

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

**GOVERNO ABERTO SOB A PERSPECTIVA DA LEI DE  
ACESSO À INFORMAÇÃO PARA UMA GOVERNANÇA  
SUSTENTÁVEL**

**FELIPE WILDI VARELA**

**Itajaí-SC, março de 2017**

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ**  
**CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO**

## **GOVERNO ABERTO SOB A PERSPECTIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA UMA GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL**

**FELIPE WILDI VARELA**

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em  
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –  
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título  
de Mestre em Ciência Jurídica.

**Orientador: Professor Doutor PAULO MÁRCIO CRUZ**

**Co-orientador: Professor Doutor RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ**

**Itajaí-SC, março de 2017**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus.

Agradeço à minha família pelo apoio incondicional na conquista de mais esta etapa acadêmica.

Agradeço à Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, pela oportunidade concedida.

Agradeço à toda equipe de colaboradores do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ – da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – na pessoa do Coordenador, Professor Doutor Paulo Márcio Cruz, pelo apoio constante.

## DEDICATÓRIA

A minha família, que sempre esteve ao meu lado.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, 28 de fevereiro de 2017.

**Felipe Wildi Varela**  
**Mestrando(a)**

PÁGINA DE APROVAÇÃO  
(A SER ENTREGUE PELA SECRETARIA DO PPCJ/UNIVALI)

## SUMÁRIO

|                                                                                                                     |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| <b>RESUMO</b>                                                                                                       | p.10 |
| <b>ABSTRACT</b>                                                                                                     | p.11 |
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                   | p.12 |
| <b>1 O GOVERNO ABERTO</b>                                                                                           | p.17 |
| 1.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO GOVERNO ABERTO                                                                          | p.17 |
| 1.2 A BASE CONCEITUAL DE GOVERNO ABERTO                                                                             | p.22 |
| 1.3 GOVERNO ABERTO, UM CONCEITO EM EVOLUÇÃO                                                                         | p.25 |
| 1.4 AS DELIMITAÇÕES ENTRE GOVERNO ABERTO, GOVERNO ELETRÔNICO E E-ADMINISTRAÇÃO                                      | p.29 |
| 1.5 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DE TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS INTERNACIONAL E NACIONAL | p.30 |
| 1.5.1 Experiências de Governo Aberto pelo mundo                                                                     | p.30 |
| 1.5.1.1 Estados Unidos                                                                                              | p.30 |
| 1.5.1.2 Reino Unido                                                                                                 | p.31 |
| 1.5.1.3 Espanha                                                                                                     | p.32 |
| 1.5.1.4 Nova Zelândia                                                                                               | p.34 |
| 1.5.1.5 México                                                                                                      | p.35 |
| 1.5.1.6 Hungria                                                                                                     | p.36 |
| 1.5.2. Experiências de Governo Aberto no Brasil                                                                     | p.38 |
| 1.5.2.1 Contextualização da (re)democratização brasileira                                                           | p.38 |
| 1.5.2.2 Constituição Federal                                                                                        | p.39 |
| 1.5.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal                                                                              | p.40 |
| 1.5.2.4 Lei do Pregão Eletrônico                                                                                    | p.42 |
| 1.5.2.5 Portal da transparência                                                                                     | p.43 |
| 1.5.2.6 Carta de Serviço ao Cidadão                                                                                 | p.44 |
| 1.5.2.7 Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL                                      | p.44 |
| 1.5.2.8 Iniciativas legislativas pós ingresso do Brasil na Parceria para o Governo Aberto                           | p.45 |
| 1.5.2.9 Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto                                                                 | p.45 |

|                                                                                                                                     |             |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1.5.2.10 Lei de Acesso à Informação.....                                                                                            | p.47        |
| 1.5.2.11 Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.....                                                                  | p.48        |
| <b>2 A RELAÇÃO ENTRE A SUSTENTABILIDADE E A GOVERNANÇA .....</b>                                                                    | <b>p.49</b> |
| 2.1 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE.....                                                                                             | p.50        |
| 2.2 AS NOVAS INTERPRETAÇÕES E DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE .....                                                                   | p.54        |
| 2.2.1 Sustentabilidade Ecológica.....                                                                                               | p.54        |
| 2.2.2 Sustentabilidade Econômica.....                                                                                               | p.56        |
| 2.2.3 Sustentabilidade Social .....                                                                                                 | p.57        |
| 2.2.4 Sustentabilidade Ética.....                                                                                                   | p.59        |
| 2.2.5 Sustentabilidade Jurídica Política.....                                                                                       | p.60        |
| 2.3 GOVERNANÇA .....                                                                                                                | p.63        |
| 2.3.1 Os modelos de administração pública – do patrimonialismo à Governança .....                                                   | p.64        |
| 2.3.2 A origem e a evolução do termo Governança.....                                                                                | p.68        |
| 2.3.3 Compatibilidade da Governança ao setor público .....                                                                          | p.69        |
| 2.3.4 A distinção entre Governança e governabilidade .....                                                                          | p.71        |
| 2.4 AS INICIATIVAS E OS MOVIMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO ABERTO, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE.....                          | p.74        |
| 2.4.1 Parceria para o Governo Aberto .....                                                                                          | p.74        |
| 2.4.2 Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas .....                                                  | p.77        |
| 2.4.3 Carta Iberoamericana de Governo Aberto do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento.....                 | p.78        |
| <b>3 O GOVERNO SOB A PERSPECTIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ABERTO PARA A GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL .....</b>                       | <b>p.80</b> |
| 3.1 O GOVERNO ABERTO E AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....                                                        | p.82        |
| 3.2 A CARTA LATINOAMERICANA PARA O GOVERNO ABERTO .....                                                                             | p.87        |
| 3.3 AS METAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA MILÊNIO E O GOVERNO ABERTO .....                                                   | p.90        |
| 3.4 O RETORNO DAS POLÍTICAS POPULISTAS, UM RISCO AOS AVANÇOS PROMOVIDOS PELO GOVERNO ABERTO EM BUSCA DA GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL..... | p.92        |
| 3.5 O GOVERNO ABERTO NO BRASIL E GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL SOB A                                                                       |             |

|                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| PERSPECTIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO .....                                                         | p.94      |
| 3.5.1 Lei de Acesso à Informação e a inovação tecnológica .....                                         | p.98      |
| 3.5.2 Lei de Acesso à Informação e a transparência ativa e passiva.....                                 | p.99      |
| 3.5.3 Lei de Acesso à Informação e a participação.....                                                  | p.100     |
| 3.5.4 Lei de Acesso à Informação e o controle social .....                                              | p.104     |
| 3.5.5 Lei de Acesso à Informação e a disseminação, o reaproveitamento e o<br>tratamento dos dados ..... | p.104     |
| <br><b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                                                                   | <br>p.107 |
| <br><b>REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS</b> .....                                                          | <br>p.111 |

## RESUMO

Governo Aberto é a ideologia política baseada nos princípios da transparência, da participação, da prestação de conta e da inovação tecnológica relacionada às novas ferramentas de informação e de comunicação. Esse movimento se consolidou na agenda global a partir do memorando assinado pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, sobre transparência e Governo Aberto e, também, pela definição de Governo Aberto proposta pelo movimento internacional Parceria para o Governo Aberto. As mudanças decorrentes dessa nova forma de relacionamento, promove a (re)aproximação entre os entes governamentais e a sociedade. O estreitamento dessa relação cria um ambiente propício para satisfazer as necessidades coletivas e, assim, promover a continuidade e manutenção da credibilidade das instituições. O fenômeno que permite a perpetuação política, de hoje para o futuro, é a Sustentabilidade, que outrora se limitava a harmonizar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental. A complexidade e a interdependência social entre os diversos setores da sociedade promoveram a ampliação da abrangência do instituto para as dimensões: ambiental, econômica, social, ética e jurídico-política. Achar o ponto de equilíbrio entre as políticas de Governo Aberto à luz da Lei de Acesso à Informação brasileira para uma Governança Sustentável é o tema a ser desenvolvido nesta dissertação. Para tanto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica e digital, com ênfase na doutrina e na legislação correlata à matéria, seguindo o método indutivo. Os resultados permitem chegar a uma conclusão parcial em relação ao problema proposto, uma vez que, para se alcançar uma Governança sustentável em solo brasileiro, as políticas de Governo Aberto não podem ficar dependentes unicamente da Lei de Acesso à Informação.

Palavras Chaves: Governo Aberto. Transparência. Acesso à Informação. Governança. Sustentabilidade.

## **RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA**

Open Government is a political ideology based on the principles of transparency, participation, accountability and technological innovation related to the new information and communication tools. This movement was consolidated in the global agenda from the memorandum on transparency and Open Government subscribed by the former president of the United States, Barack Obama, and also by the definition of Open Government proposed by the international movement Partnership for Open Government. The changes resulting from this new form of relationship, promoted a renewal of ties between government entities and society. The strengthening of this relationship creates a conducive environment to satisfy the collective needs. Thus, to promote the continuity and maintenance of the credibility of the institutions. The phenomenon that allows for political perpetuation, from today to the future, is sustainability, which was once restricted to harmonizing economic development and environmental preservation. The complexity and social interdependence among the various sectors of society have promoted the expansion of the scope of the institute to include environmental, economic, social, ethical and legal-political dimensions. Finding the balance between Open Government policies, in light of the Brazilian Access to Information Law for Sustainable Governance, is a theme to be developed in this dissertation. For this purpose, we used bibliographical and digital research, with emphasis on doctrine and related legislation, following the inductive method. The results allowed us to arrive at a partial conclusion regarding the proposed problem, since, in order to achieve sustainable governance on Brazilian soil, Open Government policies cannot be dependent solely on the Access to Information Law.

**Key Words:** Open Government – Transparency – Information access – Governance - Sustainability

## INTRODUÇÃO

A presente Dissertação tem como objeto a discussão doutrinária e legislativa em relação ao Governo Aberto sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação brasileira para se atingir uma Governança sustentável. A ideologia do Governo Aberto, cujas bases apontam para os princípios da transparência, da participação, da prestação de contas e da inovação tecnológica está provocando uma mudança na forma de relacionamento entre a administração e os diversos seguimentos da sociedade. Após diversas reformas estruturais ocorridas nos âmbitos das administrações públicas, passou-se a exigir dos órgãos governamentais uma gestão moderna, transparente, eficiente, participativa e inclusiva para, com responsabilidade com a coisa pública, atender as demandas sociais emergentes. Os avanços tecnológicos resultados das novas ferramentas de informação e de comunicação em massa, a exemplo da internet, permitiram a (re)aproximação do governo à população. O estreitamento dessa relação cria um ambiente propício para satisfazer as necessidades coletivas e, assim, promover a continuidade e manutenção da credibilidade das instituições. O fenômeno que permite a perpetuação política, de hoje para o futuro, é a Sustentabilidade, que outrora se limitava a harmonizar o desenvolvimento econômico a preservação ambiental. A complexidade e a interdependência social entre os diversos setores da sociedade promoveram a ampliação da abrangência do instituto para as dimensões: ambiental, econômica, social, ética e jurídico política. Achar o ponto de equilíbrio, se é que existe, entre as políticas de Governo Aberto à luz da Lei de Acesso à Informação brasileira para uma Governança Sustentável é o tema a ser desenvolvido.

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica-CPCJ/UNIVALI, enquanto que o objetivo<sup>1</sup> geral é identificar se e como os novos aportes teóricos e legislativos brasileiro em matéria de Governo Aberto, em especial a Lei de Acesso à

---

<sup>1</sup> “[...] meta que se deseja alcançar como desiderato da Pesquisa Científica”. In: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015. p. 214.

Informação, poderão contribuir para uma Governança Sustentável. Os objetivos específicos serão distribuídos por capítulos da seguinte forma: primeiro capítulo, busca-se analisar as origens históricas e cronológicas dos antecedentes legislativos que deram origem ao Governo Aberto. Após investigada essa evolução histórica e cronológica, analisa-se o conceito de Governo Aberto, a partir do memorando assinado pelo ex-presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, sobre transparência e Governo Aberto e, também, pela definição de Governo Aberto proposta pelo movimento internacional Parceria para o Governo Aberto. Objetiva-se, ainda, perquirir o estágio de desenvolvimento do tema no contexto internacional, especialmente nos seguintes países: Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Nova Zelândia, México, Hungria, e, por fim, no contexto interno do Brasil, sob a égide da legislação pertinente. No segundo capítulo, procura-se definir o conceito de Sustentabilidade, a partir do pensamento de Juarez de Freitas, que propôs para o alcance da Sustentabilidade cinco dimensões (ambiental, econômica, social, ética e jurídica). Em seguida, discorre sobre a evolução dos modelos de administração pública até conceituar a Governança, voltada para o setor público, tendo como referencial teórico autores como Luiz Carlos Bresser Pereira, Leandro Valles Bentes e José Matias Pereira. E, por fim, apontar as iniciativas e movimentos internacionais sobre Governo Aberto, Sustentabilidade e Governança, tendo por referência a Parceria para o Governo Aberto, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Carta Iberoamericana de Governo Aberto.

No terceiro capítulo, o objetivo é investigar e verificar se os princípios de Governo Aberto (transparência, participação, prestação de contas e inovação tecnológicas), aplicados à luz da Lei de Acesso à Informação brasileira, poderão contribuir para se promover uma Governança pública sustentável.

A problemática que permeou toda a presente pesquisa diz respeito às políticas denominadas de Governo Aberto, sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação Brasileira, para o desenvolvimento de uma Governança Sustentável. Tem-se como hipótese as seguintes indagações: Como o movimento Governo Aberto, cujas bases principiológicas são a transparência, a participação, a prestação de contas e a inovação tecnológica, pode contribuir para se governar de forma sustentável em solo brasileiro, em que a referência legislativa do Governo Aberto é a

Lei de Acesso à Informação.

A hipótese para o problema é: As práticas de Governo Aberto surgiram com as demandas sociais que propunham uma maior visibilidade e a transparência pública. Aparentemente, a visibilidade social pressupõe a veracidade e a publicidade das informações que fundamentam as decisões nos espaços públicos de representação. Parte-se da premissa que o maior conhecimento e participação nas políticas públicas do Estado por parte da sociedade, tende, em tese, a despertar o sentimento participativo a tempos mitigado pela desinformação e pela desconfiança dos cidadãos. A partir desse engajamento, o Estado passaria a ver o cidadão não como um elemento de risco, mas como sujeito capaz de conferir mais legitimidade e Sustentabilidade à gestão pública compartilhada. Entretanto, considerando a realidade contexto social, e, de outro lado, considerando as crescentes demandas pela ampliação dos espaços públicos que afetam mais diretamente a esfera privada, contar apenas com um instrumento legislativo, qual seja: a Lei de Acesso a Informação, apesar de ser o primeiro passo em direção à transparência, a participação e a prestação de contas, o Brasil continuará carente de amparos legais para dar força cogente e normativas aos princípios propostos pelo Governo Aberto.

Este trabalho constituir-se-á de três capítulos. No primeiro Capítulo, objetivar-se-á tratar especificamente sobre o Governo Aberto. A pesquisa inicia com a evolução e descrição legislativa sobre o acesso à informação, que é considerado o primeiro instrumento normativo que serviu de suporte e embasamento legal para a abertura política e governamental, que mais tarde veio a se consolidar por meio do Governo Aberto. Parte-se da proposta formulada pelo então presidente norte americano, Barack Obama e, também, pela definição de Governo Aberto sugerida pelo movimento internacional Parceria para o Governo Aberto, visto que, na concepção inicial o Governo Aberto compreendia os princípios da transparência, da participação e da colaboração, contudo, posteriormente, a colaboração passou a ser vista como prestação de contas, responsabilidade ou *accountability*, e, ainda, se acrescentou um quarto elemento, inovação tecnológica, após a criação do movimento global da Parceria para o Governo Aberto. Ainda neste capítulo, será abordado o tema no contexto internacional, com ênfase nos seguintes países: Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Nova Zelândia, México e Hungria e,

finalizando, no âmbito interno do Brasil.

No segundo Capítulo, a partir das definições de Sustentabilidade e de Governança pública, pretende-se demonstrar a relação de afinidade entre esses dois institutos. Assente que a noção de Sustentabilidade não deve ser restrita ao contexto socioeconômico, mas a todo o entorno de uma sociedade, e, que as demandas sociais são inesgotáveis, surge o ponto de convergência para que sejam adotadas práticas para associar a Governança e a Sustentabilidade. Logo, em seguida, aponta-se para iniciativas na agenda internacional (no âmbito da Aliança para o Governo Aberto, Organização das Nações Unidas e no Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento), buscando associar o Governo Aberto com Governança e Sustentabilidade.

O terceiro e último capítulo trata, de início, sobre a importância que a informação passou a ter no seio da sociedade, sobretudo, em relação aos avanços tecnológicos. A partir de novas ferramentas e fluxos informacionais a relação entre o governo e os seguimentos civis é ampliada. Novos atores passam a ter voz, em lugares onde até então não tinham acesso. Frente a essa realidade, as políticas e ideologias de Governo Aberto ganham destaque na agenda internacional, como no caso da Parceria para o Governo Aberto, no Centro Latino Americano para o Desenvolvimento e na Organização das Nações Unidas. Por fim, inserido no contexto interno brasileiro, o Plano de Ação Nacional para o Governo Aberto marca a adesão nacional às políticas abertas. A promulgação da Lei de Acesso à Informação é o primeiro passo nacional rumo ao Governo Aberto que, por meio de três elementos materiais (transparência, participação e prestação de contas) e um instrumental (inovação tecnológica), buscam promover uma Governança solidária, justa, inclusiva, participativa, responsável e, assim, manter o equilíbrio, de hoje para o futuro, portanto, sustentável.

A presente Pesquisa se encerrará com as Considerações Finais, oportunidade em que serão apresentados os pontos conclusivos destacados, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o papel que assume as novas políticas de Governo Aberto, não apenas sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação brasileira, mas sob um contexto legislativo específico sobre o tema para, assim, resgatar a credibilidade das instituições públicas, de modo

a demonstrar mecanismos para uma Governança pública sustentável.

Quanto à Metodologia<sup>2</sup> empregada, registra-se que na Fase de Investigação<sup>3</sup> utilizar-se-á o Método Indutivo<sup>4</sup>, na Fase de Tratamento de Dados o Método Cartesiano<sup>5</sup>, e o Relatório dos Resultados, expresso na presente Dissertação, é composto na base lógica Indutiva<sup>6</sup>.

Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica<sup>7</sup>.

Por fim, oportuno ressaltar, que seguindo as diretrizes metodológicas do Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica - CPCJ/UNIVALI, no presente Relatório final de Pesquisa Científica as Categorias fundamentais são grafadas, sempre, com a letra inicial maiúscula e seus Conceitos Operacionais apresentados em nota de rodapé, após o mapeamento das Categorias Primárias, além da indicação das principais abreviaturas utilizadas, daí optar-se por não elaborar o rol de categorias e o rol de abreviaturas.

---

<sup>2</sup> “[...] postura lógica adotada e procedimentos sistematicamente cumpridos na investigação, no tratamento dos dados colhidos e no relatório final.” In: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 214.

<sup>3</sup> “[...] é o momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados [...]”. In: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p.87

<sup>4</sup> “[...] consiste em pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral”. In: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 213.

<sup>5</sup> “[...] pode ser sintetizada em quatro regras: 1. duvidas; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar Juízo de Valor.” In: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 212.

<sup>6</sup> Sobre os Métodos e Técnicas nas diversas Fases da Pesquisa Científica, PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 85-111.

<sup>7</sup> As técnicas de pesquisas estão de acordo com PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. p. 85-97.

# **CAPÍTULO 1**

## **O GOVERNO ABERTO**

A pressão exercida por diversos seguimentos da sociedade em busca de políticas públicas que proporcionassem maior transparência, mais participação cidadã e permitissem o controle social em relação aos atos e às decisões governamentais foi o grande propulsor da instituição da teoria de Governo Aberto.

Entende-se por Governo Aberto como uma ideologia que preconiza projetos e ações, governamentais e não governamentais, que visam a promoção da transparência dos atos públicos, o incremento da participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e a responsabilidade dos agentes públicos, por meio do controle social. Essa definição também remete ao recente surgimento e desenvolvimento das inovações em tecnologias da informação e comunicação, em que a internet, permite a disponibilização e o acesso aos conteúdos produzidos pela administração pública de forma simples, célere e a baixo custo.

A ideia de abertura do governo para a análise e opinião popular está diretamente ligada às legislações sobre a liberdade de informação, uma vez que no passado, especialmente na era do Estado absolutistas, em que a administração pública patrimonialista unia a coisa pública à privada.

### **1.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO GOVERNO ABERTO**

Embora a terminologia Governo Aberto seja hoje conhecida, a sua conceituação não é uma tarefa simples. Não existe uma definição conceitual absoluta que seja assumida como válida por um grupo ou por estudiosos da matéria. Há temas, contudo, que convergem para a elaboração de um significado mínimo sobre a terminologia em destaque, como: acesso à informação, transparência, participação cidadã, cooperação entre o governo e a sociedade na formulação das políticas públicas, controle social e inovação da gestão com auxílio das novas ferramentas tecnológicas.

César Nicandro Cruz-Rubio aponta a vinculação do Governo Aberto ao direito de acesso à informação, ao afirmar que

a noção de um Governo Aberto está intimamente ligada ao chamado direito de acesso à informação. Abrir governo a este respeito é garantir que este direito de acesso à informação permite transparência e escrutínio público da ação do governo pelos cidadãos<sup>8</sup>.

As leis de acesso à informação são os primeiros instrumentos normativos que serviram de suporte e de embasamento jurídico para o surgimento das políticas de Governo Aberto. Embora se tenha registro de diversas legislações<sup>9</sup> sobre o acesso à informação ao longo do mundo<sup>10</sup>, a presente análise se limitará a narrar e descrever os instrumentos de maiores destaques e considerados mais importantes para o tema ora sob análise.

É na Suécia do século XVIII, especificamente no ano de 1766, que se tem o registro da primeira Lei de Acesso à Informação<sup>11</sup>, com a aprovação pelo parlamento sueco da lei de liberdade de imprensa e do direito de acesso a atos públicos. Poucos anos depois, em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão contemplou a liberdade de opinião e de comunicação como garantias fundamentais dos seres humanos “ao afirmar não apenas a liberdade de opinião – artigo 10 –, mas também a livre comunicação das ideias e opiniões, que é considerada, no artigo 11, um dos mais preciosos direitos do homem”<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Tradução própria para “a noción de gobierno abierto está íntimamente vinculada al llamado derecho de acceso a la información. Abrir el gobierno en este sentido es garantizar que este derecho de acceso a la información permite la transparencia y el escrutinio público de la acción de gobierno por parte de los ciudadanos”. In: CRUZ-RUBIO, César Nicandro. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomia. **Revista en Cultura de la Legalidad**. nº 8, março – agosto 2015. p. 46.

<sup>9</sup> Um relatório de 2006, lista 69 países com leis de direito a informação, juntamente com outros cinco com regulamentos e normas nacionais de direito a informação. In: Mendel, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2ª ed. Brasília. UNESCO, 2009. p. 26. Disponível em

[http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/liberdade\\_de\\_informacao\\_pt.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/liberdade_de_informacao_pt.pdf). Acesso em 03-12-2016.

<sup>10</sup> Mendel, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. p. 26.

<sup>11</sup> “a mayor aportación a esta legislación vino de Anders Chydenius, quien se inspiró en el *Imperial Censorate*, implementado en China durante el período del emperador T'ai-tsung, de la Dinastía Tang (627 al 649). El papel principal de esta institución consistía en escrutar al gobierno y a sus funcionarios y denunciar sus malas prácticas de gobernanza, ineficiencia burocrática y casos de corrupción. Era una institución basada en la filosofía humanista de Confucio, y con ella se esperaba que el emperador admitiera sus imperfecciones como prueba de su amor a la verdad y repudio a la ignorancia y a la obscuridad. Este acto virtuoso es un acto de transparencia”. PEREZNIETO, José Antônio Bojórquez. La caja negra del estado: el reto del gobierno abierto. In: HOFMAN, Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**, México, itaip, ifai, 2012. p. 177.

<sup>12</sup> LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 1991. p.

A propósito, a Declaração Francesa de 1789 serviu também de base para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1948<sup>13</sup>, que assegurou no seu artigo 19 que: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras”<sup>14</sup>.

Um outro marco para as legislações que versam sobre o acesso à informação de dados e atos públicos foi a lei denominada de *Freedom of Information Act*, editada nos Estados Unidos, no ano de 1966, que entrou em vigência no ano de 1967. Posteriormente, essa lei foi seguida pelas seguintes legislações: Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982)<sup>15</sup>.

Na América Latina, apesar de ser um continente marcado por um histórico recente de regimes autoritários, a primeira normatização de acesso à informação que se tem registro é do ano de 1855, na Colômbia. Entretanto, é apenas após a década de 1980, que o movimento pela abertura governamental baseado na liberdade de expressão, no acesso à informação, na transparência dos atos públicos e no controle social ganhou força com o surgimento de novas constituições nos países latino americanos. Países como México, Peru e Chile contam com algumas das legislações mais avançadas do mundo em matéria de transparência e acesso à

---

241.

<sup>13</sup> Outros acordos internacionais também versam sobre o tema: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) Art. 19: “Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha”; Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (2000) Item 4: “O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas”; Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003) Artigos 10 e 13: “Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter [...] informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública [...]” Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/conheca-seu-direito/legislacao-relacionada-1>. Acesso em 03-12-2016.

<sup>14</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

<sup>15</sup> Um relatório de 2006, lista 69 países com leis de direito a informação, juntamente com outros cinco com regulamentos e normas nacionais de direito a informação. In: Mendel, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. p. 26.

informação.

No Brasil, apenas em 18 de novembro de 2011, foi promulgada a Lei n. 12.527, cujo objeto é o acesso à informação. Apesar de sua vigência somente ter ocorrido, em maio de 2012, afirma-se que a publicação dessa legislação deu início as discussões sobre o Governo Aberto no país. Nesse contexto, o avanço quase que concomitante desses dois assuntos – acesso à informação e Governo Aberto, ao menos no Brasil -, denota a importância da normatização e regulamentação do acesso à informação para a implantação e o desenvolvimento dos pilares

Ao longo da história se observa que o acesso à informação se mostrou uma das bases para a consolidação da democracia. As sociedades mais bem informadas, onde os governos são mais transparentes, há uma maior participação social aproximar a sociedade das questões públicas.

Pouco antes da publicação da lei *Freedom of Information Act* de 1966, vigorava nos Estados Unidos o *The Administrative Act of 1946*, documento esse que autorizava as agências a restringir, em geral, o acesso aos registros públicos. Os anos que seguiram, no período compreendido entre os anos de 1945 a 1955, foram marcados por um forte movimento impulsionado em grande parte pela Sociedade Americana de Editores de Jornais, que buscava por uma maior abertura dos dados públicos<sup>16</sup>.

No ano de 1953, a Sociedade Americana de Editores encomendou um parecer a ser elaborado pelo advogado Harold Cross, que foi intitulado de “O Direito do Povo de Saber: Acesso Legal a Registros Públicos e Procedimentos”. No prefácio da sua manifestação jurídica é que se tem registro do uso, pela primeira vez, do termo Governo Aberto. O parecer se tornou o marco referencial para o Congresso americano sobre o direito de liberdade e o direito de informação, bem como, serviu como instrumento encorajador para o livre exercício da imprensa<sup>17</sup>.

Assim, em 1955, o congresso dos Estados Unidos criou um subcomitê especial sobre informações de governo, que foi o responsável pela redação, dez anos mais tarde, do FOIA. Wallace Parks, conselheiro do subcomitê, escreveu um

---

<sup>16</sup> YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**. v. 178, 2002. p. 184-5.

