

Comunicação pública e governo aberto na América Latina: explorando convergências

Public Communication and Open Government in Latin America: Exploring Convergences

Comunicación pública y gobierno abierto en América Latina: explorando convergencias

Wagner Luiz Taques da Rocha **Resumo**

Universidade de São Paulo

wagnerrocha@usp.br

<https://orcid.org/0000-0003-3583-9052>

Gisele da Silva Craveiro

Universidade de São Paulo

giselesc@usp.br

<https://orcid.org/0000-0002-1053-4132>

Este estudo original explora a relação entre comunicação pública e governo aberto, com o objetivo de integrar a comunicação pública aos princípios de governo aberto, promovendo uma governança mais transparente, participativa e responsiva. A metodologia combina revisão de literatura, análise de diretrizes de organismos internacionais e exame dos Planos de Ação Local da Open Government Partnership (OGP). A análise dos planos dos membros latino-americanos da OGP revela uma subutilização da comunicação pública, com apenas quatro governos subnacionais abordando o tema. O estudo enfatiza a necessidade de reconhecer a comunicação pública como um princípio fundamental nos futuros planos de ação da OGP, recomendando uma revisão das práticas atuais para alinhá-las melhor com as diretrizes globais. Além disso, destaca a função da comunicação pública para a efetivação dos princípios de governo aberto, como transparência, participação cidadã e accountability. A pesquisa sugere a inclusão estratégica da comunicação pública nos futuros planos da OGP, contribuindo significativamente para os

debates teóricos e práticos sobre governança democrática e participativa, e sublinha a urgência de uma abordagem mais robusta e integrada.

Palavras-chave: comunicação pública, governo aberto, participação cidadã, governos locais, Open Government Partnership.

Abstract

This original study explores the relationship between public communication and open government, aiming to integrate public communication with the principles of open government to promote more transparent, participatory, and responsive governance. The methodology combines a literature review, analysis of international organization guidelines, and examination of Open Government Partnership (OGP) Local Action Plans. The analysis of the action plans of Latin American OGP members reveals an underutilization of public communication, with only four subnational governments addressing the topic. The study emphasizes the need to recognize public communication as a fundamental principle in future OGP action plans, recommending a review of current practices to better align them with global guidelines. Furthermore, it highlights the role of political education in public communication for the implementation of open government principles, such as transparency, citizen participation, and accountability. The research suggests the strategic inclusion of public communication in future OGP plans, contributing significantly to theoretical and practical debates on democratic and participatory governance, and underscores the urgency of a more robust and integrated approach.

Keywords: Public Communication, Open Government, Citizen Participation, Local Governments, Open Government Partnership.

Resumen

Este estudio original explora la relación entre la comunicación pública y el gobierno abierto, con el objetivo de integrar la comunicación pública a los principios del gobierno abierto, promoviendo una gobernanza más transparente, participativa y responsiva. La metodología combina una revisión de literatura, el análisis de directrices de organismos internacionales y el examen de los Planes de Acción Local de la Open Government Partnership (OGP). El análisis de los planes de los miembros latinoamericanos de la OGP revela un uso limitado de la comunicación pública, con solo cuatro gobiernos subnacionales que abordan el tema. El estudio destaca la necesidad de reconocer la comunicación

pública como un principio fundamental en los futuros planes de acción de la OGP, recomendando una revisión de las prácticas actuales para alinearlas mejor con las directrices globales. Asimismo, resalta la función de la educación política en la comunicación pública para la implementación de los principios del gobierno abierto, como la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La investigación sugiere la inclusión estratégica de la comunicación pública en los futuros planes de la OGP, contribuyendo significativamente a los debates teóricos y prácticos sobre gobernanza democrática y participativa, y subraya la urgencia de una aproximación más sólida e integrada.

Palabras clave: comunicación pública, gobierno abierto, participación ciudadana, gobiernos locales, Open Government Partnership.

Num contexto de polarização política, crise democrática e desinfodemia¹, este trabalho busca examinar as interações entre comunicação pública e governo aberto, com ênfase no papel da comunicação pública na realização dos princípios estabelecidos na Declaração de Governo Aberto, como transparência, participação cidadã, *accountability* e tecnologia e inovação. Tal declaração e a consequente participação de mais de 200 governos nacionais e locais por meio da implementação de planos de ação, constituem a Parceria por um Governo Aberto ou Open Government Partnership (OGP).

De acordo com Abrucio (2016), há uma conexão entre comunicação pública e governo aberto, uma vez que ambos envolvem a reavaliação do conceito de democracia. O autor argumenta que a comunicação pública desempenha um papel relevante ao informar e fornecer dados e informações precisas sobre políticas públicas, decisões governamentais, serviços disponíveis e direitos dos cidadãos. Além disso, a comunicação pública também pode educar, formando cidadãos engajados e estimulando-os à participação em debates e processos decisórios, fortalecendo assim a democracia participativa.

A investigação sobre interseções fundamenta-se na concepção de comunicação pública delineada por Duarte (2021), que a define como a difusão de informações de in-

1 O termo “desinfodemia” refere-se à “rápida disseminação de informações — algumas verdadeiras, outras não — que dificulta o acesso do público a dados confiáveis e alimenta dúvidas, medos e comportamentos prejudiciais à saúde (Posetti & Bontcheva, 2020).

teresse coletivo realizada por entidades governamentais e não governamentais. Esse conceito se ancora em valores como cidadania, democratização, participação e diálogo. Ademais, Duarte (2011) ressalta que a comunicação pública desempenha um papel essencial ao estreitar a relação entre governo e sociedade, incentivando a participação cidadã. A Associação Brasileira de Comunicação Pública (ABCPública) enfatiza que essa comunicação deve seguir princípios de ética, transparência e inclusão (Medeiros & Chirnev, 2021). Assim, relacionamos tais perspectivas às reflexões de Abrucio (2016) sobre sua aplicação na execução de políticas de governo aberto.

Este estudo identificou uma lacuna na literatura ao investigar a relação entre os conceitos, pois, apesar do crescente incentivo às práticas de governo aberto, a maioria das pesquisas enfatiza os princípios de transparência e tecnologia, muitas vezes em detrimento dos princípios de participação e colaboração (Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018; Criado *et al.*, 2018; Tai, 2021). Essa tendência fragmentada resulta em entendimentos igualmente parciais do conceito, revelando um distanciamento entre a conceituação e a implementação (Tai, 2021).

Além disso, para que haja abordagens mais robustas capazes de enfrentar os desafios postos, uma lacuna ainda presente é a falta de enfoque na educação política na literatura sobre governo aberto (Lima & Craveiro, 2025). Essa carência amplia a distância em relação à participação no novo paradigma governamental, dada a ligação direta entre ambos (Aragão & Craveiro, 2020; Dantas, 2017; Krahenbul & Dantas, 2021; Schmitz, 2021). Como argumenta Pontual (2006), novos canais e espaços criados são pouco efetivos para a participação se os cidadãos não forem educados para utilizá-los (Lima & Craveiro, 2025).

Embora nosso levantamento seja exploratório, ele propõe um modelo analítico que integra as noções de governo aberto e comunicação pública, abrindo caminho para análises futuras mais detalhadas e delineando um roteiro para pesquisas subsequentes. Este documento apresenta, inicialmente, uma discussão da literatura sobre comunicação pública e governo aberto, explorando suas convergências. Em seguida, examina como essa intersecção se reflete nas diretrizes de organismos internacionais e nos Planos de Ação Local dos signatários latino-americanos da OGP. Nesse contexto, a pergunta que orienta este estudo é: de que forma a comunicação pública tem sido incorporada aos compromissos de governo aberto na América Latina?

Aspectos metodológicos

Este estudo adota uma abordagem metodológica com três etapas para explorar a relação entre comunicação pública e governo aberto, a fim de compreender como a comunicação pública pode ser integrada aos princípios de governo aberto para promover uma governança mais transparente, participativa e responsiva. A metodologia é composta por revisão de literatura, análise de diretrizes de organismos internacionais e exame documental dos Planos de Ação Local dos integrantes da OGP.

A primeira etapa, a revisão de literatura, envolve a seleção de publicações acadêmicas, relatórios de organizações não governamentais e documentos de organismos internacionais. O objetivo é identificar e sintetizar os conceitos fundamentais de comunicação pública e governo aberto, bem como examinar estudos anteriores sobre esses temas, de forma isolada ou integrada. Essa revisão estabelece uma base teórica sólida para a análise subsequente e destaca lacunas na literatura.

