podem afetar o acesso de muitos cidadãos às informações governamentais e às arenas de tomada de decisão. Também é necessário a realização de estudos que analisem a efetividade das iniciativas de governo aberto por meio do desenvolvimento e aplicação de novos métodos para análise de políticas públicas. Pesquisas nesse sentido devem levar em consideração as questões culturais, sociais, políticas e econômicas de cada país ou governo subnacional tomado como objeto de estudo, pois cada um deles possui necessidades, objetivos e interesses distintos que implicam diretamente nos compromissos de abertura que estão dispostos a assumir.

Referências

Badrul, N. A., Lundqvist, K. Ø., Parslow, P., & Williams, S. A. (2016, 2016). *Investigating employees' understanding of the concept of privacy for the open Government initiative*.



- Paper presented at the International Conference on Computer Science and Information Technology (CSIT), Amman, Jordan.
- Bellix, L., Guimarães, C. B. S., & Machado, J. (2017). Qual conceito de Governo Aberto? Uma aproximação aos seus princípios. *GIGAPP, Estudos/Working Papers*(59), 78-91.
- Bertot, J. C., McDermott, P., & Smith, T. (2012). *Measurement of Open Government: Metrics and Process*. Paper presented at the Hawaii International Conference on System Science (HICSS), Maui, Hawaii.
- Bonivento, J. H. (2016). Diseño institucional para el Gobierno Abierto municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128.
- 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). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.
- Castañón, M. C. (2016). El Gobierno Abierto en México:¿ Un nuevo modelo de Gobernanza? *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*(24), 1-31.
- Chatwin, M., Arku, G., & Cleave, E. (2019). Defining subnational open government: does local context influence policy and practice? *Policy Sciences*, 1-29.
- Corrêa, A. S., Paula, E. C. d., Corrêa, P. L. P., & Silva, F. S. C. d. (2017). Transparency and open government data: a wide national assessment of data openness in Brazilian local governments *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 1-19.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Cuninghame, W. (1811). *Principles of the Constitution of Governments*. Londres: J. Ridgway.
- Francoli, M., & Clarke, A. (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(3), 248-266.
- Gianluigi, V., Blerina, S., Andrea, M., & Carlo, B. (2014). Compliance with open government data policies: An empirical assessment of Italian local public administrations. *Information Polity*, 19(3/4), 263-275.
- Hansson, K., Belkacem, K., & Ekenberg, L. (2014). Open Government and Democracy: A Research Review *Social Science Computer Review*, 33(5), 540-555.
- Hilgers, D. (2012). Open government: theoretische Bezüge und konzeptionelle Grundlagen einer neuen Entwicklung in Staat und öffentlichen Verwaltungen. *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, 82(6), 631-660.
- Ingersoll, C. (1875). *Fears for Democracy Regarded from the American Point of View*. Philadelphia: J. B. Lippincott & Company.
- Insulza, J. M. (2012). "Prologo". In A. Hofmann, Á. V. Ramírez-Alujas & J. A. Bojórquez Pereznieta (Eds.), *La promesa del gobierno abierto* (pp. 9-12). Chile: Itaip Info Df.
- Kassen, M. (2014). Globalization of e-government: open government as a global agenda; benefits, limitations and ways forward. *Information Development*, 30(1), 51-58.
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration. *Organization Studies*, 38(2), 179-200.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*: O'Reilly Media, Inc.
- Marjanovic, O., & Cecez-Kecmanovic, D. (2017, 4-7 January 2017). *Understanding Datafication Effects of Open Government Information Systems – A Contemporary Systems Thinking Approach*. Paper presented at the Hawaii International Conference on System Science (HICSS), Waikoloa Village, Hawaii, USA.



- Martínez, M. C. V. (2018). Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 27(54), 1-18.
- Matei, A., & Irimia, S. I. (2014). Open Source Governance—A More Ambitious Cousin of Collaborative Governance. *International Journal of Public Administration*, 37(12), 812-823.
- Meijer, A., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Obama, B. H. (2009). *Transparency and open government*. Washington, DC: White House.
- OGP. (2011). Open Government Declaration. *Open Government Partnership* Retrieved 09/05/2017, 2017, from <https://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
- OGP. (2015). Articles of Governance. *Open Government Partnership* Retrieved 09/05/2017, 2017, from <https://www.opengovpartnership.org/Articles>
- Oliverio, M. A. (2011, 2 a 6 de setembro de 2011). *Governo aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão*. Paper presented at the Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação, Recife, PE.
- Oszlak, O. (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Paper presented at the Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Washington, DC: Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Organización de los Estados Americanos.
- Parks, W. (1957). Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26, 1.
- Peña, V. S. (2016). Gobierno Abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación. *Revista de Gestión Pública*, 5(1), 65-91.
- Prieto-Martín, P., & Ramírez-Alujas, Á. (2014). Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno Abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, 61-100.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más poder local*(12), 14-22.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia - Revista de Ciencias Sociales*, 22(68), 203-227.
- Tanner, L. J. (2010). *Declaration of Open Government*. Canberra, Australia: Australia Government.
- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- Weinstein, J. M. (2013). Transforming Multilateralism: Innovation on a Global Stage. *Stanford Social Innovation Review*, 11(2), 3-7.
- Wilson, C. (2017). Look Who's Talking: Assessing Civic Voice and Interaction in OGP Commitments. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 9(1), 4-30.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.
- Wooten, G. W., & Kiss, S. J. (2018). The Ambiguous Definition of Open Government: Parliamentarians, Journalists and Bloggers Define Open Government In Accordance With Their Interests. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-21.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-230.