<sup>17</sup> YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**. v. 178, 2002. p. 185.

artigo intitulado de “O princípio do Governo Aberto: aplicando o direito de saber sob a constituição”. Apesar de Parks não explicar a definição do termo Governo Aberto no artigo, o seu emprego deixa claro que ele entendia o Governo Aberto como uma forma de prestação de contas. O pensamento materializado no parecer de Park contribuiu para a campanha legislativa que culminou na Lei de Acesso à Informação norte americana, em 1966<sup>18</sup>.

Nas décadas seguintes, a expressão Governo Aberto passou a ser frequentemente empregada, principalmente, como sinônimo de acesso público a informações. Na reforma da Lei de Acesso à Informação, em 1974, o congresso reconheceu o Governo Aberto como o meio mais seguro para se aferir se a administração estatal está sendo conduzido ao encontro do interesse público<sup>19</sup>.

Da mesma forma que aconteceu com na esfera legislativa, no âmbito da política e no campo acadêmico, ao longo das décadas de 1970 e 1980, as cortes federais passaram a utilizar em seus julgados a terminologia Governo Aberto, como referência para a transparência governamental<sup>20</sup>.

Observa-se, então, que a legislação estadunidense é considerada um marco sobre o tema, uma vez que conferiu a faculdade para os cidadãos requisitarem qualquer tipo de informações públicas das agências estatais. Foi também como base nessa lei, que a expressão Governo Aberto foi utilizada por primeiro e serviu de paradigma para o seu desenvolvimento. Isso porque, no pós segunda guerra mundial se buscava romper com a opacidade governamental, por meio do direito ao saber ou direito à informação.

O debate suscitado pela mudança de paradigma após a crescente onda de leis de acesso à informação foi fundamental para se criar uma nova mentalidade na sociedade. A cultura baseada na abertura dos assuntos públicos, algo que parecia muito distante do cidadão, passa a integrar a esfera de interesse da população com a criação de novos espaços de debate e troca de informações e opiniões.

---

<sup>18</sup> YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**. v. 178, 2002. p. 185-6.

<sup>19</sup> YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**. v. 178, 2002. p. 186.

<sup>20</sup> YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**. v. 178, 2002. p. 187.

Não obstante esse tenha sido o sentimento que foi nascendo ao longo dos anos, até o início do ano 2009, a ausência de uma definição conceitual, de marcos de referência e de modelos concretos descritos de forma consensual, fez com que a experiência prática – seja por meio de acertos ou por meio de desacertos –, tenha sido o principal caminho para se delimitar, se explicar e se avaliar os primeiros resultados e impactos do Governo Aberto. Assim, tem-se considerado como o marco inicial do Governo Aberto o documento intitulado *Transparency and Open Government*<sup>21</sup>, publicado em 21 de janeiro de 2009, pelo, recém eleito presidente dos Estados Unidos, Barack Obama.

Na Europa, a ideia de Governo Aberto para fomentar a promoção da transparência e o acesso à informação surgiu anos antes. O Livro Verde sobre a informação do setor público na sociedade da informação, da Comissão Europeia, em 1998, e, posteriormente a Diretiva do Parlamento Europeu n. 2003/98/CE, de 17 de novembro de 2003, dispuseram sobre a reutilização de informações do setor público das nações comunitárias.

Em oposição à evolução conceitual do termo Governo Aberto, de perspectiva ontológica, os autores César Calderón e Sebastián Lorenzo observam o fenômeno sob outra ótica. A ideia de Governo Aberto não é algo novo, pois deriva das convicções democráticas. Sustentam os autores que essa ideologia já está prevista de forma indireta e implícita em muitas constituições modernas nos países ocidentais e, materializadas, por meio de um amplo campo normativo que permite a consulta, a participação e outras formas democráticas de controle social. Entretanto, somente agora com o avanço tecnológico é que se pode começar a pô-las em prática<sup>22</sup>.

## 1.2 A BASE CONCEITUAL DO GOVERNO ABERTO

As primeiras definições sobre o Governo Aberto estão no memorando sobre a transparência e Governo Aberto proposto e apresentado pela administração do presidente Barack Obama. No documento, firmou-se o compromisso de se

<sup>21</sup> Tradução própria, “o memorando sobre a transparência e Governo Aberto”.

<sup>22</sup> CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. Alcalá le Real:Algón Editores, 2010. p. 10-1.

implantar uma gestão administrativa com nível de abertura sem precedentes, cujo objetivo a ser alcançado era a confiança da sociedade e o estabelecimento de um sistema de transparência, participação pública e colaboração<sup>23</sup>.

O texto do memorando que serviu de suporte para o conceito atual de Governo Aberto ainda se baseou em três princípios vetores: a transparência, a participação e a colaboração, cujas definições ficaram assim consignadas:

O governo deve ser transparente. A transparência promove a prestação de contas e fornece informações aos cidadãos sobre o que o seu Governo está a fazer. As informações mantidas pelo Governo Federal são um ativo nacional. A minha administração tomará as medidas adequadas, de acordo com a lei e a política, para divulgar informações rapidamente em formas que o público possa facilmente encontrar e usar. Departamentos executivos e agências devem aproveitar as novas tecnologias para colocar informações sobre suas operações e decisões on-line e prontamente disponíveis ao público. Os departamentos e agências executivas também devem solicitar feedback público para identificar as informações de maior utilidade para o público.

O governo deve ser participativo. O engajamento público aumenta a eficácia do governo e melhora a qualidade de suas decisões. O conhecimento está amplamente disperso na sociedade, e os funcionários públicos se beneficiam de ter acesso a esse conhecimento disperso. Os departamentos e agências executivas devem oferecer aos americanos maiores oportunidades de participar na formulação de políticas e fornecer ao governo os benefícios de sua experiência e informações coletivas. Os departamentos e agências executivas também devem solicitar a opinião pública sobre como podemos aumentar e melhorar as oportunidades de participação pública no governo.

O governo deve ser colaborativo. A colaboração envolve ativamente os americanos no trabalho de seu governo. Os departamentos e agências executivas devem usar ferramentas, métodos e sistemas inovadores para cooperar entre si, em todos os níveis do governo e com organizações sem fins lucrativos, empresas e indivíduos no setor privado. Os departamentos e agências executivas devem solicitar feedback público para avaliar e melhorar seu nível de colaboração e identificar novas oportunidades de cooperação<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Tradução feita pelo autor de parte do Memorando assinado pelo Presidente dos Estados Unidos, Barack Obama: "My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government". In: OBAMA, Barack. **Transparency and open government**. Washington, DC: The White House, 2009. Presidential Document. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Disponível em [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_fy2009/m09-12.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf), Acesso em 11-10-2016.

<sup>24</sup> Tradução própria do "memorando sobre a transparência e Governo Aberto": **"Government should be transparent"**. Disponível em:

Barack Obama ressaltou três razões independentes para se incentivar as práticas baseadas na transparência, no acesso à informação e na colaboração popular. A primeira é que o Governo Aberto promove a prestação de contas, o que pode melhorar o desempenho da atividade administrativa estatal. A segunda se pautou no fato de que o conhecimento está amplamente disperso na sociedade. Assim, com base nessa expertise e sabedoria coletiva é que o governo deve desenvolver suas políticas, regras e planos. E, por fim, o terceiro fundamento é de que a transparência permite que as pessoas encontrem as informações que buscam. E, para tal, com o auxílio das novas tecnologias, deve-se buscar junto à sociedade quais são as informações de maior utilidade pública para futura disponibilização<sup>25</sup>.

Além dos princípios básicos de Governo Aberto apresentados pelo ex-presidente norte americano Barack Obama, o movimento internacional denominado Parceria para o Governo Aberto, que surgiu da aproximação e do debate entre os vários seguimentos da sociedade civil – imprensa, iniciativa privada e o Estado, que passaram a compartilhar suas ideias e experiências próprias em matéria de transparência, acesso à informação governamental e participação social nos espaços públicos, identifica quatro valores.

Transparência: As informações sobre as atividades de governo são abertas, compreensíveis, tempestivas, livremente acessíveis e atendem ao padrão básico de dados abertos.

Participação Cidadã: O governo procura mobilizar a sociedade para debater, colaborar e propor contribuições que levam a um governo mais efetivo e responsivo.

Prestação de Contas e Responsabilização (Accountability): Existem regras e mecanismos que estabelecem como os atores justificam suas ações, atuam sobre críticas e exigências e aceitam as responsabilidades que lhes são incumbidas.

Tecnologia e Inovação: O governo reconhece a importância das novas tecnologias no fomento à inovação provendo acesso à tecnologia e ampliando a capacidade da sociedade de utilizá-la.<sup>26</sup>

A Parceria para Governo Aberto incluiu ao debate sobre o Governo Aberto

---

[https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment). Acesso em 07-12-2016.

<sup>25</sup> Tradução própria do plano Governo Aberto americano. Disponível em [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us\\_national\\_action\\_plan\\_final\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf). Acesso em 30-12-2016.

<sup>26</sup> Disponível em <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-governo-aberto>. Acesso em 10-02-2017.

os princípios da prestação de contas e da utilização das novas ferramentas de tecnologia da informação, em substituição à colaboração. Muito embora possa parecer que o enfoque dado pela parceria internacional seja mais amplo que a proposta inicial do memorando da Casa Branca, César Nicandro Cruz-Rubio explica que estão contemplados, em ambas as visões, os mesmos ideais a serem perseguidos, ainda que de forma implícita.

Implicitamente, ambos os pontos de vista (abrir de acordo com o memorando da administração Obama, ou pelo governo OGP) tomam e incluem aqueles princípios que aparecem ausentes em cada caso. Por exemplo, o princípio da responsabilidade não está ausente na primeira visão seminal, mas parte (ou incluído) no princípio da transparência. Algo semelhante acontece com o princípio da colaboração. Não que este princípio esteja ausente na segunda visão da OGP, mas parte do princípio da participação, da inovação, do uso de tecnologia e da inovação. Em princípio, a tecnologia e a inovação estão presentes na definição seminal no parágrafo colaboração, identificando sempre aspectos tais como meios para o desenvolvimento de novas formas de interação na vida pública.<sup>27</sup>

Aponta ainda César Nicandro Cruz-Rubio, que o quarto princípio indicado pela parceria a respeito do Governo Aberto, assume um caráter instrumental. Ou seja, pode ser utilizado como meio para se conseguir promover uma maior transparência, participação e prestação de contas. E, assim, servirá como uma boa ferramenta para o Governo Aberto<sup>28</sup>.

Ainda que não haja uma definição absoluta que seja comumente aceita sobre o conceito de Governo Aberto, após o memorando da Casa Branca e a instituição da Parceria para o Governo Aberto passou a existir uma certa convergência a respeito dos princípios chaves. E foram esses princípios que serviram de bases para as atuais definições sobre o tema.

### 1.3 GOVERNO ABERTO, UM CONCEITO EM EVOLUÇÃO

<sup>27</sup> Tradução própria para “De forma implícita, ambas visiones (gobierno abierto según el Memorandum de la administración de Obama o según la OGP) asumen e incluyen aquellos principios que (a) parecen como ausentes en cada caso. Por ejemplo, el principio de rendición de cuentas no está ausente en la primera visión seminal, sino que forma parte (o se incluye) dentro del principio de transparencia. Cosa similar ocurre con el principio de colaboración. No es que este principio esté ausente en la segunda visión de la OGP, sino que forma parte del principio de participación y de la innovación y del uso de la tecnología e innovación. Como principio, la tecnología e innovación está presente en la definición seminal, en su apartado de colaboración, siempre identificando tales aspectos como medios para el desarrollo de nuevas formas de interacción en la vida pública”. In: CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual**. p. 45.

<sup>28</sup> CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual**. p. 45.

A concepção inicial de Governo Aberto evoluiu e tem sido modulada de acordo com as políticas públicas de diversas índoles. Do conceito originário, de forma abstrata, três são os pressupostos fundamentais: a transparência, a participação e a colaboração, ainda que os pesos e as importâncias dentro do contexto socioeconômico de cada país tenham sido relativizados.

Importante destacar que as aspirações pela abertura das informações públicas é um movimento multifacetado, ou seja, não é limitado a um ou outro determinado seguimento da sociedade civil. Entidades empresariais, organizações civis e os cidadãos como um todo buscam participar das administrações não apenas por meio do voto, mas por meio do controle sobre os atos e decisões que lhes dizem respeito.

Jacqueline Peschard Mariscal aponta que a abertura governamental ainda é uma iniciativa em curso, que envolve muitas aspirações de diversos setores da sociedade. E que o seu conceito está sendo moldado com base nas diferentes experiências onde o Governo Aberto tem seguidores. Ou seja, a sua definição decorrerá de sua prática e de seus resultados.<sup>29</sup>

A definição de Governo Aberto pode levar em consideração dois aspectos. O primeiro são os princípios que norteiam a sua concepção e, assim, caracterizá-lo como novo paradigma relacional do modo de Governança. E, noutra vertente, pensar o conceito sob o aspecto instrumental, sendo o Governo Aberto um meio, uma estratégia ou um modo de atuação do governo.<sup>30</sup>

Para melhor compreensão, citam-se os conceitos formulados pelos autores que entendem o Governo Aberto como um modelo relacional e como um paradigma de Governança.

Para Lathrop e Ruma

há um novo tipo emergente de organização do sector público: Governo Aberto é um governo que abre suas portas para o mundo e co-inova com todos, especialmente com os cidadãos; compartilha recursos que antes eram guardados a sete chaves, e aproveita o

<sup>29</sup> PESCHARD, Jacqueline Mariscal. Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del ifai en 2011. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p. 27.

<sup>30</sup> CRUZ-RUBIO, César Nicandro. **¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual**. p. 47.

poder da colaboração em massa, a transparência em todas as suas operações, e não se comportam como um departamento ou jurisdição isolado, mas como uma nova estrutura como uma organização verdadeiramente integrada e de trabalho em rede<sup>31</sup>.

De acordo com Álvaro Ramírez-Alujas e César Nicandro Cruz-Rubio

Uma forma de interação sociopolítica, que (baseada principalmente na capacitação do cidadão, transparência, democracia participativa, o uso potencial de evolução tecnológica e na formação de governos como plataformas) aplica-se à ordem pública e na modernização administrativa como chave de colaboração, colocando os cidadãos no centro, oferecendo, assim, alternativa a outros modos de interação<sup>32</sup>.

Segundo Ortiz de Zárate,

Uma forma de interação sócio-política, baseada na transparência, responsabilidade, participação e colaboração, que estabelece um modo de governar com mais diálogo, mais equilíbrio entre o poder dos governos e os governados, embora reconheça o papel co-responsável da cidadania. A finalidade é a melhoria na tomada de decisões e o envolvimento dos cidadãos na gestão pública, através do aumento do conhecimento e implementação de inovação pública<sup>33</sup>.

Assim, para esse primeiro grupo doutrinário, o Governo Aberto não se limita apenas aos meios de atuação, mas, de outro vértice, relaciona-se com a forma de interação dos agentes envolvidos e como esses relacionamentos afetam o desenvolvimento das estruturas organizacionais.

Do outro lado, o segundo grupo é formado pelos conceitos que entendem o Governo Aberto como um instrumento, ou seja, uma forma de atuação para se obter um fim.

<sup>31</sup> LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

<sup>32</sup> Tradução própria para "Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción" RAMÍREZ-ALUJAS, Alvaro; CRUZ-RUBIO, César Nicandro. Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto, **Buen Gobierno**, n. 13, 2012. p. 52-76.

<sup>33</sup> Tradução própria para "Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que insta una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y de la puesta en marcha de innovación pública." In: ORTÍZ DE ZÁRATE, A. **Debate ¿Cómo definimos Gobierno abierto?**, 2014. Disponível em: <http://goo.gl/sklRmC>. Acesso em 02-02-2017.

De acordo com Álvaro Ramírez-Alujas,

O Governo Aberto é visto como o meio para reformar a sociedade e o Estado, de modelo organizacional vertical para redes de colaboração; para se mover de assuntos públicos individualizados para a gestão integrada e para criar compromissos transversais e gerar valor público em colaboração.<sup>34</sup>

Para Beth Novack

O Governo Aberto é uma estratégia inovadora para mudar o funcionamento do governo. Usando a tecnologia de rede para conectar o público ao governo e uns aos outros informados por dados abertos, um Governo Aberto pede ajuda para resolver problemas. O resultado final são instituições mais eficazes e uma democracia mais robusta.<sup>35</sup>

Segundo Cristobal Cabo,

O Governo Aberto baseia-se no compromisso de assegurar que todos os aspectos da forma como o governo e os serviços públicos são geridos e operados estão abertos ao escrutínio público e supervisão efetiva da sociedade (transparência). Isto deve ser acompanhado pela expansão gradual das oportunidades para o diálogo, participação e deliberação em conjunto com os cidadãos, e abertura para a cooperação necessária exigida para encontrar as melhores soluções para os problemas públicos cada vez mais complexos, aproveitando o potencial e energias disponíveis em vastos setores da sociedade e, porque não, no mercado.<sup>36</sup>

Das linhas que buscam definir e conceituar o Governo Aberto, entende-se que a que mais se adapta ao atual cenário planetário é a aquela que se apresenta

<sup>34</sup> Tradução própria para “El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración. In: RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro. Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. **Revista Enfoques**, Vol. IX, Núm. 15, pp. 99-125. Disponível em <http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=96021303006>. Acesso em 15-02-2017.

<sup>35</sup> Tradução própria para “Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy.” In: NOVECK, Beth. **What’s in a Name? Open Gov and Good Gov**. 2011. Disponível em: <http://goo.gl/5uxMjN>. Acesso em 02-02-2017.

<sup>36</sup> Tradução própria para “un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado”. In: CABO, Cristobal. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p. 28.

como um novo modo de pensar e de relacionamento entre o público e o privado, tal qual um paradigma de Governança.

A restrição das políticas abertas ao âmbito da transparência e da existência de leis que permitam o acesso à informação pública, como era a definição na sua origem, hoje está superada pela cultura que se pretende difundir. Não se limita, portanto, o conceito Governo Aberto a simples divulgação de dados ou a disponibilização de informações em portais da internet, como lhe são característicos do e-governo e do governo eletrônico. O Governo Aberto compreende a mudança de cultura, de pensamento sobre a forma de relacionamento entre a administração pública e o cidadão, é o fim em si mesmo, e não um instrumento meio para se obter a transparência, a participação ou o controle social.

#### **1.4 AS DELIMITAÇÕES ENTRE GOVERNO ABERTO, GOVERNO ELETRÔNICO E E-ADMINISTRAÇÃO**

A complexidade do tema Governo Aberto e a sua relação com diversos elementos traz a necessidade de diferenciá-lo com nitidez das terminologias e-governo ou governo eletrônico e, ainda, da e-administração, como bem ressaltam César Calderón e Sebastián Lorenzo.<sup>37</sup>

Quando se fala de e-governo ou governo eletrônico e ainda, da e-administração refere-se a práticas que tornam a vida dos cidadãos mais fáceis. A aplicação das novas tecnologias de informática e de informação aos procedimentos administrativos preexistentes tende a simplificar o aparato burocrático estatal. Consultas e serviços on-line, a divulgação de dados em portais na internet, entre outras facilidades, não são hábeis a provocar a mudança de valores, são apenas consequências da modernidade<sup>38</sup>.

O Governo Aberto, por sua vez, trata da mudança de valores, de se repensar os procedimentos, os dogmas das administrações e dos governos de um modo geral. É colocar o resultado a frente dos procedimentos, abandonando os vícios administrativos, a burocracia, de modo a propiciar uma democracia deliberativa em todos os setores administrativos. Afasta-se a concepção do

<sup>37</sup> CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. p. 14.

<sup>38</sup> CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. p. 14.

administrado pelo respeito ao cidadão<sup>39</sup>.

A imagem que se instalou na agenda global em torno das políticas de Governo Aberto, certamente é uma grande conquista. Não obstante, os avanços operados pela transparência, pela participação e pela colaboração, as mudanças acarretam não só novos fluxos procedimentais e tecnológicos, mas também o surgimento de uma nova cultura, tanto para o desenvolvimento da administração pública, como também, para o fortalecimento da cidadania. Do contrário, correr-se-á o risco de toda a filosofia do Governo Aberto se converter em palavras vazias<sup>40</sup>.

Dessa forma, para superar as diferenças conceituais acima expostas, pode-se definir o Governo Aberto como uma nova filosofia político administrativa, cujas bases estão nos princípios da transparência, da participação, na colaboração e na inovação tecnológica. Inovar para transformar o funcionamento do governo e conectá-lo à sociedade por meio do uso das tecnologias e das redes social. Aberto esse canal de relacionamento, ativo e passivo, a população poderá ser consultada e chamada a participar do equacionamento de problemas públicos, assim como, avaliar as políticas públicas em execução. Trata-se de uma mudança de cultura, de procedimento, de estrutura, de organização e da forma de relacionamento propriamente dita.

Após a definição do conceito de Governo Aberto, entende-se necessário demonstrar a evolução legislativa em alguns países e no Brasil, seja em nível constitucional seja em nível infraconstitucional. Adota-se o ingresso na Parceria para o Governo Aberto como marco para o início das políticas de Governo Aberto.

## **1.5 A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DE TRANSPARÊNCIA, ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS INTERNACIONAL E NACIONAL**

### **1.5.1 Experiências de Governo Aberto pelo mundo**

#### **1.5.1.1 Estados Unidos**

Os Estados Unidos, pós gestão do presidente Barack Obama, são o grande

<sup>39</sup> CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. p. 14.

<sup>40</sup> COBO, Cristobal. **Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica**. p.113.

País difusor, tanto nacional quanto intencional, das políticas que visam promover a transparência, o acesso à informação e a participação dos cidadãos nos espaços públicos.

Os Estados Unidos foram um dos primeiros países a instituírem formalmente uma Lei de Acesso à Informação, no ano de 1966. Com base nesta experiência acumulada ao longo dos anos, administração do presidente Barack Obama lançou a iniciativa do Governo Aberto, logo nos primeiros dias do seu mandato, a fim de tornar o governo mais eficiente e proporcionar um maior acesso à informação, estimulando-se, assim, a participação popular.

Os americanos alcançaram outro importante marco em matéria de Governo Aberto quando, em 2014, foi aprovada uma lei por unanimidade pelo Congresso dos Estados Unidos, exigindo que as agências federais publiquem seus dados de gastos, de forma padronizada, com o objetivo de melhorar a qualidade da informação governamental.

#### 1.5.1.2 Reino Unido

Em matéria de transparência e de acesso informação, o Reino Unido possui diversas legislações que tratam e regulamentam a matéria, tais como: Freedom of Information Act 2000; Environmental Information Regulations 2004; Re-use of Public Sector Information Regulations 2005; Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) Regulations 2009 e Local Audit and Accountability Act 2014. Entretanto, paralelamente a toda essa legislação de acesso à informação, prestação de contas e transparência, entre outros avanços realizados em matéria de Governo Aberto, o Reino Unido revisou e publicou uma nova versão do Código de Transparência de Dados das Autoridades Locais<sup>41</sup>.

O código, que tem por base a presunção de abertura e divulgação de informações, tem por objetivo aumentar o poder dos cidadãos para: fiscalizar os atos públicos, tornar mais fácil a sua participação e contribuição nas decisões locais e na

---

<sup>41</sup> Tradução própria de *Local Government Transparency Code 2015*. REINO UNIDO. **Código de Transparência governamental**. 2015. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/408386/150227\\_PUBLICATION\\_Final\\_LGTC\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf). Acesso em 30-12-2016.

(re)modelagem dos serviços públicos. A legislação ainda afirma que a transparência é a base da prestação de contas e a informação é a chave que permite às pessoas utilizarem das ferramentas que necessitam para desempenhar o seu papel na sociedade. Da mesma forma, a disponibilidade de dados ajuda a abrir novos mercados para as empresas locais<sup>42</sup>.

Ademais, as matérias que código exige que as autoridades locais publiquem informações estão relacionadas com os pilares do Governo Aberto, uma vez que tratam dos seguintes temas: i - como o dinheiro é gasto; ii - como são utilizados os bens públicos; iii - como são tomadas as decisões públicas; e, iv - quais são os assuntos de interesses locais.

Para o biênio 2016-2018, o Reino Unido desenvolveu o seu terceiro plano com o apoio da rede de Governo Aberto<sup>43</sup>, uma organização formada por cidadãos e entidades civis de uma organização de cidadãos que buscam fazer com que o governo e outras instituições públicas atinjam padrões de eficiência e maior transparência, participação e responsabilização.

### 1.5.1.3 Espanha

A Espanha entrou para a Aliança para o Governo Aberto em agosto de 2011 e tem se mostrado um governo comprometido com os objetivos firmados, como bem demonstram as recentes reformas legislativas.

O artigo 105 da Constituição Espanhola prevê o acesso dos cidadãos aos arquivos e registros administrativos, ressalvadas as informações que afetem a segurança e a defesa do Estado e a intimidade das pessoas, que deverão ser regulados por lei<sup>44</sup>.

A Lei 19, de 9 de setembro de 2013, de transparência, acesso à informação e bom governo tem por objeto expandir e melhorar a transparência da atividade pública, regular e garantir o direito de acesso à informação relativa a essa atividade

<sup>42</sup> Tradução própria de *Local Government Transparency Code 2015*. REINO UNIDO. **Código de Transparência governamental**. Introdução. 2015. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/408386/150227\\_PUBLICATION\\_Final\\_LGTC\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf). Acesso em 30-12-2016.

<sup>43</sup> <http://www.opengovernment.org.uk/>

<sup>44</sup> **ESPAÑA. Constituição da Espanha.** Disponível em <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>. Acesso em 28-12-2016.

e estabelecer boas obrigações de Governança a serem cumpridas pelos funcionários públicos.<sup>45</sup>

A Espanha vem trabalhando na reforma legislativa de suas estruturas administrativas visando criar um novo ambiente mais transparente, aberto e com a participação da sociedade. Duas novas legislações entraram em vigor em setembro de 2016 para (re)estruturar o regime das administrações pública, em substituição a Lei n. 30, de 1992: i - Lei n. 39, de 1º de outubro de 2015, que dispõe sobre o procedimento comum das administrações públicas e, ii - Lei n. 40, de 1º de outubro de 2015, que institui o regime jurídico do setor público.

A Lei n. 39, de 2015, traz na exposição de motivos para a sua aprovação a necessidade de acabar a dispersão normativa e sistematizar num único documento toda a regulamentação relativa ao procedimento administrativo. O desenvolvimento das novas tecnologias da informação e de comunicação criou uma nova forma de relacionamento, em relação a forma e ao conteúdo, entre a administração, os cidadãos e as empresas. A nova regulamentação reforça, entre outros objetivos, o compromisso com a transparência na gestão pública administrativa, na participação cidadã<sup>46</sup>.

No mesmo norte, a Lei n. 40, de 2015, fomenta as práticas de Governo Aberto ao elencar como princípios gerais do regime jurídico do setor público a participação e a transparência na atuação administrativa e, ainda, contemplar um órgão responsável por disseminar a informação de governo aos cidadãos<sup>47</sup>.

Ambas as legislações foram avaliadas de forma positiva pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, pois foram consideradas como um dos projetos de reforma mais ambiciosos realizados por um país da organização ao tratarem de temas como governo eletrônico, relações de Governanças multisetoriais,

<sup>45</sup> Tradução própria do artigo 1º da Lei 19, de 9 de dezembro de 2013: “ ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.” ESPANHA. Lei n. 19, de 9 de dezembro de 2013. **Lei de transparência, acesso à informação e bom governo.** Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>. Acesso em 28-12-2016.

<sup>46</sup> ESPANHA. Lei n. 39, de 1 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o procedimento administrativo comum da Administração Pública.** Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565). Acesso em 28-12-2016.

<sup>47</sup> ESPANHA. Lei n. 40, de 1 de outubro de 2015. **Institui o Regime Jurídico do Setor Público.** Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tn=1>. acesso em 28-12-2016.

transparência e regeneração democrática<sup>48</sup>.