A segunda etapa envolve a análise de documentos e diretrizes de organismos internacionais multilaterais como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e as Nações Unidas. Essa análise busca entender as concepções desses organismos sobre comunicação pública e governo aberto, bem como as diretrizes globais que promovem. O foco é extrair recomendações, estratégias e práticas que possam ser aplicadas ao contexto latino-americano, destacando a importância desses organismos na difusão de políticas públicas globais.

A terceira etapa do estudo consiste na análise documental dos Planos de Ação Local dos membros latino-americanos da OGP. Essa análise visa identificar a presença e o tratamento da comunicação pública nesses documentos. Utilizando uma grade analítica específica para esta pesquisa, os documentos são examinados para compreender como a comunicação pública é integrada aos compromissos de governo aberto e quais estratégias são delineadas para sua implementação efetiva. A análise documental baseou-se exclusivamente em informações públicas e acessíveis, considerando os documentos publicados no site da OGP de 2015 até setembro de 2023.

Para a análise dos Planos de Ação Local da OGP, foi adotada como critério principal a identificação de compromissos que mencionassem, de forma explícita ou implícita, a comunicação com os cidadãos — seja em termos de transparência, linguagem clara, diálogo social, canais de informação, seja em estratégias de divulgação institucional. Foram

classificados como casos relevantes aqueles planos que incluíam ações ou compromissos diretamente associados à comunicação pública, mesmo que sob nomenclaturas distintas (por exemplo, “linguagem simples” ou “uso estratégico de meios de comunicação”). Essa categorização permitiu verificar em quais governos locais o tema foi incorporado como parte dos compromissos de governo aberto e de que maneira foi tratado.

Assim, este estudo propõe uma contribuição significativa ao integrar uma revisão de literatura não exaustiva com a análise documental de Planos de Ação Local e diretrizes de organismos internacionais, delineando um caminho interdisciplinar que combina teoria e prática. Essa abordagem permite uma análise rica e contextualizada das dinâmicas atuais que moldam a comunicação pública e o governo aberto, especialmente no contexto latino-americano.

Comunicação pública em debate: perspectivas, conceitos e controvérsias

O conceito de comunicação pública é considerado relativamente recente e sua efetivação ainda requer mais debates e a institucionalização de suas práticas pelos promotores dessa comunicação. Nesse contexto, Brandão (2007) aponta que a expressão “comunicação pública” passou a ser empregada em substituição a termos antes utilizados para caracterizar a comunicação governamental, como “comunicação política”, “publicidade governamental” e “publicidade política”. Essa mudança terminológica reflete a necessidade de legitimar um processo comunicativo do Estado que se distingue das práticas comunicativas de períodos anteriores na história política do país (Brandão, 2007, pp. 9-10).

Embora distintos autores empreguem o termo com significados variados e em diferentes contextos, pode-se afirmar que a comunicação pública ainda se encontra em processo de construção. Uma perspectiva comum entre os estudiosos da área é a sua vinculação ao contexto democrático. Segundo Brandão (2009), os estudiosos do tema convergem em reconhecer que a comunicação pública está relacionada ao contexto democrático, sendo “um processo comunicativo entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania” (p. 9).

No entanto, a falta de precisão conceitual gera debates sobre seu real significado. Eugênio Bucci (2015), em *O Estado de Narciso*, critica a “permissividade semântica” associada ao uso de “comunicação pública”. Diante da falta de uma definição teórica e conceitual

precisa, o autor recorre a referências internacionais, como Pierre Zémor (1995) e Juan Camilo Jaramillo López (2011), para buscar maior coerência. López identifica três elementos comuns entre as diversas definições: 1) a comunicação vinculada à compreensão do público; 2) sua atuação em contextos como o estatal, o político, o organizacional e o midiático; e 3) sua relação com princípios como visibilidade, inclusão e participação (López, citado por Bucci, 2015).

A comunicação pública também pode ser interpretada como um campo de disputa e resistência. Kucinski (2012) sugere que a construção do conceito de comunicação pública deve ser compreendida como um processo de disputa e intervenção na esfera pública, com o propósito de fortalecer os direitos dos cidadãos, incluindo o direito de informar, ser informado e não ser enganado pelo próprio Estado. Nesse contexto, o autor argumenta que debater comunicação pública significa exercer uma postura contra-hegemônica, questionando estruturas de poder e promovendo uma comunicação mais transparente e voltada ao interesse coletivo.

Outra abordagem relevante para a compreensão da comunicação pública está na perspectiva da esfera pública e da deliberação. Segundo Juan Jaramillo López (2011, citado por Bucci, 2011), a “comunicação pública” se baseia nas noções de esfera pública, ação comunicativa e deliberação. Para o autor, ela ocorre no âmbito público e envolve: a comunicação entre entes estatais e a sociedade; a comunicação midiática que visa influenciar a agenda pública; a comunicação política voltada à construção de bens públicos; as interações dos movimentos sociais; e a comunicação organizacional que busca construir sentido compartilhado dentro das organizações.

No contexto dos estudos de comunicação pública no Brasil, Pierre Zémor é frequentemente citado como uma referência internacional. Zémor (1995, citado por Oliveira, 2004) afirma que a comunicação pública deve atender à obrigação das instituições de informar a sociedade, estabelecendo um diálogo que viabilize a prestação de serviços. Além disso, inclui a apresentação e a promoção das atividades administrativas, a divulgação interna e externa das instituições e a comunicação de ações de interesse cívico e geral. O autor também destaca a importância da comunicação do processo decisório, que acompanha a prática política e lhe confere transparência, contribuindo para ampliar a participação e a compreensão por parte da sociedade.

Para além dessas perspectivas conceituais, a comunicação pública deve garantir o acesso à informação de forma ampla e efetiva. Deve possibilitar que os cidadãos tenham pleno conhecimento das informações que lhes dizem respeito, inclusive daquelas que não buscam ativamente, mas cuja existência não deveria lhes ser desconhecida. Duarte (2007) propõe quatro eixos centrais para a comunicação pública: 1) transparência, ao abordar questões de interesse público; 2) acesso, garantindo que os indivíduos possam obter informações relevantes com facilidade; 3) interação, promovendo mecanismos de aproximação e incentivo à participação; e 4) ouvidoria social, permitindo que o governo compreenda as demandas da sociedade e possa atendê-las de maneira eficaz.

Duarte (2007) destaca que a comunicação pública se fundamenta em conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo e interesse público. Nesse sentido, defende-se a ampliação do poder da sociedade em relação aos governos, priorizando a comunicação em detrimento da simples divulgação, bem como o fortalecimento do diálogo e da participação em oposição ao dirigismo. O autor enfatiza que o princípio central dessa abordagem é o espírito público, caracterizado pelo compromisso de colocar os interesses da sociedade acima das conveniências de instituições, governantes ou atores políticos, visando ao aprimoramento coletivo.

Ademais, a comunicação pública desempenha um papel fundamental na educação política, ao formar cidadãos informados e engajados nos processos democráticos. Essa contribuição não apenas fortalece a cidadania, mas também promove uma governança mais participativa.

Pilares do governo aberto: conceitos e interpretações

Segundo a OGP, um governo é considerado aberto quando sua gestão, ações, projetos e programas refletem os quatro princípios que definem esse conceito: transparência; prestação de contas e responsabilização; participação cidadã; e tecnologia e inovação. Nessa perspectiva, o “governo aberto” configura-se como um processo em construção, orientado a promover maior interação com a sociedade.

O conceito de governo aberto ainda carece de consenso, o que abre margem para diversas interpretações. Trata-se de um conjunto de valores orientados à reconfiguração das relações entre governantes e governados, cuja visão vai além da mera utilização intensiva de tecnologias da informação e da comunicação (TICs). O arcabouço teórico do governo aberto se articula com as novas teorias da governança pública (Torfing *et al.*, 2012).

Embora a OGP considere quatro princípios, alguns autores como Cruz-Rubio (2015), Castaños (2016) e Meijer *et al.* (2012) não tratam a tecnologia como um pilar do governo aberto. Para esses autores, a tecnologia atua como instrumento de viabilização de sua implementação, além de fomentar iniciativas voltadas à transparência, à responsabilização e ao engajamento cidadão. Nessa perspectiva, os três primeiros princípios são considerados eixos estruturantes, enquanto a inovação tecnológica, outro princípio destacado pela OGP, é compreendida como um elemento transversal às demais políticas.

Entre os princípios que tangenciam o governo aberto, os mais mencionados nas discussões conceituais contemporâneas sobre o tema são a transparência, a participação e a colaboração, reflexo das ações do primeiro mandato da gestão Obama (2009-2012) (Calderón & Lorenzo, 2010; Ramírez-Alujas, 2012; Criado *et al.*, 2018; Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018; Tai, 2021; Oliveira & Ckagnazaroff, 2022).

Cruz-Rubio (2015) observou que a transparência e a participação estão sempre presentes nas definições de governo aberto, ao contrário da colaboração e da responsabilização (accountability), que costumam aparecer de forma alternada. Uma possível explicação para essa alternância está na ausência de delimitações conceituais claras entre participação e colaboração, assim como entre transparência e responsabilização, por parte de alguns autores (Lima, 2024).

A colaboração envolve a cocriação de políticas e soluções entre governo e sociedade civil, promovendo um ambiente de governança mais inclusivo e participativo. Essa abordagem colaborativa contribui para o êxito das iniciativas de governo aberto, ao permitir que diferentes atores compartilhem suas perspectivas e conhecimentos, resultando em políticas mais efetivas e legitimadas.

Oliveira e Ckagnazaroff (2022), ao analisarem a trajetória do conceito de governo aberto, afirmam que, desde sua formulação inicial, a noção vem se expandindo e passando por transformações, incorporando novos princípios e adquirindo maior abrangência ao longo do tempo. Os autores também realizam um levantamento das principais abordagens sobre o tema na literatura contemporânea (Quadro 1).

Quadro 1*Abordagens de governo aberto na literatura contemporânea*

Abordagem	Influência	Autores
Governo aberto como sinônimo de transparência, acesso à informação ou abertura de dados governamentais.	Discussões que predominaram durante a segunda metade do século 20, cujo entendimento sobre governo aberto estaria limitado ao acesso às informações governamentais. Exemplo: o movimento pela liberdade de informação nos Estados Unidos.	Capuano (2014); Corrêa <i>et al.</i> (2017); Marjanovic e Cecez-Kecmanovic (2017); Pollitt e Bouckaert (2011).
Governo aberto como plataformas tecnológicas, evolução de governo eletrônico (<i>e-government</i>).	Discussões com forte apelo à tecnologia da informação, que consideram o uso de ferramentas tecnológicas como a finalidade do governo aberto. Exemplo: a iniciativa <i>Government 2.0</i> da Austrália.	Evans e Campos (2013); Harrison <i>et al.</i> (2012); Kassen (2014); Sandoval-Almazán (2015); Yu e Robinson (2012).
Governo aberto como modelo de governança que incorpora diferentes princípios voltados para o acesso à informação e para o acesso às arenas de tomada de decisão pelos cidadãos e por outros atores não governamentais.	Discussões que consideram que o conceito de governo aberto está associado a uma gama mais ampla de princípios e valores que vão além da transparência e do uso de ferramentas tecnológicas. Exemplo: a Open Government Initiative dos Estados Unidos e a OGP.	Bellix <i>et al.</i> (2017); Blasio e Selva (2019); Bonivento (2016); Brelàz <i>et al.</i> (2021); Calderón (2012); Castaños (2016); Cruz-Rubio (2015); Cruz-Rubio e Ramírez-Alujas (2012); Francoli e Clarke (2014); Kornberger <i>et al.</i> (2017); Meijer <i>et al.</i> (2012); Peña (2016); Ramírez-Alujas (2012); Veljković <i>et al.</i> (2014); Wirtz & Birkmeyer (2015).

Fonte: adaptado de Oliveira e Ckagnazaroff (2022).

Nesse contexto de múltiplas interpretações sobre o governo aberto, a visão de Álvaro V. Ramírez-Alujas (2012) se destaca por sua abordagem holística e orientada à prática. Para o autor, o governo aberto representa uma oportunidade sem precedentes de repensar a relação entre cidadãos e governos, com base na transparência, na participação e na colaboração. Essa perspectiva enfatiza o governo aberto não apenas como uma política ou conjunto de práticas tecnológicas, mas como um novo paradigma de governança voltado a enfrentar os desafios de um mundo em constante transformação.

Bingham e Foxworthy (2012) argumentam que a teoria subjacente às iniciativas de governo aberto se apoia em três princípios essenciais: a transparência como meio de fortalecer a responsabilização; a participação como fator que aprimora tanto a eficácia governamental quanto a qualidade da tomada de decisões; e a colaboração como forma de

integrar os cidadãos às ações governamentais. Além disso, a relação entre transparência e controle social — especialmente como estratégia de combate à corrupção — foi reafirmada na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Organização das Nações Unidas, 2005).

Bellix *et al.* (2017) revisitaram a concepção de governo aberto, amplamente discutida na academia e em organismos internacionais, e propuseram a ampliação do termo por meio da incorporação de novos princípios. Entre eles, destacam-se: a participação eficaz da sociedade; a transparência aliada à prestação de contas; o uso de dados abertos; a acessibilidade e a reutilização da informação pública; a simplificação do acesso; além da promoção da colaboração, da cocriação e da valorização da inclusão e da diversidade.

Assim como os autores mencionados anteriormente, incluindo Oliveira e Ckagnazaroff (2022), este trabalho adota a abordagem de governo aberto como um modelo de governança. Nesse sentido, propõe-se ampliar a discussão sobre os princípios que o compõem, com especial atenção àqueles considerados pela OGP como balizadores dessa concepção.

Comunicação pública e governo aberto: alinhamentos conceituais e contribuições

Calderón e Lorenzo (2010) apontam que há um consenso significativo na literatura ao considerar o governo aberto como um avanço do sistema democrático. Esse modelo se fundamenta na implementação de mecanismos que garantem a transparência governamental, na criação de espaços contínuos para a colaboração e a participação cidadãos, e na ampliação do envolvimento da sociedade para além do processo eleitoral (Lima, 2024).

Segundo Ramírez-Alujas (2025), a agenda do governo aberto tem como propósito fortalecer os sistemas democráticos, aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições políticas, ampliar a participação e o compromisso cívico, bem como melhorar a qualidade, a eficácia e a eficiência dos governos e das administrações públicas — tudo isso pautado por princípios de equidade, integridade e transparência.

De acordo com a ABCPública (Medeiros & Chirnev, 2021), a comunicação pública se sustenta em três pilares: informação, diálogo e participação. Essa forma de comunicação respeita os princípios constitucionais e democráticos, desenvolvendo-se em um contexto de troca e interação que envolve o Estado, o governo e a sociedade civil. A utilização

de recursos públicos ou a gestão de temas de interesse coletivo torna imprescindível a observância dos princípios que orientam a comunicação pública. Nesse sentido, é fundamental que o interesse público prevaleça sobre interesses privados, que o cidadão seja colocado no centro do processo e incentivado a participar da administração. Além disso, a comunicação deve ser compreendida como um processo amplo — que vai além da simples difusão de informações — e deve ser ajustada às necessidades, possibilidades e interesses da sociedade (Duarte, 2007).

A comunicação pública envolve a disponibilização de informações, o incentivo à participação cidadã e a facilitação do diálogo entre o governo e a sociedade. Por sua vez, o governo aberto fundamenta-se na transparência, na participação, na colaboração e na prestação de contas. Nesse contexto, o governo aberto configura-se como um processo contínuo de ampliação da interação entre Estado e sociedade, promovendo novos arranjos institucionais orientados pela lógica colaborativa.

Para que o governo aberto e a comunicação pública promovam, de forma efetiva, a participação cidadã e a consolidação da democracia, é necessário reconhecer e construir uma compreensão comum sobre seus conceitos. Essa convergência favorece o diálogo e a cooperação entre os diversos atores sociais. Em processos que são, por natureza, dialógicos, é fundamental incluir a dimensão educativa. No contexto da implementação de planos de governo aberto, destacam-se especialmente as ações voltadas à educação política, à educação para a cidadania, à educação para a democracia e ao letramento político.

O estudo de Jardim (2018) evidenciou que não há diferenças significativas entre os distintos termos, com as concepções tendendo mais à convergência do que à divergência (Lima & Craveiro, 2025). Dantas (2017) argumenta que, embora existam distinções entre os conceitos, todos parecem convergir para um propósito comum: fortalecer a democracia por meio do aumento da capacidade do cidadão de participar, compreender e se envolver de forma mais efetiva na esfera política. Esse processo deve ocorrer independentemente de ideologias, as quais devem ser plenamente respeitadas (Lima, 2024).

O tensionamento em torno dos significados e conteúdos a serem abordados acrescenta ainda mais complexidade a esse desafio (Santos, 2021). Nesse cenário de disputas conceituais, a comunicação pública revela-se um instrumento fundamental para mediar e esclarecer os debates, conectando a teoria democrática às práticas de governo aberto.