#### 1.5.1.4 Nova Zelândia

A Nova Zelândia é internacionalmente conhecida pelo seu forte histórico em matéria de Governo Aberto e transparente. O país não possuiu um texto normativo máximo, a exemplo de outros países que adotam a constituição como o ápice legislativo. Cada assunto está contemplado em legislação esparsa específica, tais como a Lei Constitucional de 1986, a Lei de Aplicação de Leis Imperial de 1988, a Lei de Direitos de Nova Zelândia de 1990 e a Lei de Direitos Humanos de 1993.

A faculdade ao acesso à informação dos órgãos oficiais já existe desde o ano de 1982, quando foi publicado o *Official Information Act*. A legislação revogou a denominada Lei dos Segredos Oficiais de 1951. O preâmbulo assinala que se trata de

Uma lei para tornar a informação oficial mais livremente disponível, para assegurar o acesso apropriado de cada pessoa às informações oficiais relativas a essa pessoa, para proteger a informação oficial na medida compatível com o interesse público e a preservação da privacidade pessoal;

Os pedidos de acesso a informação oficial poderão ser realizados por qualquer pessoa, residente ou não, desde que esteja na Nova Zelândia. Às pessoas jurídicas também é facultado o direito de informação, devendo, para tanto, estarem sediadas no território neozelandês, ou no caso de multinacionais, que tenha ao menos um escritório no país<sup>49</sup>.

Os pedidos de acesso negados são revisados pela figura do *Ombudsmen*<sup>50</sup>, cuja atribuição é investigar e rever qualquer decisão pelo qual um departamento ou ministro da Coroa ou organização que se recusar a disponibilizar informações oficiais a qualquer pessoa<sup>51</sup>. As decisões do *Ombudsmen* são vinculativas e a sua

<sup>48</sup> ESPANHA. Lei n. 40, de 1 de outubro de 2015. **Institui o Regime Jurídico do Setor Público**. Disponível em : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tn=1>. Acesso em 28-12-2016.

<sup>49</sup> NOVA ZELÂNDIA. **Lei de Informação Oficial de 1982**. Item 12. Disponível em [http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_official+information\\_resel\\_25\\_a&p=1#DLM65390](http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_official+information_resel_25_a&p=1#DLM65390). Acesso em 26-12-2016.

<sup>50</sup> NOVA ZELÂNDIA. **Ombusmen Act 1975**. Disponível em <http://prd-lgnz-nlb.prd.pco.net.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984>. Acesso em 26-12-2016.

<sup>51</sup> NOVA ZELÂNDIA. **Lei de Informação Oficial de 1982**. Item 28. Disponível em

não observância, poderá gerar a aplicação de sanções.

A Lei de Direitos da Nova Zelândia, de 1990, ratificou o direito à informação ao incluir na liberdade de expressão a faculdade de buscar, receber e transmitir informações e opiniões de qualquer tipo, sob qualquer forma.

Embora o país já dispusesse de uma estrutura normativa e administrativa para promover a transparência e o acesso à informação pública, ele ainda não havia se tornado parceiro da Aliança para o Governo Aberto. Em meados de 2013, a Comissão de Direitos Humanos da Nova Zelândia recomendou que o país se juntasse à aliança na revisão periódica da legislação interna sobre direitos humanos. A comissão apoiou a participação nacional pelo reconhecimento de que o país tem sido um líder global em um governo transparente e responsável. A submissão à aliança ocorreu, em novembro, de 2013. Atualmente, a Nova Zelândia já está no segundo plano de intenções para o biênio de 2016 a 2018.

#### 1.5.1.5 México

Mesmo antes de participar da Parceria para o Governo Aberto, o México já possuía legislações que impunham a transparência dos atos públicos e permitiam o acesso à informação pública governamental. O direito à informação ganhou *status* constitucional, em 1977. Em 2007, o direito à informação pública foi reconhecido como um direito fundamental do povo mexicano.

O artigo 6º da constituição mexicana estabelece que toda a informação produzida ou de posse de qualquer autoridade, órgão, entidade, incluídos os fideicomissos e fundos públicos, é de caráter público, somente podendo ser temporariamente silenciada, por razões de interesse público ou segurança nacional<sup>52</sup>. Dispõe, ainda, que todo ato que derive do exercício das competências, atribuições ou das funções públicas devem ser arquivados e as informações deles decorrentes publicadas, por meio eletrônico, a fim de permitir de prestar contas à sociedade do cumprimento dos objetivos e resultados obtidos.

---

[http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_official+information\\_resel\\_25\\_a&p=1#DLM65390](http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_official+information_resel_25_a&p=1#DLM65390). Acesso em 26-12-2016.

<sup>52</sup> MÉXICO. **Constituição Política dos Estados Mexicanos**. Disponível em <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>. Acesso em 23-12-2016.

Em nível infraconstitucional, o marco jurídico em matéria transparência, participação e colaboração é a Lei Federal de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, de 11 de junho de 2002, que reconhece e regula o direito individual ao acesso às informações institucionais e dos organismos do Estado. A legislação foi revogada em maio de 2015, pela Lei Geral de Transparência e Acesso à Informação Pública<sup>53</sup>.

Na estrutura administrativa, o Instituto Federal de Acesso a Informação e Proteção de Dados, cuja missão é garantir o direito pessoal à informação pública e “promover uma cultura de transparência, responsabilidade e devido tratamento de dados pessoais para o fortalecimento de uma sociedade inclusiva e participativa”<sup>54</sup>, é o órgão superior do sistema nacional de transparência.

#### 1.5.1.6 Hungria

A constituição húngara, de 2011, apesar de fortes críticas em razão da sua tendência nacionalista, reconheceu a liberdade de expressão e proteção e a liberdade da imprensa para assegurar a difusão das informações necessárias para a formação da opinião pública democrática<sup>55</sup>.

O acesso à informação e aos dados públicos está previsto no Ato LXIII, de 1992. A legislação garante a qualquer pessoa requerer às autoridades governamentais informações de interesse público. Segredos oficiais e informações relacionadas com a defesa nacional, segurança nacional, investigações, política monetária e monetária, relações internacionais e procedimentos judiciais podem ser restringidos. O pedido pode ser formulado por escrito, de forma verbal ou por meio eletrônico.

A fiscalização e a supervisão da proteção dos dados e da liberdade de informação são atribuições do Comissário Parlamentar para a Proteção de Dados e

<sup>53</sup> Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/marcoNormativo.aspx>. Acesso em 23-12-2016.

<sup>54</sup> Tradução própria para “así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa”. Disponível em: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/misionVisionObjetivos.aspx>. Acesso em 23-12-2016.

<sup>55</sup> HUNGRIA. **Constituição da República da Hungria**. Artigo 9º, item 1 e 2, da sessão liberdade e responsabilidade. Disponível em <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/25>. acesso em 27-12-2016.

a Liberdade de Informação, que, ainda, é o responsável por manter o registro de proteção de dados e emitir legislação em matéria de proteção de dados e de acesso à informação, bem como dispor sobre as categorias de segredo.

O Ato XC, de 2005, estabeleceu a liberdade de informação por meio eletrônico. Para fornecer informação rápida e precisa ao público, a lei tem por objetivo o acesso eletronicamente a gama de informações públicas a qualquer pessoa, sem procedimentos de identificação e solicitação de dados continuamente, de forma gratuita<sup>56</sup>.

A Hungria ingressou como membro da Aliança para o Governo Aberto no ano de 2012, logo no início do projeto. Desenvolveu dois planos de ações. O primeiro relativo ao biênio de 2013-2014 e o segundo de 2015-2017. Apesar de o primeiro não ter sido considerado atingido na sua totalidade, visto que apenas dez das dezesseis metas foram cumpridas, o segundo plano de ação foi desenvolvido com uma consulta que incluiu um *feedback* de organizações da sociedade civil e peritos sobre projetos e compromissos passados e futuros.

Em meio a aprovação do novo plano apresentado, em julho de 2015, representantes da sociedade civil local, como a União Húngara de Liberdades Cívicas, K-Monitor Watchdog para Fundos Públicos e Transparência Internacional da Hungria enviaram à Aliança uma carta expondo a preocupação com a redução e a deterioração do espaço cívico no país. Após uma minuciosa análise dos fatos pelo Comitê Diretor da Aliança, constatou-se a veracidade das queixas. Então, em julho de 2016, foi enviado um relatório contendo uma série de recomendações para que a Hungria aprimorar as práticas de Governo Aberto e restabelecer um ambiente operacional propício para a sociedade civil.

Em dezembro de 2016, a Hungria solicitou o seu desligamento da posição de membro da Aliança para o Governo Aberto.

A Hungria também é demandada pela União Europeia por não ter implementado a Diretiva Comunitária n. 2003, que trata sobre o acesso à informação ambiental<sup>57</sup>. Assim, o governo húngaro não tem demonstrado, ao contrário do que

<sup>56</sup> HUNGRIA. **Ato XC de 2005.** Disponível em [http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act\\_xc\\_of\\_2005\\_on\\_the\\_freedom\\_of\\_information\\_by\\_electronic\\_means.pdf](http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act_xc_of_2005_on_the_freedom_of_information_by_electronic_means.pdf). Acesso em 28-12-2016.

<sup>57</sup> "Hungary signed the Aarhus Convention in December 1998 and ratified it in July 2001. The Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers was signed in May 2003 and Hungary joined the

prevê o seu discurso, estar comprometido com as práticas que envolvem o incremento à transparência, o acesso à informação e participação social.

## 1.5.2. – Experiências de Governo Aberto no Brasil

### 1.5.2.1 Contextualização da (re)democratização brasileira

O marco político da (re)democratização do Brasil, sem sombra de dúvida, é a promulgação da Constituição Federal de 1988. Após um longo período de governos eleitos de forma indireta, a nova carta constitucional denominada Constituição Cidadã, instituiu um Estado Democrático de Direito e, ao mesmo tempo, assegurou direitos aos cidadãos e impôs deveres ao Estado para a consecução dessas garantias.

Destaca-se logo no parágrafo único do artigo primeiro que “todo poder emana do povo”. Para Paloma Maria Santos, Marciele Berger Bernardes e Aires José Rover, a participação popular no processo político brasileiro, traz à reflexão o seguinte questionamento: “Será que o processo democrático brasileiro se esgota na escolha dos dirigentes?”<sup>58</sup>, que os próprios autores assim respondem.

A resposta é simples. Diante do atual contexto de desenvolvimento histórico-social e de uma sociedade marcada pelo uso intensivo das TICs, com ênfase na internet, pode-se afirmar que o regime democrático brasileiro não se esgota (e nem deve se esgotar) no processo eleitoral. Antes, pelo contrário, com a incorporação da internet no processo democrático se visualiza novas formas de interação entre os cidadãos e seus representantes, de forma a conferir maior legitimidade à gestão pública<sup>59</sup>.

É nesse contexto que o Governo Aberto, marcado pela transparência, participação e a colaboração vem provocando mudanças nas relações políticas e

---

European Pollutant Emission Register in March 2004. Access to environmental information is through the 1992 FOI/DP Act. In July 2005, the European Commission announced that it was taking legal action against Hungary and six other countries for failing to implement the 2003 EU Directive on access to environmental information.” In: BANISAR, David. **Freedom of information around the World 2006**. Disponível em [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). Acesso em 20-12-2016.

<sup>58</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Marciele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região Sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p.19.

<sup>59</sup> SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Marciele Berger, ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região Sul**. p.19.

sociais aproximando o governo e a sociedade, de forma a ampliar a Governança democrática.

Apesar de o Brasil só ter passado a adotar a terminologia Governo Aberto em suas rotinas administrativas após o ingresso na Aliança para o Governo Aberto em 2011, nas últimas décadas, uma série de iniciativas, desde o ponto de vista legislativo, administrativo interno e no plano internacional, e estrutural foram desenvolvidas e implantadas no sentido de ampliar a divulgação de informação governamental, fomentar a participação, a colaboração da sociedade e promover o controle social juntamente com a responsabilização daqueles envolvidos, direta e indiretamente, pela má gestão pública.

Antes de se iniciar a abordagem proposta, que visa relatar o conjunto normativo que dá suporte e legitimidades às políticas e iniciativas relacionadas à transparência, ao acesso à informação e à participação, oportuno esclarecer que a abordagem levará em consideração dois momentos. O primeiro período reportará a legislação criada antes do ingresso do Brasil na Parceira para o Governo Aberto. E, o segundo momento, as normas posteriores a adesão internacional. Entende-se conveniente essa diferenciação para que se possa avaliar os reais avanços levados a efeito pelo Brasil após o ingresso no movimento global.

#### **1.5.2.2 Constituição Federal**

A referência legislativa brasileira é a Constituição Federal de 1988. É nela em que estão previstos os direitos e garantias, individuais e coletivos, dos cidadãos e as obrigações do Estado.

O acesso à informação é previsto como um direito fundamental, sendo assegurado a “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...] ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”<sup>60</sup>.

Em relação à publicidade dos atos administrativos, o texto constitucional ao estruturar a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a alçou a princípio

---

<sup>60</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 5º, XXXIII.

expresso, de observância cogente, da gestão pública<sup>61</sup>.

Ainda em relação à estrutura e ao funcionamento da administração pública, o texto maior prevê a participação cidadã ao estabelecer que “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta”<sup>62</sup>, devendo ser regulado “o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo”<sup>63</sup>.

Da mesma forma, compete à administração pública a gestão da documentação governamental, devendo para tanto, regulamentar os procedimentos para disponibilizar a sua consulta àqueles que tiverem interesse<sup>64</sup>.

Oportuno registrar o importante instrumento previsto pela Constituição que permite a participação direta do cidadão na apresentação de projetos de leis ao Congresso Nacional. A iniciativa popular tem sido cada vez mais invocada pela sociedade na busca pela efetivação da democracia.

Fixados os parâmetros constitucionais, uma gama de legislações foi criada para regulamentar a transparência, fomentar o acesso à informação e a possibilitar a participação popular, o controle social e a inovação tecnológica.

Ademais, é importante ressaltar que o Brasil é signatário de diversos Tratados Internacionais sobre o acesso à informação pública<sup>65</sup>.

### 1.5.2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, surgiu em meio a necessidade de se exigir uma maior moralidade e responsabilidades dos gestores públicos frente ao grande endividamento público decorrente do desequilíbrio fiscal.

Considerada como um dos marcos nacionais ao estabelecer um novo

---

<sup>61</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 37, caput.

<sup>62</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 37, § 3º.

<sup>63</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 37, § 3º, II.

<sup>64</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Artigo 216, § 2º.

<sup>65</sup> Dá-se destaque aos seguintes Tratados Internacionais: Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19); Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13); Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19).

regime fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal se baseou nos princípios do planejamento, da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal visando contornar o déficit nas contas dos entes federados. Em capítulo próprio, a lei aponta a transparência da gestão fiscal como elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas, corolário principal do controle social.

Os instrumentos que dão suporte para a transparência na gestão fiscal são os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos Tribunais de Contas, os relatórios de execução e gestão fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos, cujos conteúdos serão dados ampla divulgação por meio eletrônico de acesso ao público<sup>66</sup>.

Outro ponto de destaque da Lei de Responsabilidade Fiscal é a previsão de incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas durante o processo legislativo de elaboração dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos públicos<sup>67</sup>. Após prestação anual de contas do Poder Executivo, elas devem permanecer acessíveis durante todo o exercício no Poder Legislativo para consultar e análise a quem interessar<sup>68</sup>.

Veja-se então, que a Lei de Responsabilidade Fiscal apesar de ter sido elaborada e publicada no ano 2000, ela já dispunha de inúmeros dispositivos e princípios que hoje formam as bases do Governo Aberto – transparência, participação e colaboração. E mais, também se utilizava das novas tecnologias da informação, em especial, a internet ao prever a criação de espaços eletrônicos para a divulgação, acesso e interação com os cidadãos.

Em 2009, a Lei Complementar n. 131 acrescentou alguns dispositivos na LRF. Destaca-se que a grande inovação trazida pela nova legislação foi a ampliação do seu alcance, uma vez que, a partir de então, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam passar a disponibilizar, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e

---

<sup>66</sup> BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Artigo 48.

<sup>67</sup> BRASIL . Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Artigo 48, §1º, I

<sup>68</sup> BRASIL . Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal**. Artigo 49.

financeira. Assim, todos os entes federados estão obrigados a desenvolver sítios eletrônicos para prestar contas à sociedade.

#### 1.5.2.4 Lei do Pregão Eletrônico

A lei do pregão eletrônico, Lei n. 10.520 de 2002, também é considerada como referência em matéria de transparência na aquisição e contratação<sup>69</sup> de bens e serviços pela administração pública. A mesma lei que instituiu a modalidade de licitação do pregão presencial facultou a utilização de recursos de tecnologia de informação<sup>70</sup>.

A possibilidade da realização do pregão, na forma eletrônica, dispensava o comparecimento físico dos licitantes às sessões públicas, o quê, via de consequência, aumentava a quantidade de interessados permitindo a ampliação da disputa em decorrência do maior número de empresas de diversos estados e, ao mesmo tempo, diminuía o custo do procedimento administrativo.

É uma modalidade célere que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes. Sem contar é claro, o fomento à transparência dos atos praticados, uma vez que os lances são abertos e registrados no sistema de gestão de ente licitante. Ademais, a fase de competição – lances –, ocorre na presença de todos os participantes do procedimento.

O uso da modalidade do pregão, em especial sob a forma eletrônica, hoje ganhou destaque. Na busca pela transparência e pelo combate à corrupção o pregão eletrônico tem se mostrado eficiente, pois é uma ferramenta que permite a difusão das informações dos processos de compra, e evita o direcionamento ou o favorecimento de licitantes com os recursos públicos. O atendimento do princípio da

---

<sup>69</sup> A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

<sup>70</sup> Artigo 2º, [...] § 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica. § 2º Será facultado, nos termos de regulamentos próprios da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação. In: BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui a modalidade licitação denominada pregão.**

universalidade de participação de fornecedores interessados amplia o escopo do controle social, dificultando a incidência de desvios praticados, quer pelos agentes públicos quer pelos próprios licitantes<sup>71</sup>.

#### 1.5.2.5 Portal da transparência

Para dar seguimento às mudanças legislativas e administrativas que vinham ocorrendo, juntamente com as crescentes demandas sociais que clamavam pela abertura de dados do governo, por meio do Decreto Federal n. 5.482, de 30 de junho de 2005, foi instituído o Portal da Transparência do Poder Executivo Federal. Trata-se de um sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, cujo objetivo “é aumentar a transparência da gestão pública, permitindo que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizar”<sup>72</sup>. A gestão do portal foi atribuída à Controladoria Geral da União<sup>73</sup>, Órgão central do sistema de controle interno do executivo federal.

Para atender os dispositivos da Lei Complementar n. 131, de 2009<sup>74</sup>, desde de maio de 2010, o portal passou a disponibilizar diariamente os dados sobre a execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal. A Secretaria do Tesouro Nacional é quem fornece os dados, que são extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

O portal é um instrumento que, utilizando-se das tecnologias da informação, fortalece a transparência na media em que permite o acesso às despesas e às receitas públicas, em tempo real, de modo a permitir o controle social sobre as transações que envolvem dinheiro público.

#### 1.5.2.6 Carta de Serviço ao Cidadão

---

<sup>71</sup> FARIA, Evandro Rodrigues, FERREIRA, Marco Aurélio Marques, SANTOS, Luca Maria dos, SILVEIRA, Suely Fátima Ramos. Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, volume 16, n. 1. jan/abr, 2011. p. 50.

<sup>72</sup> Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>. Acesso em 06-01-2017.

<sup>73</sup> A Controladoria Geral da União foi transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por meio da Medida Provisória n. 726/2016.

<sup>74</sup> O artigo 1º da Lei Complementar n. 131 de 2009, alterou a redação do artigo 48 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

O Decreto Federal n. 6.932, de 11 de agosto de 2009, que instituiu a Carta de Serviço ao Cidadão, simplificou o atendimento público prestado ao cidadão ao fixar novos padrões de atendimento nas relações entre os cidadãos e o governo federal.

A Carta de Serviços ao Cidadão é um documento elaborado por uma instituição pública para informar os cidadãos os serviços por ela prestados, bem como os respectivos compromissos a serem desempenhados em busca de padrões e qualidade em atendimento ao público.

Trata-se, na prática, de um processo de transformação que se baseia em princípios fundamentais, tais como: transparência, informação, participação, eficiência, aprendizagem que tem como foco central o cidadão e a indução do controle social.

#### **1.5.2.7 Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL**

A 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social – CONSOCIAL foi um movimento nacional coordenado pela Controladoria-Geral convocado pela presidência da república em 8 de dezembro de 2010. O tema central do encontro foi “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública”<sup>75</sup>. Conforme consignado na apresentação do relatório final, a conferência

é um marco histórico na política nacional e que certamente contribuirá para o processo de consolidação da democracia brasileira, pois foi a primeira vez que um processo conferencial se dedicou ao debate exclusivo de temas como Transparência, Controle Social e Prevenção e Combate à Corrupção<sup>76</sup>.

O objetivo dos encontros era debater ações de controle da gestão pública, de fortalecimento da interação entre sociedade e o governo, de incentivo a participação social, de propor mecanismos de transparência e de acesso a

---

<sup>75</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n de 8 de dezembro de 2010. **Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social – CONSOCIAL**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm#art8). Acesso em 06-01-2017.

<sup>76</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório final do 1º CONSOCIAL**. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acesso em 06-01-2017.

informações e dados públicos, contribuindo, assim, para se criar um novo modelo de relacionamento, mais efetivo e democrático, entre os diversos atores da sociedade<sup>77</sup>.

A conferência nacional que veio a ocorrer em maio de 2012, contou com etapas regionais preparatórias ao longo dos meses de abril de 2011 a abril de 2012, sob a coordenação da Controladoria-Geral da União. O evento “envolveu 2.750 municípios – incluindo todas as capitais – de todos os estados e do Distrito Federal”<sup>78</sup>. Contou ainda com a “participação direta nos debates de mais de 153.000 pessoas”, num universo de quase 1 milhão de brasileiros mobilizados.

O CONSOCIAL apresentou como resultado oitenta propostas e diretrizes os quais deveriam subsidiar a elaboração de um Plano Nacional de Transparência e Controle Social<sup>79</sup>.

#### **1.5.2.8 Iniciativas legislativas pós ingresso do Brasil na Parceria para o Governo Aberto**

O Brasil conforme exposto, mesmo antes de ingressar no movimento Parceria para o Governo Aberto, já possuía uma gama legislativa que tratava de temas relacionados à transparência, acesso à informação, controle social e inovação tecnológica. Contudo, a partir do momento em que o governo brasileiro firmou o compromisso e ingressou no movimento global para o Governo Aberto, foram inseridos no contexto nacional instrumentos normativos mais específicos sobre a matéria, como a criação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, a promulgação de uma Lei de Acesso à Informação e, recentemente, a instituição da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.

#### **1.5.2.9 Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto**

<sup>77</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto s/n de 8 de dezembro de 2010. **Convoca a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Participação Social – CONSOCIAL**. Artigo 2º. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm#art8](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13078.htm#art8). Acesso em 06-01-2017.

<sup>78</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório final do 1º CONSOCIAL**. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acesso em 06-01-2017.

<sup>79</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório final do 1º CONSOCIAL**. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acesso em 06-01-2017.

Em que pese este decreto tenha sido publicado poucos dias antes da oficialização da parceria internacional, ele será considerado como legislação posterior ao ingresso do Brasil na aliança, uma vez que a matéria nele regulamentada se refere aos compromissos firmados pelo governo, quando do ingresso na parceria para o Governo Aberto.

No Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, a presidência da república instituiu o Comitê Interministerial Governo Aberto para orientar a elaboração, a implementação e a avaliação do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. O CIGA é composto por dezoito órgãos federais, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República<sup>80</sup>.

Na estrutura interna do comitê há um Grupo Executivo formado por sete ministérios, sob a coordenação da Controladoria-Geral da União. E, dentre outras atividades que lhes foram atribuídas, esse grupo é o responsável por elaborar os Planos de Ação e submetê-los ao Comitê para aprovação.

O plano de ação tem por objetivo “promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública”<sup>81</sup>. E deverá contemplar, prioritariamente, a inserção de iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas inovadoras.

Não obstante seja atribuição do Grupo Executivo elaborar a proposta do plano, a sua elaboração é baseada em critérios técnicos e multiparticipativos. Técnico, pois, a critério do grupo, poderão ser constituídas oficinas de trabalho

---

<sup>80</sup> “Art. 5º O CIGA será integrado pelos titulares dos seguintes órgãos: I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará; II - Secretaria-Geral da Presidência da República; III - Controladoria-Geral da União; IV - Ministério da Justiça; V - Ministério da Fazenda; VI - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; VII - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; VIII - Ministério das Comunicações; IX - Ministério das Relações Exteriores; X - Ministério da Educação; XI - Ministério da Saúde; XII - Ministério do Esporte; XIII - Ministério do Meio Ambiente; XIV - Ministério da Integração Nacional; XV - Ministério da Previdência Social; XVI - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; XVII - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e XVIII - Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República”. BRASIL. Presidência da República. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Instituiu o Plano da Ação Nacional sobre Governo Aberto.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 06-01-2017.

<sup>81</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Instituiu o Plano da Ação Nacional sobre Governo Aberto.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 06-01-2017.

temáticas destinados ao estudo e à construção de propostas sobre temas específicos sobre Governo Aberto. É multiparticipativo na medida em que a estratégia de elaboração do plano deverá prever a realização de consultas públicas para a manifestação de movimentos sociais, instituições científicas e demais entidades e agentes interessados<sup>82</sup>.

Ademais, para facilitar o acesso e a busca por informações sobre os planos nacionais e participação do Brasil na parceria internacional para o Governo Aberto, foi criado um endereço eletrônico - <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>.

#### **1.5.2.10 Lei de Acesso à Informação**

A Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011<sup>83</sup>, denominada de Lei de Acesso à Informação, regulamentou o direito fundamental previsto na constituição federal de que qualquer pessoa possa solicitar e receber dos órgãos e entidades governamentais, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. Por informação, entendem-se os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato<sup>84</sup>.

Com a lei, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Na exceção se enquadram às informações cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

Para garantir o acesso às informações públicas foi criado o Serviço de Informações ao Cidadão, que é o ponto de interlocução entre a sociedade e poder público. Todo órgão e entidade têm o dever de instalar e estruturar um SIC em sua sede, em local de fácil acesso e identificação. Além disso, é obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores. Estão contempladas ainda a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

---

<sup>82</sup> BRASIL. Presidência da República. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Instituiu o Plano da Ação Nacional sobre Governo Aberto.** Artigo 8º. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 06-01-2017.

<sup>83</sup> Regulamentada pelo Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012.

<sup>84</sup> BRASIL. Lei n. 12.257, de 18 de novembro de 2011. **Le de acesso à informação.** Artigo 4º, I. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

Importante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação revogou parte da Lei Federal n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivo público, especificamente o capítulo que tratava sobre o acesso e o sigilo dos documentos públicos.

#### **1.5.2.11 Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal**

O Decreto Federal n. 8.777, de 11 de maio de 2016, que instituiu a política de dados abertos do governo federal, tem como objetivo aprimorar a cultura de transparência pública possibilitando ao cidadão o acesso aos dados produzidos e armazenados pelo executivo federal. Por meio das novas tecnologias da informação, cria-se um ambiente de gestão pública participativa e democrática, com a melhor oferta de serviços públicos, fomentando, inclusive, um maior controle social.

Cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, coordenar a Política de Dados Abertos.

Após o memorando sobre a transparência e o Governo Aberto subscrito pelo ex-presidente dos Estados Unidos e, posteriormente, com a criação da Parceria para o Governo Aberto, o mundo passou, ao menos segundo a doutrina especializada, a multiplicar a ideologia que propaga a abertura governamental.

A cada ano que se passa mais países têm incluído na sua pauta política temas como transparência, participação, controle social e inovação tecnológica a fim de transformarem o modelo de relacionamento do governo com a sociedade.

Não tem sido diferente no Brasil. As novas legislações inseridas no âmbito nacional convergem para a ideia de uma nova forma de governar (Governança), que busca um relacionamento permanente e constantemente com os diversos seguimentos da sociedade. Essas mudanças estruturais, além de trazer benefícios para a sociedade em geral, também atuam como elemento de justificação do poder público. Ou seja, um governo transparente, que presta contas e que busca a participação da sociedade estará mais capacitado e legitimado para gerir de forma adequada os bens e interesses da coletividade hoje e para o futuro (sustentável).

## CAPÍTULO 2

### A RELAÇÃO ENTRE A SUSTENTABILIDADE E A GOVERNANÇA

A Governança e a Sustentabilidade são vistos, muitas vezes, como crianças que fazem parte da mesma família e possuem a mesma história. Isso porque, ambos os institutos surgiram ao final da década de 1980 e já, em meados, da década de 1990, eram utilizados no discurso popular e profissional em decorrência das características compartilhadas e interdependentes.<sup>85</sup>

O interesse por mudança social despertou a necessidade de se (re)modelar o papel das instituições frente a um mundo cada mais complexo e globalizado. Muito embora se perceba a sobreposição de significados extraídos dos conceitos de Sustentabilidade e de Governança, tais como, os princípios da colaboração, do controle social e da formação do capital social, nenhuma das terminologias detém uma definição que seja consenso no meio científico. Permanecem contestadas e, talvez, por algum tempo ainda assim continuarão, uma vez que os seus alcances e significados trazem promessas e, também, incertezas quando ao futuro.

As funções dos Estados, dos governos e da administração devem ser contínuas, pois as demandas da sociedade não se esgotam. Nesse contexto, surge a visão de Sustentabilidade dos atos e das políticas públicas.

A noção de Sustentabilidade não se limita mais apenas ao viés econômico-ambiental. É algo maior e mais complexo que, no setor público, ganha ainda mais destaque por se inter-relacionar, interagir e se completar com fatores, internos e externos ao governo, relacionados à legalidade, à legitimidade, à cultura, à ética, a questões sociais, políticas fiscais entre outros.

Segundo Gabriel Real Ferrer, uma sociedade sustentável pressupõe que

[...]e) construirmos novos modelos de Governança (objeto de estudo no próximo item) que assegurem a prevalência dos interesses gerais sobre os individuais seja esses de indivíduos, corporações ou Estado. Trata-se de politizar a globalização, pondo-a a serviço das

---

<sup>85</sup> KEMP, René; SAEED Parto; GIBSON, Robert B. Governance for sustainable development: moving from theory to practice. **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, nº 1/2, 2005. p.12–30. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.506.2286&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em 10-02-2017.

peças e estendendo mecanismo de governo baseados em novas formas de democracia com arquitetura assimétrica e baseada na responsabilidade dos cidadãos<sup>86</sup>

Assim, uma Governança é sustentável quando ela promover e executar ações e políticas baseadas em transparência, na participação social, na responsabilidade, visando atender o interesse coletivo e ao bem-estar comum. A adoção desses fundamentos proporcionam um ambiente institucional que possibilitará a existência e a manutenção legítima do governo ao longo do tempo.

## 2.1 O CONCEITO DE SUSTENTABILIDADE

No contexto global, “há poucas palavras mais usadas hoje do que o substantivo sustentabilidade e o adjetivo sustentável. Pelos governos, pelas empresas, pela diplomacia e pelos meios de comunicação”<sup>87</sup>. A amplitude e o destaque do vocábulo denotam a importância para uma adequada conceituação. Assim, ao iniciar o presente estudo, oportuno se compreender a origem desse instituto, a definição jurídica do seu conteúdo e os axiomas principais de sua estrutura.

Fixa-se como conceito próprio, que a Sustentabilidade é o processo de equilíbrio contínuo, multidisciplinar e intergeracional, no qual se busca aperfeiçoar os métodos de gestão, de consumo e de geração de bens, corpóreos e incorpóreos, renováveis e não renováveis, a fim de proporcionar o seu uso e fruição com qualidade, em longo prazo, no presente e no futuro.

José Joaquim Gomes Canotilho aponta para a dificuldade de se conceituar o princípio da Sustentabilidade, eis que o considera como um princípio aberto. Ao lado da democracia, da liberdade, da juridicidade e da igualdade, princípios estruturantes do Estado Constitucional a sua definição “não transporta soluções prontas, vivendo de ponderações e de decisões problemáticas”<sup>88</sup>. Entretanto, aponta o autor

---

<sup>86</sup> FERRER, Gabriel Real. Transnacionalidade, sustentabilidade e transformações do direito. [recurso eletrônico]. **Revista de Derecho Ambiental**. n. 32. outubro-dezembro, 2012. p. 65-82.

<sup>87</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade, o que é; o que não é**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 9.

<sup>88</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Tékhné**, Barcelos, n. 13, p. 8, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 21-02-2017.

português que

o imperativo categórico que está na gênese do princípio da sustentabilidade ou da evolução sustentável impõe que os humanos devem organizar os seus comportamentos e ações de forma a não viverem: (i) à custa da natureza; (ii) à custa de outros seres humanos; (iii) à custa de outras nações; e (iiii) à custa de outras gerações<sup>89</sup>.

A gênese da terminologia sustentável surgiu em um momento da história em que o homem necessitava diminuir a degradação ambiental por ele mesmo provocada. Com efeito, a foco inicial da proteção eram os recursos naturais, cujas fontes e processos renovatórios passavam a demonstrar sinais de esgotamento. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino e Ana Cristina Bacega de Bastiani explicam que “o agravamento da crise ocorreu a partir do final do século XIX, onde o meio ambiente tornou-se o centro de debates em todo mundo, diante da necessidade de uma postura que prolongue a vida do ser Humano na Terra”<sup>90</sup>.

A primeira conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Conferência de Estocolmo, ocorreu no ano de 1972. A data marca o início da construção de mecanismo de proteção do meio ambiente de alcance planetário. Inúmeras questões que continuam a influenciar e motivar a agenda internacional são decorrentes desse encontro, como por exemplo, o princípio 2 da Declaração que consignou as bases para a Sustentabilidade:

Princípio 2 - Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento<sup>91</sup>.

Passados dez anos da Conferência de Estocolmo, o Relatório de Brundtland da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, no ano de 1987, apresentou no documento Nosso Futuro Comum o conceito básico da Sustentabilidade, ao afirmar que o desenvolvimento sustentável é

<sup>89</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**, p. 8. jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 21 fev. 2017.

<sup>90</sup> AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega De: **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. 1 ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 19.

<sup>91</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente**. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>. Acesso em 20-01-2017.

“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”<sup>92</sup>. A humanidade passa a ter o desafio de encontrar um meio para preservar e manter o desenvolvimento tecnológico, sem, contudo, exaurir as fontes naturais produtivas.

Anos mais tarde, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO-92 ratificou a perspectiva do “desenvolvimento sustentável” na “Agenda 21”, conforme preceitos desenvolvidos pela Conferência de Estocolmo, no ano de 1972.

A Cúpula da Terra sobre Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo, realizada em 2002, atualizou algumas das principais questões e omissões verificadas na Agenda 21, incorporando as dimensões econômica, social e ambiental ao conceito da Sustentabilidade. Assim, para Zenildo Bodnar, trata-se

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.<sup>93</sup>

Suzana Tavares aponta que

a sustentabilidade corresponde a uma corrente de filosofia moral, originária do Iluminismo, que se preocupa com a igualdade de oportunidades e com o nível de igualdade dos resultados também no plano intergeracional e não apenas com uma concepção substancial da igualdade de oportunidades<sup>94</sup>.

José Joaquim Gomes Canotilho distinguiu os momentos temporais e evolutivos do termo Sustentabilidade os caracterizando como: em sentido estrito ou ecológico e Sustentabilidade em sentido amplo. Em sentido estrito ou ecológico, a tutela dos recursos, em longo prazo, se dá por meio do planejamento, da economia e no controle das ações e dos seus resultados. Por sua vez, na versão extensiva, descreve os três pilares da Cúpula da Terra como sendo os núcleos de proteção da

---

<sup>92</sup> Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório de Brundtland, “Nosso Futuro Comum”. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>. Acesso em 20-01-2017.

<sup>93</sup> BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR** – Mestrado, v. 11, n. 1, p. 325 - 343. jan./jun. 2011 – ISSN 1677-6402. p. 322-323

<sup>94</sup> SILVA, Suzana Tavares da. Considerações introdutórias. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). **Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento**, Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013. p. 09.

Sustentabilidade – ecológica, econômica e social<sup>95</sup>.

Não obstante o progresso registrado à época da formação tríade do conceito, o surgimento de novas demandas e conflitos econômicos, políticos e sociais o tornaram insuficiente e, quase, obsoleto. Juarez Freitas alerta que a Sustentabilidade “não pode ser considerada um tema efêmero ou de ocasião, mas a prova viva da emergência de uma racionalidade dialógica, interdisciplinar, criativa, antecipatória, mediadora de consequências abertas.”<sup>96</sup>

A partir da intensificação das relações do homem com meio ambiente, o conceito de Sustentabilidade passa a ganhar contornos ampliativos não devendo versar apenas sobre a tutela dos recursos naturais. Com os reflexos variados e multisetoriais das consequências advindas das relações humanas, o seu conteúdo passa a abranger um número maior de bens jurídicos a serem tutelados. Paulo Márcio Cruz e Josemar Sidnei Soares entendem que a semântica do vocábulo passa a estar “relacionada a toda uma relação entre o indivíduo e todo o ambiente a sua volta. Há uma relação complementar entre ambos. Aperfeiçoando o ambiente o homem aperfeiçoa a si mesmo”<sup>97</sup>.

Diante disso, pelo conceito proposto por Juarez Freitas, a Sustentabilidade se caracteriza pelo

o princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.<sup>98</sup>

A complexidade e a interdisciplinaridade dos assuntos que permeiam a nossa sociedade contemporânea fazem com que o conceito de Sustentabilidade não mais se limite apenas a questões relacionadas ao crescimento econômico com

<sup>95</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**, p. 8. jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S164599112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164599112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 21-02-2017.

<sup>96</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte:Fórum, 2012. p.28.

<sup>97</sup> SOARES, Josemar Sidnei; CRUZ, Paulo Márcio. Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3, dez. 2012. ISSN 2175-0491. p. 412. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208/2419>. Acesso em: 14-01-2017.

<sup>98</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.28.

respeito aos valores ambientais. Valores como a ética, a cultura e, sobretudo, a política passam a ser objeto da tutela baseada na Sustentabilidade.

## 2.2 AS NOVAS INTERPRETAÇÕES E DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

A evolução do conceito e do enfoque interpretativo do termo Sustentabilidade apresentados no capítulo anterior, demonstram a importância conferida ao instituto no mundo de relações complexas e dinâmicas da atualidade. Pensar a Sustentabilidade como fenômeno multidimensional poderá ensejar a superação de um conceito aberto, como até então, alguns doutrinadores a definiam.

Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino e Ana Cristina Bacega de Bastiani compartilham o entendimento em que “o processo civilizatório exige a solução de problemas sociais, políticos, culturais e ambientais; e a Sustentabilidade surge como alternativa para que tal processo permaneça em continuidade”<sup>99</sup>.

Ignacy Sachs propõe uma abordagem holística sobre a Sustentabilidade, para além dos conflitos puramente ambientais. Compartilha o entendimento que, em razão da complexidade que envolve o tema da Sustentabilidade, para que ela possa chegar o mais próximo a realidade possível deve ser considerada em dimensões: ambiental, econômica, social, ecológica, ambiental, espacial, cultural, política nacional e internacional<sup>100</sup>.

A Sustentabilidade, portanto, no conceito proposto por Juarez Freitas está recepcionada em diversas dimensões (ética, jurídico - política, social, econômica e ambiental). A sua faceta multidimensional permite que a sua abrangência se vincule a totalidade das regras constitucionais a qual submete. Passa então, a ter cogência a sua observância<sup>101</sup>.

### 2.2.1 Sustentabilidade Ecológica

A dimensão ecológica da Sustentabilidade é a mais antiga e conhecida

---

<sup>99</sup> AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega De: **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. p. 19.

<sup>100</sup> SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 85-88.

<sup>101</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.39.

sobre o tema, pois as primeiras conferências e documentos de nível mundiais, cujos objetivos eram discutir as dinâmicas do meio ambiente (Conferência de Estocolmo, Relatório de Brundtland e ECO-92), tinham por objetivo propor medidas de proteções ambientais.

O termo Sustentabilidade, inclusive, conforme já mencionado, teve origem nesses primeiros movimentos globais em prol da salvaguarda ambiental. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino e Ana Cristina Bacega de Bastiani explicam que

Apesar de ao longo da história os recursos naturais terem sido utilizados de maneira desenfreada e sem nenhum tipo de cuidado, essa situação está redimensionada. O termo "sustentável" veio justamente no sentido de compatibilizar as ações humanas com a conservação do meio ambiente em que se vive, e preservá-lo para as gerações futuras<sup>102</sup>.

Nesse contexto, para José Joaquim Gomes Canotilho

a sustentabilidade ecológica deve impor: (1) que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; (2) que os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípio da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc.); (3) que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; (4) que a medida temporal das "agressões" humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; (5) que as ingerências "nucleares" na natureza devem primeiro evitar-se e, a título subsidiário, compensar-se e restituir-se<sup>103</sup>.

A primazia inicial pela proteção ambiental em detrimento do avanço econômico é, assim, sintetizada por Klaus Bosselmann "o termo sustentabilidade revela sua mensagem para a atualidade: se você quer prosperidade econômica a longo prazo, cuide primeiro do meio ambiente!"<sup>104</sup>

Dessa forma, Juarez Freitas resume a Sustentabilidade ecológica em três itens: i - que a não pode haver uma vida digna e com qualidade quando se habita um

<sup>102</sup> AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega De: **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. p. 19.

<sup>103</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**. jun. 2010. p. 9. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S164599112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164599112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 21-02-2017.

<sup>104</sup> BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade: transformando direito e Governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 34.

ambiente degradado; ii – que o resguardo da Sustentabilidade ambiental é necessário para a condição da vida humana e; iii – que a proteção da qualidade ambiental é condição direta para o futuro da espécie humana na Terra<sup>105</sup>.

A proteção ao meio ambiente foi o primeiro foco de proteção da Sustentabilidade. Compatibilizar a utilização dos recursos naturais com a economia, ou seja, fomentar a economia observando as normas ambientais era o grande desafio a ser superado. Daí, a necessidade de se promover a Sustentabilidade econômica.

### 2.2.2 Sustentabilidade Econômica

A vertente econômica da Sustentabilidade, da mesma forma que sua aceção no aspecto ecológico, também pode ser considerada como uma das raízes do sentido da palavra que, no início, era reduzida a duas disciplinas: ecologia e economia.

A gestão e a alocação efetiva dos recursos e dos investimentos, público e privado, nos quais deverão ser avaliados os rendimentos deles decorrentes, aponta para a vertente econômica da Sustentabilidade<sup>106</sup>. É que a economicidade “não pode ser separada da medição de consequências, de longo prazo. [...] Nessa perspectiva, o consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente”<sup>107</sup>, como pontua Juarez Freitas.

Trata-se, assim, na visão de Antônio Leitão Amaro de uma “cláusula de regulação da alocação dos recursos financeiros no tempo, o que implica em limitações ao aproveitamento destes recursos no presente para assegurar a sua disponibilidade no futuro”<sup>108</sup>.

Compatibilizar as práticas de mercado com a preservação do meio ambiente, nas palavras de Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer, traz um duplo desafio a ser vencido, pois “por um lado, aumentar a geração de riqueza, de um modo ambientalmente sustentável e, por outro, encontrar os mecanismos para a sua

<sup>105</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 65.

<sup>106</sup> SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

<sup>107</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.66.

<sup>108</sup> AMARO, Antônio Leitão. O princípio constitucional da sustentabilidade. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de (organizador). **Estudos em homenagem ao professor Doutor Jorge Miranda**. Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2012. p. 431.

mais justa e homogênea distribuição”<sup>109</sup>.

A ótica mercantil, que busca novos horizontes para expandir as suas atividades comerciais passa a ser limitada pelo caráter sustentável da economia. A natureza não pode ser vista como um produto exclusivamente do capital e, nessa relação, cabe ao Estado o dever de autuar como ente regulador do mercado, levando em conta, as complexidades do mundo natural.

Outro aspecto da Sustentabilidade econômica se refere ao desenvolvimento da economia baseado nos modelos locais. As particularidades de cada localidade devem contribuir como uma estratégia alternativa à ordem econômica internacional. Baseados em tecnologias e métodos apropriados, busca-se reduzir a dependência técnica e econômica dos grandes mercados e das grandes potenciais<sup>110</sup>.

Em suma, a Sustentabilidade sob a perspectiva econômica busca promover a regulação do mercado, de sorte a permitir a promoção da economicidade em combate ao desperdício, além de adequar os custos e benefícios, diretos e indiretos, das relações comerciais.

Uma vez fixados os parâmetros de compatibilidade entre o crescimento econômico em respeito ao meio ambiente, a atenção central da Sustentabilidade passa a ser o ser humano e suas liberdades. Para se garantir e efetivar os direitos fundamentais, não basta haver um crescimento econômico em harmonia com a o meio ambiente, mas sim, que toda a população possa usufruir e se beneficiar de atendimentos básicos para o desenvolvimento de suas vidas. Da mesma forma, o bem-estar social também precisa caminhar conjuntamente com a proteção econômica e ambiental.

### 2.2.3 Sustentabilidade Social

A dimensão social da Sustentabilidade tem suas origens no princípio do bem-estar social. O bem-estar não pode ser uma característica singular apenas daqueles que habitam a Terra em determinando momento da história, mas sim, uma

---

<sup>109</sup> CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. **Sequência (Florianópolis)**, n. 71, p. 239-278, dez. 2015. p. 244.

<sup>110</sup> JACOBI, P. R. Meio Ambiente e Sustentabilidade. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), 1999. p. 175-183.

oportunidade de desfrute a todas as pessoas que sucederão no tempo os cidadãos do presente, a sociedade do futuro<sup>111</sup>.

Entretanto, para que a Sustentabilidade possa promover o bem-estar social, a formulação original do seu conceito, nas palavras de Amartya Sen, deve “soltar-se dos limites que lhe vêm das formulações propostas pelo Comitê de Brundtland [...], para abraçar a preservação e, quando possível, a expansão das liberdades e capacidades substantivas das pessoas”<sup>112</sup>.

No campo axiológico, o princípio da Sustentabilidade social se utiliza dos valores da solidariedade entre as gerações e, ainda, aproxima-se dos valores sociais e democráticos da liberdade. Explica Amartya Sen que, “a expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento”<sup>113</sup>.

Para Gabriel Real Ferrer e Francisco José Rodenás Riglás, a liberdade deve ser sopesada juntamente com o fator responsabilidade, na medida em que todas as ações ou condições de vida promovidas no presente acarretarão consequência a serem suportadas pelos respectivos sucessores, no futuro<sup>114</sup>.

O enfoque social exige, ainda, a distribuição dos custos sociais por meio da coresponsabilidade dos indivíduos pela manutenção financeira e proteção das instituições públicas. Os serviços públicos devem ser pagos por aqueles que possuem condições para arcar com os seus custos, permitindo-se, assim, que o acesso e o uso de determinados índices de sociabilidade, ao longo do tempo, aos marginalizados, bem como aos mais carentes<sup>115</sup>.

Para Juarez Freitas, neste modelo “não se admite a discriminação negativa (inclusive de gênero)”<sup>116</sup>, uma vez que na dimensão social estão albergados os

<sup>111</sup> FERRER, Gabriel Real; RIGLA, Francisco José Rodenás. Teoría de sostenibilidad social: aplicación en el ámbito de cuidados de larga duración. **Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 1, 2012. p. 51.

<sup>112</sup> SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p.343

<sup>113</sup> SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. p. 10.

<sup>114</sup> FERRER, Gabriel Real; RIGLA, Francisco José Rodenás. Teoría de sostenibilidad social: aplicación en el ámbito de cuidados de larga duración. **Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 1, 2012. p. 51.

<sup>115</sup> FERRER, Gabriel Real; RIGLA, Francisco José Rodenás. Teoría de sostenibilidad social: aplicación en el ámbito de cuidados de larga duración. **Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 1, 2012. p. 52.

<sup>116</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.58.

direitos fundamentais sociais, que empreendem programas inclusivos relacionados à universalização de políticas públicas.

Nesse sentido, Amartya Sen preceitua que “as pessoas tem de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”<sup>117</sup>.

Em arremate, Juarez Freitas sintetiza que a Sustentabilidade na sua vertente social busca; i - incremento da equidade intra e intergeracional; ii - a manutenção de um ambiente propício para o desenvolvimento das habilidades humanas voltadas para o civismo; e, iii - o fortalecimento do espírito de coletividade, que torna a sociedade mais apta a sobreviver, rumo ao futuro, com dignidade e respeito mútuo ao próximo<sup>118</sup>.

A evolução e a ampliação dos bens protegidos pela Sustentabilidade podem ser consideradas um grande progresso não apenas em relação ao meio ambiente, mas em prol do ser humano. Assegurar a pacificação das relações de bem-estar social reconhece a dignidade da pessoa como meta a ser atingida. Os propósitos evolutivos da humanidade estão diretamente ligados à honestidade, à boa-fé e à equidade, ou seja, consensos éticos indispensáveis.

## 2.2.4 Sustentabilidade Ética

O caráter ético da Sustentabilidade busca resgatar a essência da existência humana. O pleno reconhecimento da sua dignidade como elemento central para o qual, todas as ações em nível mundial estão voltadas, deve ser materializada “acima dos formalismos abstratos e dos famigerados transcendentalismos vazios”<sup>119</sup>.

Parte-se, então, do pressuposto de que todos os seres do planeta possuem uma relação intersubjetiva e natural, daí o surgimento de uma empatia solidária em se buscar deixar algo de positivo para os seus descendentes<sup>120</sup>. “Com as oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu

---

<sup>117</sup> SEN, Amartya Kumar, **Desenvolvimento como liberdade**. p. 71.

<sup>118</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.60.

<sup>119</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.63.

<sup>120</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.60.

próprio destino e ajudar uns aos outros”<sup>121</sup>, como pontua Amartya Sen.

Os seres humanos, racionais por essência, têm o “dever ético racional expandir liberdades e dignidades, assim como, permitir que cada ser humano atue como uma espécie de (co)criador dos destinos”<sup>122</sup>.

Amartya Sen ao despejar certo otimismo, relata que a busca pelo aprimoramento do bem-estar do ser humano passa pela conquista, inicial, de suas liberdades - liberdade política, segurança protetora, facilidades econômicas, garantia de transparência e oportunidade. Essas liberdades, contudo, poderão vir ou não das políticas públicas. Muito embora nem sempre isso possa acontecer, os elementos fundamentais para a construção de uma sociedade melhor estruturada perpassam pelo compartilhamento de responsabilidades e pela ação solidária em prol de um objetivo comum. Os cidadãos devem sempre se pautar pelo espírito de conquistas e não de retrocesso. Nessa tônica, faz a seguinte correlação da ética na economia,

Não estou afirmando que a abordagem não ética da economia tem de ser improdutiva. Mas gostaria de mostrar que a economia, como ela emergiu, pode tornar-se mais produtiva se der uma atenção maior e mais explícita às considerações éticas que moldam o comportamento e o juízo humanos. Não é meu intuito descartar o que foi ou está sendo alcançado, e sim, inquestionavelmente, exigir mais<sup>123</sup>.

Pelo exposto, a dimensão ética da Sustentabilidade, como exterioriza Juarez Freitas busca: i - ligar os seres humanos ao antropocentrismo estrito; ii – expõe o efeito rebote, para frente, das ações e das suas omissões; iii – prever a universalização do bem-estar, e, iv – apelar para o comprometimento da sociedade na manutenção da dignidade humana<sup>124</sup>.

## 2.2.5 Sustentabilidade Jurídico Política<sup>125</sup>

<sup>121</sup> SEN, Amartya Kumar, **Desenvolvimento como liberdade**. p. 26.

<sup>122</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.61.

<sup>123</sup> SEN, Amartya. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 25.

<sup>124</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p.63.

<sup>125</sup> Parte deste item 2.2.5 foi extraído do artigo “O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental” elaborado pelo autor e por Sérgio Julian Zanella Martinez Caro, como requisito para aprovação na disciplina Governança Transnacional e Sustentabilidade ministrada no curso de Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí. O artigo está publicado em: VARELA, Felipe Wildi; CARO, Sérgio Julian Zanella Martinez. O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental. In: FERRER, Gabriel Real (coord.) **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. vol. 2. Dados eletrônicos. Umuarama: Universidade Paranaense. 2016. p. 517-530.

A Sustentabilidade sob a perspectiva jurídica vem com a missão de delimitar o papel do Direito ante a complexidade e a versatilidade do tema. A cada dia surgem novos objetos a serem tutelados e protegidos, no presente e para as gerações futuras. Assim, cada vez mais se faz necessária a delimitação jurídica do conceito de Sustentabilidade para que o operador do Direito compreenda o seu real papel, bem como extraia da sua essência os elementos necessários para a elaboração e consecução das políticas públicas ambientais, econômicas e sociais.<sup>126</sup>

Oportuno ressaltar que

na perspectiva jurídica todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.<sup>127</sup>

A dimensão jurídico-política amplia o conceito de Sustentabilidade. A previsão de proteção de um meio ambiente equilibrado no presente e para o futuro, distribuiu a responsabilidade ambiental para toda a coletividade. Nessa linha, Canotilho assevera que “a proteção sistemática e global do ambiente não é uma tarefa solitária dos agentes públicos, antes exige novas formas de comunicação e de participação cidadã”.<sup>128</sup>

Ao se atribuir a condição de princípio jurídico, a Sustentabilidade é incorporada ao sistema normativo devendo todos convergirem esforços para a sua fiel observância. José Rubens Morato Leite e Maria Leonor Paes Cavalcanti Ferreira alertam para a reciprocidade da responsabilidade ambiental.

Da leitura global dos diversos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental chega-se à conclusão de que existe verdadeira consagração de uma política ambiental, como também de um dever

<sup>126</sup> SILVA, Maria Beatriz de Oliveira da. Direito ao desenvolvimento e à sustentabilidade ambiental: diálogos e conflitos no balizamento jurídico do desenvolvimento (sustentável). In: **Direitos Emergentes na Sociedade Global**: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM. Rg. Jerônimo Tybusch [et al.] Ijuí. Unijuí, 2013. p. 313.

<sup>127</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013. p. 49-50.

<sup>128</sup> CANOTILHO, 2001 José Joaquim Gomes Canotilho. Estado Constitucional e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, ano IV, n. 8, dez. 2001. p. 9-16.

jurídico constitucional atribuído ao Estado e à coletividade.<sup>129</sup>

Da mesma forma, impõe-se o

dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos e deveres fundamentais de gerações presentes e futuras.<sup>130</sup>

As mudanças decorrentes de um princípio jurídico vinculante, cujo objetivo é a tutela direta de direitos relativos ao bem-estar presente, sem contudo, prejudicar o bem-estar das gerações futuras, repercute diretamente em uma gama de outros direitos fundamentais já salvaguardados pelo texto constitucional, dentre os quais se destacam: o direito à alimentação sem excessos ou carências; o direito ao ambiente limpo; o direito à educação de qualidade; o direito à democracia, com a utilização das novas tecnologias e das redes sociais; o direito à informação livre e de conteúdo qualificado; o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo; o direito à segurança; o direito à renda do trabalho descente; o direito à boa administração pública e o direito à moradia digna e segura.<sup>131</sup>

A partir de um processo de integração e interação entre o Estado e a sociedade civil organizada, com a ampliação dos espaços públicos de participação, propõe-se uma maior difusão de informações e, via de consequência, cooperação de todos para se alcançar o bem-estar coletivo para as gerações presentes e futuras<sup>132</sup>.