Segundo Abrucio (2016), os debates sobre comunicação pública devem ser compreendidos como parte integrante da teoria democrática, especialmente no que se refere às concepções de esfera pública ampliada e governo aberto. Nesse contexto, os princípios da comunicação pública — frequentemente denominados “eixos centrais” — foram sistematizados por Duarte (2011) como representação das principais características das práticas comunicacionais de interesse público. Assim, este estudo organiza e apresenta uma síntese desses eixos, conforme exposto no Quadro 2.

Quadro 2

Eixos da comunicação pública

Transparência	Comprometimento com a gestão responsável dos assuntos públicos, assegurando a disponibilização de informações e a prestação de contas.
Acesso	Garantia de acesso facilitado às informações, com incentivo e orientação para que a população as busque, expresse opiniões, exerça fiscalização e contribua para a gestão pública.
Interação	Desenvolvimento de meios de comunicação que possibilitem interações bilaterais ou multilaterais, assegurando diálogo equilibrado e simétrico, com igualdade de expressão e escuta entre os participantes.
Ouvidoria social	Disposição para conhecer e compreender a opinião pública e os diferentes grupos que a compõem, como condição essencial para responder às expectativas da sociedade.

Fonte: elaboração própria com base em Duarte (2011, pp. 132-133).

Quando a comunicação é clara e acessível, ela facilita a compreensão, por parte dos cidadãos, de suas responsabilidades e oportunidades de participação, promovendo uma educação política contínua. Essa dimensão educativa é fundamental para que os indivíduos participem efetivamente das iniciativas de governo aberto, pois oferece os conhecimentos necessários para compreender as estruturas de governança, acessar informações públicas e se engajar em discussões e decisões políticas. O governo aberto depende diretamente de uma comunicação pública eficiente para implementar seus princípios de transparência e participação. Sem uma comunicação eficaz, as informações sobre essas iniciativas não alcançam os cidadãos de forma adequada, limitando tanto a participação quanto a responsabilização.

A sinergia entre comunicação pública, educação política e governo aberto pode ser compreendida como um ciclo contínuo de empoderamento cívico. A comunicação pública, ao disponibilizar informações claras e acessíveis sobre as atividades governamen-

tais, contribui para o fortalecimento da transparência. Quando bem estruturadas, essas informações têm o potencial de educar politicamente os cidadãos, tornando-os mais conscientes de seus direitos, deveres e possibilidades de atuação.

A educação política, por sua vez, prepara os indivíduos não apenas para participar das ações associadas ao governo aberto, mas também para acessar, interpretar e utilizar criticamente as informações divulgadas pelos canais oficiais. Compreendendo melhor os processos de governança, os cidadãos se tornam mais aptos a participar de forma qualificada das iniciativas de governo aberto, contribuindo para a tomada de decisões e para a consolidação de uma cultura de transparência e accountability. A participação cidadã, estimulada por esse ambiente, gera retornos valiosos ao governo, que podem ser usados para aperfeiçoar tanto as políticas públicas quanto os processos de comunicação, completando o ciclo e impulsionando melhorias contínuas.

Assim como os princípios do governo aberto, o conceito de comunicação pública ainda é objeto de ampla discussão, tanto em relação aos seus fundamentos quanto às suas aplicações práticas. A interseção entre comunicação pública e governo aberto revela-se estratégica para o fortalecimento da democracia e para o fomento à participação cidadã. Lozano (2010), por exemplo, já argumentava, antes mesmo da criação da OGP, que a educação política e o governo aberto estão intrinsecamente ligados por um objetivo comum: empoderar os cidadãos por meio da participação efetiva. O autor explica que, no novo paradigma relacional proposto pelo governo aberto, os cidadãos são empoderados por um processo de participação progressivamente ampliado, o que lhes permite atuar de forma mais direta sobre os processos decisórios, sobre os serviços públicos e sua forma de prestação (Lima, 2024).

Lima (2024) discute as 11 ações que, segundo Lozano (2010), os governos devem adotar para se tornarem mais abertos de maneira rigorosa e segura. Entre elas, destacam-se a formulação de políticas e a regulamentação da abertura e publicação de dados e informações governamentais, além do compromisso com a multicanalidade e com a mobilidade — elementos essenciais para uma comunicação pública eficaz. No entanto, embora essas ações incluam políticas de formação voltadas aos servidores públicos, não contemplam a capacitação dos cidadãos em geral. Para Lima (2024), é incoerente promover a cidadania ativa e a participação sem reconhecer a necessidade de uma educação que habilite os cidadãos a compreender e utilizar as informações disponibilizadas pelo governo.

A verdadeira colaboração entre governo e cidadãos só é possível quando existem canais que permitam a expressão e a escuta mútua. Portanto, é fundamental que as políticas públicas contemplem tanto a capacitação dos cidadãos para compreender e utilizar as informações governamentais quanto a criação de espaços efetivos de participação, nos quais possam influenciar decisões, fiscalizar ações e contribuir para a formulação de políticas.

A relação entre educação política e comunicação pública evidencia a necessidade de estratégias integradas que fortaleçam a participação cidadã e a governança democrática. Enquanto a educação política capacita os cidadãos com conhecimentos e habilidades para compreender e se engajar em temas relacionados ao governo aberto, a comunicação pública garante que essas informações sejam disseminadas de maneira clara, acessível e adequada a diferentes públicos.

Dessa forma, ao analisar as interseções entre esses campos, o Quadro 3 ilustra a relação entre os princípios da comunicação pública, conforme definidos pela ABCPública (Medeiros & Chirnev, 2021), e os princípios fundamentais do governo aberto, estabelecidos pela OGP (2011). Um ponto relevante a ser destacado é que, embora o princípio de “tecnologia e inovação” não esteja explicitamente associado às demais relações, sua importância é transversal a todas elas, assim como os próprios princípios da comunicação pública, que também se aplicam a mais de um dos eixos estruturantes do governo aberto.

Quadro 3.*Interfaces entre os princípios de comunicação pública e governo aberto*

Princípios da comunicação pública (ABCPública, 2021)	Princípio de governo aberto vinculado (OGP, 2011)	Eixo da comunicação pública vinculado (Duarte, 2011)	Descrição da contribuição dos princípios da comunicação pública para a efetivação do governo aberto
1. Garantir o acesso amplo à informação	Transparência	Acesso	A sociedade deve ter acesso facilitado às informações, sendo incentivada e orientada a buscá-las, expressar suas opiniões, fiscalizar e influenciar a gestão dos bens e serviços públicos. Para isso, as informações governamentais devem ser transparentes, compreensíveis, disponibilizadas em tempo hábil e acessíveis de forma livre, seguindo os padrões de dados abertos. Além disso, é fundamental a utilização de múltiplos meios de comunicação e de uma linguagem clara e acessível, garantindo que todos possam compreender plenamente as informações disponíveis.
2. Fomentar o diálogo	Participação cidadã	Interação	A informação e o diálogo devem ser reconhecidos tanto como direitos individuais quanto como patrimônio coletivo, fundamentais para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, é essencial a criação de espaços que possibilitem uma comunicação multidirecional, promovendo a interação entre governo e sociedade. O estímulo a uma cidadania ativa, informada e participativa fortalece a governança, tornando as ações governamentais mais eficazes e responsivas às demandas da população.
3. Estimular a participação	Participação cidadã	Interação	Fomentar o debate e estimular a participação ativa dos cidadãos na elaboração e implementação das políticas públicas são aspectos essenciais para uma governança mais democrática. Isso implica reconhecer as pessoas como cidadãos, e não apenas como público, usuários, eleitores ou clientes. Essa abordagem aprimora os processos de comunicação vinculados aos serviços públicos, além de incentivar maior engajamento na fiscalização, na prestação de contas e na transparência dos resultados apresentados pelos entes governamentais.