Dessa forma, o desenvolvimento sustentável é um processo aberto. No atual estágio em que se encontra não há alvos fixos a serem atingidos. Assumir um compromisso que tem por base o desenvolvimento sustentável implica na transição de um modo comportamental, na medida em que o seu conjunto de ações é mais

<sup>129</sup> CARLIN, Volnei (Org.). **Grandes temas de Direito Administrativo**: Homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi/Volvei Ivo Carlin (organizador). Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009. p. 446.

<sup>130</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. p. 67.

<sup>131</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. p. 69-70.

<sup>132</sup> Até este parágrafo, o texto foi extraído do artigo “O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental” elaborado pelo autor e por Sérgio Julian Zanella Martinez Caro, como requisito para aprovação na disciplina Governança Transnacional e Sustentabilidade ministrada no curso de Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí. O artigo está publicado em VARELA, Felipe Wildi; CARO, Sérgio Julian Zanella Martinez. **O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental**. In: FERRER, Gabriel Real (coord.) **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. vol 2. Dados eletrônicos. Umuarama: Universidade Paranaense, 2016. p. 517-530.

amplo que os seus próprios objetivos.

Não se trata, ademais, de uma passagem simples ou se que se possa realizar rapidamente. Há por trás dessas mudanças uma série de fluxos, de procedimentos e de estruturas – sociedade, governos, mercados - a serem reformadas. Daí que o desafio que se mostra é compatibilizar essas ações com o conjunto básico de ferramentas de Governança.

## **2.3 GOVERNANÇA**

Abordar o tema Governança não é uma tarefa simples. Isso porque, a terminologia se relaciona e interage com diversas áreas do conhecimento – Ciências Políticas, Relações Internacionais, Administração e o Direito.

Outro motivo que torna ainda mais difícil a sua delimitação, seja temporal, seja espacial, é o fato que as realidades econômicas, políticas e sociais de cada país não idênticas. Os Estados que adotaram regras e princípios de Governança, geralmente têm como premissas de sua composição à época e o tempo em que foram gerados. Ou seja, obedecem às necessidades da sua realidade.

Entretanto, por razões de limite temático, a interpretação de Governança a ser considerada é derivada das ciências jurídicas, como um modelo de administração pública que prima pelo fortalecimento da transparência, da participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, na responsabilidade e no controle social.

Cada vez mais, tem-se buscado a transparência nas decisões políticas, a aproximação e o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios. O sentimento de responsabilidade e de ampliação do debate são decorrentes da nova forma de relacionamento entre o público e o privado. Há, de fato, uma mudança na maneira de se governar, mudança essa, que hoje se denomina de Governança.

Assim, a reflexão sobre a gestão e a condução das políticas públicas, nacionais ou internacionais, frente às mudanças ocorridas no Estado nas últimas décadas, tornou indispensável o estudo do tema Governança

### **2.3.1 Os modelos de administração pública – do patrimonialismo à**

## Governança.

Ao longo evolução do Estado, o seu papel foi sendo (re)modelado de acordo com cada período da história. Luiz Carlos Bresser Pereira aponta para três modelos de gestão: administração patrimonialista, administração pública burocrática e administração pública gerencial. Dentre as formas citadas, o autor considera que o primeiro modelo, administração patrimonialista, não estava voltado para o interesse público. Portanto, lhe suprime o adjetivo “pública”<sup>133</sup>.

Com efeito, a administração patrimonialista é fruto do autoritarismo, característicos dos regimes absolutistas. As monarquias absolutistas personificavam a figura do Estado na pessoa do rei, cuja legitimação do poder era de origem divina. O monarca era o detentor do poder de império e o titular das propriedades do seu reino.

Nesse modelo a confusão patrimonial em que todo o aparato do Estado, bem como todos os bens públicos eram utilizados em benefício próprio dos governantes, era nítida a propagação da "cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado"<sup>134</sup>, conforme afirma Humberto Falcão Martins.

Princípios administrativos consagrados como: indisponibilidade do interesse público, impessoalidade, equidade, legalidade, transparência, controle social eram pulverizados, cedendo-se espaços, de outro lado, para a corrupção, nepotismo e o vilipêndio da coisa pública.

Na segunda metade do século XIX, com o advento do Estado Liberal, surge o modelo de administração pública burocrática. A necessidade de separação do patrimônio público do privado é evidenciada a fim de proteger a coisa pública dos desvios do passado. Segundo Matias-Pereira esta nova fase teve “como ponto de partida a desconfiança generalizada nos administradores públicos e nos cidadãos que lhes dirigem demandas, desenhou controle rígido dos processos e atribuiu ao funcionário, como principal tarefa, o exercício do controle”<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34. ed. Brasília: ENAP, 1998. p. 20-22.

<sup>134</sup> MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (orgs). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997. p. 170.

<sup>135</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas,

Luiz Carlos Bresser Pereira menciona que

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos<sup>136</sup>.

Com o objetivo inicial de afastar os vícios, as fraudes e a corrupção no seio da administração, este novo modelo passa a adotar um número excessivo de controles administrativos. Em razão da adoção de novos critérios, tais como, da impessoalidade, do formalismo, da legalidade, de controles e da hierarquia, há uma redução nas práticas patrimonialistas. Contudo, por outro lado, todos os procedimentos internos visando o rigor no controle, acabam por tornar a administração lenta e ineficiente.

O modelo burocrático não alcançou o seu objetivo de acabar com as práticas patrimonialistas, tampouco conseguiu atender às novas e crescentes demandas sociais. Foi, então, substituído pela nova forma de se pensar a administração pública - o modelo gerencial, conforme leciona Luiz Carlos Bresser Pereira,

enquanto o Estado Patrimonial teve longa duração no seio da Sociedade Mercantil e Senhorial, o Estado Burocrático, na Sociedade Capitalista, Industrial teve vida curta. Curta porque a industrialização chegou tarde e logo começou a ser substituída pela sociedade pós-industrial do conhecimento e dos serviços, curta porque a Reforma Burocrática de 1936 também chegou tarde e foi atropelada pela reforma gerencial, que a globalização imporia e a democracia tornaria possível.<sup>137</sup>

As novas, crescentes e complexas demandas sociais, aliadas à má gestão

---

2010. p. 53.

<sup>136</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**. ano 47. número 1. janeiro-abril 1996. p. 5. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15-02-2017.

<sup>137</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**. ano 47. número 1. janeiro-abril 1996. p. 12. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15-02-2017.

administrativa e fiscal acabaram por deflagrar uma crise generalizada em diversos países, com reflexos mais sensíveis nos países em subdesenvolvidos e em desenvolvimento. A partir dos anos 70, passou-se a observar fatores de recessão como o descontrole fiscal, o incremento da inflação, aumento das taxas de desemprego.

A crise generalizada apontou para a necessidade de o Estado promover reformas estruturais, tanto quando, adotar uma nova postura administrativa. A necessidade de reduzir custos, aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços, tendo como beneficiários os cidadãos e a sociedade como um todo, criou um ambiente favorável ao desenvolvimento da cultura gerencial no interior das organizações públicas.

Deu-se, assim, o impulso para a origem dos novos movimentos em prol da reformulação da gestão<sup>138</sup>, que nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira “aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália”<sup>139</sup>. E, para o autor, as principais características desse movimento são :

- (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- (2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos;
- e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> No Brasil, mesmo que envolto ao patrimonialismo histórico e à implantação do modelo burocrático, verificaram-se algumas tentativas de desburocratização e modernização da máquina pública, como as ocorridas em 1938 - com a criação de uma autarquia e em 1967, com a edição do Decreto-Lei n.º 200 - o qual deu origem à administração indireta com a criação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. EC 19 O modelo gerencial, sem descartar as características positivas do regime anterior, objetiva uma administração mais econômica, célere e eficiente e, nesse desiderato, dentre as iniciativas para otimização da gestão e desburocratização, de imediato observa-se no âmbito legal, a reforma administrativa ocorrida em 1998 com a Emenda Constitucional n.º 19, a qual elegeu a eficiência como um dos princípios constitucionais da administração pública.

<sup>139</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**. ano 49. número 1. janeiro-março 1998. p. 09. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf)> Acesso em 18/04/2014.

<sup>140</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público** ano 47. número 1. janeiro-abril 1996. p. 06. Disponível em:

As reformas para uma administração gerencial buscaram, dentre outros aspectos, uma gestão pública moderna, de qualidade, com eficiente para atender e suprir as demandas da sociedade. Nesse contexto, em que as políticas e os serviços públicos são (re)direcionados aos cidadãos, a busca por resultados ganha relevância, na medida em que a satisfação é auferidos pelos usuários dos serviços prestados ou oferecidos pelo ente estatal.

As experiências administrativas do passado<sup>141</sup> servem como fonte de apoio para o modelo. As práticas positivas, excluídos os aspectos negativos da era patrimonialista e as amarras do modelo burocrático, que causaram entraves à uma gestão de qualidade, poderão contribuir para o progresso um novo Estado democrático e globalizado demanda.

Sob o enfoque gerencial da gestão pública, Daniela Melo Coelho pontua que,

a administração gerencial caracteriza-se pela existência de formas modernas de gestão pública, modificando os critérios de aplicação do controle dos serviços públicos, as relações estabelecidas entre o Poder Público e seus servidores e alterando, também, a própria atuação da administração, que passa a enfatizar a eficiência, a qualidade e a efetiva concretização do regime democrático, mediante a participação mais intensa dos cidadãos.<sup>142</sup>

A visão gerencial da administração pública mira a produção de bons resultados. Logo, torna-se premente a busca pela eficiência com a prestação de

---

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15-02-2017.

<sup>141</sup> A contextualização dos modelos de administração pública e com os respectivos períodos da história, em especial, em relação a formação do Estado, é bem sintetizada nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira: “Só posso falar de um novo estado com relação a um estado antigo. O estado começou autoritário e patrimonial, nos séculos XVI e XVII: foi o estado absoluto das monarquias absolutas. No século XIX, o estado se torna liberal e burocrático: o estado liberal estabeleceu o império da lei ou o estado-de-direito, e assegurou a concorrência entre as empresas, mas permaneceu oligárquico na medida em que os pobres e as mulheres não votavam. (Observem que estou usando a palavra ‘liberal’ no sentido europeu e brasileiro, não na acepção norte-americana segundo a qual liberal passou a significar ‘progressista’, quase social-democrático). No século XX, o estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois socialdemocrático (ou estado do bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial”. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, janeiro 2001. p. 5-24. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 10-02-2017.

<sup>142</sup> COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília. v. 37. n. 147. jul.-set. 2000. p. 259.

serviços públicos de qualidade, com processos simplificados, céleres e objetivos, promover a participação social e a responsabilização pública e, assim, aproximar a sociedade e o governo foram os fundamentos da reforma gerencial.

Inspirada no modelo gerencial surge a Governança pública, que trata como princípios e não apenas como ideias secundárias, os conceitos de transparência, participação e a prestação de contas<sup>143</sup>.

### 2.3.2 A origem e a evolução do termo Governança

O vocábulo Governança não é fruto da modernidade. As primeiras práticas de Governança foram registradas nas organizações privadas, a partir do momento em que proprietários de negócios comerciais transferiram a autoridade e o poder de administrar de suas empresas a terceiros. Essa nova relação entre proprietários e administradores, em muitos dos casos, foi marcada por conflitos de interesses motivados pelo desequilíbrio informacional, de poder e de autoridade. Assim, para melhorar o desempenho organizacional, reduzir os conflitos, compor as ações a fim de trazer mais segurança aos delegatários do poder, foram realizados estudos e desenvolvidas estruturas múltiplas que foram denominadas de Governança<sup>144</sup>.

Muito embora a gênese da Governança tenha sido desenvolvida para atender empresas privadas, as boas práticas recomendam a sua aplicação a qualquer tipo de administração, mormente quando os objetivos a serem atingidos são balizados por fatores de eficiência.

Nesse viés, José Matias Pereira não verifica óbices a sua inserção na gestão pública<sup>145</sup>. Aponta ainda o autor que, conquanto a iniciativa privada e os entes públicos possuam um escopo de ações dessemelhantes em relação à serventia da Governança, há pontos em comum, tais quais: "separação de propriedade e gestão (problemas de agência), instrumentos definidores de responsabilidade e poder, acompanhamento e incentivo na execução das políticas e

---

<sup>143</sup> Na Governança a prestação de contas é denominada de *accountability*.

<sup>144</sup> Referencial básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasil: Tribunal de Contas da União, 2013, p.5. Disponível em : <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/Banco%20de%20Imagens/Gov-Ref-v142.pdf>. Acesso em 20-02-2017.

<sup>145</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.109.

objetivos definidos, entre outros”<sup>146</sup>.

### 2.3.3 Compatibilidade da Governança ao setor público

No âmbito público, a expressão Governança passou a ser empregada com um significado próprio a partir de documentos emitidos pelo Banco Mundial. Dentre eles, dá-se especial destaque a dois documentos. O primeiro emitido, em 1989, intitulado de “África subsaariana: das crises ao crescimento sustentável”, em que pela primeira se registrou o termo Governança, cujo conceito era e “exercício do poder político para administrar os assuntos de uma nação”<sup>147</sup>. O segundo, no ano de 1992, denominado de “Governança e Desenvolvimento”<sup>148</sup> que definiu a Governança “como a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento”<sup>149</sup>.

Para Eli Diniz as reflexões conduzidas, principalmente, pelo Banco Mundial, tinham por objetivo “aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”<sup>150</sup>. Ainda na visão do autor, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”<sup>151</sup>.

A Governança pública tem grande reflexo no processo de desenvolvimento e modernização da administração pública, sendo considerada como conceito chave para modelos organizacionais públicos por entidades internacionais como a

<sup>146</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. p.117.

<sup>147</sup> Tradução própria de “exercise of political power to manage a nation’s affairs”. In: WORLD BANK, **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**. 1989, p. 60. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

<sup>148</sup> Tradução própria de “Governance and Development”, In: WORLD BANK, **Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth**, 1989. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

<sup>149</sup> Tradução própria de “governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development.” WORLD BANK. **Governance and Development**, 1992, p. 1. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

<sup>150</sup> DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. p. 385-415.

<sup>151</sup> DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995. pp. 385-415. p. 400.

Organização das Nações Unidas – ONU e a Organização Europeia de Cooperação e Desenvolvimento, como expõe Kissler & Heidemann:

seu significado original continha um entendimento associado ao debate político-desenvolvimentista, no qual o termo era usado para referir-se a políticas de desenvolvimento que se orientavam por determinados pressupostos sobre elementos estruturais – como gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público – considerados necessários ao desenvolvimento de todas as sociedades (pelo menos de acordo com os modelos idealizados por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas [ONU] ou a Organization for European Cooperation and Development [OECD]).<sup>152</sup>

A Governança pública aproxima o governo e a sociedade, possibilitando a ampliação do número de atores envolvidos nas escolhas e decisões públicas. O processo participativo passa um importante elemento na implantação de políticas sustentáveis. Para Igor Ferraz Fonseca e Marcel Bursztyn

o fortalecimento da Governança representa uma possibilidade de estabelecer um processo político mais abrangente, eficiente e justo. A idéia de Governança promove o pluralismo político (McFarland, 2007), a eficiência e a transparência nas escolhas e decisões públicas, visando incluir uma ampla gama de atores sociais e processos.<sup>153</sup>

Leonardo Secchi entende que a expressão Governança quando aplicada à esfera pública

denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos. A Governança Pública também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.<sup>154</sup>

<sup>152</sup> Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, 40. p. 479-499.

<sup>153</sup> FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre Governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, abril 2009. p. 17-46, p. 20. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922009000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em 28-02-17.

<sup>154</sup> SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, Abril 2009. p.358. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em 22-02-17.

Nessa linha conceitual, observa-se que o processo de Governança pública amplia a participação da sociedade ao promover a inclusão de múltiplas categorias interessadas nas consultas e decisões que envolvem a coisa pública. O povo, as instituições e o governo passam a se inter-relacionar em busca de salvaguardar o interesse da coletividade e do bem comum.

Não obstante a definição de Governança pública estar inicialmente restrita "a concepção de um bom governo e a da competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas"<sup>155</sup>, a intensificação de seu debate no âmbito acadêmico levou à incorporação de outras variáveis

Assim, o termo Governança foi se difundindo e ganhando importância e, apesar de ser, hoje, bastante amplo e variar de acordo com a área e enfoque em que é empregado, ainda não há uma inequívoca e operacional definição do conceito. Lauro Eduardo Soutello Alves aponta que o conceito difuso de Governança ao identificar três formas de sua exposição.

Governança é um conceito frequentemente difuso, podendo ser aplicado tanto a métodos de gestão da empresa (Governança corporativa) quanto a meios de preservação do meio ambiente (Governança ambiental) ou formas de combate ao suborno e à corrupção de funcionários públicos (Governança pública). Não obstante seu caráter difuso, o conceito de Governança tem como ponto de partida a busca do aperfeiçoamento do comportamento das pessoas e das instituições. A Governança não se limita, portanto, a promover o funcionamento mais eficiente, no sentido superficial, das instituições: Governança não é sinônimo de governabilidade (tampouco é sinônimo de filantropia ou assistencialismo)<sup>156</sup>.

Entretanto, convém afirmar que a Governança apesar de possuir um complexo valor semântico, conforme acima exposto, não dever ser confundida com a expressão governabilidade. Pelo primeiro entende-se o conjunto de ações, mecanismos e procedimentos cuja finalidade é expandir a interlocução entre a administração e a sociedade. Ao passo que, a governabilidade se refere à dimensão político-estatal que busca intermediar interesses, tais como o sistema e a forma de governo e o relacionamento entre os Poderes do Estado.

#### **2.3.4 A distinção entre Governança e governabilidade**

<sup>155</sup> MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. p. 109.

<sup>156</sup> ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania Empresarial. **Revista de Administração de Empresas**. v. 41. n. 4. out-dez. 2001. p. 4.

As reformas do Estado e os respectivos ajustes promovidos para se adequar à nova ordem econômica e financeira mundial, provocaram um grande debate acadêmico e doutrinário em torno do conceito de Governança. Entretanto, ao longo dos anos, em razão da sua formação etimológica acabou por ser generalizado e, muitas vezes, compreendido como se governo ou governabilidade o fosse.

Governabilidade e Governança não são sinônimas. São institutos distintos que, muitas vezes mal definidos, acabam frequentemente confundidos. Daí a importância de se demonstrar a diferença entre os vocábulos.

Como alerta Leandro Valles Bento,

Embora se trate de duas dimensões mutuamente implicadas que se interpenetram constantemente, costuma-se distingui-las a fim de compreender a problemática própria de cada uma, vale dizer, a institucional e a sistêmica, a técnico-organizacional e a política, denominado-as respectivamente de “Governança” e “governabilidade”<sup>157</sup>.

Leandro Valles Bento aduz que a Governança “diz respeito aos pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e democratização das políticas públicas.

Para Eli Diz, Governança pública se refere

a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas. Refere-se ao conjunto de dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.<sup>158</sup>

Observa, assim, Maria que se trata do modo de operação das políticas de governo, ou seja, da forma em que deverá se atuar para tornar suas práticas e atos eficientes e efetivos, dentro de uma sociedade plural e cada vez mais complexa.

Já em relação à governabilidade, Bresser Pereira aponta que se trata da “capacidade política de governar ou governabilidade derivada da relação de legítima

<sup>157</sup> BENTO, Leandro Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Editora Manole, 2003. p. 85.

<sup>158</sup> DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, maio/agosto de 1996. p. 12.

do Estado”<sup>159</sup>. Para Leandro Valles Bento “refere-se às condições do ambiente político em que se efetivam ou devem efetivar-se as ações da administração, à base de legitimidade dos governos, credibilidade e imagem públicas da burocracia”<sup>160</sup>.

Leandro Valles Bentos entende que os institutos se distinguem na medida em que a governabilidade se refere às funções materiais do Estado, ao passo que, a Governança se relaciona com os mecanismo e instrumento de sua atuação. Para o autor,

reforma do Estado refere-se à redefinição das funções do Estado, seu padrão de intervenção econômica e social, suas relações com o mercado e com a sociedade civil, e mesmo entre seus próprios poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Por sua vez, reforma do aparelho no Estado diz respeito à reformulação da forma burocrática de administração e de prestação dos serviços públicos, mediante a elaboração de novas ferramentas gerenciais, jurídicas, financeiras e técnicas, cujo objetivo consiste em aprimorar a capacidade de implementação de políticas públicas que produzam resultados, noutros termos, a eficiência do agir estatal<sup>161</sup>.

Vinícius de Carvalho Araújo, por sua vez, diferencia governabilidade e Governança ao propor que a primeira se associa ao aspecto material do exercício e à legitimidade de poder, a capacidade para formular estratégias de longo prazo e de se articular e intermediar os interesses da sociedade, partidos políticos e outros entes de sustentação do governo. Já a Governança está ligada aos aspectos mais adjetivos ou instrumentais do exercício do poder, que se relacionam com a dimensão participativa e plural da sociedade, incorporando visões dos seus vários segmentos. São componentes da Governança as capacidades de comando, de coordenação, de intervenção e de implementação das políticas públicas, além dos mecanismos formais de prestação de contas.<sup>162</sup>

Já para Luiz Carlos Bresser Pereira, a separação entre eles dá-se porque a governabilidade é uma capacidade política de governar, derivada da relação de legitimidade do Estado e de seu governo com a

<sup>159</sup> BRESSER PERIERA, Luiz Carlos. **As reformas do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Caderno MARE da Reforma do Estado. Vol. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. p.45

<sup>160</sup> BENTO, Leandro Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. p. 85.

<sup>161</sup> BENTO, Leandro Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. p. 85-86.

<sup>162</sup> ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e Governança, da sua relação entre si com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho: texto de discussão**. Brasília: ENAP, 2002. p.6.

sociedade; Governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas<sup>163</sup>

De acordo com as definições expostas, aparentemente a distinção entre os dois institutos é sutil, contudo, deveras substancial. Isso porque, segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, “Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e, no entanto, pode governar mal por lhe faltar a capacidade da Governança”.<sup>164</sup> E, conclui que uma boa Governança pode aumentar a legitimação do governo, ou seja, a sua capacidade de governabilidade.

Dessa forma, estabelecido os parâmetros gerais e distintivos entre a governabilidade e a Governança, observa-se que a diferença fulcral entre os institutos reside no fato de que a Governança pública sempre perpassa mudanças que englobam instrumentos de empoderamento e, conseqüentemente, maior participação do cidadão na administração do Estado.

As diretrizes para se alcançar uma Governança sustentável a partir de elementos comuns entre a Sustentabilidade, a Governança e o Governo Aberto ganham destaque na agenda internacional como na Aliança para o Governo Aberto; como uma das metas do milênio para o desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas - ONU e, ainda, como objeto da Carta para o Governo Aberto do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD.

## **2.4 AS INICIATIVAS E OS MOVIMENTOS INTERNACIONAIS SOBRE GOVERNO ABERTO, GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE**

### **2.4.1 Parceria para o Governo Aberto**

O movimento pela abertura, transparência e busca pela informação se expandiu em nível global. O Governo Aberto ganhou destaque e passou a ser assunto da agenda mundial. Nas últimas décadas, um grande número de iniciativas emergiu para levar a efeito o desenvolvimento da filosofia de um Governo Aberto. O

---

<sup>163</sup> BRESSER PERIERA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ED. 34; Brasília: ENAP, 1998. p.33.

<sup>164</sup> BRESSER PERIERA, Luiz Carlos. **As reformas do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. p.39.

maior, ou quem sabe, o mais bem sucedido exemplo do seu alcance global é a Aliança para o Governo Aberto<sup>165</sup>.

A Aliança para o Governo Aberto surgiu da aproximação e do debate entre os vários seguimentos da sociedade civil – imprensa, iniciativa privada e o Estado, que passaram a compartilhar suas ideias e experiências próprias em matéria de transparência, acesso à informação governamental, prestação de contas e participação social nos espaços públicos. Aliou-se ainda ao debate a utilização das novas ferramentas de tecnologia da informação.

A interação e troca de informações entre esses atores foi rapidamente absorvida pela administração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. Já no início do seu mandato, o presidente norte americano elaborou um memorando executivo para os chefes de departamentos e agências cujo objeto era firmar o comprometimento de sua administração com a transparência e o Governo Aberto. Ainda no mesmo documento, consignou o empenho em se criar um nível sem precedentes de abertura no governo, devendo-se trabalhar em conjunto a fim de assegurar a confiança pública e de se estabelecer um sistema de transparência, participação pública e colaboração. Todo esse esforço para a abertura dos dados públicos fortalecerá a democracia e promoverá a eficiência e eficácia no governo.

Assim, começaram as primeiras práticas e orientações que posteriormente vieram a ser conhecidas publicamente como a Parceira para o Governo Aberto.

O Brasil e os Estados Unidos apresentaram, em 12 de junho de 2011, na Assembleia Geral das Nações Unidas, as bases multilaterais da aliança cujo objetivo era(é) o de promover e incentivar políticas de transparência, nacionais e internacionais, pautadas nos postulados da participação popular, do acesso à informação e da confiança pública. Tratava-se, pois, de uma iniciativa internacional em que se

procura que os governos se comprometem a elevar os padrões de transparência, para promover a participação dos cidadãos nos assuntos públicos e combater a corrupção a partir do uso de novas tecnologias de informação para criar comunidades seguras<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> Open Government Partnership – ([www.opengovernmentpartnership.org](http://www.opengovernmentpartnership.org))

<sup>166</sup> Tradução própria de “busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras”. MARISCAL, Jacqueline Peschard. Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José

A aliança proposta, que hoje totaliza setenta e cinco países parceiros<sup>167</sup>, contou com a adesão inicial de oito países – Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonésia, Filipinas e África do Sul -, que assumiram o compromisso com a iniciativa e, assim, reconheceram que as sociedades modernas “estão exigindo mais abertura no governo, reivindicando maior participação cívica nos assuntos públicos e buscando meios para tornar seus governos mais transparentes, receptivos, responsáveis e eficientes”<sup>168</sup>. Dentre o rol de promessas a serem atingidas, estava ainda o dever de “fornecer informações valiosas de maneira proativa, entre as quais dados básicos, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização”<sup>169</sup>

É de se observar que os países que, inicialmente, aderiram a este novo pacto internacional pela promoção de governos mais transparentes não se encontravam no mesmo nível de desenvolvimento democrático, econômico e social. Há países do primeiro mundo e do terceiro mundo, de modo que alguns deles, inclusive, como a Indonésia e a África do Sul, passaram recentemente por processos de (re)democratização. E nesse grupo encontra-se o Brasil, que após um longo período de governos indiretos, teve eleições diretas para presidente da república no ano de 1989.

Como bem pontua Jacqueline Peschard Mariscal, essa desigualdade entre as nações signatárias, mas do que uma desvantagem ofereceu uma grande oportunidade de se promover o intercâmbio de informações e o compartilhamento de experiências de boas práticas. A partir de então, abriram-se novos canais de comunicação e de trabalho a fim de se elevar e fortalecer os níveis de comprometimentos dos governos com a transparência<sup>170</sup>.

---

Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p. 28.

<sup>167</sup> Disponível em <http://www.opengovpartnership.org/countries>. Acesso em 22-12-2016.

<sup>168</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Declaração de Governo Aberto, setembro de 2011**. disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>, acesso em 10-10-2016.