Princípios da comunicação pública (ABCPública, 2021)	Princípio de governo aberto vinculado (OGP, 2011)	Eixo da comunicação pública vinculado (Duarte, 2011)	Descrição da contribuição dos princípios da comunicação pública para a efetivação do governo aberto
4. Promover os direitos e a democracia	Participação cidadã	Acesso	A comunicação pública deve promover os direitos humanos, constitucionais e sociais, bem como fortalecer a democracia, o diálogo, a justiça, a equidade, a solidariedade e a diversidade. Além disso, deve incentivar a busca pelo consenso e o pleno exercício da cidadania. Para garantir a inclusão de minorias, é essencial a adoção de linguagens, tecnologias e metodologias adequadas, permitindo que diferentes grupos tenham acesso à informação e possam participar ativamente dos processos democráticos.
5. Combater a desinformação	Transparência	Acesso	Enfrentamento da desinformação por meio da transparência, da disponibilização de dados precisos, da agilidade na verificação de fatos e da ampla divulgação de correções e informações validadas. Esse processo fortalece a confiança pública e assegura que a sociedade tenha acesso a conteúdos confiáveis para embasar sua participação e a tomada de decisões.
6. Ouvir a sociedade	Participação cidadã	Ouvidoria social	Desempenho do papel de ouvidoria da sociedade, facilitando a comunicação entre a população e as instituições, de modo a compreender e responder aos interesses e necessidades de diferentes grupos. Esse processo contribui para uma gestão mais transparente, participativa e alinhada às demandas sociais.
7. Focar no cidadão	Participação cidadã	Interação	Priorização da perspectiva e das necessidades do cidadão, garantindo que suas demandas, interesses e expectativas sejam atendidos de maneira eficaz. Para isso, é fundamental adaptar as informações ao nível de conhecimento, às condições e às possibilidades de cada indivíduo, tornando a comunicação mais acessível, inclusiva e compreensível.

Princípios da comunicação pública (ABCPública, 2021)	Princípio de governo aberto vinculado (OGP, 2011)	Eixo da comunicação pública vinculado (Duarte, 2011)	Descrição da contribuição dos princípios da comunicação pública para a efetivação do governo aberto
8. Ser inclusiva e plural	Participação cidadã	Interação	Emprego de múltiplos meios de comunicação e de uma linguagem clara e acessível, assegurando que diferentes segmentos da sociedade tenham pleno acesso e compreensão das informações. Essa abordagem considera a diversidade e a inclusão, garantindo que todos, independentemente de suas condições socioculturais, possam se informar e participar ativamente da vida pública.
9. Tratar a comunicação como política de Estado	Transparência	Transparência	Atuação efetiva para garantir a aplicação dos princípios constitucionais de publicidade e transparência, assegurando que a sociedade tenha acesso amplo e claro às informações de interesse público.
10. Garantir a impessoalidade	Prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>)	Transparência	Atuação imparcial e comprometida com o interesse público, evitando qualquer subordinação a interesses particulares, objetivos eleitorais ou ações voltadas à promoção pessoal.
11. Pautar-se pela ética	Prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>)	Transparência	Parte-se do princípio de que a verdade e a ética são responsabilidades compartilhadas por todos os governos e agentes públicos. Para isso, existem normas e mecanismos que determinam como esses atores devem justificar suas ações, responder a críticas e demandas da sociedade, além de assumir as responsabilidades inerentes às suas funções.
12. Atuar com eficácia	Prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>)	Transparência	Compromisso com a eficácia na comunicação, garantindo que os conteúdos transmitidos sejam úteis e relevantes para a sociedade, além de otimizar os recursos disponíveis. A alocação de recursos deve ser orientada pela diversidade, evitando favorecimentos ou distorções que possam comprometer a equidade na disseminação da informação.

Fonte: elaboração própria com base em ABCPública (Medeiros & Chirnev, 2021), Duarte (2011) e nos princípios da OGP (2011).

A escolha de Jorge Duarte e da ABCPública como principais referências neste estudo justifica-se por sua relevância na consolidação do campo da comunicação pública. As orientações da ABCPública são fundamentais para compreender as tendências e os desafios dessa área no contexto do governo aberto no Brasil, além de oferecerem potencial

de aplicação em outros países da América Latina. Essa aplicabilidade decorre da similaridade dos desafios enfrentados na região, como a promoção da transparência, da participação cidadã e da accountability em sociedades marcadas por desigualdades históricas e fragilidades democráticas. As práticas recomendadas pela ABCPública apresentam flexibilidade suficiente para serem adaptadas a distintas realidades culturais e políticas, o que as torna uma referência valiosa em escala regional.

A importância da comunicação pública para o governo aberto: análise das recomendações internacionais

De acordo com o Relatório da OCDE sobre Comunicação Pública (2021), é fundamental integrar a comunicação pública às agendas de governo aberto como forma de aprimorar o diálogo entre o Estado e os cidadãos. Essas agendas, ao orientarem os governos a colocar a cidadania no centro do processo de formulação de políticas públicas, oferecem um modelo estratégico para fortalecer a participação e a legitimidade das decisões governamentais.

A Recomendação do Conselho da OCDE sobre Governo Aberto (2017) destaca a comunicação como um instrumento essencial para fortalecer a transparência, a integridade, a prestação de contas e a participação, contribuindo diretamente para o aprimoramento da democracia. No entanto, o próprio organismo reconhece que a comunicação pública ainda é subutilizada como ferramenta na formulação de políticas e na implementação de reformas associadas ao governo aberto. Para enfrentar esse desafio, a OCDE recomenda que os governos adotem uma abordagem comunicacional orientada por evidências, alinhada às necessidades de diferentes públicos e capaz de demonstrar seu impacto na concretização de objetivos políticos mais amplos.

A comunicação pública desempenha um papel fundamental na mitigação da desinformação e no fortalecimento de ecossistemas de mídia e informação saudáveis, ao mesmo tempo em que contribui para aproximar os governos de seus cidadãos. Os princípios do governo aberto podem orientar a formulação de políticas que reforcem esses ecossistemas, combatam a desinformação e salvaguardem seu papel como pilares essenciais das sociedades democráticas.

De acordo com o guia da OCDE e da OGP, *Communicating Open Government: A How-To Guide* (2019), a comunicação é um elemento-chave para o sucesso das iniciativas de go-

verno aberto, pois contribui para criar um ambiente favorável à participação cidadã e à construção de confiança entre governo e sociedade. O documento apresenta um processo passo a passo para o desenvolvimento de planos de comunicação voltados a estratégias ou iniciativas de governo aberto, além de oferecer ferramentas práticas e orientações para estabelecer parcerias que fortaleçam a comunicação institucional.

A comunicação eficaz representa um dos principais desafios na implementação de estratégias de governo aberto. Segundo a OCDE/OGP (2019), poucos governos priorizam a transparência e a participação em suas estratégias de comunicação, e apenas uma parcela mínima dos compromissos assumidos no âmbito da OGP está voltada para o aprimoramento da comunicação pública.

Na publicação da OGP *Nurturing the Integrity of Political Communication in the Digital Era: An Open Government Perspective* (2021), o pesquisador Dieter Zinnbauer discute a importância da comunicação pública na era digital, destacando seu papel fundamental na promoção de decisões informadas e na ampliação da participação cívica. O autor argumenta que, embora as tecnologias digitais ofereçam oportunidades para aprimorar a comunicação pública, elas também impõem desafios que demandam atenção urgente. Zinnbauer enfatiza, ainda, a relevância da transparência e da abertura nas práticas comunicacionais, assim como a necessidade de envolver a sociedade civil e os cidadãos nos processos decisórios.

O Banco Mundial (2009) destaca a importância da capacidade de comunicação dos governos para a obtenção de bons resultados em governança, incluindo o papel central da ética na comunicação governamental. Segundo o relatório, a ética constitui um desafio significativo nessa área, sendo fundamental distinguir o uso da comunicação pública para fins de interesse coletivo da sua instrumentalização como ferramenta de propaganda. Essa diferenciação é essencial para garantir a abertura de espaços públicos participativos e deliberativos.

No contexto da crescente digitalização e da ênfase global na transparência e na participação cidadã, a adoção de linguagem simples emerge como um fator fundamental na intersecção entre a comunicação pública e o governo aberto. Além disso, a comunicação pública atua como canal de educação política ao disseminar informações relevantes e precisas sobre processos governamentais e direitos civis. Quando clara e acessível, ela facilita a compreensão dos cidadãos sobre suas responsabilidades e oportunidades de participação, promovendo, assim, uma educação política contínua.

Resultados e discussões: comunicação pública nos Planos de Ação Local em governo aberto na América Latina

Em 2016, 15 governos locais foram selecionados para compor o Programa-Piloto de Governos Subnacionais, iniciativa voltada a estados e municípios interessados em desenvolver planos de ação para promover os princípios do governo aberto. Entre os participantes, destacaram-se quatro representantes da América Latina: São Paulo (Brasil), Buenos Aires (Argentina), Jalisco (México) e La Libertad (Peru).

O poder local constitui um espaço privilegiado de interlocução entre Estado e sociedade, sendo a esfera pública mais próxima dos cidadãos e aquela com impacto mais direto em seu cotidiano, em comparação aos governos nacionais. Após os resultados positivos do período-piloto (2016-2017), o comitê diretor da OGP aprovou a ampliação da iniciativa, que passou a se chamar “Programa OGP Local”. O novo formato manteve o foco na diversidade de participantes, priorizando a inclusão de municípios, governos locais, regiões e províncias.

O Programa OGP Local tem como objetivo aproveitar a inovação e o dinamismo demonstrados por governos locais e por parceiros da sociedade civil ao redor do mundo. A OGP atua como uma plataforma que facilita a articulação entre esses atores, permitindo que trabalhem conjuntamente para tornar os governos mais abertos, inclusivos e responsáveis, em consonância com os valores e princípios da Declaração de Governo Aberto.

A primeira fase de expansão do Programa OGP Local teve início em 2018, quando a OGP convidou cinco novos participantes a se juntarem aos 15 governos pioneiros. Em 2020, o programa foi ampliado, com a inclusão de 56 novas jurisdições e, em 2022, mais 30 governos locais passaram a integrar a iniciativa. Em 2024, a OGP anunciou a entrada de 55 novas jurisdições, elevando o total para 150 governos locais participantes em todo o mundo.

Quadro 4*Integrantes latino-americanos da OGP*

Governos nacionais da América Latina integrantes da OGP	Número de governos locais integrantes da OGP	Governos locais
México	10	Jalisco, Mexico State, Monterrey, Nuevo León (estado), Quintana Roo, Yucatán, Mérida, Tlajomulco de Zúñiga, Tlalnepantla de Baz e Chihuahua (município).
Argentina	6	Buenos Aires, Córdoba (província), Corrientes (cidade), Mendoza, Rosario e Mar de Plata.
Brasil	6	Contagem, Osasco, Santa Catarina, São Paulo Goiás e Vitória da Conquista.
Colômbia	5	Bogotá, Cartagena de Indias, Manizales, Nariño e Medellín.
Peru	3	La Libertad, Lima e Cajamarca.
Chile	4	Maipú, Peñalolén. Santiago + Renca (Consortium) e San Joaquín.
Costa Rica	2	Curridabat e Sarchí.
Equador	4	Quito, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha e Pastaza.
Uruguai	2	Montevideu e Rio Branco.
Guatemala	2	Antigua Guatemala e San Jerónimo.
República Dominicana	1	Salcedo
Honduras	1	Villanueva

Fonte: elaboração própria com base nos dados obtidos na página dos membros locais da OGP, de 12/08/2024.

Dos 150 governos atualmente integrantes da OGP Local, 46 são da América Latina. No entanto, alguns países da região que participam da OGP em nível nacional, como Panamá e Paraguai, ainda não contam com governos subnacionais envolvidos na parceria.

O ciclo do plano de ação da OGP Local compreende etapas essenciais: orientação, planejamento, definição de compromissos e monitoramento. Os planos de ação constituem o núcleo desse processo, com uma visão estratégica de longo prazo e compromissos mensuráveis voltados à promoção dos valores do governo aberto. A implementação desses planos permite aos governos locais cumprir os compromissos assumidos no âmbito da OGP Local, impulsionando melhorias significativas na governança e fortalecendo a abertura institucional.

Até setembro de 2023, 30 planos de ação de governos locais latino-americanos haviam sido publicados no site da OGP, entre os já concluídos e os em fase de implementação. Esses planos reúnem, ao todo, 146 compromissos em governo aberto assumidos por governos subnacionais da região.

A análise de todos os planos disponíveis dos governos locais latino-americanos e de seus respectivos compromissos teve como objetivo verificar se a comunicação pública era contemplada nesses documentos, bem como a forma como o tema era abordado. Para tanto, foram adotados como critérios de análise a presença de compromissos relacionados à transparência ativa e à linguagem clara, o estímulo à participação cidadã e a educação política ou cívica, entendidos como dimensões constitutivas da comunicação pública no âmbito do governo aberto. Esses elementos foram cotejados com as recomendações internacionais da OGP e com os princípios previamente elencados na literatura, permitindo identificar convergências e lacunas. Observou-se que apenas quatro governos subnacionais integraram a comunicação pública, em algum momento, à sua agenda de governo aberto: Sarchí (Costa Rica), Quito (Equador), Buenos Aires (Argentina) e São Paulo (Brasil).

Em seu primeiro plano de ação (2023-2024), o governo de Sarchí, na Costa Rica — que passou a integrar a OGP Local em 2022 —, apresentou dois compromissos, sendo um deles vinculado ao tema “comunicação transversal”. Na contextualização do problema, o governo local reconhece esforços significativos para aprimorar a comunicação com a população e manter um diálogo ativo; no entanto, ainda enfrenta dificuldades para ampliar o alcance de suas mensagens.

Entre as ações previstas estão: 1) a realização de consultas aos cidadãos para identificar os melhores canais de divulgação das atividades municipais; 2) a publicação de boletins trimestrais sobre os projetos do município, com o objetivo de manter a população informada; 3) a diversificação dos formatos de comunicação, com foco na inclusão de pessoas com deficiências visuais e auditivas; e 4) a criação de espaços semestrais de escuta e prestação de contas voltados às diferentes comunidades da região.

Para o governo de Sarchí, a comunicação exerce um papel central na promoção da transparência e na construção de novas formas de relacionamento com os cidadãos. Isso envolve a elaboração de mensagens adequadas e a utilização de múltiplos canais de comunicação, com o objetivo de estimular a troca com o público e ampliar os espaços de participação.

A comunicação é caracterizada como um processo fluido e multidirecional de intercâmbio de informações entre diferentes níveis e áreas do governo, bem como entre governo e cidadãos. Ao estabelecer canais abertos e eficazes, o governo local fortalece seu relacionamento com a população e contribui para uma gestão mais participativa, transparente e eficiente.

A cidade de Quito, que ingressou na OGP Local em 2020, possui um plano de ação em fase de implementação (2022-2023) ². Um dos compromissos centrais é o fortalecimento da gestão das informações disponibilizadas no portal de governo aberto do município, com foco na atualização constante, no monitoramento e na avaliação da gestão local, a fim de favorecer uma administração mais eficiente e uma tomada de decisões mais qualificada.

Segundo o governo de Quito, o compromisso está fundamentado nos princípios de transparência, disponibilidade de informações, participação cidadã, prestação de contas e controle social. A iniciativa busca influenciar o desenho de políticas públicas e a avaliação da gestão dos serviços municipais por meio de processos participativos e colaborativos. A melhoria dos canais e das ferramentas de comunicação, como o fortalecimento do portal de governo aberto, visa reduzir as lacunas na relação entre a Administração Pública e os cidadãos, assegurando o acesso à informação de forma fácil, oportuna, confiável e livre.

O terceiro governo local latino-americano que aproxima seu plano de ação do tema da comunicação pública e de seus princípios é a cidade de Buenos Aires, capital da Argentina — cidade pioneira no programa OGP Local, com participação desde 2016. Em seu terceiro plano de ação em governo aberto (2021-2023), encontra-se o compromisso intitulado “Linguagem simples: uma ferramenta para garantir uma comunicação simples, rápida e eficaz entre o Estado e os cidadãos”.

Segundo a contextualização apresentada para o compromisso, grande parte do trabalho do Estado envolve a redação de diversos tipos de textos — normativos, administrativos e informativos — que são publicados nos sites governamentais. Essa produção textual é frequentemente marcada por estruturas gramaticais complexas, frases extensas e linguagem excessivamente técnica, o que dificulta a comunicação entre o Estado e os destinatários das políticas públicas.

Esse modo de comunicar questões públicas compromete o direito à compreensão e ao acesso à informação. Por isso, é fundamental alcançar maior clareza na comunicação,

2 Vale frisar que os dados para este estudo foram coletados até setembro de 2023.

a fim de fortalecer a confiança, a inclusão e a legitimidade democrática. Garantir o direito de acesso à informação de forma simples, inclusiva e acessível é essencial para que os cidadãos possam exercer plenamente seus direitos e cumprir suas obrigações.

Também integrante pioneira da OGP Local, a cidade de São Paulo apresentou, em seu primeiro plano de ação (2016-2017), cinco compromissos. O terceiro deles trata do uso estratégico da comunicação: “Aumentar o uso de meios de comunicação pela Prefeitura, divulgando as ações de governo aberto em jornais, TVs, ônibus, equipamentos públicos, mídias alternativas, em diálogo com o Legislativo, a fim de que esses meios sejam lugares estratégicos de comunicação permanente”.