<sup>169</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. **Declaração de Governo Aberto, setembro de 2011**. disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>, acesso em 10-10-2016.

<sup>170</sup> MARISCAL, Jacqueline Peschard. La promesa de del gobierno abierto Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**, p. 29

## 2.4.2 Agenda de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas tem trabalhado de forma intensa, em nível planetário, para alertar os países membros da importância e dos reflexos diretos e indiretos de se promover o desenvolvimento de forma sustentável. “Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 – a Cúpula da Terra – no Rio de Janeiro, o mundo identificou um novo caminho para o bem-estar humano, o do desenvolvimento sustentável”<sup>171</sup>. O resultado desse encontro deu origem a Agenda 21.

A Agenda 21, que pode ser definida “como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”<sup>172</sup> constituiu “a mais abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, denominado “desenvolvimento sustentável”.<sup>173</sup>

Em setembro de 2000, a Organização das Nações Unidas lançou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento<sup>174</sup>, cujos objetivos principais eram a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades e da exclusão social, em uma série de oito objetivos macros<sup>175</sup>, que se tornaram conhecidos como os

<sup>171</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>172</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>173</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>174</sup> O PNUD concentra-se em ajudar os países em construir e compartilhar soluções em três áreas principais: Desenvolvimento sustentável; Governança democrática e promoção da paz; Resiliência climática e de desastres. BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil**. Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>175</sup> “As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU em 2000, com apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos do Milênio (ODM). São eles: 1 – acabar com a fome a miséria; 2 – oferecer educação básica de qualidade para todos; 3 – promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 – reduzir a mortalidade infantil; 5 – melhorar a saúde das gestantes; 6 – combater a Aids, a malária e outras doenças; 7 – garantir a qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8 – estabelecer parcerias para o desenvolvimento”. BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil**. Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em 10-01-2017.

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Fixou-se, à época, o prazo de 15 anos para o alcance das metas estipuladas.

Os anos se passaram e a ação global dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio colheu frutos positivos. Tão positivos que se chega a afirmar que se trata do “mais bem-sucedido movimento antipobreza da História”, e essa experiência serviu de “como um trampolim para a nova agenda de desenvolvimento sustentável que será adotada por líderes mundiais”.<sup>176</sup>

Recentemente, especificamente em setembro de 2015, a Organização das Nações Unidas lançou uma nova agenda de desenvolvimento sustentável, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se baseiam nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os objetivos sustentáveis são mais amplos e inclusivos ao contemplarem as dimensões social, econômica e ambiental.

A agenda servirá como base do plano de ação, para os próximos quinze anos, da comunidade internacional e dos governos nacionais na busca de se promover avanços humanitários, prosperidade comum, paz, crescimento econômico em harmonia com o meio ambiente.

As ações tomadas em 2015 resultaram nos novos o documento proposto, que obteve o acordo dos 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas, renova a parceria mundial em prol da Sustentabilidade e tem como título: “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. Trata-se de uma Declaração com 17 objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável e 169 metas. O texto ainda prevê os meios de implantação, os métodos de avaliação e os mecanismos de acompanhamento.

#### **2.4.3 Carta Iberoamericana de Governo Aberto do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento**

O Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento<sup>177</sup> é um organismo internacional, cuja criação é reconhecida pela Assembleia Geral das Nações Unidas e tem por missão

<sup>176</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>177</sup> Disponível em <http://www.clad.org/>. Acesso em 05-02-2017.

a análise e o intercâmbio de experiências e conhecimentos sobre reforma do estado e modernização da administração pública.

Por meio de estudos, de pesquisas e da implementação de cooperação técnica entre os países membros e de outras regiões, a Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento vem buscando a transformação dos Estados para melhorar as administrações públicas da região.

Em matéria de Governo Aberto, a Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento tem buscado concentrar esforços para alinhar políticas e estratégias nos países membros, sob a visão geral dos pilares e princípios do Governo Aberto. Para tanto, oferece não só orientação teórica, mas também a prática buscando disseminar na região iberoamericano as várias agendas de transformação e modernização do Estado e da administração pública decorrentes da ideologia do Governo Aaberto.

Dessa forma, na XVII Conferência Ibero-americana de Ministras e Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado, aprovou-se a Carta Ibero-americana de Governo Aberto.

A importância que os termos Governo Aberto, Sustentabilidade e Governança ganharam na agenda internacional, nos últimos anos, converge para o sentimento de mudança da forma de atuar e de pensar dos órgãos governamentais. A sociedade clama por uma gestão eficiente que traga bons resultados. Aumentar a transparência, a participação cidadão e os meios que permitem a constante fiscalização dos atos e decisões públicas são condutas que não podem estar fora dos planos de governo da atualidade, mormente quando, essas ações ficam mais acessíveis por meio da utilização das novas ferramentas de tecnologia da informação e de comunicação.

Uma nova sociedade está surgindo, na qual a informação passa a ser uma bem de alto valor. A participação ativa da sociedade nos espaços públicos não pode efetivamente ser posta em prática sem a satisfação de requisitos prévios, quais sejam, de que os cidadãos estejam informados e tenham o conhecimento pleno sobre sua participação.

## CAPÍTULO 3

### O GOVERNO SOB A PERSPECTIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ABERTO PARA A GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL

Atualmente os governos estão sendo submetidos a um crescente movimento social, que busca por maior abertura de informações, por uma administração pública mais sensível às necessidades dos cidadãos e por representantes que assumam as responsabilidades políticas para bem gerir a coisa pública. Busca-se, em síntese, um governo que atenda e cumpra todos esses requisitos essenciais para a manutenção de uma estabilidade política ao promover uma Governança Sustentável.

Novas exigências estão se formando no seio da sociedade e no meio dos grupos sociais. O modelo sob o qual o desenvolvimento institucional da administração pública está pautado vem causando o desencanto dos cidadãos com o alcance dos resultados apresentados pelo governo. Novas alternativas estão sendo buscadas para suprir a baixa capacidade de resposta às demandas sociais.

O debate sobre qual o tipo de governo, de instituições públicas e como eles devem se relacionar com a sociedade, neste novo século, passa a ganhar destaque na agenda internacional.<sup>178</sup> Não se trata, por certo, de um tema novo, considerando que no século que se passou as formas administrativas de Governança foram objeto de intensos debates.

Conforme demonstrado do capítulo anterior, a administração pública passou ao longo dos últimos anos por mudanças estruturais para se adequar a cada momento da história, da fase patrimonialista, passou pela administração burocrática até chegar à fase gerencial.

Ricardo Uvale Berrone explica que ,

O serviço de administração pública é o motivo de uma vigilância diversificada que inclui o escrutínio dos cidadãos, até a avaliação que realiza as organizações da sociedade civil. As exigências da qualidade, a eficiência e a produtividade são parte do debate contemporâneo e da preocupação de que os aparatos

---

<sup>178</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. La democratización de la administración pública: marco teórico. In: RUIZ-HUERTA, Jesús; MENDIETA, Manuel Villoria (orgs.). **Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones**. Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 125.

administrativos não são custosos e improdutivos<sup>179</sup>.

Como aponta Álvaro Ramírez-Alujas, não obstante esses movimentos de mudança e o reconhecimento de que eles não lograram alcançar os objetivos propostos, especialmente no que se refere à fase da administração pública gerencial, emergiu um novo seguimento cujas bases enfatizava o uso das tecnologias de informação e de comunicação para promover uma participação ativa da sociedade, exigindo, ainda, que os governos e suas instituições públicas devem ser mais transparente, facilitando o acesso à informação<sup>180</sup>.

Nesse contexto, emergem as políticas baseadas de Governo Aberto, uma iniciativa que, conforme a conceituação já abordada no Capítulo 1 do presente trabalho, busca a reformulação das políticas públicas alinhando-as às novas tecnologias da informação como instrumentos de fortalecimento das práticas democráticas.

Como afirma Manuel Villoria Mendieta, uma democracia de qualidade exige um Governo Aberto, transparente, responsável e que presta conta das suas ações. De outro lado, exige, ainda, uma sociedade democraticamente estruturada, com atores sociais – associações, organizações civis, cidadãos – ativos, onde a própria administração proporcione meios para participação e para a deliberação daquele a serem afetados pelas decisões públicas.<sup>181</sup>

Álvaro Ramirez-Alujas justifica os benefícios de se promoverem as políticas ligadas ao Governo Aberto ao estabelecer que

- Um Governo opaco não fornece informações suficientes para configurar corretamente o voto, abusando assimetrias de informação e reduz a qualidade do voto;

<sup>179</sup> Tradução própria de “El desempeño de la administración pública es motivo de una vigilancia diversificada que incluye desde el escrutinio de los ciudadanos, hasta la evaluación que realizan las organizaciones de la sociedad civil. Las exigencias de la calidad, la eficiencia y la productividad son parte del debate contemporáneo y de la preocupación de que los aparatos administrativos no sean costosos e improdutivos. BERRONES, Ricardo Uvalle. La democratización de la administración pública. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047104.pdf>. Acesso em 10-02-2017.

<sup>180</sup> RAMÍREZ-ALUJAS, Álvaro. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene - Reflexiones Seminales. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Vol. IX, n. 15, pp. 99-125, 2011. p. 103-104.

<sup>181</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. La democratización de la administración pública: marco teórico. In: RUIZ-HUERTA, Jesús; MENDIETA, Manuel Villoria (orgs.). **Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones**. Editorial Tecnos, Madrid, 2010, p. 116.

- Um Governo opaco se apodera do público e o patrimonializa;
- Um Governo opaco impede a imparcialidade das suas decisões;
- Um Governo opaco não presta contas e não se sujeita à lei;
- Um Governo opaco não é responsável não fornecer informações para definir o voto de forma independente;
- Um Governo que não presta contas trai a soberania popular e igualdade política.<sup>182</sup>

A ampliação da comunicação das ações governamentais, por meio da transparência e do acesso à informação, contribui para a efetivação da cidadania e a colaboração dos cidadãos para uma Governança compartilhada e sustentável, na medida em que as ações de Governo Aberto têm por objetivo promover políticas de inclusão social, de bem-estar e de justiça social no presente e para as futuras gerações.

A sociedade que se formou no século XXI busca o alargamento dos espaços públicos. E a tecnologia está à disposição para promover o encurtamento das distâncias, permitindo, inclusive, que as minorias marginalizadas também possam ser ouvidas.

### 3.1 O GOVERNO ABERTO E AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO <sup>183</sup>

Os avanços tecnológicos na área da comunicação têm sido a marca registrada da sociedade da informação. A informação assume o papel central da

<sup>182</sup> Tradução própria de “-Un Gobierno opaco no aporta información suficiente para configurar adecuadamente el voto, abusa de las asimetrías de información y reduce la calidad del voto. -Un Gobierno opaco se apodera de lo público y lo gubernamentaliza en el mejor de los casos o lo patrimonializa en el peor. -Un Gobierno opaco impide comprobar la imparcialidad de sus decisiones. -Un Gobierno opaco que no rinde cuentas no se somete realmente al derecho. -Un Gobierno que no rinde cuentas no aporta información para definir el voto con independencia. -Un Gobierno que no rinde cuentas traiciona la soberanía popular y la igualdad política.”. In: RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene - Reflexiones Seminales. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Vol. IX, No. 15, pp. 99-125, 2011. p. 105.

<sup>183</sup> Parte deste sub capítulo foi extraído do artigo “O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental” elaborado pelo autor e por Sérgio Julian Zanella Martinez Caro, como requisito para aprovação na disciplina Governança Transnacional e Sustentabilidade ministrada no curso de Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí. VARELA, Felipe Wildi; CARO, Sérgio Julian Zanella Martinez. O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental. In: FERRER, Gabriel Real (coord.) **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. vol 2. Dados eletrônicos. Umuarama: Universidade Paranaense, 2016. p. 517-530.

sociedade contemporânea.<sup>184</sup> A cada dia se ampliam as redes de comunicação e todos os seguimentos da sociedade, do público ao privado, passam a incorporar a utilização dessas novas tecnologias.

Manuel Castells define a sociedade informacional como a forma mais precisa de se demonstrar as transformações modernas, que congregam as expressões informação e conhecimento.<sup>185</sup>

A ampliação da utilização das novas tecnologias da informação e comunicação para diversos setores representa a oportunidade do exercício de uma Governança democrática, cuja transformação da cultura política visa à perspectiva compartilhada e sustentável.

A sociedade informacional destaca a visibilidade das minorias, que passam a ouvir e serem ouvidas. Nesse viés, o alargamento dos espaços públicos por meio do aparato tecnológico pode contribuir para o aprimoramento dos ideais democráticos.

O cenário de progresso tecnológico que se desenha impacta diretamente nas formas tradicionais de relacionamento entre os diversos atores sociais – Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada. Novos formatos de fluxos comunicacionais passam a ser oferecidos frente ao modelo fechado até então conhecido.

Beth Noveck aponta que o modelo fechado de tomada de decisões remonta nos pressupostos dos séculos anteriores. Discorre ainda que, conquanto os cidadãos possam expressar suas opiniões, lhes carecem espaços públicos que possibilitem fundamentar suas decisões nas questões políticas complexas.<sup>186</sup> A falta desse ambiente, que promova a colaboração e a participação, gera o desequilíbrio entre as necessidades da sociedade e dos governos.

A criação de um canal permanente de diálogo entre o Estado e o cidadão, com o fim de entender as demandas das sociedades bem como unir esforços em

---

<sup>184</sup> PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. **Revista administração de empresa**, São Paulo, v. 51, n. 1, fevereiro de 2011. p. 98-106. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902011000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12-01-16.

<sup>185</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. v.1, 2 ed. Tradução Roneide Venância Majer. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. p. 46.

<sup>186</sup> NOVECK, Beth. The single point of failure. In. LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. p. 59.

prol do bem estar social e comum, é um dos propósitos das práticas de Governo Aberto.

O espírito da democracia, por si só, já abrange o conceito de Governo Aberto, uma vez que o regime político democrático evidencia um sistema de governo que busca assegurar a participação popular nas decisões governamentais.

Os elementos estruturais do Governo Aberto retratam possibilidades para fortalecer a democracia, quais sejam: a transparência, o controle social, a participação e a colaboração. A transparência, por meio do acesso à informação, da abertura e da utilização de dados públicos, fomenta o controle social. A participação materializa-se com a integração dos atores sociais no exercício da cidadania, cooperando nas políticas e nas tomadas de decisões. E, por fim, a colaboração remete ao diálogo permanente entre o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil.<sup>187</sup>

Busca-se, então, por meio desses princípios estruturantes do Governo Aberto - transparência, colaboração e participação -, proporcionar ao cidadão informações e mecanismos para que “deixe de ser um sujeito passivo e torne-se coautor das políticas públicas e verdadeiro titular do Poder”.<sup>188</sup>

Importante ressaltar que o que diferencia as práticas atuais de gestão das práticas anteriores é a utilização e as constantes inovações tecnológicas de informação e de comunicação.

Lévy Pierre aponta que a interligação mundial por meio da internet “que integra todos os *media* anteriores num meio de comunicação interativa original, leva ao nascimento de *um novo espaço público*”.<sup>189</sup> Com essa ferramenta comunicativa “aumentam as capacidades da linguagem humana”<sup>190</sup>, que por sua vez, cria um novo ambiente capaz de influenciar diretamente nas políticas públicas e nas condições de governabilidade.

<sup>187</sup> BELBIS, Juan Ignacio. Del gobierno abierto a los datos abiertos. In: ELIZALDE, Luciano; RIORDA, Mario. **Comunicación Gubernamental 360**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Crujía, 2003. p. 272 -274.

<sup>188</sup> SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berges; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de Governo Aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p.28. Disponível em [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria\\_e\\_pratica\\_de\\_governo\\_aberto-versao\\_final.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto-versao_final.pdf), acesso em 11-01-16.

<sup>189</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 31. 1999. p. 29.

<sup>190</sup> LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 1999. p. 29.

Não é demais reconhecer que as novas tecnologias da informação, em especial, a internet, estão promovendo um grande impacto informacional na sociedade. As notícias e os fatos circulam a cada segundo na rede. Um ato administrativo ou político pode ser fiscalizado logo após a sua execução, quando não muito, na sua própria execução. Como aponta José Aires Rover,

É fato que os governos são monopólios em seus territórios geográficos, o que vale dizer que os clientes não podem simplesmente escolher outro fornecedor, porém não são monopólios permanentes. Com esforço suficiente, políticos podem ser tirados do cargo. Devido a essa realidade e ao poder cada vez maior dos indivíduos para se organizarem e se fazerem ouvir via internet, os governos, com o tempo, se tornarão mais sensíveis.<sup>191</sup>

Os avanços na área de tecnologia da informação são indiscutíveis. Novas ferramentas aparecem todos os dias. Como exemplo, pode-se citar os efeitos das mídias sociais, que trouxeram uma nova dimensão no qual é possível se implementar mecanismos de participação e de colaboração em larga escala, em tempo reduzido e, ainda, abaixo custo.

Em sentido oposto a todos esses avanços e instrumentos digitais, que têm por finalidade reduzir a distância entre o governo e cidadão, deve-se lembrar que o pleno acesso digital ainda não é uma realidade nos países menos desenvolvidos, a exemplo do próprio Brasil. Apesar de a sociedade civil buscar iniciativas para se valer das tecnologias de informação, grande parte da população ainda não tem acesso à internet.

A intenção da ampla utilização das novas ferramentas de comunicação postas à disposição dos cidadãos, como instrumento de salvaguarda do princípio democrático de participação popular, realmente é louvável. Contudo, ainda não é possível partir do pressuposto que todos os indivíduos estão em no mesmo nível ou em condições de igualdade para colaborar com seus conhecimentos e, via de consequência, tirar proveito do desenvolvimento coletivo.

Aponta Oliverio que “para afirmar a importância das redes virtuais para a transformação no mundo presencial, é necessário fornecer acesso a todos os

---

<sup>191</sup> ROVER, Aires José. **Governo Eletrônico: uma introdução.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/texto-governo-eletr%C3%B4nico-uma-introdu%C3%A7%C3%A3o-0>. Acesso em 10-01-16.

cidadãos em condições igualitárias”.<sup>192</sup> Conclui que “para resolver a questão como a exclusão digital é preciso resolver a exclusão social, já que não basta ter o acesso e o computador, mas há necessidade de resolver questões como o analfabetismo”.<sup>193</sup>

Enfatiza-se que “não é a tecnologia que muda a sociedade. Nunca foi. A sociedade, ou os movimentos sociais ou as relações sociais, é o que dá sentido social e histórico para a tecnologia, e não o contrário”.<sup>194</sup> Trata-se de uma questão cultural que enseja sensibilidade, maturidade, responsabilidade, ética e reflexividade para enfrentar os desafios postos à potencialização da democracia brasileira.

As bases ideológicas do Governo Aberto - transparência, acesso à informação, participação social e colaboração para a inovação – impõem a necessidade de uma mutação institucional contundente na busca de novos modelos de Governança que se sustentem, a fim de recuperar a confiança e legitimidade da gestão pública. O cidadão deve despontar como o protagonista do seu próprio futuro, ou seja, do seu desenvolvimento<sup>195</sup>.

Longe de se considerar que os avanços promovidos em matéria de Governo Aberto sejam suficientes para afastar ou, até mesmo, exterminar os problemas sociais, políticos e econômicos, bem como a corrente desconfiança popular dos Estados da América Latina, é imperativo para se ascender a um Estado de Direito a permanente busca pelos padrões internacionais de gestão e Governança, observância dos mecanismos estruturantes da transparência, dos meios de abertura de informações e de prestação de contas, de modo a permitir o acesso à justiça e a instituições inclusivas.

<sup>192</sup> OLIVERIO, Márcio Araújo. Governo Aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Recife, PE. 2011. p. 9. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2725-1.pdf>. Acesso em 14-01-16.

<sup>193</sup> OLIVERIO, Márcio Araújo. Governo Aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Recife, PE. 2011. p. 9. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2725-1.pdf>. Acesso em 14-01-16.

<sup>194</sup> BUCCI, E. Cultura digital.br. In: SAVAZONI, Rodrigo; COHN, Sergio. **Cultura digital.br**. Azougue, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902011000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902011000100009&script=sci_arttext). Acesso em 12-01-16.

<sup>195</sup> Neste parágrafo termina a parte do texto que foi extraído do artigo “O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental” elaborado pelo autor e por Sérgio Julian Zanella Martinez Caro, como requisito para aprovação na disciplina Governança Transnacional e Sustentabilidade ministrada no curso de Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí. VARELA, Felipe Wildi; CARO, Sérgio Julian Zanella Martinez. O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental. In: FERRER, Gabriel Real (coord.) **Governança Transnacional e Sustentabilidade**. vol. 2. Dados eletrônicos. Umuarama: Universidade Paranaense. 2016. p. 517-530.

O Centro Latino Americano de Desenvolvimento<sup>196</sup>, nos últimos anos, tem apontado nas suas Cartas Iberoamericanas os desafios enfrentados pela região em matéria de Governança pública, profissionalização da função pública, uso das novas tecnologias e instrumentos de governo eletrônico, gestão de resultados em desenvolvimento e os emergentes mecanismos de bom governo.

### 3.2 A CARTA LATINOAMERICANA PARA O GOVERNO ABERTO

Reconhecendo que a ideia do Governo Aberto, em toda a sua amplitude e importância, reúne os elementos necessários para o progresso em tema de abertura política e defesa de direitos fundamentais, na redistribuição de atribuições dos atores na tomada de decisões públicas, no uso das novas tecnologias da informação para a equidade social, na ampliação das oportunidades de participação cidadã, na edificação de controles sociais sólidos e eficazes e na materialização do processo de constante diálogo e consenso entre o Estado e a sociedade civil, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento emitiu, em julho de 2016, a Carta Interamericana para o Governo Aberto<sup>197</sup>.

O documento busca oferecer uma plataforma de base que contemple os elementos mínimos necessários para a abertura governamental iberoamericana. Propõe, assim, um marco de referência comum para que os Estados e governos da região possam se auto regulamentar, considerando o contexto peculiar dos países.

<sup>196</sup> “Desde el CLAD se ha venido trabajando en los últimos años en la aprobación, promoción e implementación de una serie de documentos estratégicos conocidos como Cartas Iberoamericanas, con el fin de establecer marcos de referencia que permitan impulsar la transformación y modernización del Estado, y el fortalecimiento institucional en la región. En así como se han aprobado las Cartas Iberoamericanas de: Función Pública (2003), Gobierno Electrónico (2007), Calidad en la Gestión Pública (2008), Participación Ciudadana (2009), Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (2013), así como el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) y otras declaraciones”. RAMIRES-ALUJAS Álvaro; MONTEIRO Gregório. **Sobre la aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.** Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/blog/ogp-webmaster/2016/08/22/sobre-la-aprobaci%C3%B3n-de-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-abierto>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>197</sup> A Carta é composta por cinco capítulos e uma sessão de considerações finais. “Capítulo Primero. Objetivos de la Carta; Capítulo Segundo. Concepto, finalidad, pilares y beneficios del gobierno abierto en el contexto de la Carta; Capítulo Tercero. Criterios orientadores y principios de la Carta; Capítulo Cuarto. Componentes fundamentales y orientaciones para la implementación de la Carta; Capítulo Quinto. Recomendaciones y consideraciones especiales sobre el alcance y proyección de la Carta: El desafío de construir un *Estado Abierto*; Consideraciones finales”. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA O DESENVOLVIMENTO. **Carta Iberoamericana de Governo Aberto.** Disponível em: [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf). Acesso em 11-01-2017.

Não há, contudo, caráter jurídico vinculante nas medidas propostas.

A Carta aponta para uma série de benefícios, diretos e indiretos, ligados ao desenvolvimento das políticas de Governo Aberto, tanto para o Estado quanto para a sociedade civil, assim descritos:

- A) Elevar a qualidade institucional dos governos através do aumento da legitimidade da ação pública: fazer que os cidadãos sejam parte do processo auxilia-os a compreenderem os objetivos da administração pública, empoderando-os e capacitando para contribuir a fiscalizar que as decisões tomadas por consenso sejam cumpridas, uma vez que se torna mais clara relação contratual e de confiança entre governantes e dirigido;
- B) Gerar uma maior confiança entre Estado e os cidadãos, que permitam a colaboração e o trabalho em conjunto, partindo da disposição dos governos para escutar, serem receptivos e dar respostas às necessidades da sociedade;
- C) Promover melhores resultados a um menor custo através do aprovisionamento de conhecimento e dos recursos provenientes da sociedade, além de elevar os níveis de cumprimento e avaliação de resultados graças à fiscalização e o acompanhamento popular às políticas públicas;
- D) Impulso que as políticas são mais específicas e atitude para as necessidades da cidadania, eliminando fugas e despilfarro de recursos, e fomentando decisões e gasto inteligente público.
- E) Assegurar a equidade de acesso à formulação de políticas públicas. Sua implementação reduz as barreiras que limitam a participação das pessoas nos processos de decisão, para o que fortalece a coesão, a estabilidade social, a igualdade de oportunidades, o compromisso civil, etc.
- F) Fomentar a inovação e às novas atividades econômicas. O compromisso da cidadania e do Governo Aberto são reconhecidos cada vez mais como os motores da inovação e da criação de valores no setor público, no privado e no social.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Tradução própria para: “a) Elevar la calidad institucional de los gobiernos a través del incremento de la legitimidad de la acción pública: hacer que los ciudadanos sean parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública, los empodera y puede contribuir a asegurar que las decisiones sean adoptadas en consenso cuando sean aplicables, ya que hace más clara y confiable la relación contractual entre gobernantes y gobernados; b) Generar una mayor confianza entre Estado y ciudadanía, que permitan la colaboración y el trabajo conjunto, partiendo de la disposición de los gobiernos por escuchar, ser receptivos y dar respuesta a las necesidades ciudadanas; c) Promover mejores resultados a menor costo a través del aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de la ciudadanía, además de elevar los niveles de cumplimiento y evaluación de resultados gracias a la fiscalización y el seguimiento de la ciudadanía a las políticas públicas; d) Impulsar que las políticas sean más específicas y atiendan a las necesidades de la ciudadanía, eliminando fugas y despilfarro de recursos, y fomentando decisiones y gasto público inteligente; e) Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas. Su implementación reduce las barreras que limitan la participación de las personas en los procesos de decisión, lo que fortalece la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc; f) Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas. El compromiso de la ciudadanía y del gobierno abierto son reconocidos cada vez más como motores de la innovación y la creación de valor en el sector público, en el privado y en el social. Disponível em: [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf). Acesso em 11-01-2017.

O plano para a abertura governamental compreende um conjunto de áreas e de iniciativas de políticas interconectadas, que dependem da capacidade dos governos de desenvolver e programar iniciativas e estratégias multissetoriais, cujos resultados ajudarão a garantir a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o Milênio.

Ademais, esses elementos apresentados como instrumentos para dar suporte à abertura governamental poderão servir como fonte de inspiração e marco de referência para que os demais órgãos, entes e poderes que compõem o Estado – legislativo e judiciário, bem como todos os níveis administrativos verticais e horizontais (estados membro, municípios, territórios, distritos entre outros) –, possam acolher e utilizar desses princípios e fins.

Por certo que não se trata de uma mudança em curto prazo. Entretanto, os resultados somente serão efetivos e duradouros quando for possível superar a lógica temporal dos governos de mandatos, em que os esforços são concentrados para o momento da gestão, sem qualquer tipo de planejamento para o futuro. Assim, a Carta enfatiza a necessidade de se conceber o Governo Aberto como uma política de Estado transversal.