A elaboração do plano contou com a participação e colaboração da sociedade civil em todas as suas etapas, desde a construção da metodologia até a definição dos marcos de implementação. Na versão final, foi incorporado um compromisso específico relacionado à comunicação, voltado à ampliação do uso de diferentes meios pela prefeitura. O objetivo era divulgar as iniciativas de governo aberto por meio de jornais, emissoras de TV, transporte público, equipamentos públicos e mídias alternativas, além de manter um diálogo contínuo com o Legislativo, garantindo que esses canais funcionassem como espaços estratégicos de comunicação permanente.

Um dos marcos verificáveis do compromisso era a integração das ações de divulgação do governo aberto à estratégia geral de comunicação institucional da prefeitura, com o objetivo de incorporar seus valores à gestão municipal. Embora o compromisso não mencione explicitamente a expressão “comunicação pública”, destaca-se por sua abordagem inovadora, ao ser um dos primeiros planos a evidenciar a relação entre comunicação e efetivação do governo aberto.

O marco verificável relacionado à execução do compromisso estabelece: “Integrar as ações de divulgação de governo aberto com a estratégia geral de comunicação institucional da Prefeitura, a fim de que os valores de governo aberto sejam incorporados pela gestão municipal” (Abrucio, 2016).

Esse marco sugere a existência de uma estratégia de comunicação institucional da prefeitura voltada à integração e à visibilidade das ações de governo aberto, garantindo sua divulgação de forma estruturada e acessível à sociedade. Embora a OGP defina governo aberto com base em quatro princípios — transparência, prestação de contas (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação —, é importante destacar que

essa não é a única entidade a moldar o conceito. A noção de governo aberto também é amplamente discutida e aplicada por outras organizações, pesquisadores e governos ao redor do mundo, que podem adotar abordagens e princípios complementares.

Assim, a comunicação das ações de governo aberto deve estar plenamente alinhada aos princípios da comunicação pública (Rocha, 2019). À luz do arcabouço teórico adotado neste trabalho, o marco verificável 3 — “Executar o plano de comunicação das ações de governo aberto” — poderia ser reformulado como “Executar o plano de comunicação pública para a efetivação de um governo municipal aberto” (Rocha, 2019).

Embora ainda sejam poucas as referências explícitas à comunicação pública e aos seus princípios nos planos de ação analisados, é interessante observar que três dos quatro compromissos identificados são recentes e estão em fase de implementação. Esse aspecto pode indicar uma tendência de crescente atenção ao tema, possivelmente influenciada por abordagens promovidas por outras organizações internacionais, além da própria OGP, que também contribuem para a formulação de políticas públicas no âmbito local.

O último parágrafo da Declaração de Governo Aberto (OGP, 2011) afirma que os governos signatários se comprometem a fomentar uma cultura global de governo aberto, capacitando e empoderando os cidadãos. Diversos autores destacam benefícios associados a esse compromisso, como a transparência, a responsabilidade democrática e a participação, todos alinhados aos valores da corresponsabilidade cidadã. Para Pontual (2006), a corresponsabilidade é um elemento essencial da gestão democrática, pois promove práticas de cogestão e a formação de parcerias no âmbito local.

A OGP incentiva os governos a cocriarem compromissos de alto impacto social, reconhecendo a importância da participação pública. Contudo, Pontual (2006) enfatiza que criar espaços de participação sem capacitar os cidadãos não é suficiente.

A comunicação pública desempenha um papel fundamental na superação dos desafios de acessibilidade e atratividade das iniciativas de governo aberto. A transparência e a confiança nas ações governamentais são fortalecidas quando a comunicação é eficaz, clara e acessível, além de contribuir para o combate à desinformação. Uma comunicação bem planejada também permite alcançar diferentes públicos, incluindo comunidades rurais, pessoas com deficiência e grupos historicamente marginalizados, por meio de diversos canais e formatos, garantindo que a mensagem chegue a todos.

O engajamento cívico se fortalece quando as iniciativas de governo aberto são amplamente divulgadas, estimulando a participação efetiva da sociedade nos processos democráticos e na tomada de decisões. Nesse contexto, um compromisso de comunicação que priorize a ampliação, a diversificação e a continuidade da divulgação dessas ações pela prefeitura pode ser um fator decisivo para torná-las mais acessíveis e atrativas à população.

Considerações finais

Este estudo buscou contribuir para o aprofundamento da intersecção entre os conceitos de comunicação pública e governo aberto, revelando oportunidades significativas de integração desses campos em modelos analíticos aplicados aos compromissos de governos locais, por se tratar do nível de governo em interação mais direta com as questões da cidadania.

Este trabalho delimitou seu escopo à análise de planos de ação de governos latino-americanos e, por meio de análise documental e da investigação das diretrizes de organismos internacionais multilaterais, evidenciou que a comunicação pública, apesar de sua relevância crítica, permanece tratada de forma marginal nas estratégias de governo aberto na região. A análise reforça a necessidade urgente de reconhecer e incorporar a comunicação pública como um princípio fundamental nos futuros planos de ação da OGP.

Este trabalho contribui para uma lacuna na literatura sobre governo aberto ao oferecer uma nova perspectiva analítica e subsídios para o debate e o chamado à ação direcionado a formuladores de políticas e profissionais da área. Os resultados levantam a hipótese de que a adoção de estratégias que valorizem a comunicação pública pode fortalecer a transparência, a participação cidadã e a inovação nas implementações de governo aberto. As implicações deste estudo apontam para a necessidade de revisar e adaptar práticas atuais, promovendo um alinhamento mais estreito às diretrizes globais e suas aplicações específicas no contexto regional.

Neste estudo, evidenciamos a subutilização da comunicação pública nas estratégias de governo aberto na América Latina. Até setembro de 2023, ao analisar os planos de ação de governos locais latino-americanos e seus respectivos compromissos, observou-se que apenas quatro governos subnacionais — Sarchí (Costa Rica), Quito (Equador), Buenos Aires (Argentina) e São Paulo (Brasil) — incluíram o tema da comunicação pública em suas agendas de governo aberto. Trata-se de um número reduzido, considerando o total de 146 compromissos analisados nesses planos.

Apesar das poucas referências explícitas à comunicação pública, observa-se um crescente reconhecimento do tema nos planos de ação analisados. Esse cenário é possivelmente influenciado por abordagens promovidas por outras organizações internacionais, além da OGP, como a OCDE e o Banco Mundial, que também atuam como importantes difusores de políticas públicas voltadas à transparência, à participação cidadã e à boa governança.

Este trabalho se limitou a realizar um levantamento exploratório sobre a relação entre comunicação pública e governo aberto nos planos de ação locais da OGP na América Latina, assim como das perspectivas apresentadas por organizações internacionais. Cabe a estudos futuros investigar as razões pelas quais essa relação ainda é pouco explorada, identificar possíveis fontes de resistência ou pontos de tensão entre essas comunidades e promover uma abordagem mais aprofundada sobre sua interação, com o objetivo de otimizar práticas e fortalecer essa articulação no campo das políticas públicas.

E justamente por compreender que a comunicação pública não é uma tarefa exclusiva dos governos, este trabalho avança na perspectiva da colaboração e da corresponsabilização da sociedade civil, integrando de forma central o conceito de educação política. Nesse contexto, a educação política assume um papel fundamental ao capacitar os cidadãos para compreenderem seus direitos cívicos e a importância da participação social na construção de políticas públicas mais abertas e democráticas. Assim, a comunicação pública fortalece essas iniciativas ao difundir informações de forma transparente e acessível, garantindo que os cidadãos disponham dos recursos necessários para uma participação informada e efetiva nos processos democráticos. Essa abordagem reforça a compreensão de que a formação cidadã é essencial para a sustentabilidade das práticas de governo aberto e para o fortalecimento da democracia.

Embora este estudo ofereça uma contribuição relevante ao combinar revisão de literatura com análise documental de planos de ação locais e diretrizes de organismos internacionais, algumas limitações devem ser consideradas. Em primeiro lugar, a revisão da literatura não foi exaustiva, o que pode restringir a abrangência dos resultados. Além disso, a análise documental se baseou exclusivamente em documentos disponíveis publicamente, o que pode introduzir vieses na interpretação dos dados. Reconhecemos que essas limitações podem afetar a generalização dos achados e sugerimos que pesquisas futuras adotem abordagens metodológicas mais amplas, incluindo entrevistas com stakeholders e a análise de dados primários, a fim de aprofundar a compreensão sobre a relação entre comunicação pública e governo aberto.

Referências

- Abrucio, F. L. (2016). O governo aberto e os desafios da comunicação pública: uma nova maneira de praticar a democracia. Em Prefeitura de São Paulo (Org.), *Memória da iniciativa São Paulo Aberta* (pp. 264-273). Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Aragão, C. (2023). *Educação política na escola: O caminho do monitoramento participativo mediado pela tecnologia cívica digital* (Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia).
- Aragão, C., & Craveiro, G. (2021). Panorama sobre a formação político-cidadã: Uma abordagem polissêmica. *Revista Parlamento e Sociedade*, 9(17), 45-63 <https://parlamentoesociedade.em-nuvens.com.br/revista/article/view/218>
- Banco Mundial. (2009). *The contribution of government communication capacity to achieving good governance outcomes*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/511591468331052544/The-contribution-of-government-communication-capacity-to-achieving-good-governance-outcomes>
- Bellix, L., Guimarães, C. B. S., & Machado, J. (2016, outubro 3-5). Qual conceito de governo aberto? Uma aproximação aos seus princípios. *VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración e Políticas Públicas (GIGAPP)*, Madrid, Espanha. Série GIGAPP Estudios/Working Papers, 55-59, 78-91. <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/43>
- Bingham, L. B., & Foxworthy, S. (2012, julho 19-20). Collaborative governance and collaborating online: The open government initiative in the United States. *Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*, Speyer, Alemanha (pp. 19-20).
- Brandão, E. P. (2007). Conceito de comunicação pública. Em J. Duarte (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 4-33). Atlas.
- Brandão, E. P., Bueno, W. da C., Martins, L., Matos, H., Monteiro, M. da G., & Novelli, A. L. (2009). Conceito de comunicação pública. Em J. Duarte (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 59-71). Atlas.
- Bucci, E. (2015). *O estado de Narciso: A comunicação pública a serviço da vaidade particular*. Companhia das Letras.
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (Coords.). (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Castaños, M. C. (2016). El gobierno abierto en México: ¿Un nuevo modelo de gobernanza? *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 24, 1-31. <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2016.24.57768>



- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gómez, E. A., & Valenzuela-Mendoza, R. (2018). Revisiting the open government phenomenon: A meta-analysis of the international literature. *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 10(1), 50-81.
- Dantas, H. (2017). Educação política: Sugestões de ação a partir de nossa atuação. *Konrad Adenauer Stiftung*.
- Duarte, J. (2007). Comunicação Pública. Em B. Lopes (Org.), *Gestão da Comunicação Empresarial: teoria e técnica*. (pp. 1-23). Mauad.
- Duarte, J. (2011). Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública. Em M. M. K. Kunsch (Ed.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (pp. 132-133). Difusão.
- Jardim, L. B. S. (2018). O que se entende por educação política no Brasil? *Revista Parlamento e Sociedade*, 6(11), 33-45.
- Krahenbuhl, C. de L., & Dantas, H. (2021). A educação política pode se utilizar do IDL? Desafios, propostas e resultados. Em D. Moraes & H. Dantas (Eds.), *Índice de democracia local [livro eletrônico]: Estudos a partir da experiência de São Paulo* (pp. 1-20). Instituto Atuação.
- Kucinski, B. (2009). Apresentação. Em J. Duarte (Ed.), *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público* (pp. 1-3). Atlas.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2021). *How democracies die*. Crown.
- Lima, F. N. (2024). *Programa agentes de governo aberto: Estudo de caso de uma experiência de governo aberto e educação política da Prefeitura de São Paulo* (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo). Repositório Institucional da Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-01072024-130952/>
- Lima, F. N., & Craveiro, G. S. (2025). Intersections between open government and civic education. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e90829. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90829>
- Lozano, A. M. (2010). Gobierno abierto, una aproximación desde el Estado. Em C. Calderón & S. Lorenzo (Coords.) *Open government: Gobierno abierto* (pp. 103-125). Algón.
- Medeiros, A., & Chirnev, L. (Orgs.). (2021). *Guia de comunicação pública*. Associação Brasileira de Comunicação Pública. ABCPública. <https://abcpublica.org.br/wp-content/uploads/2023/03/GUIA-DE-COMUNICACAO-PUBLICA.pdf>
- Meijer, A. J. (2015). E-government is an institutional innovation: An assessment of the impact of public administration reforms on e-government development. *Information Polity*, 20(2-3), 97-108. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>
- Oliveira, D. J. S., & Ckagnazaroff, I. B. (2022). Principios de gobierno abierto. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 9(229-232), 1-18.

- Oliveira, M. J. da C. (Ed.). (2004). *Comunicação pública*. Alínea.
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. <http://www.oecd.org/fr/gov/open-government.htm>
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (2021). *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-report-on-public-communication_22f8031c-en.html
- Oliveira, M. J. da C. (Org.). (2004). *Comunicação pública*. Alínea.
- Open Government Partnership. (2011). *Declaração sobre governo aberto*. <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-por-ocasio-dolancamento-da-201cparceria-para-governo-aberto201d>
- Open Government Partnership. (2019). *Communicating open government — A how-to guide (OECD/ OGP)*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/communicating-open-government-a-how-to-guide-oecd-ogp/>
- Open Government Partnership. (2021). *Nurturing the integrity of political communication in the digital era: An open government perspective*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/nurturing-the-integrity-of-political-communication-in-the-digital-era/>
- Organização das Nações Unidas. (2005). *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. https://www.unodc.org/documents/br/Convencao_Nacoes_Unidas_contra_Corrupcao.pdf
- Pontual, P. (2006). *Pedagogia da gestão democrática das cidades*. Fundação Perseu Abramo. <https://fpabramo.org.br/2006/05/16/pedagogia-da-gestao-democratica-de-cidades/>
- Posetti, J., & Bontcheva, K. (2020). *Desinfodemia: decifrar a desinformação sobre a COVID-19 (Resumo de políticas 1)*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374416_por
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista Más Poder Local*, 12(Especial Redes Sociales y Gobernanza), 14-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4013852>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2025). A time of change or a change of time? Open government from a Latin American perspective. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, e92695. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92695>
- Rocha, W. L. T. (2019). *Comunica SP: Desafios para o desenvolvimento de um plano de comunicação pública da Prefeitura de São Paulo* (Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo). Repositório Institucional da Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.100.2019.tde-15042019-232534>

- Ruvalcaba-Gómez, E. A., Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2018). Discussing open government as a concept: A comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. Em *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (pp. 1-10). ACM. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209320>
- Santos, A. (2021). Uma promessa não cumprida da democracia — Fragmentos para uma história da educação política na escola básica brasileira. Em H. Dantas & J. Luz. (Eds.), *Ciência política e políticas da educação: Conceitos e práticas* [livro eletrônico]. Konrad Adenauer Stiftung.
- Schmitz, P. (2021). Educação política e doutrinação política — Diferenças e espaços legítimos. *Revista Parlamento e Sociedade*, 9(17), 33-44.
- Tai, K. T. (2021). Open government research over a decade: A systematic review. *Government Information Quarterly*, 38(2), 101566.
- Torfin, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.

Sobre os autores

Wagner Luiz Taques da Rocha

Doutorando em Mudança Social e Participação Política (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo [USP]), mestre em Gestão de Políticas Públicas pela mesma instituição e especialista em Gestão Pública Municipal (Unifesp) e em Políticas e Gestão Governamental (Escola Paulista de Direito). Jornalista (Universidade Federal de Mato Grosso) e gestor de negócios internacionais (Universidade Internacional do Cuanza), atua no setor público desde 2009. É analista de políticas públicas e gestão governamental na Prefeitura de São Paulo e chefe da assessoria de comunicação da Controladoria Geral do Município de São Paulo. Pesquisador do Colab-USP, integra conselhos editoriais e atua em redes de comunicação pública e de governo aberto.

Gisele da Silva Craveiro

Doutora em Engenharia Elétrica (Universidade de São Paulo [USP]) e mestra em Computação (Universidade Estadual de Campinas). Docente da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, atua no Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política e nos cursos de Sistemas de Informação e Gestão de Políticas Públicas; além disso, coordena o Colab-USP. Cofundou o GPoPAI e a Open Knowledge Brasil, foi membro do INDA e segue ativa em redes de governo aberto e dados públicos.

Para citar este artigo:

Rocha, W. L. T. da, & Craveiro, G. da S. Comunicação pública e governo aberto na América Latina: explorando convergências. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (93), 236-268. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n93.a447>