Entender o Governo Aberto como política de Estado supõe avançar na institucionalização de mecanismos robustos que sustentam os esforços da agenda de Governo Aberto além do ciclo político e que cristalizam a vontade política para dar sustentabilidade no tempo um este processo (mandato, recursos e capacidades), com clara independência respeito do governo de turno.<sup>199</sup>

A continuidade do projeto de abertura com uma estratégia de longo prazo é que garantirá a Sustentabilidade da mudança de cultura e da forma de Governança, hoje e para o futuro. Ao promover os princípios de responsabilidade, da participação e da transparência, as políticas e as práticas de Governo Aberto permitem que os seus usufrutuários prossigam buscando atingir os objetivos e as metas do milênio ao longo do ciclo político.

O compromisso na reforma de paradigma de gestão e de relacionamento

---

<sup>199</sup> Entender el gobierno abierto como política de Estado supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de la agenda de gobierno abierto más allá del ciclo político y que cristalicen la voluntad política para dar sostenibilidad en el tiempo a este proceso (mandato, recursos y capacidades), con clara independencia respecto del gobierno de turno. Disponível em [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf). Acesso em 30-01-2017.

entre o público e o privado não é apenas de responsabilidade dos que governam, mas sim, de todos os atores nesse processo de mudança. Isso porque,

O Governo Aberto é uma política de dois elementos: por um lado, deve haver governos dispostos a ser mais abertos, transparentes e responsáveis e, por outro lado, devem existir sociedades dispostas a saber mais sobre as atividades do seu governo envolvidas nelas. Se um desses elementos estiver faltando, a abertura seria inviável ou não levaria aos benefícios desejados.<sup>200</sup>

O envolvimento, a participação e a colaboração de atores como os cidadãos, as organizações da sociedade civil e o setor privado como parceiros na formulação das políticas públicas ajuda a garantir que as suas demandas sejam identificadas e respondidas, criando-se um ambiente de confiança e legitimidade do governo, assim, como de maior satisfação coletiva.

Assim, na América Latina, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento tem verificado, em quase todos os seus países membros, inúmeros esforços e iniciativas de abertura de dados governamentais a fim de se promover a transparência, o acesso à informação e uma maior participação popular. Prova desses avanços é que 16 países latino-americanos são membros ativos da Parceria para o Governo Aberto.<sup>201</sup>

### **3.3 AS METAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA MILÊNIO E O GOVERNO ABERTO**

A relação entre o Governo Aberto e dos objetivos de desenvolvimento sustentável do milênio, também virou tema central de algumas das ações proposta pela Parceria para o Governo Aberto, no ano de 2016. Não obstante se reconheça a relevância de cada um dos 17 objetivos traçados pela Agenda 2030, e das

<sup>200</sup> Tradução própria de “Open government is a two-element policy: On one hand, there should be governments willing to be more open, transparent and accountable and, on the other, there should be societies willing to know more about their government’s activities engage in them. If one of these elements is missing, openness would be either unachievable or won’t lead to the desired benefits.” In: OECD (2014), Open government in Latin America. Oecd Public Governance Reviews, OECD Publishing. Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>. Acesso em 12-01-2017.

<sup>201</sup> RAMIRES-ALUJAS Álvaro e MONTEIRO Gregório. Sobre la aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. 22 de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/blog/ogp-webmaster/2016/08/22/sobre-la-aprobaci%C3%B3n-de-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-abierto>. Acesso em 10-01-2017.

respectivas metas as serem atingidas em nível global, por razões unicamente do tema proposto na presente pesquisa, será objeto de análise o objetivo 16 e as metas 16.6, 16.7 e 16.10 que se relacionam com os pilares da agenda Abrir Governo: a participação do cidadão, transparência, acesso à informação e prestação de contas.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis:

[...]

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;

16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;

[...]

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais<sup>202</sup>.

O reconhecimento dos princípios basilares do Governo Aberto como metas do milênio cria um ambiente propício para o fortalecimento da abertura do governo como uma importante ferramenta para promover a agenda mundial para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a Parceria para o Governo Aberto, segundo Mniesh Bapna e Alejandra Lagunes, contribuiu para que os países avancem rumo a implementar os objetivos do milênio de três maneiras.

1. Diretamente, através do estabelecimento de metas e objetivos centrados de forma específica na abertura, fazendo eco ao objetivo 16, que busca pessoas justas, pacíficas e inclusivas para todas as instituições que prestam contas.

2. Indiretamente, reconhecer que os princípios de Governo Aberto são fundamentais para se alcançar uma gama muito mais ampla de objetivos de desenvolvimento sustentáveis, a abertura da governança para a melhoria das vidas dos vulneráveis e dos pobres do mundo.

3. Aumentar as ferramentas para melhorar os mecanismos de gestão e de transparência que dão o acompanhamento e revisão à implementação dos ODS.<sup>203</sup>

<sup>202</sup> Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 10-01-2017.

<sup>203</sup> Tradução própria para “1. Directamente, mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco al objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos a través de instituciones que rinden cuentas; 2. Indirectamente, al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al vincular la apertura a la gobernanza para la mejora de las vidas de los vulnerables y pobres del mundo; e, 3. Al proporcionar herramientas para mejor diseñar mecanismos responsables y transparentes que darán seguimiento y

Assim a Parceria para o Governo Aberto, por meio dos planos de atuação nacionais, cria uma plataforma para ajudar os países membros a avançar no cumprimento efetivos das metas do milênio. A cada plano firmado, os governos, e a sociedade civil firmam compromissos públicos para promover um Governo Aberto com base na inovação da participação popular, na liberdade de informação, na transparência, prestação de serviços públicos e na promoção de dados abertos.

Não obstante os esforços em nível planetário para se conjugarem as políticas de Governo Aberto visando o desenvolvimento de governos sustentáveis, o mundo entra em sinal amarelo em relação à crescente onda de discursos populista como solução para afastar os problemas gerenciais e administrativos internos, como é o caso do plebiscito britânico sobre a permanência na Comunidade Europeia, assim como, o resultado da recente eleição presidencial norteamericana.

### **3.4 O RETORNO DAS POLÍTICAS POPULISTAS, UM RISCO AOS AVANÇOS PROMOVIDOS PELO GOVERNO ABERTO EM BUSCA DA GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL**

Na contramão do esforço e do progresso global em relação às práticas do Governo Aberto, o mundo assiste, sem reação ao menos até o momento, o crescimento de governos baseados no autoritarismo. O populismo está voltando ao cenário político. Lentamente, a sociedade civil começa a perder espaços públicos de debates.

Fatos ocorridos recentemente no cenário mundial como o plebiscito no Reino Unido para verificar se a população deseja permanecer ou não como membro da Comunidade Europeia (Brexit<sup>204</sup>), a eleição presidencial dos Estados Unidos, e, ainda, outros que estão por acontecer como as eleições presidenciais na França e

---

revisión a la implementación de los ODS". In. BAPNA, Maniesh; LAGUNES, Alejandra. **¿Cómo puede un gobierno abierto promover la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenibles?**. Disponível em <http://www.opengovpartnership.org/blog/alejandra-lagunes-and-manish-bapna/2015/09/27/%C2%BFc%C3%B3mo-puede-un-gobierno-abierto-promover-la>. Acesso em 10-02-2017.

<sup>204</sup> A saída do Reino Unido da União Europeia (UE) é apelidada de Brexit, palavra-valise originada na língua inglesa resultante da junção das palavras Britain (Grã-Bretanha) e exit (saída). Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Sa%C3%ADda\\_do\\_Reino\\_Unido\\_da\\_Uni%C3%A3o\\_Europeia](https://pt.wikipedia.org/wiki/Sa%C3%ADda_do_Reino_Unido_da_Uni%C3%A3o_Europeia). Acesso em 27-02-2017.

na Alemanha, apontam para um cenário de incerteza política em relação aos avanços ocorridos na última década em relação à política de Governo Aberto.

Para Alex Howard, “Hoje, a forma emergente de nossa política parece seguir os contornos do nacionalismo infundido pelo populismo como o estilo de Governança tecnocrática que tipificou as democracias ocidentais nos últimos anos”<sup>205</sup>.

Em menos de um ano desde a eleição presidencial e posse do novo presidente norte americano, Donald Trump, a sua administração tem sido marcada por propagandas nacionalistas, distanciamento da imprensa, comentários segregatórios e, ainda, pelo retorno de atos de governo sigilosos.

Ainda na opinião de Alex Howard,

O valor das formas de Governo Aberto e as leis de liberdade de informação nunca poderão ser mais claras para o público do que nos próximos anos, onde o antagonismo com a imprensa livre e dados científicos exibidos este ano poderá ser ampliado na próxima Casa Branca<sup>206</sup>.

As incertezas que recaem sobre a esfera pública põem em cheque as práticas e políticas mundiais voltadas para o atingimento das metas globais de Sustentabilidade. Quando as estatísticas oficiais sobre indicadores nacionais e internacionais relativas a questões sociais (trabalho, miséria, fome e renda), ao clima, ao meio ambiente, à economia e aos direitos humanos passam a ser objeto de questionamentos, o impacto da liberação de dados do Governo Aberto pode ser diluído, juntamente com o apoio político para financiá-los.

A participação e o diálogo no governo devem ser sobre cidadãos falando com os cidadãos, juntos encontrar soluções para problemas, especialmente em momentos como estes, quando as perspectivas sobre o que a solução certa são muitas vezes distantes. A conversa pode ser desconfortável no início, mas é a única maneira de

<sup>205</sup> Tradução própria de “Today, the emerging shape of our politics seems as likely to follow the contours of nationalism infused by populism as the technocratic governance style that typified Western democracies in recent years.”. In: HOWARD, Alex. **What’s at stake in the future of U.S. participation in the Open Government Partnership**. Disponível em <https://sunlightfoundation.com/2016/12/07/whats-at-stake-in-the-future-of-u-s-participation-in-open-government-partnership/>. Acesso em 12-02-2017.

<sup>206</sup> Tradução própria de “the value of open government forms and freedom of information laws may never be more clear to the public than in the years ahead, where the antagonism towards a free press and scientific data displayed this year may be amplified in the next White House”. In: HOWARD, Alex. **What’s at stake in the future of U.S. participation in the Open Government Partnership**. Disponível em <https://sunlightfoundation.com/2016/12/07/whats-at-stake-in-the-future-of-u-s-participation-in-open-government-partnership/>. Acesso em 12-02-2017.

construir confiança mútua e contra-polarização. Temos de sair da nossa bolha e nos envolver.<sup>207</sup>

A política dominante para o século 21 não será direta contra esquerda, mas aberto versus fechado. Ministros e defensores permanecem firmes diante desse desafio, afirmando que, embora o Governo Aberto não possa solucionar sozinho esses desafios, será crucial atendê-los. O desafio para todos os envolvidos na Parceria de Governo Aberto e os bilhões de pessoas que residem nos países participantes será assegurar que a responsabilidade siga a transparência para progredir na reconstrução da confiança.

Entretanto, o Governo Aberto se insere dentro de um movimento que busca atingir o equilíbrio entre a Governança e a Sustentabilidade atuando como uma filosofia, uma mudança cultural, uma mudança de hábitos para a promoção de uma gestão responsável e inovadora, por meio do uso das novas tecnologias da informação e comunicação.

A conexão entre as ideias liberais com o Governo Aberto passa pela renovação do conceito de Governança. A inoperância do Estado frente às demandas sociais obrigou reformulação de suas instituições. Hoje em dia, um governo que seja responsável pela construção de uma Governança Sustentável, deve se opor a condutas ineficientes, arbitrárias, corruptas e ilegais entre seus empregados e gestores.

O Brasil ao instituir o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e , logo após, promulgar a Lei de Acesso à Informação deu o primeiro passo rumo ao Governo Aberto, propriamente dito, uma vez que, antes do seu ingresso na alinça global apenas haviam legislações esparsas que previam temas como: transparência, participação, controle social e inovação tecnológica.

### **3.5 O GOVERNO ABERTO NO BRASIL E GOVERNANÇA SUSTENTÁVEL SOB A PERSPECTIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

O ingresso do Brasil na Parceria para o Governo Aberto pode ser

<sup>207</sup> MAASSEN. Paul. **The need for dialogue and participation to push back on populism and polarisation.** Disponível em <https://www.opengovpartnership.org/stories/need-dialogue-and-participation-push-back-on-populism-and-polarisation-0>. Acesso em 25-01-2017.

considerado como o marco inicial brasileiro para a instituição e o desenvolvimento de políticas baseadas nos princípios do Governo Aberto. O Plano Nacional para o Governo Aberto está previsto no artigo 1º do Decreto Federal sem número de 15 de setembro de 2011, o qual dispõe que:

Art. 1º: Fica instituído o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto destinado a promover ações e medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos e ao fortalecimento da integridade pública, que serão pautadas, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

I - aumento da disponibilidade de informações acerca de atividades governamentais, incluindo dados sobre gastos e desempenho das ações e programas;

II - fomento à participação social nos processos decisórios;

III - estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos, que devem fomentar a inovação, fortalecer a Governança pública e aumentar a transparência e a participação social; e

IV - incremento dos processos de transparência e de acesso a informações públicas, e da utilização de tecnologias que apoiem esses processos.

A principal medida adotada pelo governo brasileiro para implementar o plano de ação nacional de Governo Aberto foi a promulgação, no dia 18 de novembro de 2011, da Lei n. 12.527, denominada de Lei de Acesso à Informação.

A legislação representou um grande avanço em matéria de transparência na administração pública, ao estabelecer procedimentos para assegurar o acesso à informação pública, que estavam sob a égide da Constituição Federal há quase 25 anos.

Conforme disposto na ementa da LAI, ela “regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]”<sup>208</sup>.

A Constituição Federal reservou um espaço entre os direitos fundamentais para o acesso à informação ao consignar no inciso XXXIII do artigo 5º que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

---

<sup>208</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

A participação da sociedade usuária de serviços públicos, por sua vez, esta previstas no inciso II do parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição Federal, cuja redação acrescida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e dispõe que:

§3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; Este dispositivo se refere, portanto, aos incisos X e XXXIII do art. 5º, também da Constituição.

O inciso X do art. 5º cuida do direito à privacidade e afirma que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação” E para gerir os documentos públicos, o texto constitucional contemplou no parágrafo 2º do artigo 216 da Constituição Federal em que “cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitarem.

Pois bem. Após contextualizar a dimensão normativa constitucional, cuja regulamentação em nível infraconstitucional esta na Lei de Acesso à Informação, serão abordados apenas os dispositivos legais (artigos), que tem relação direta com a limitação do tema desta pesquisa, ou seja, que possuem simetria com acesso à transparência, participação popular, controle social e inovação tecnológica.

Com efeito, a Lei de Acesso à Informação modificou a alterou o padrão informativo até então existente no cenário brasileiro, ao estabelecer, já de início, a cultura do acesso à informação como regra e o sigilo como exceção<sup>209</sup>. Essa é a leitura que se colhe do seu artigo 5º, uma vez que “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”<sup>210</sup>.

E ainda, sob o novo ambiente que proporciona a transparência da informação, dispõe o artigo 6º que, “Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a: I -

<sup>209</sup> As restrições ao acesso à informação estão previstas no Capítulo IV da Lei n. 12.527, de 2011.

<sup>210</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;”.<sup>211</sup>

A Lei de Acesso à Informação contempla os princípios basilares do Governo Aberto e pode contribuir para se estabelecer uma nova forma de relacionamento entre a sociedade e o governo, como apontam De acordo com Paloma Maria Santos, Mariele Berges Bernardes e Aires José Rover,

[...] os postulados do Governo Aberto são de transparência, colaboração e participação, os quais propiciam que o cidadão, munido de informações, deixe de ser um sujeito passivo e torne-se co-autor das políticas públicas e verdadeiro titular do Poder. Assim, tem-se que é possível uma nova forma de relacionamento entre cidadão e governo que fortaleça a democracia, principalmente no que tange ao acesso à informação pública pelo cidadão. Por este motivo a Lei n. 12.527/11 prevê o uso das TICs para auxiliar o acesso e, inclusive, define quais são os requisitos obrigatórios dos sítios oficiais do Governo, a fim de padronizar e facilitar o processo.<sup>212</sup>

Ainda nesse sentido, qual seja, de que a informação exerce um papel fundamental para se efetivar a participação política, Fernando Galindo Ayuda sustenta que para se por em prática políticas inclusivas é necessário que os cidadãos estejam informados ou tenham suficiente conhecimento sobre o que está acontecendo no seu meio social. E, prossegue que

[...] hoje podemos dizer, sinteticamente, que um sistema político democrático é aquele cuja operação é baseada na participação consciente e informada cidadãos no exercício do poder político ou indiretamente, elegendo seus representantes ou diretamente colaborar na tomada decisões de política usando outros mecanismos<sup>213</sup>.

Portanto, a Lei de Acesso à Informação promoveu uma mudança na legislação nacional, bem como na forma de relacionamento entre o cidadão e o governo. Trouxe, de forma específica e concentrada, os ideais do Governo Aberto para o arcabouço legislativo brasileiro. Inovou, ainda, ao estabelecer a

<sup>211</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

<sup>212</sup> SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Mariele Berges; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de Governo Aberto: lei de acesso à informação nos executivos municipais da região sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. p. 28.

<sup>213</sup> Tradução própria para “en la actualidad cabe decir, sintéticamente, que un sistema político democrático es aquel cuyo funcionamiento está basado en la participación consciente e informada de los ciudadanos en el ejercicio del poder político o bien indirectamente mediante la elección de sus representantes o bien directamente colaborando en la toma de decisiones políticas utilizando otros mecanismos”. In: AYUDA, Fernando Galindo. Democracia, Internet y Gobernanza: una concreción. **Revista Sequência, Florianópolis**, v. 33, n. 65, 2012. p. 37.

obrigatoriedade do uso das novas tecnologias de informação e comunicação como instrumento central para se atingir os objetivos de transparência e de acesso à informação propostos.

### **3.5.1 Lei de Acesso à Informação e a inovação tecnológica**

A Lei de Acesso à Informação prevê que a divulgação das informações deverá ocorrer, obrigatoriamente<sup>214</sup>, por meio de sítios oficiais na internet, de modo o tornar o procedimento mais simples, célere e econômico.

O crescente uso das tecnologias da informação nos procedimentos burocráticos e nas rotinas, internas e externas, das administrações públicas, bem como as novas crenças e valores decorrentes dessa revolução tecnológica convergem para a ideia que a adoção da ideologia do Governo Aberto pode contribuir para se alcançar uma Governança Sustentável.

As políticas de Governo Aberto se relacionam com os fundamentos teóricos da Governança e da Sustentabilidade, porquanto, ao utilizar as novas tecnologias de informação e comunicação, a exemplo da internet, permite-se que os entes estatais justifiquem o exercício de um poder que tem dificuldades de obter legitimação e aprovação e, dessa maneira, fazer frente aos movimentos populares.

O papel das ferramentas tecnológicas nos últimos anos é destacado por Paulo Márcio Cruz e Gabriel Real Ferrer ao afirmarem que “Efetivamente, não se pode descrever a sociedade atual sem levar em conta a influência que a tecnologia exerce sobre a sua estrutura e sobre as relações que nela se estabelecem”.<sup>215</sup>

Ademais, segundo Manuel Castells, as novas tecnologias da informação e comunicação contribuem para a efetivação da lei e “embora a forma de organização social em redes tenha existido em outros tempos e espaços, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão penetrante em

---

<sup>214</sup> De acordo com o parágrafo 4º do artigo 8º da Lei n. 12.527, de 2011, os municípios com população até 10.000 (dez mil) habitantes estão dispensados da divulgação de dados obrigatória via internet, mantida, contudo, a obrigatoriedade de divulgação de informações relativas à execução orçamentária e financeira, em tempo real, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>215</sup> CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. **Revista Sequência (Florianópolis)**, n. 71, dez. 2015. p. 239-278.

toda a estrutura social”<sup>216</sup>.

Importante ressaltar que as inovações tecnológicas atuam como função instrumental nas políticas de Governo Aberto. Apesar de não possuírem valor semântico relacionado com a transparência, a participação e a prestação de contas, delas não se separam, uma vez que exercem papel de extrema relevância para garantir o domínio público das informações governamentais.

### 3.5.2 Lei de Acesso à Informação e a transparência ativa e passiva

A LAI aborda o acesso à informação sob os prismas: da transparência ativa e da transparência passiva. O primeiro prevê a responsabilidade dos órgãos públicos em promoverem, de forma espontânea, a divulgação de informações de interesse coletivo, isto é, independentemente de requerimento da parte interessada. A obrigação está descrita no *caput* do artigo 8º onde: “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. Ao passo que, o segundo, diz respeito ao pedido de acesso à informação.

Para a transparência passiva, a LAI estabeleceu que os órgãos e entidades públicas devam criar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cujas finalidades conforme o artigo 9º da lei são: “[...] a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações”<sup>217</sup>.

Segundo a nova Lei, a cultura do acesso envolve tanto o atendimento das demandas que são formuladas pela população (transparência passiva do órgão público), quanto o dever de o Estado disponibilizar informações de interesse social (transparência ativa), consoante esclarece Paula Lúcia Martins:

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os

<sup>216</sup> CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 497.

<sup>217</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos.<sup>218</sup>

Rubén Martínez Gutiérrez ressalta a importância de se estabelecerem mecanismos apropriados para se promover a divulgação ativa de informações em atendimento ao princípio da transparência.

Evidentemente, para a promoção da transparência é essencial garantir a divulgação ativa de informações pela Administração, sempre que necessário e também estabelecer mecanismos adequados para cumprir o direito de acesso à informação sobre gestão.<sup>219</sup>

Um Governo Aberto ao estabelecer meios para o diálogo permanente com a sociedade, deve se comprometer a informar espontaneamente conteúdos de interesse coletivos aos cidadãos, bem como responder e prestar informações quando requisitados pela população. Essa ideia está vinculada à transparência passiva, direito de saber ou de buscar a informação, enquanto aquela, na transparência ativa, decorrente do direito a ser informado, tal como as informações veiculadas nas páginas de internet governamentais.

Observa-se, contudo, que as informações disponibilizadas devem chegar até os cidadãos de forma clara, compreensível, atualizada e autêntica. Caso não haja essas condições, não estará materializado o princípio da transparência.

Assim, um governo que atente para os elementos acima apontados estará inserido nas premissas de Governo Aberto para uma Governança Sustentável. A transparência intermediada pelas tecnologias da informação – uma das vertentes das políticas do Governo Aberto -, apresenta-se de múltiplas formas, na medida em que proporciona ao cidadão uma maior quantidade de informação, ajuda a coletividade a tomar as melhores decisões, e, promove, ainda, a democratização da sociedade.

### 3.5.3 Lei de Acesso à Informação e a participação

<sup>218</sup> MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo: Rio de Janeiro, 2011. p. 2.

<sup>219</sup> Tradução própria para “Evidentemente, para el fomento de la transparencia es imprescindible garantizar la publicidad activa de la información por parte de la Administración cuando sea preceptivo y, también, establecer mecanismos adecuados para cumplir con el derecho de acceso a la información de los administrados”. In: GUTIÉRREZ, Rúben Martínez. La transparencia (y La reserva de información) en el urbanismo y la contratación pública. Límites legales a las potestades discrecionales y la aportación de las TIC. **Revista General de Derecho Administrativo**. n. 37, ano 2014.

O acesso à informação pública se revela como elemento que estimula a participação e justifica a necessidade de acesso a informação pública pela sociedade. Um governo que parte dos pressupostos do Governo Aberto para desenvolver a sua capacidade regulatória favorece a participação ativa das pessoas em geral, que por meio do compartilhamento de informações e opiniões, possibilita a melhor regulamentação e a efetividade das suas políticas.

O governo participativo é promotor do civismo. Civismo esse que hoje em dia se encontra enfraquecido, pela própria característica das democracias modernas. A sociedade deve passar a exercer função protagonista no processo para se alcançar uma Governança Sustentável. Um governo de qualidade deve contar com o apoio de uma sociedade social ativa, vigilante e participativa.

A cidadania atual está limitada a se envolver e a participar de projetos políticos que lhe possam trazer resultados diretos, sejam benéficos ou evitar malefícios, perto de suas casas. Não subsiste mais o interesse pelo todo, pelo coletivo. E ainda, as decisões tomadas geralmente são influenciadas pelos problemas e pelas opções construídas pela mídia. Não se tem mais a gênese da palavra civismo, estampada na virtude cívica.

Sob a ótica política, o Governo Aberto estaria ligado ao conceito de democracia deliberativa, conforme a ideia proposta por Habermas, na teoria do discurso, em que deve ser estimulada a criação de espaços deliberativos e a abertura de canais comunicativos a fim de permitir, por meio do discurso, que a sociedade civil organizada e não organizada participe da gestão, da formulação e da tomada de decisões nos assuntos públicos.

O contraponto dessa política participativa e informacional é o risco da manipulação de conteúdo. Quanto mais informação disponível, mais efetivas e pontuais serão as estratégias para influenciar a tomada de decisão. O uso inadequado das técnicas jornalísticas, a manipulação dos dados informativos e direcionado a determinados seguimentos sociais podem desencadear um comportamento humano que não espelhe a real intenção da sociedade. Todas essas técnicas podem ser utilizadas com o propósito positivo, mas também com o viés negativo.

Desperta-se então, a necessidade de se atentar para a dissimulação de falsas políticas de governos baseadas na abertura de informações, em que a manipulação de dados altera e repercute no verdadeiro senso coletivo da sociedade local. Esse tipo de ação põe em contraste as políticas de Governo Aberto com os direitos fundamentais à liberdade e à privacidade.

Aponta-se ainda, como viés negativo dessa vertente a possibilidade de decisões tomadas com base no populismo. A manifestação social nem sempre poderá ser considerada isenta ou imparcial. Poderá até mesmo, quando marcada por determinados estados emocionais, ir de encontro aos direitos fundamentais. A esse ponto, os governantes podem se aproveitar dos manifestos populistas para tomar suas decisões.

#### **3.5.4 Lei de Acesso à Informação e o controle social**

A transparência e o controle social estão intimamente ligados. Uma administração pública menos obscura cria um ambiente que favorece a ampliação do conhecimento sobre a coisa pública.

Segundo afirma Bruno Miragem, a transparência abrange o acesso do cidadão a “informações sobre a ação dos órgãos e entes estatais de modo a permitir questionar, debater e impugnar decisões adotadas por agentes públicos”<sup>220</sup>.

O avanço na utilização das tecnologias da informação e da comunicação, de acordo com Bruno Miragem “aumentou a capacidade de a população fiscalizar o poder público e participar dos processos de tomada de decisão. Com isso, a informação se tornou ainda mais importante para os cidadãos [...], pelo respeito do direito de acesso à informação”. Isso porque, explica o autor que o “formato digital promove maior visibilidade, o que possibilita, indiretamente, maior transparência e controle da sociedade sobre aquilo que está sendo feito pelo ente público”<sup>221</sup>.

As políticas de Governo Aberto tornam mais difíceis o abuso do poder e a corrupção. Da mesma forma, também atuam de forma preventiva, na medida em

---

<sup>220</sup> MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 320.

<sup>221</sup> PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 277.

que dificultam que os gestores íntegros assumam riscos, tomando, assim, as melhores decisões. A opção pela transparência ajuda a dificultar a tomada de decisões impopulares ou que vão de encontro com o interesse da coletividade.

Como bem aponta Manuel Villadoria Mendieta

Existe uma convicção de que preferível evitar o mau a se obter um bem ótimo, em suma, é uma opção que atende a uma estratégia muito própria de minimização de riscos, muito própria de sociedades críticas e desconfiadas frente ao o poder, e de políticos que se movem nessas águas.<sup>222</sup>

O autor aponta ainda, que sob a ótica mais imediatista ou até mesmo mais cínica, há estudos que demonstram que quando há elevados níveis de competitividade política, a abertura de canais de interação com a sociedade pode gerar resultados eleitorais positivos. Outro fator a ser considerado também, é que o Governo Aberto permite salvaguardar a imagem do gestor político. A mesma transparência que permite expor os exemplos de boas práticas facilita a identificação de servidores que não alcançam os níveis satisfatórios de eficiência.<sup>223</sup>

Apesar de se demonstrarem os pontos positivos da transparência e da divulgação da informação para a formação da opinião pública, sustenta-se que o ponto negativo desta forma esta no conservadorismo dos observadores sociais. A busca pela redução de riscos por meio dos inúmeros canais de controle acessíveis à população pode vir a desequilibrar o governo e tornar suas ações ineficientes, senão não utilizados de forma harmônica com as políticas públicas<sup>224</sup>.

Os dados disponibilizados para domínio público passam a ser acessados, utilizados e, inclusive, reutilizados por todos que possam ter interesse no seu conteúdo. Já existem, hoje, entidades especializadas no tratamento de dados públicos.

---

<sup>222</sup> Tradução própria de “Existe la convicción de que preferible evitar el mal que conseguir um bien óptimo, en suma, es una opción que responde a una estrategia maxmin, de minimización de riesgos, muy propia de sociedades críticas y desconfiadas frente al poder, y de políticos que se mueven em dichas aguas”. In: MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.74.

<sup>223</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.74.

<sup>224</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.82.

### 3.5.5 Lei de Acesso à informação e a disseminação, reaproveitamento e tratamento dos dados

Uma Governança pautada pela Sustentabilidade deve colaborar, gerar e difundir o conhecimento acumulado. Tem-se como ideia central a abertura de informação e transparência como elementos que proporcionam a eficiência.

A eficiência como corolário da transparência tem suas bases no denominado fenômeno da transparência como epistemologia, em “que a disponibilidade de informações aberta facilita a identificação de verdade e falsidade, contribuindo com isso, para gerar melhor e mais conhecimento e progresso”<sup>225</sup>.

Assim como na economia, onde os dados divulgados pelos governos são muito importantes para se regular o funcionamento dos mercados, uma vez servem de bases para correta a tomada de decisões pelos investidores, pelos produtores, pelos consumidores entre outros envolvidos, a transparência e a informação têm papel de destaque no cenário político. Um eleitorado desinformado afeta negativamente o sistema democrático<sup>226</sup>.

O Governo Aberto, hoje, cria a possibilidade de se integrar sistemas, plataformas de conhecimentos e a tecnologia web numa dimensão até então, historicamente, desconhecida. A pesquisa e o confronto simultâneo de dados aptos a gerar dados e conhecimentos ganham destaque para a gestão de riscos governamentais. O processo de alimentação das bases de dados pode ocorrer por meio dos usuários que contribuem voluntariamente, ou pode ser fruto de própria plataforma que disponibiliza os dados.

Na perspectiva desse novo modelo de integração entre o governo e a sociedade, o servidor público perde o monopólio do conhecimento e da técnica. A relação entre a administração pública e o cidadão que era vertical é recriada. O ambiente digital conectado permite a colaboração horizontal de todos os

<sup>225</sup> Tradução própria de “que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de la verdad y de la falsedad, contribuyendo con este, a generar mejor y mayor conocimiento y progreso”. In: MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.87.

<sup>226</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.86.

seguimentos sociedade. O conhecimento passa a ser gerado de forma uniforme, com a contribuição digital. Melhora-se a resposta às demandas, melhoram as políticas públicas e a provisão de serviços<sup>227</sup>.

Assim, como todos os cenários acima delineados, o ponto negativo desta concepção é o problema da desigualdade na origem e no acesso da informação. Ainda existe, e por muito tempo existirá, a divisão digital entre as áreas urbanas e rurais, entre ricos e pobres. Sem contar, ainda, com a estratificação etária. Aos jovens, o uso e a adequação às novas tecnologias são muito rápidos. Contudo, da mesma forma em que são mais suscetíveis a absorção de novas mudanças, há por parte das novas gerações, um grande desinteresse pelos sites governamentais.

Há, contudo, críticas a esse fluxo informacional. A disseminação de informação não classificada ou não adequada, de difícil interpretação, pode acarretar um fenômeno inverso denominado “data smog”<sup>228</sup>. Assim, a dependência cognitiva de plataformas virtuais, opacas e complexas, além de dificultar a compreensão dos dados disponibilizados acaba por potencializar a incerteza e a insegurança do cidadão<sup>229</sup>.

Com efeito, a era digital trouxe ferramentas que as gerações anteriores não possuíam, tampouco haviam sequer sonhado. Possibilitou a realização de práticas até então pouco usadas, em razão do alto custo para o seu desenvolvimento, como a disponibilização de diversos dados públicos.

Wibie Bijker destaca que o impacto das novas tecnologias sobre a democracia (e portanto sobre a política e a ciência política) é, muitas vezes, superestimado quando se apresenta como solução para os problemas atuais de legitimidade política. Mas também é subestimada, quando não são reconhecidas as

<sup>227</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**. p.87-8.

<sup>228</sup> **Dados Smog** é um livro de 1997 pelo jornalista David Shenk e publicado pela Harper Collins. Ele aborda as idéias do autor sobre como a tecnologia da informação revolução daria forma ao mundo, e como a grande quantidade de dados disponíveis na Internet tornaria mais difícil para peneirar e separar o fato da ficção. [...] A riqueza de informações está prejudicando alguns por causa da enorme quantidade dele e taxa de produção: "O grande volume de informações que muitos de nós estamos expostos a cada dia pode realmente prejudicar o nosso desempenho e adicionar estresse em nossas vidas." Disponível em [https://en.wikipedia.org/wiki/Data\\_Smog](https://en.wikipedia.org/wiki/Data_Smog). Acesso em 20-12-2016.

<sup>229</sup> MENDIETA, Manuel Villoria. El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. In: Andrés Hofman, Álvaro Ramírez Alujas y José Antonio Bojórquez Pereznieta (coords.), **La promesa del gobierno abierto**. p.77.

mudanças implícitas nas práticas políticas<sup>230</sup>.

Entretanto, toda essa evolução tecnológica, hoje à disposição, não pode ser isoladamente considerada para o sucesso das políticas de Governo Aberto no Brasil, sobretudo quando, a vista do exposto, poucas são as legislações em solo nacional que cuidam especificamente sobre o tema. Novamente, chega-se ao celeuma, onde, num país cuja a população não disponha de vontade política ativa, prevalecerá a vontade política dos gestores a última instância para a efetiva concretização da abertura proporcionada pelo Governo Aberto.

---

<sup>230</sup> BIJEKER, Wiebe E., ¿Cómo y por qué es importante la tecnología?. **Revista Redes**, vol. 11, n. 21, maio de 2005, p. 26. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/907/90702101.pdf>. Acesso em 21-12-2016.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação tem como objeto a discussão doutrinária e legislativa em relação ao Governo Aberto sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação brasileira para se atingir uma Governança Sustentável. Ao longo da pesquisa científica, foi possível observar que o Governo Aberto teve como antecedentes normativos a necessidade de afirmação do direito ao livre acesso à informação pública. Os movimentos em busca de transparência das ações governamentais, tiveram início na época das monarquias absolutistas, onde o monarca não distinguia o público do privado. A demanda por informação exigiu a reformulação dos fundamentos estruturais da administração pública.

Para se chegar alcançar o fim proposto, o presente trabalho foi composto por três capítulos, sendo que, a cada etapa da pesquisa foram formulados objetivos específicos em relação à temática abordada. No primeiro Capítulo, tratou-se da categoria Governo Aberto. A ideia central das políticas baseadas na abertura dos dados governamentais sempre esteve limitada à transparência. Prova disso é que os primeiros registros de leis que regulamentavam a matéria datam do século XVIII. Com o passar dos anos e a necessidade cada vez mais por informações e dados públicos, a sociedade passou a exigir não só a transparência passiva, mas também a ativa. Informados, o cidadãos começam a despertar o interesse pela política. Buscam espaços públicos para participar das decisões que envolvem a coisa pública. Informados e atuantes no seio político, o próximo passo é fiscalizar os atos de governo, por meio do controle social. O advento das novas tecnologias e ferramentas de informação em massa, a exemplo da internet, todas essas ações se tornaram mais acessíveis à população em geral. Assim, estão postos os princípios basilares do Governo Aberto, transparência, participação popular, controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias.

No segundo capítulo, ao abordar os temas da Sustentabilidade e da Governança, a partir da doutrina especializada, observou-se a complexidade da delimitação, seja temporal, seja espacial, de ambos os termos em face do caráter multidisciplinar que eles desempenham. Entretanto, por razões de limite temático, a Sustentabilidade foi abordada sob as dimensões social e jurídica. Ao passo que a Governança considerada é derivada das ciências jurídicas, como um modelo de

administração pública que prima pelo fortalecimento da transparência, da participação popular no processo de elaboração de políticas públicas, na responsabilidade e no controle social.

Assim, a reflexão sobre a gestão e a condução das políticas públicas, nacionais ou internacionais, frente às mudanças ocorridas no Estado nas últimas décadas, e, a necessidade de perpetuação de governos comprometidos com a transparência, a participação, a prestação de contas e na utilização das tecnologias da informação e de comunicação, tornou a indispensável o estudo em conjunto de Governança e de Sustentabilidade.

O terceiro e último capítulo, com base na Lei de Acesso à Informação brasileira, buscou-se descrever de que forma as políticas de Governo Aberto podem contribuir para se governar de maneira sustentável.

A ampliação da utilização das novas tecnologias da informação e de comunicação transformou a sociedade, que passou a demonstrar interesse, cada vez, por conhecimento. Esse ambiente marcado pelo progresso tecnológico alterou as formas tradicionais de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Os fluxos comunicacionais abertos ganham destaque frente ao modelo fechado até então conhecido.

O alargamento dos espaços públicos por meio do aparato tecnológico representa a oportunidade do exercício de uma Governança compartilhada e sustentável.

Após o memorando sobre a transparência e Governo Aberto subscrito por Barack Obama, o mundo passou, efetivamente, a convergir esforços no sentido de fortalecer as ações voltadas para transparência, participação e prestação de contas. Outro fator de destaque na divulgação das políticas de Governo Aberto é o movimento internacional Parceria para o Governo Aberto, que atualmente conta com a adesão de 75 países, tendo o Brasil como um de seus cofundadores.

O tema tem grande repercussão na agenda internacional. Diversas organizações não governamentais dão destaque e passam a estudar e propagar as práticas abertas, a exemplo da Aliança para o Governo Aberto, da Organização das Nações Unidas e do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento.

Imbuído nesse sentimento global, o Brasil instituiu o plano de ação nacional para o Governo Aberto, cujas ações tinham por objetivo construir um governo para promover a transparência, a participação cidadão, combater a corrupção e aproveitar as novas tecnologias para fortalecer a Governança.

Dentre as principais medidas adotadas para se materializar o plano de ação foi a edição da Lei n. 12.527, de 2011, que disciplina o acesso à informação. A legislação representou um grande avanço em matéria de transparência na administração pública, ao estabelecer procedimentos para assegurar a disposição da informação pública, sob os princípios do Governo Aberto.

Descritos os capítulos do presente relatório de pesquisa científica, oportuno não só por conveniência, mas também, pelo arranjo metodológico, ressaltar a correspondência da estrutura do texto com o problema e a hipótese que se formularam na introdução.

O problema formulado tinha o seguinte questionamento: Como o movimento Governo Aberto, cujas bases principiológicas são a transparência, a participação, a prestação de contas e a inovação tecnológica, pode contribuir para se governar de forma sustentável em solo brasileiro, em que a referência legislativa do Governo Aberto é a Lei de Acesso à Informação.

Elegeu-se a seguinte hipótese para este problema: As práticas de Governo Aberto surgiram com as demandas sociais que propunham uma maior visibilidade e a transparência pública. Aparentemente, a visibilidade social pressupõe a veracidade e a publicidade das informações que fundamentam as decisões nos espaços públicos de representação. Parte-se da premissa que o maior conhecimento e participação nas políticas públicas do Estado por parte da sociedade, tende, em tese, a despertar o sentimento participativo a tempos mitigado pela desinformação e desconfiança dos cidadãos. A partir desse engajamento, o Estado passaria a ver o cidadão não como um elemento de risco, mas como sujeito capaz de conferir mais legitimidade e Sustentabilidade à gestão pública compartilhada. Entretanto, considerando a realidade contexto social, e, de outro lado, considerando as crescentes demandas pela ampliação dos espaços públicos que afetam mais diretamente a esfera privada, contar apenas com um instrumento legislativo, qual seja: a Lei de Acesso a Informação, apesar de ser o primeiro passo em direção à

transparência, a participação e a prestação de contas, o Brasil continuará carente de amparos legais para dar força cogente e normativas aos princípios propostos pelo Governo Aberto.

O resultado da pesquisa aponta para o atendimento parcial do problema formulado. A atual dinâmica dos movimentos sociais exige do Estado ações céleres e eficientes, a fim de conferir credibilidade às informações postas à disposição da sociedade. A eficiência da participação popular nas políticas públicas requer cidadãos informados, conhecedores dos seus direitos e obrigações, além de mecanismos hábeis para a fiscalização dos atos públicos. Neste ponto, por certo, as práticas e políticas de Governo Aberto poderão contribuir para encurtar e perenizar as relações entre o governo e a sociedade.

A utilização de novas tecnologias de informação como veículo para incrementar a transparência, ampliar a participação popular e, ainda, facilitar o controle dos atos públicos estimulou a criação de novos espaços públicos, sem limites territoriais ou espaciais, possibilitando que a população, a qualquer tempo e em qualquer lugar, possa desempenhar o seu papel democrático. Ademais, o incremento da atuação cidadã legitima a Governança, na medida em que as políticas públicas passam a ser (re)desenhadas, como forma de atender as expectativas dos interesses da sociedade. É certo que, talvez nem sempre, sejam considerados os interesses da maioria. Contudo, não se pode fechar para a carência legislativa brasileira em relação a legislações que priorizam instrumentos inclusivos, participativos e de controle social para o fiel atendimento da coisa pública. A continuidade do Estado dependerá da adoção de práticas e políticas sustentáveis.

Essas são as considerações finais que se julgam oportunas a apresentar.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

AMARO, Antônio Leitão. O princípio constitucional da sustentabilidade. In: SOUSA, Marcelo Rebelo de (organizador). **Estudos em homenagem ao professor Doutor Jorge Miranda**. Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; BASTIANI, Ana Cristina Bacega De: **As Andarilhagens da Sustentabilidade no Século XXI**. 1ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania Empresarial. **Revista de Administração de Empresas**. v. 41. n. 4. out-dez. 2001.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e Governança, da sua relação entre si com o conjunto da reforma do Estado e de seu aparelho: texto de discussão**. Brasília: ENAP, 2002.

AYUDA, Fernando Galindo. Democracia, Internet y Gobernanza: una concreción. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 33, n. 65, 2012.

BANISAR, David. **Freedom of information around the World 2006**. Disponível em [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). Acesso em 20-12-2016.

BAPNA, Maniesh; LAGUNES, Alejandra. **¿Cómo puede un gobierno abierto promover la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenibles?**. Disponível em <http://www.opengovpartnership.org/blog/alejandra-lagunes-and-manish-bapna/2015/09/27/%C2%BFc%C3%B3mo-puede-un-gobierno-abierto-promover-la>. Acesso em 10-02-2017.

BELBIS, Juan Ignacio. Del gobierno abierto a los datos abiertos. In: ELIZALDE, Luciano; RIORDA, Mario. **Comunicación Gubernamental 360**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Crujía, 2003.

BIJEKER, Wiebe E., ¿Cómo y por qué es importante la tecnología?. **Revista Redes**, vol. 11, n. 21, maio de 2005. Disponível em <http://www.redalyc.org/pdf/907/90702101.pdf>. Acesso em 21-12-2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social - Relatório Final**. Brasília 2012. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acesso em 10-02-2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Relatório final do 1º CONSOCIAL**. Disponível em [http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial\\_relatorio\\_executivo\\_final\\_16012013.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf). Acesso em 06-01-2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. **Declaração de Governo Aberto, setembro de 2011**. disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>, acesso em 10-10-2016.

\_\_\_\_\_. Decreto s/n de 8 de dezembro de 2010. **Institui a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Dnn/Dnn12961.htm) Acesso em 06-01-2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 20-02-2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 131 de 2009, alterou a redação do artigo 48 da Lei Complementar n. 101, de 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Responsabilidade Socioambiental**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>. Acesso em 10-01-2017.

\_\_\_\_\_. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil**. Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em 10-01-2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto de 15 de setembro de 2011. **Instituiu o Plano da Ação Nacional sobre Governo Aberto**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm). Acesso em 06-01-2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de Governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública**, 2013, p.5. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/governanca/Banco%20de%20Imagens/Gov-Ref-v142.pdf>. Acesso em 20-02-2017.

BRESSER PERIERA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: ED. 34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. **As reformas do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**.

Caderno MARE da Reforma do Estado. Vol. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, janeiro 2001. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em 10-02-2017.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 47. número 1. janeiro-abril 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em 15-02-2017.

BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR** – Mestrado, v. 11, n. 1. jan-jun. 2011 – ISSN 1677-6402.

BOFF, Leonardo: **Sustentabilidade, o que é; o que não é**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da Sustentabilidade: transformando direito e Governança**. Tradução Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BUCCI, E. Cultura digital.br. In: SAVAZONI, Rodrigo; COHN, Sergio. **Cultura digital.br**. Azougue, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902011000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902011000100009&script=sci_arttext). Acesso em 12-01-16.

BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

CABO, Cristobol. Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In: HOFMAN Andrés; RAMÍREZ ALUJAS Álvaro; PEREZNIETO José Antonio Bojórquez (coords.). **La promesa del gobierno abierto**, 2013. Disponible en:

<http://goo.gl/50KMMa>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. Alcalá le Real:Algón Editores, 2010.

CANOTILHO , 2001 José Joaquim Gomes Canotilho. Estado Constitucional e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, ano IV, n. 8, dez. 2001.

\_\_\_\_\_. **O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional**, p. 8, jun. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112010000100002&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 21 fev. 2017.

CARLIN, Volnei (Org.). **Grandes temas de Direito Administrativo**: Homenagem ao professor Paulo Henrique Blasi/Volnei Ivo Carlin (organizador). Florianópolis: Conceito Editorial; Millennium Editora, 2009.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. v.1, 2 ed. Tradução Roneide Venância Majer. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003. Constituição Política dos Estados Mexicanos. Disponível em <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>. Acesso em 23-12-2016.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO. **Carta Iberoamericana de Governo Aberto**. Disponível em: [http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA\\_2016.pdf](http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf). Acesso em 11-01-2017.

COELHO, Daniela Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 147, jul-set. 2000.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O acesso à justiça e as dimensões materiais da efetividade da jurisdição ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Antunes

de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013.

\_\_\_\_\_; FERRER, Gabriel Real. Direito, Sustentabilidade e a Premissa Tecnológica como Ampliação de seus Fundamentos. **Revista Seqüência (Florianópolis)**, n. 71, dez. 2015.

\_\_\_\_\_; SOARES, Josemar Sidnei; Critério ético e sustentabilidade na sociedade pós-moderna: impactos nas dimensões econômicas, transnacionais e jurídicas. **Novos Estudos Jurídicos**, [S.l.], v. 17, n. 3. dez. 2012. ISSN 2175-0491. Disponível em: <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4208/2419>. Acesso em: 14 jan. 2017.

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. Eunomía. **Revista en Cultura de la Legalidad**. nº 8, março – agosto 2015.

**Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente**. Disponível em <http://dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm>. Acesso em 20-01-2017.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, maio/agosto de 1996.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, n. 3, 1995.

ESPANHA. **Constituição da Espanha**. Disponível em <http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/index.html>. Acesso em 28-12-2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 19, de 9 de dezembro de 2013. **Lei de transparência, acesso à informação e bom governo.** Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>. Acesso em 28-12-2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 39, de 1 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o procedimento administrativo comum da Administração Pública.** Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565). Acesso em 28-12-2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 40, de 1 de outubro de 2015. **Institui o Regime Jurídico do Setor Público.** Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tn=1>. Acesso em 28-12-2016.

FARIA, Evandro Rodrigues, FERREIRA, Marco Aurélio Marques, SANTOS, Luca Maria dos, SILVEIRA, Suely Fátima Ramos. Pregão Eletrônico Versus Pregão Presencial: Estudo Comparativo de Redução de Preços e Tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**. volume 16. n. 1. jan - abr, 2011.

FERRER, Gabriel Real. Transnacionalidade, sustentabilidade e transformações do direito. [recurso eletrônico]. **Revista de Derecho Ambiental**. n. 32. outubro-dezembro, 2012.

FERRER, Gabriel Real; RIGLA, Francisco José Rodenás. Teoría de sostenibilidad social: aplicación en el ámbito de cuidados de larga duración. **Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**. n. 1, 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre Governança ambiental em escala local. **Sociedade e Estado**, Brasília. v.24. n. 1. abril. 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-)

69922009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28-02-2017.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª ed. Belo Horizonte:Fórum, 2012.

**Government should be transparent**. Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment). Acesso em 07-12-2016.

GUTIÉRREZ, Rúben Martínez. La transparência (y La reserva de informacción) en el urbanismo y la contratación pública. Limites legales a lãs potestades discrecionales y la aportación de las TIC. **Revista General de Derceho Administrativo**. n. 37. ano 2014.

HOWARD, Alex. **What's at stake in the future of U.S. participation in the Open Government Partnership**. Disponível em <https://sunlightfoundation.com/2016/12/07/whats-at-stake-in-the-future-of-u-s-participation-in-open-government-partnership/>. Acesso em 12-02-2017.

HUNGRIA. **Constituição da República da Hungria**. Disponível em <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions/country/25>. acesso em 27-12-2016.

HUNGRIA. **Ato XC de 2005**. Disponível em [http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act\\_xc\\_of\\_2005\\_on\\_the\\_freedom\\_of\\_information\\_by\\_electronic\\_means.pdf](http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/arch/hun/act_xc_of_2005_on_the_freedom_of_information_by_electronic_means.pdf). Acesso em 28-12-2016.

JACOBI, P. R. Meio Ambiente e Sustentabilidade. In: CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), 1999.

KEMP, René, Saeed Parto, e Robert B. Gibson. "Governance for sustainable

development: moving from theory to practice”, **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, nº1, 2005. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.506.2286&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em 10-02-2017.

LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

LAFER, Celso . **A reconstrução dos direitos humanos** . Rio de Janeiro : Cia das Letras, 1991.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 31. 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira. In: MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (Orgs). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, Paula Lígia. **Acesso à informação: Um direito fundamental e instrumental**. Acervo: Rio de Janeiro, 2011.

MAASSEN. Paul. **The need for dialogue and participation to push back on populism and polarisation**. Disponível em <https://www.opengovpartnership.org/stories/need-dialogue-and-participation-push-back-on-populism-and-polarisation-0>. Acesso em 25-01-2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília> UNESCO, 2009, p. 26. Disponível em [http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/liberdade\\_de\\_informacao\\_pt.pdf](http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Brasilia/pdf/liberdade_de_informacao_pt.pdf), acesso em, 03-12-2016.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NOVA ZELÂNDIA. **Lei de Informação Oficial de 1982**. Disponível em [http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts\\_act%40bill%40regulation%40deemedreg\\_official+information\\_resele\\_25\\_a&p=1#DLM65390](http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/whole.html?search=ts_act%40bill%40regulation%40deemedreg_official+information_resele_25_a&p=1#DLM65390). Acesso em 26-12-2016.

\_\_\_\_\_. **Ombusmen Act 1975**. Disponível em <http://prd-lgnz-nlb.prd.pco.net.nz/act/public/1975/0009/latest/whole.html#DLM430984>. Acesso em 26-12-2016.

NOVECK, Beth. **What's in a Name? Open Gov and Good Gov. 2011**. Disponível em: <http://goo.gl/5uxMjN>. Acesso em 10 de fevereiro de 2017.

OBAMA, Barack. . **Transparency and open government**. Washington, DC: The White House, 2009. Presidential Document. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Disponível em [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_fy2009/m09-12.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_fy2009/m09-12.pdf), acesso em 11-10-2016.

OLIVERIO, Márcio Araújo. Governo Aberto como ferramenta de comunicação entre o governo e o cidadão. In: **XXXIV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. Recife-PE, 2011. Disponível em: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2011/resumos/R6-2725-1.pdf>. Acesso em 14-01-16.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente**. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/>. Acesso em 20-01-2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Disponível em <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>. Acesso em 10-01-2017.

ORTÍZ DE ZÁRATE, A. Debate ¿**Cómo definimos Gobierno abierto?**, 2014 Disponível em <http://goo.gl/sklRmC>. Acesso em 17 de fevereiro de 2017.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática.** 13ª ed. Florianópolis:Conceito Editorial, 2015.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Direito Digital.** 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade Brasileira. **Revista administração de empresa**, São Paulo, v. 51, n. 1. fev. 2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902011000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902011000100009&lng=en&nrm=iso). Acesso em 12-01-16.

RAMIRES-ALUJAS Álvaro e MONTEIRO Gregório. **Sobre la aprobación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.** Disponível em: <http://www.opengovpartnership.org/blog/ogp-webmaster/2016/08/22/sobre-la-aprobaci%C3%B3n-de-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-abierto>. Acesso em 10-01-2017.

\_\_\_\_\_. Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. **Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene - Reflexiones Seminales. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Vol. IX, n. 15, 2011.

\_\_\_\_\_. **Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica.** Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Disponible en: <http://goo.gl/CWsN3r>. Acesso em 11-01-2017.

\_\_\_\_\_; CRUZ-RUBIO, Cesar Nicandro. Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", **Buen Gobierno**, n. 13, 2012.

REINO UNIDO. **Código de Transparência governamental.** 2015. Disponível em [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/408386/150227\\_PUBLICATION\\_Final\\_LGTC\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/408386/150227_PUBLICATION_Final_LGTC_2015.pdf). Acesso em 30-12-2016.

ROVER, Aires José. **GOVERNO ELETRÔNICO: uma introdução.** Disponível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/texto-governo-eletr%C3%B4nico-uma-introdu%C3%A7%C3%A3o-0>. Acesso em 10-01-16.

SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele Berges; ROVER, Aires José. **Teoria e prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais da região sul.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível \_\_\_\_\_ em [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria\\_e\\_pratica\\_de\\_governo\\_aberto\\_versao\\_final.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/teoria_e_pratica_de_governo_aberto_versao_final.pdf), acesso em 11-01-16.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1993.

SANTOS, Paloma Maria, BERNARDES, Marciele Berger., ROVER, Aires José. **Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos**

**executivos municipais da região Sul.** Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro , v. 43, n. 2, abril 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 22-02-2017.

SEN, Amartya Kumar. **Sobre Ética e Economia.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Beatriz de Oliveira da. Direito ao desenvolvimento e à sustentabilidade ambiental: diálogos e conflitos no balizamento jurídico do desenvolvimento (sustentável). In: **Direitos Emergentes na Sociedade Global:** anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM. Rg. Jerônimo Tybusch [et al.] Ijuí. Unijuí, 2013.

SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima (coord.). **Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento,** Coimbra, Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013.

VARELA, Felipe Wildi; CARO, Sérgio Julian Zanella Martinez. O Governo Aberto para a Sustentabilidade Governamental. In: FERRER, Gabriel Real (coord.) **Governança Transnacional e Sustentabilidade.** vol. 2. Dados eletrônicos. Umuarama: Universidade Paranaense. 2016.

MENDIETA, Manuel Villoria. La democratización de la administración pública: marco teórico. In: RUIZ-HUERTA, Jesús; MENDIETA, Manuel Villoria (orgs.). **Gobernanza democrática y fiscalidad: una reflexión sobre las instituciones.** Editorial Tecnos, Madrid, 2010.

WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington: The World Bank, 1992. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

WORLD BANK, **Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth.** Washington: The World Bank, 1989. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/498241468742846138/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em 10-12-2016.

YU, Harlan; ROBINSON, David G. The new ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse.** v. 178, 2002.